

Міністерство освіти і науки України
Тернопільський національний економічний університет
Юридичний факультет
Кафедра конституційного, адміністративно та фінансового права

Макар Максим Олегович

Правові засади діяльності комунальних підприємств в Україні

Спеціальність: 081 – Право
Освітньо-професійна програма - Право
Випускна кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи ПРм-22
М.О. Макар

Науковий керівник:
к.ю.н., доцент О.Б. Росоляк

Випускну кваліфікаційну роботу
допущено до захисту:

«___» _____ 20___ р.

Завідувач кафедри
_____ С.К. Гречанюк

Тернопіль - 2019

РЕЗЮМЕ

Магістерська робота містить 80 сторінок, складається з вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел із 56 найменувань.

Метою магістерської роботи є аналіз нормативно-правової бази, що регулює діяльність комунальних підприємств, їх філософію та історію їх виникнення.

Об'єктом дослідження є національне законодавство України, історія України, суспільні відносини та зобов'язання що виникають при діяльності комунальних підприємств в Україні.

Предметом дослідження є правове регулювання діяльності комунальних підприємств у сфері публічності та прозорості та стану виконання вимог законодавства у цій сфері.

Одержані висновки та їх новизна визначаються тим, що в роботі представлені методи та механізми дослідження і забезпечення прозорості та публічності комунальних підприємств.

Ключові слова: комунальні підприємства, законодавство, прозорість, публічність, діяльність, аналіз, дослідження.

RESUME

Master thesis contains 80 pages, consists of entry, three sections, conclusions, list of sources with 56 titles.

The aim of the master thesis is to analyze the legislation of Ukraine which regulates public utility companies' activities, their philosophy and history.

Object of research is the legislation of Ukraine, Ukrainian history, social relations and obligations arising from the work of public utility companies in Ukraine.

The subject of research is a legal regulation of public utility companies' activities in the field of publicity and transparency, state of compliance with the requirements of legislation in this field.

The resulting conclusions and novelty: are determined by the fact that the thesis presents the methods with mechanisms of research and ensuring transparency and publicity of public utility companies.

Keywords: public utility companies, legislation, transparency, publicity, activities, analysis, research.

АНОТАЦІЯ

Макар М. «Правові засади діяльності комунальних підприємств в Україні»././ «Legal principles of communal enterprises in Ukraine» – Рукопис.

Дослідження на здобуття ступеня вищої освіти «магістр» за спеціальністю 081 «Право» – Тернопільський національний економічний університет, Тернопіль, 2019.

Робота присвячена висвітленню проблем прозорості та публічності діяльності комунальних підприємств та комунального сектору в Україні. Комунальні підприємства є основою забезпечення життєдіяльності громади, в якій діє дане підприємство. Рівень його публічності та прозорості його роботи прямо впливає на якість послуг, що воно надає громаді. В дослідженні проаналізовано нормативно-правову базу діяльності комунальних підприємств, визначено обсяги інформації що зобов'язане публікувати таке підприємство та проведено дослідження рівня виконання вимог законодавства на прикладі одного з міст України.

ANNOTATION

M. Makar " **Legal principles of communal enterprises in Ukraine**". - Manuscript.

Research for higher education Master's degree in specialty 081 "Law" - Ternopil National Economic University, Ternopil, 2019.

The paper deals with the issues of transparency and publicity of public utility companies' activities and municipal sector in Ukraine. Public utility companies are the basis for providing support to the community where such companies operate. The level of publicity and transparency of their work directly affects the quality of services provided to the community. The legal framework of public utility companies, amount of information required to be published for such companies are analyzed and research of the level of compliance with national legislation on the example of one city in Ukraine is conducted.

РЕЦЕНЗІЯ

на випускню кваліфікаційну роботу студента групи ПРМ-22

Макара Максима Олеговича на тему:

«Правові засади діяльності комунальних підприємств в Україні»// «Legal principles of communal enterprises in Ukraine»

Виконану на матеріалах національного законодавства України, загальної та спеціальної літератури як вітчизняних, так і зарубіжних авторів.

Актуальність роботи. Дана тема є малодослідженою вітчизняними науковцями, а більш ґрунтовне дослідження виконувалось громадськими організаціями. Низький рівень публічності та підзвітності комунальних підприємств призводить до неефективного використання публічних коштів (бюджетних коштів та доходів підприємства), високих корупційних ризиків та неякісного виконання робіт чи надання послуг громадянам.

Самостійні розробки і пропозиції автора: Автором запропоновано методологічний підхід до аналізу та оцінки рівня прозорості та публічності комунального сектору, розроблено проект нормативно-правового акту, який стандартизує сферу публікування інформації комунальними підприємствами, а також презентовано результати аналізу 2018-го та 2019-го років.

Практичне значення роботи: Висновки та пропозиції, зроблені у роботі, можуть бути застосовані в законотворчій діяльності в процесі розробки і вдосконалення чинного законодавства України, а також матеріали даного наукового дослідження можна використовувати як основу внутрішнього аудиту комунальних підприємств що проводять органи місцевого самоврядування.

Недоліки: суттєвих недоліків в роботі не виявлено.

Загальний висновок: Дана робота виконана на належному рівні з дотриманням усіх вимог, що ставляться до даного виду робіт, має науково-теоретичну цінність, ряд висновків та пропозицій, викладених у ній, можуть бути застосовані на практиці. Загалом магістерська робота заслуговує на оцінку «відмінно».

Рецензент: _____

_____ (посада, місце роботи, вчене звання, науковий ступінь)

_____ (прізвище, ім'я, по-батькові)
(підпис) “ ____ ” _____ 2019р.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	2
РОЗДІЛ 1: ПОНЯТТЯ КОМУНАЛЬНОГО УНІТАРНОГО ПІДПРИЄМСТВА.....	4
1.1. Комунальне підприємство - поняття та філософія.....	4
1.2. Історія виникнення та шлях розвитку ідеї комунального підприємства.....	14
Висновок до розділу 1	20
РОЗДІЛ 2: ДІЯЛЬНІСТЬ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ. ЗАКОНОДАВЧІ ВИМОГИ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ.....	23
2.1. Законодавче регулювання діяльності комунальних підприємств.....	23
2.2. Діяльність комунальних підприємств у сфері оприлюднення інформації про їх діяльність.....	32
2.3. Кращі практики, що застосовувались органами місцевого самоврядування щодо оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств.....	39
Висновок до розділу 2.....	41
РОЗДІЛ 3: ДОСЛІДЖЕННЯ, АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ.....	44
3.1. Методологія оцінки прозорості та публічності комунальних підприємств.....	44
3.2. Результати аналізу комунальних підприємств м. Тернопіль у 2018 та 2019 роках.....	53
Висновок до розділу 3	73
ВИСНОВКИ.....	75
Список використаної літератури.....	80

ВСТУП

Актуальність теми. Тема комунальних підприємств (далі - КП) є доволі складною, проте вузькою. При підготовці матеріалів для даної роботи було виявлено дефіцит якісних наукових робіт на дану тему. Окремі науковці досліджували фінансову сторону діяльності КП, особливості управління та адміністрування роботи комунальних підприємств в Україні, їх правовий статус, але в даній роботі суть поняття комунального підприємства, яка їхня роль в життєдіяльності міст України, їх правовий статус та основну увагу в даній роботі буде звернено на сферу прозорості та публічності діяльності комунальних підприємств. Дослідження у дотичних темах проводили такі вчені як І.В. Труш, К. Апанасенко, М. Косматенко, О.М. Вінник. Низький рівень публічності та підзвітності комунальних підприємств призводить до неефективного використання публічних коштів (бюджетних коштів та доходів підприємства), високих корупційних ризиків та неякісного виконання робіт чи надання послуг громадянам.

Мета дослідження. Мета магістерської роботи полягає у тому, щоб на основі теоретичних засад правового регулювання та аналізу практичної діяльності комунальних підприємств встановити: основні поняття, історію, філософію та ідею комунальних підприємств. Вивчити законодавчу базу, що регулює діяльність комунальних підприємств в сфері публічності та прозорості та провести аналіз результатів дослідження комунальних підприємств м. Тернопіль в 2018 та 2019 роках.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини за участю комунальних підприємств у сфері публічності та прозорості їх діяльності.

Предметом дослідження є діяльність комунальних підприємств у сфері публічності та прозорості.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження використано сукупність методів наукового пізнання. Головним у цій системі є загальнонауковий діалектичний метод, що уможливорює дослідження проблеми

в єдності її соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз правових актів у сфері, яка є предметом дослідження. Системно-структурний та порівняльно-правовий методи дозволили дослідити питання виконання закон передбачених зобов'язань підприємствами комунальної форми власності, а також встановити проблеми та недопрацювання підприємствами в даній сфері. Нормативну базу дослідження становлять Конституція України, Закони України та підзаконні акти, якими визначено основні елементи аналізу даного дослідження.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес: що завдяки аналізу комунальних підприємств, їх діяльності в сфері прозорості та публічності та законодавчої бази для цієї прозорості та публічності, визначається чіткий рівень публічності та прозорості, встановлюються факти невиконання вимог законодавства та досліджується тенденція розвитку та еволюції або рецесії рівня прозорості та публічності комунальних підприємств.

Апробація результатів дослідження. Міжнародна наукова конференція «Тенденції реформування правової системи України і країн світу: правовий, психологічний та соціокультурний аспекти» (листопад 2019 р.)

Структура роботи: є логічною впорядкованою системою викладеного матеріалу. Робота складається зі вступу, трьох розділів з підрозділами, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 93 сторінки.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ КОМУНАЛЬНОГО УНІТАРНОГО ПІДПРИЄМСТВА

1.1. Комунальне підприємство - поняття та філософія.

Поняття комунального підприємства в сучасній юридичній науці є мало дослідженим. Дану проблему у своїй роботі [23, с. 223–231] підняв Труш І.В., та спробував визначити комунальне підприємство. Автор стверджує, що поняття «підприємство» має економічне походження і в першу чергу є економічною категорією. Стан комунальних підприємств істотно впливає не лише на забезпечення нагальних потреб населення, але й на створення відповідних умов для безперебійного функціонування всього господарського комплексу країни.

В економічній теорії підприємство визначається як: організаційно відокремлена та економічно самостійна основа (первинна) ланка виробничої сфери народного господарства, що виготовляє продукцію (виконує роботу або надає платні послуги) [1, 8; 2, 9; 3, 25]; як виробничо-економічний та майновий комплекс, що використовується для здійснення підприємницької діяльності. Словниково-тлумачні джерела трактують підприємство як самостійний господарюючий суб'єкт з правами юридичної особи, який виробляє продукцію, товари та послуги, виконує роботи та займається різними видами економічної діяльності

Підприємство є типовим і універсальним господарюючим суб'єктом, який може повноцінно брати участь у суспільній організації виробництва [15, с. 290]. У статутах комунальних підприємств вони теж розглядаються як суб'єкти права, котрі мають права юридичної особи. Про це свідчать статuti комунального підприємства

ЦК України розглядає підприємство тільки в якості об'єкта цивільних прав. Підприємству як об'єкту цивільних прав у ЦК України вперше

присвячена самостійна стаття 191, яка розміщена у розділі «Об’єкти цивільних прав» і міститься у главі 13 «Речі. Майно». Відповідно до ст. 191 цього Закону, підприємство є єдиним майновим комплексом, що використовується для здійснення підприємницької діяльності. До складу підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги боргу, а також право на торгівельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом. Підприємство, як єдиний майновий комплекс є нерухомістю.

Підприємство або його частина можуть бути об’єктом купівлі-продажу, застави, оренди та інших правочинів. Залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду (капіталу) підприємство може бути створено у формі унітарного та корпоративного підприємства (ч. 3 ст. 63 ГК України). Унітарне підприємство створюється одним засновником, формує відповідно до закону статутний фонд, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. До унітарних підприємств віднесені державні, комунальні, підприємства засновані на власності об’єднання громадян, релігійні організації або на приватній власності засновника (ч. 4 ст. 63). Корпоративні підприємства утворюються, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об’єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними вважаються кооперативні підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб(ч. 5 ст. 63)

Відповідно до ч. 1 ст. 79 ГК України, господарськими товариствами визнаються підприємства або інші суб'єкти господарювання, створені шляхом об'єднання їх майна і участі в підприємницької діяльності товариства з метою одержання прибутку. Аналіз ч. 3 ст. 24, ч. 3–5 ст. 63, ст. 78, ч. 1 ст. 79 ГК України дозволяє визначити основні організаційно-правові форми, в яких органи місцевого самоврядування можуть створювати підприємства комунального сектору економіки, а саме: комунального унітарного підприємства (далі – КУП); товариства з обмеженою відповідальністю (далі – комунальне ТОВ), акціонерного товариства (далі – комунальне АТ) [20]. Виходячи зі змісту вказаних нормативних положень можна надати визначення зазначених понять. КУП є підприємство, яке утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності, має неподільний статутний фонд, і входить до сфери його управління. Комунальним ТОВ вважається товариство, в якому орган місцевого самоврядування володіє більше ніж 50% статутного капіталу. Комунальним АТ є товариство, в якому понад 50% акцій статутного капіталу належать органу місцевого самоврядування.

Аналогічної точки зору дотримується К. Апанасенко, яка пропонує визначати господарськими організаціями комунального сектора економіки: комунальне унітарне підприємство; господарське товариство, у статутному капіталі якого частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цього товариства; комунальне господарське об'єднання; комунальну установу [21, с. 160–161]. М. Косматенко визначає комунальне підприємство як підприємство, що переважно виконує хоча б один з видів робіт, як створення соціальних зручностей, виробництво, ремонт, транспортування, збереження продукції в інтересах територіальної громади, і знаходиться в його (чи вищих органів управління) повній або переважній власності. При цьому мається на увазі, що підприємство – це

частина економічної єдиної господарської системи, що має права юридичної особи, діє на засадах госпрозрахунку і за допомогою засобів виробництва виконує роботи чи надає послуги для одержання прибутку, досягнення визначених соціальних цілей у межах виділених ресурсів [22]

Отже, за результатами аналізу нормативної бази та робіт інших авторів Труш І.В. приходять до наступного визначення комунального підприємства: Комунальне підприємство це – статутний суб'єкт господарювання унітарного або корпоративного типу, що функціонує на базі відокремленої частини комунального майна, яке закріплюється за ним на праві господарського відання, оперативного управління, або праві власності, який створюється та контролюється органом місцевого самоврядування, безпосередньо здійснює господарську діяльність та володіє відповідним обсягом спеціальної правосуб'єктності.

О.М. Вінник [24] визначає такі характерні риси комунальних підприємств:

- господарська організація унітарного типу;
- створюється за рішенням органу місцевого самоврядування (уповноваженим ним органом) у розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності;
- функції власника майна щодо комунального підприємства виконує уповноважений орган, тобто орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство (виконком відповідної ради народних депутатів, управління/департамент виконкому);
- функціонує на базі майна, що перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство);

- статутний фонд комунального унітарного підприємства має бути сформоване до його реєстрації як суб'єкта господарювання уповноваженим органом;

- мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлюється відповідною місцевою радою;

- найменування комунального унітарного підприємства повинно містити слова “комунальне підприємство” та вказівку на орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить дане підприємство;

- відсутність у підприємства субсидіарної відповідальності за зобов'язаннями органу місцевого самоврядування та уповноваженого органу;

- управління підприємством очолює керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу;

- збитки, завдані комунальному унітарному підприємству внаслідок виконання рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підлягають відшкодуванню зазначеними органами добровільно або за рішенням суду;

- поділ комунальних унітарних підприємств (як і державних унітарних підприємств) на комерційні та некомерційні, що обумовлює можливість застосування до цих видів підприємств положень Господарського кодексу щодо державних комерційних підприємств та казенних підприємств.

Згідно ст. 78 Господарського кодексу України комунальне підприємство є окремим суб'єктом господарювання з власними зобов'язаннями, майном, структурою управління та відповідальністю.

Органами управління комунального підприємства Господарський Кодекс України визначає :

Керівника підприємства який призначається (обирається) органом, до сфери управління якого належить підприємство, або наглядовою радою цього підприємства (у разі її утворення) і є підзвітним органу, який його призначив

(обрав), а також Наглядову раду підприємства (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і спрямовує діяльність керівника підприємства.

Також Закон визначає комунальне підприємство як окремого суб'єкта податкових та звітних правовідносин. КП повинно щоквартально та щорічно подавати звіти про фінансові результати, фінансові плани та звіти про їх виконання та ін..

Головним документом що регламентує порядок, структуру, визначає завдання, ціль та мету є Статут комунального підприємства.

Звертаючи увагу не лише на законне визначення комунальних підприємств слід також зважати на філософію їх існування. Комунальне підприємство це суб'єкт господарювання, за філософією діяльності, що його основним завданням є :

- Розпорядження та управління комунальним майном громади що його заснувала
- Надання послуг для жителів громади що його заснувала.
- Отримання доходу від реалізації послуг та товарів.

Тобто комунальне підприємство за своєю суттю відрізняється від типових підприємств у тому, що типові підприємства основною своєю ціллю ставлять отримання прибутку. Для комунальних підприємств в свою чергу основним завданням є управління комунальним майном та надання послуг.

Звісно що отримання прибутку є важливою складовою для діяльності КП, але вони можуть здійснювати свою діяльність маючи збиткові фінансові результати, проте якісно надавати свої послуги.

Згідно ст. 63 Господарського кодексу України, підприємства в Україні поділяються за формою власності та кількістю засновників.

Отже, щодо комунальних підприємств вони можуть бути наступних видів:

Унітарне комунальне підприємство – це підприємство, не наділене правом власності на закріплене за ним майно. Майно такого підприємства є неподільним і не може бути розподілене на частки, паї. Не можуть мати часток, паїв у такому підприємстві і його працівники. Майно унітарного комунального підприємства використовується на основі права господарського відання або на основі права оперативного управління.

Комунальним акціонерним товариством є товариство, що має статутний фонд, поділений на певну кількість акцій рівної номінальної вартості. Акціонерне товариство несе відповідальність за зобов'язаннями лише майном товариства. Акціонери відповідають за зобов'язаннями товариства лише в межах належних їм акцій. Орган місцевого самоврядування може володіти 100 відсотками акцій акціонерного товариства або лише їхньої частиною. Комунальним акціонерним товариством вважається товариство, в якому понад 50 відсотків акцій належить органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками як відкритих, так і закритих акціонерних товариств.

Комунальним товариством з обмеженою відповідальністю є товариство, котре має статутний фонд, розділений на частки, розмір яких визначається статутними документами. Учасники товариства несуть відповідальність за його зобов'язаннями в межах їхніх внесків до статутного фонду. У випадках, визначених статутними документами, учасники товариства з обмеженою відповідальністю, котрі не повністю вклали свої внески, відповідають за зобов'язаннями товариства в межах внесеної суми. Органи місцевого самоврядування можуть володіти статутним фондом товариства з обмеженою відповідальністю повністю або частково. Комунальним вважається товариство з обмеженою відповідальністю, якщо орган місцевого самоврядування володіє більш ніж 50 відсотками його статутного фонду.

Ще одна важлива особливість та відмінність комунальних підприємств від типових. КП, у більшості випадків, працюють поза ринком та не є його

учасниками. Якщо розглядати дану особливість на прикладі підприємств що відповідають за водопостачання та водовідведення, то можна чітко ствердити що такі комунальні підприємства є монополістами в даній сфері та не є учасниками ринку щодо таких показників як ціна послуг що надаються. В таких комунальних підприємствах ціни розраховуються на основі окремих нормативно-правових актів. Це в свою чергу зумовлює ризики в якості послуг які надаються та в ефективності розпорядження комунальним майном.

Проблематику ціноутворення в сфері надання послуг Житлово-Комунального господарства (далі-ЖКГ) порушено в роботах учених та практиків А. В. Бабака, Р.О. Онищук, В.П. Полуянова, О.П. Романюка, Н.О. Гури, Е.Н. Кайлюка та ін.. Зарубіжна література з проблем формування і регулювання цін у сфері природних монополій представлена роботами В. Баумоля, Н. Демзетца, Д. Моріса, Дж. Панзара, Р. Познера, Дж. Стіглера, Р. Уїлліга, О. Уїльямсона, Ф. Хайєка, Д. Хейя. Л. Бражнікова у своєму дослідженні[3], посилаючись на роботи вищезгаданих вчених, розглядає особливості формування цінової політики в ЖКГ, проаналізувати існуючі моделі Ціноутворення на житлово-комунальні послуги в Україні, оцінити досвід ціноутворення на ЖКП в економічно розвинених країнах, обґрунтувати доцільність пошуку науково-методологічного підходу до формування цінової стратегії житлово-комунальних підприємств.

Автор розглядає процес ціноутворення в підприємствах комунальної форми власності на прикладі вузькоспеціалізованого підприємства сфери теплопостачання, визначаючи її як одну з технологічно складних сфер надання послуг ЖКГ та на основі одної, вузької сфери житлово-комунальних послуг оцінює процес ціноутворення на такі послуги, зазначаючи, що «вона якнайповніше розкриває технологічні особливості галузі, їх вплив на формування цінової політики на ринку ЖКП і економічну поведінку житлово-комунальних підприємств». На нашу думку розглядати процес та політику ціноутворення на ринку комунальних послуг спеціалізованими комунальними

підприємствами є помилковим підходом, оскільки сучасний різновид сфер діяльності комунальних підприємств в Україні не дозволяє використовувати приклад та статистику щодо одного вузькоспеціалізованого підприємства. Дану тему необхідно розглядати в комплексі як єдину житлово-комунальну мережу підприємств, що забезпечують життєдіяльність міста чи громади.

Автор зазначає, що ціноутворення в комунальній сфері несе ірраціональний характер та пояснює це специфікою діяльності комунальних підприємств та їх відмінністю від підприємств приватної форми власності у встановленні мети діяльності такого підприємства. На нашу думку Л. Бражнікова цілком логічно та правильно визначила нераціональність в ціноутворенні щодо послуг ЖКГ. Комунальні підприємства, як особливі суб'єкти ринкових відносин, на відміну від приватних підприємств, хоч і мають спільну організаційну структуру та пересікаються у цілях в отриманні прибутку від діяльності, комунальні підприємства на відміну від приватних підприємств, основними цілями діяльності визначають управління комунальним майном громади та надання послуг для її жителів. А мета отримання прибутку стоїть другорядним завданням. Це зумовлено встановленням цінності задоволення потреб громадян шляхом надання їм доступних та якісних послуг. І саме забезпечення цих послуг за доступними цінами прямо впливає на прибутковість таких підприємств, якість послуг, які вони надають, та рентабельність їх існування, що зазвичай є від'ємною.

Дана специфіка тягне за собою наслідок у вигляді обтяження місцевого бюджету органу, що заснував комунальне підприємство, оскільки надання послуг та забезпечення життєдіяльності міста чи громади, району, чи області (якщо розглядати комунальні підприємства, що їх засновником є обласна рада) є першочерговим його завданням. Збиткові результати для комунальних підприємств не можуть бути причиною ліквідації чи банкрутства, тому органи місцевого самоврядування забезпечують дотування збиткових підприємств для забезпечення їх стабільності та працездатності. Іншою стороною даного явища

є корупційні ризики дотування збиткових підприємств, адже підприємство може штучно утримуватись в збитковому стані, і шляхом постійного дотування його статутного капіталу в наслідок чого недобросовісні та недоброчесні керівники таких підприємств можуть використовувати ці кошти на користь власних інтересів взамін інтересів підприємства та його стабілізації і виходу до економічної незалежності підприємства від органів місцевого самоврядування.

Специфіка українського ринку створює так звані «чорні діри» бюджету органу місцевого самоврядування. Це явище являє собою окремі рядки видатків бюджету, на які щорічно виділяються кошти на статутну діяльність підприємств під приводом виходу такого підприємства в стан фінансової стабільності та економічної незалежності. Тут виникає проблема використання таких дотацій, оскільки кошти можна використати для модифікації виробничої бази, створення нових напрямків та способів реалізації послуг, реформування способів управління та кадрової складової. Натомість, як правило, такі дотації використовуються для забезпечення кредитоспроможності підприємства, покриття заборгованості по виплаті заробітних плат і т.п.

Іншим шляхом розвитку адміністрування комунального майна може бути приватизації комунальних підприємств. Органи місцевого самоврядування використовують комунальне майно для отримання фінансової вигоди, надання послуг для жителів громади або міста та забезпечують життєдіяльність міст. Але сільські, селищні або міські ради можуть забезпечити надання послуг шляхом передачі функцій їх надання для місцевого сектору бізнесу тобто віддати на аутсорс. Такий шлях у своїй роботі [4] описують О.Г. Мельник та С.І. Сімакова. Вони наводять приклади зарубіжного досвіду передачі надання послуг для населення бізнес – структурам в таких країнах як Латвія, Угорщина, Польща. Основною метою приватизації в цих країнах є:

- Зменшення витрат держави або органів місцевого самоврядування на утримання збиткових комунальних підприємств та комунальної власності

- Підвищення якості управління комунальною власністю
- Розвиток ринку житлово-господарських послуг

Автори визначають причиною вибору шляху приватизації відсутність фінансових ресурсів для забезпечення життєздатності збиткових комунальних підприємств та утримання комунального майна. Даний крок позитивно вплинув на економічний стан комунального сектору економіки, ефективність управління комунальним майном та якість послуг що надавались завдяки використанню цього майна. Але негативним наслідком таких дій стало підвищення тарифів на комунальні послуги для населення. Можна дискутувати щодо того чи є це наслідком чи причиною, але якісні показники почали зростати.

Отже, підсумовуючи, комунальні підприємства в Україні — це підприємства, що діють на основі комунальної власності територіальної громади, утворюються органом, який є представником власника — відповідної територіальної громади і виконують його функції та майно яких закріплюється за ним на праві господарського відання або на праві оперативного управління.

Основним завданням є управління комунальним майном територіальної громади, яка його заснувала та надання послуг. Комунальні підприємства є повноцінними, окремими суб'єктами правових відносин та можуть здійснювати як комерційну так і некомерційну діяльність.

1.2 Історія виникнення та шлях розвитку ідеї комунального підприємства.

На нашу думку історія виникнення такого інституту як комунальне підприємство бере свої початки ще в давні часи 13-14 ст. Міста що існували в ті часи, як і сучасні, мали власне майно, землі та інші види власності. Керування цим майном здійснювало керівництво міста, князі, королі та інші форми керування суспільством. Основною відправною точкою є утворення “Магдебурзького права”. Права міста на самоврядування. Для врядування на

рівні міста необхідно керувати майном міста для отримання від нього вигоди. Відповідно перші зародки комунального майна, на мою думку, є прихід на терени України системи “Магдебурзького права”, його надання для м. Львів (1356 р.), м. Тереховля (1389), м. Луцьк (1432), м. Мукачево (1445 р.) та м. Київ (1494 р.). Після отримання права владуватися на своїй території для суспільства стало явно зрозуміло що керувати та адмініструвати майно міста необхідно, адже це елементарні норми використання майна. Відповідно король, князь чи керуючий містом не буде власноруч займатись підтримкою відповідного стану міста. В цей момент і виникає потреба створювати окремі інституції, що будуть опікуватись майном.

В подальшій історії територія України тісно пов'язана з історією Російської Імперії та скасуванням Магдебурзького права на території України (1800 роки). Надалі інститут комунального майна та власності слід розглядати як частину права власності Радянського Союзу.

Для того, аби визначити правовий статус власності в РСРС вважаємо за необхідне звернутись до першоджерела прав та свобод в цей період розвитку інституту власності – Конституції СРСР. Конституція Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 5 грудня 1936 року визначається як основний Закон для союзу та визначав основні принципи існування республік. Згідно ст. 4 економічну базу СРСР складають система «хазяйства» та соціалістична власність на знаряддя і засоби виробництва. Найбільш важливою для нас статтею Конституції я визначаю ст. 5 яка стверджує що : *«социалистическая собственность в СССР имеет либо форму государственной собственности (всенародное достояние), либо форму кооперативно-колхозной собственности (собственность отдельных колхозов, собственность кооперативных объединений)»*. Третім видом власності в Радянському союзі була особиста власність, яка закріплювалась ст.10 Конституції СРСР. Тобто Конституція СРСР 1936 року вказує на те, що власність в Радянському союзі має Три форми. Перша це власність держави, або всенародне надбання. Іншим

видом визначалась кооперативно-колгоспна власність, та третьою – особиста власність.

Щоб виокремити суть власності в радянському союзі хочу більш детально розглянути форми власності, закріплені в Конституції СРСР від 1936 року.

Особиста власність - майно, яке належало окремо взятій людині і було необхідно їй для задоволення життєво-важливих потреб (харчування, дах над головою, мінімальні культурні потреби і т. Д.). У коло особистої власності входили житло, меблі, побутова техніка, транспортні засоби і т. п. (книги, одяг, ювелірні прикраси і т. Д.). Радянська держава уважно стежила, щоб предмети особистої власності використовувалися лише на задоволення життєвих потреб людини і не перетворювалися в засоби виробництва, або ж не ставали засобом експлуатації однієї людини іншою. Володіння якимось елементарними знаряддями праці допускалося, але без використання найманої праці, наприклад інструментами для роботи в присадибному господарстві. Існували певні обмеження на обсяг (як у вартісному, так і фізичному вираженні) особистого майна.

Державна власність - домінуюча форма в СРСР впродовж усієї радянської історії. Вона ж вважалася загальнонародною власністю, перш за все, це власність на засоби виробництва: фабрики, заводи, радгоспи, торговельні, транспортні, будівельні та інші державні організації, на балансах яких знаходилися машини, обладнання (активні елементи основних фондів), різні будівлі і споруди (пасивні елементи основних фондів), транспортні засоби, об'єкти інфраструктури (трубопроводи, порти, лінії електропередач і т. д.). Також до цього переліку належали запаси сировини і напівфабрикатів, а також готова продукція (матеріальні оборотні кошти). Та кошти на рахунках в банку (грошові оборотні кошти). Крім того, у власності держави перебували природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури, різноманітне майно військового призначення.

Кооперативно-колгоспна власність в умовах повної і остаточної перемоги соціалізму (починаючи з другої половини 1930-х рр.) Була представлена, перш за все, колгоспами - виробничими колективними господарствами в аграрному секторі економіки. Але, між іншим, колгоспам земля не належала, а, згідно з Конституцією, перебувала у них в безстроковому користуванні. Тривалий час трактори та інша сільськогосподарська техніка також перебували в користуванні колгоспів. Зазначена техніка вважалася на балансах машинно-тракторних станцій (МТС), які мали статус державних організацій. Крім колгоспів були ще кооперативні організації в сфері заготівлі сільськогосподарської сировини і сільськогосподарських продуктів і їх реалізації через свою торговельну мережу (споживкооперація). Були ще артілі, які займалися виробництвом промислових предметів споживання і деяких деталей для кінцевої продукції державних промислових підприємств.

Якщо розглядати форми власності Радянського союзу з точки зору аналізу історії походження форми устрою комунальної власності та комунальних підприємств, то можна ствердити, що найбільш відповідним та історично визначеним джерелом ідеї та філософії комунальної власності та комунальних підприємств є кооперативно-колгоспна власність. З плином часу дана форма власності еволюціонувала та трансформувалась, але загальна її суть залишалась незмінною до 26 грудня 1991 року, до моменту розпаду Радянського союзу. Можна припустити, що сучасний житлово-комунальний устрій сучасної України є надбанням краху системи влаштування держави Української Радянсько-Соціалістичної Республіки. Даний спадок перейшов до незалежної України та був трансформований та адаптований до переходу устрою України від соціалістичного до капіталістичного.

Слід зазначити, що перехід від соціалістичного до капіталістичного способу влаштування забезпечення життєдіяльності країни – процес тривалий та важкий. Але основні кроки для даного переходу були зроблені в перших роках існування незалежної України

Після розпаду Радянського Союзу еволюція поняття власності в Україні можна розділити на 2 етапи:

I етап (початок 1990-х років) - виокремлення комунальної власності як форми державної власності;

II етап (з 1996 року) — розмежування державної та комунальної форм власності.

Також окремо слід зазначити, що комплекс прав власника майна, що перебуває в комунальній власності, встановлений статтею 143 Конституції України, що була прийнята 28 червня 1996 року.

Отже, моментом створення інституту комунальної власності є 1990-1996 роки, під час яких було прийнято низку законів та постанов Кабінету Міністрів України, які реформували інститут власності в Україні та розмежували державне майно та комунальне.

Ковальова О.М. у своїй роботі визначає початком здійснення в Україні права комунальної власності з моменту прийняття постанови Кабінету Міністрів України “Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)” від 5 листопада 1991 року № 311, а згодом ще декількох постанов аналогічного характеру [25]

Майно яке належало державі перейшло під управління адміністративно-територіальних одиниць та отримало статус комунального. Для управління ним та його використання виникла потреба окремого органу під керівництвом органу місцевого самоврядування, що буде управляти цим майном. Саме цей момент можна визначати як виникнення ідеї комунального підприємства.

Теоретичні засади функціонування та розвитку комунальної власності в Україні виклала в своїй науковій роботі Барабаш Т. Г. [1] , де визначила три основні підходи до розуміння інституту комунальної власності в Україні :

1) Правовий - як право територіальної громади володіти та ефективно користуватися та розпоряджатися на власний розсуд і в своїх інтересах майном, що їй належить як безпосередньо так і через органи місцевого самоврядування;

2) Соціально-фінансовий - комунальна власність виступає як об'єкт, здатний задовольняти соціально-культурні, приватні та економічні інтереси та потреби громад, у тому числі забезпечувати надходження до місцевих бюджетів

3) Політичний - як невід'ємний атрибут місцевого самоврядування, без якого воно не може бути демократичним дієздатним утворенням.

Вивчення та аналіз наукової літератури щодо проблем формування інституту комунальної власності дає можливість зробити такі висновки:

1. Комунальна власність є місцевим фінансовим інститутом, який надає змогу територіальним громадам мати додаткові джерела доходів; вона визначає зміст цілей, які органи місцевого самоврядування ставлять перед собою і реалізують.

2. Формування комунальної власності територіальних громад в Україні це процес утворення з урахуванням історичного вітчизняного та сучасного зарубіжного досвіду складу об'єктів комунальної власності міста, села та селища шляхом: затвердження його переліку, прийому-передачі, купівлі за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування й інших ресурсів.

3. До комунальної власності повинні належати лише ті об'єкти, управління якими найефективніше здійснюватимуть територіальні громади (обрані ними органи). Решту об'єктів доцільно передавати у володіння, користування чи розпорядження приватним особам або підприємствам.

Зазначене надасть змогу поглибити розуміння сутності комунальної власності як підґрунтя матеріальної та фінансової самостійності органів

місцевого самоврядування і сприятиме пошуку ефективних способів управління нею.

Комунальна власність є основою господарювання органів місцевого самоврядування. З огляду на те, що в розглянутих працях висвітлюються проблеми комунальної власності лише частково та з різних позицій, необхідним є системний аналіз становлення інституту комунальної власності в Україні.

Розробка і реалізація регіональної політики щодо функціонування комунальної власності має спиратися на науково обґрунтовані положення та результати досліджень з цього питання, що безперечно посилить збалансованість місцевих фінансів і створить необхідні умови для підвищення рівня доходів місцевих бюджетів в Україні.

Висновок до розділу 1.

Розглядаючи зміст поняття комунального підприємства, яке пропонується різними вченими та дослідниками, можна ствердити, що практично усі науковці визначають комунальне підприємство як окремий суб'єкт господарських відносин, який існує на базі комунальної власності територіальних органів влади (органи місцевого самоврядування). Утворюються шляхом державної реєстрації юридичної особи згідно чинного законодавства України, мають визначену структуру, керівництво та принципи роботи. Є повноцінними суб'єктами господарських, цивільних, адміністративних, кримінальних відносин. Виключне право на утворення, реорганізацію та ліквідацію комунальних підприємств належить органу місцевого самоврядування.

Комунальні підприємства створюються з метою управління та розпорядження, як рухомим так і нерухомим, комунальним майном громади для надання послуг громаді, та отримання економічної вигоди від своєї діяльності. В силу особливостей діяльності комунальних підприємств, їх спосіб

управління та підходів до визначення цілей та завдань підприємств, вони в більшості своїх випадків є збитковими, що негативно впливає на економічну складову життєдіяльності громади. В ціну економічної вигоди комунальні підприємства надають послуги для жителів отримуючи додаткове фінансове забезпечення від органу що їх створив.

Комунальні підприємства можна поділити за формами власності. Вони можуть бути наступних видів :

Унітарне комунальне підприємство – це підприємство, не наділене правом власності на закріплене за ним майно. Майно такого підприємства є неподільним і не може бути розподілене на частки, паї.

Комунальним акціонерним товариством є товариство, що має статутний фонд, поділений на певну кількість акцій рівної номінальної вартості. Комунальним акціонерним товариством вважається товариство, в якому понад 50 відсотків акцій належить органу місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування можуть бути учасниками як відкритих, так і закритих акціонерних товариств.

Комунальним товариством з обмеженою відповідальністю є товариство, котре має статутний фонд, розділений на частки, розмір яких визначається статутними документами. Учасники товариства несуть відповідальність за його зобов'язаннями в межах їхніх внесків до статутного фонду. У випадках, визначених статутними документами, учасники товариства з обмеженою відповідальністю, котрі не повністю вклали свої внески, відповідають за зобов'язаннями товариства в межах внесеної суми. Органи місцевого самоврядування можуть володіти статутним фондом товариства з обмеженою відповідальністю повністю або частково. Комунальним вважається товариство з обмеженою відповідальністю, якщо орган місцевого самоврядування володіє більш ніж 50 відсотками його статутного фонду.

Якщо розглядати явище комунальної власності, яка є основою діяльності комунальних підприємств, то воно бере свій початок в 13 ст., в момент

виникнення «Магдебурзького права» - права окремих міст на самоврядування. З плином часу дане явище трансформувалось та еволюціонувало. Найбільш негативний період розвитку комунального майна як майна громади, яка проживає на певній території, є період 1930-х до 1991 року. Період існування Радянського союзу. Згідно з Конституцією Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 5 грудня 1936 року визначено 3 основних види власності в державі, це Державна власність, Кооперативно-колгоспна власність та особиста власність. Можна ствердити що зародком сучасної ідеї комунальної власності є саме кооперативно-колгоспна власність.

Але варто зазначити, що в сучасному розумінні комунальна власність визначається як частина капіталістичного устрою держави, а не інструмент контролю та регулювання державою місцевого самоврядування, що є кардинально відмінним від часів Радянського союзу.

Основне закріплення комунальної власності відбулось в період отримання та становлення незалежності України – 1990-1991 та 1996 роки. Саме в цей період було прийнято ряд Законів України та підзаконних актів, які закріпили комунальну власність саме в тому вигляді, як ми її розуміємо зараз.

РОЗДІЛ 2

ДІЯЛЬНІСТЬ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ. ЗАКОНОДАВЧІ ВИМОГИ ТА КРАЩІ ПРАКТИКИ

2.1. Законодавче регулювання діяльності комунальних підприємств

У даному розділі ми проаналізуємо нормативно-правову базу діяльності комунальних підприємств, та ті нормативно-правові акти, які регулюють їх діяльність в сфері прозорості та публічності.

Комунальне підприємство як суб'єкт адміністрування майна громади є окремою юридичною особою, що має власні зобов'язання, рахунки в банківських установах, є окремими суб'єктами цивільних та господарських правовідносин. Діяльність таких підприємств регулюється низкою Законів, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів.

Першим, з чого варто розпочати, це процес створення комунального. Згідно п.30 ч.1 ст.26 Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні», виключна компетенція щодо заснування, реорганізації чи ліквідації комунальних підприємств належить органу місцевого самоврядування. А того ж, п. 2 ч. 2 ст. 52 Закону № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради надано повноваження координувати діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної територіальної громади, заслуховувати звіти про роботу їх керівників.

Певні повноваження у процесі управління комунальним підприємством надано сільському, селищному, міському голові. Так, згідно з п. 10 ч. 4 ст. 42 Закону № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників

відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів.

У цьому контексті слід також згадати положення ст. 17 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад. Ці відносини будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. ОМС при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.

Далі розглянемо порядок заснування комунальних підприємств у розрізі етапів. Серед основних етапів створення комунального підприємства можна виділити такі:

1. Визначення потреби територіальної громади у створенні комунального підприємства
2. Визначення доцільності та економічної обґрунтованості створення комунального підприємства, вибір місця його розташування
3. розробка проекту статуту комунального підприємства
4. підготовка матеріалів на розгляд профільної постійної комісії ради щодо створення комунального підприємства
5. отримання висновку профільної постійної комісії щодо створення комунального підприємства
6. розгляд питання про створення комунального підприємства на пленарному засіданні сесії ради

7. здійснення державної реєстрації комунального підприємства як юридичної особи

8. призначення керівника комунального підприємства та укладення з ним контракту

Далі розглянемо детально кожен етап на прикладі комунального підприємства, предметом діяльності якого буде надання послуг та створення для продавців та покупців належних умов торгівлі на спеціально відведеній для цієї мети території та здійснення іншої господарської діяльності, передбаченої його статутом (комунальний ринок).

Етап 1. Визначення потреби територіальної громади у створенні комунального підприємства. Визначити таку потребу не важко — адже у разі, коли на території населеного пункту немає спеціальних місць для торгівлі продовольчими та непродовольчими товарами, очевидно, торгівля все рівно здійснюється, але у місцях, не пристосованих для цього. Така ситуація не може бути непомітною для місцевої влади, в тому числі для відповідної ради. Громадяни, фізичні особи — підприємці, юридичні особи у разі відсутності у населеному пункті місць, визначених для торгівлі, фактично вчиняють адміністративне правопорушення, передбачене ст. 160 Кодексу України про адміністративні правопорушення (торгівля з рук у невстановлених місцях — на вулицях, площах, у дворах, під'їздах, скверах та в інших невстановлених місцях). Ні для кого не секрет, що товари, що реалізуються з рук, не проходять лабораторного контролю, тому можуть бути джерелом небезпеки для споживачів.

Етап 2. Визначення доцільності та економічної обґрунтованості створення комунального підприємства, вибір місця його розташування. На цьому етапі відповідними фахівцями має бути визначено та обґрунтовано доцільність створення комунального підприємства, прогнозовано очікуваний прибуток від його діяльності та надходження відповідної частини його прибутку до місцевого бюджету. Щодо вибору місця розташування — перш за

все необхідно визначитися із земельною ділянкою, на якій планується розташування комунального підприємства.

Етап 3. Розробка проекту статуту комунального підприємства. Дуже відповідальний етап, адже він передбачає знання та дотримання цілої низки норм законодавства, зокрема, Господарського кодексу України.

Перш за все варто пригадати положення ч. 1 ст. 56 Господарського кодексу України, що регламентує загальну процедуру утворення будь-якого суб'єкта господарювання. Так, у ній міститься визначення терміну суб'єкт господарювання — господарська організація, яка може бути утворена за рішенням власника (власників) майна або уповноваженого ним (ними) органу, а у випадках, спеціально передбачених законодавством, також за рішенням інших органів, організацій і фізичних осіб шляхом заснування нової господарської організації, злиття, приєднання, виділу, поділу, перетворення діючої (діючих) господарської організації (господарських організацій) з додержанням вимог законодавства.

Норми законодавства щодо установчих документів суб'єкта господарювання містить ст. 57 Господарського кодексу України, згідно з якою установчими документами суб'єкта господарювання є рішення про його утворення або засновницький договір, а у випадках, передбачених законом, — статут (положення) суб'єкта господарювання. В установчих документах повинні бути зазначені:

1. Найменування суб'єкта господарювання
 2. Мета і предмет господарської діяльності
 3. Склад і компетенція його органів управління, порядок прийняття ними рішень
 4. Порядок формування майна, розподілу прибутків та збитків, умови його реорганізації та ліквідації, якщо інше не передбачено законом
- Статут суб'єкта господарювання повинен містити відомості про:

1. Його найменування

2. Мету і предмет діяльності
3. Розмір і порядок утворення статутного капіталу та інших фондів
4. Порядок розподілу прибутків і збитків
5. Органи управління і контролю, їх компетенцію
6. Умови реорганізації та ліквідації суб'єкта господарювання
7. інші відомості, пов'язані з особливостями організаційної форми суб'єкта господарювання, передбачені законодавством

Декілька слів слід сказати про положення Господарського кодексу України,, що регламентують організаційну структуру підприємства. Так, відповідно до ст. 64 Господарського кодексу України, підприємство може складатися з виробничих структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділень, дільниць, бригад, бюро, лабораторій тощо), а також функціональних структурних підрозділів апарату управління (управлінь, відділів, бюро, служб тощо). Функції, права та обов'язки структурних підрозділів підприємства визначаються положеннями про них, які затверджуються в порядку, визначеному статутом підприємства або іншими установчими документами. При цьому передбачається, що підприємство самостійно визначає свою організаційну структуру, встановлює чисельність працівників і штатний розпис. Підприємство має право створювати філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи, погоджуючи питання про розміщення таких підрозділів підприємства з відповідними ОМС у встановленому законодавством порядку. Такі відокремлені підрозділи не мають статусу юридичної особи і діють на основі положення про них, затвердженого підприємством. Підприємства можуть відкривати рахунки в установах банків через свої відокремлені підрозділи відповідно до Закону.

Управління підприємством. Питання регулюється ст. 65 Господарського кодексу України,, згідно з якою управління підприємством здійснюється відповідно до його установчих документів на основі поєднання

прав власника щодо господарського використання свого майна і участі в управлінні трудового колективу. Власник здійснює свої права щодо управління підприємством безпосередньо або через уповноважені ним органи відповідно до статуту підприємства чи інших установчих документів. Для керівництва господарською діяльністю підприємства власник (власники) безпосередньо або через уповноважені органи чи наглядова рада такого підприємства (у разі її утворення) призначає (обирає) керівника підприємства, який є підзвітним власнику, його уповноваженому органу чи наглядовій раді. Керівник підприємства, головний бухгалтер, члени наглядової ради (у разі її утворення), виконавчого органу та інших органів управління підприємства відповідно до статуту є посадовими особами цього підприємства. Статутом підприємства посадовими особами можуть бути визнані й інші особи. У разі найму керівника підприємства з ним укладається договір (контракт), в якому визначаються строк найму, права, обов'язки і відповідальність керівника, умови його матеріального забезпечення, умови звільнення його з посади, інші умови найму за погодженням сторін.

Майно підприємства. Відповідно до ч. 1 ст. 66 Господарського кодексу України, майно підприємства становлять виробничі і невиробничі фонди, а також інші цінності, вартість яких відображається в самостійному балансі підприємства.

Джерелами формування майна підприємства є (ч. 2 ст. 66 Господарського кодексу України,):

1. Грошові та матеріальні внески засновників
2. Доходи, одержані від реалізації продукції, послуг, інших видів господарської діяльності
3. Доходи від цінних паперів
4. Кредити банків та інших кредиторів
5. Капітальні вкладення і дотації з бюджетів

6. Майно, придбане в інших суб'єктів господарювання, організацій та громадян у встановленому законодавством порядку

7. Інші джерела, не заборонені законодавством України

Цілісний майновий комплекс підприємства визнається нерухомістю і може бути об'єктом купівлі-продажу та інших угод, на умовах і в порядку, визначених Господарським кодексом України, та законами, прийнятими відповідно до нього. Реалізація майнових прав підприємства здійснюється в порядку, встановленому Господарським кодексом України, іншими законодавчими актами України. Володіння і користування природними ресурсами підприємство здійснює в установленому законодавством порядку за плату, а у випадках, передбачених законом, — на пільгових умовах. Окрім цього, підприємство випускає, реалізує та придбаває цінні папери відповідно до законодавства України. Держава гарантує захист майнових прав підприємства, а вилучення державою у підприємства майна, що ним використовується, здійснюється лише у випадках і порядку, передбачених законом. Таким чином, ми з вами оновили у пам'яті загальні положення Господарського кодексу України, про підприємство. Далі вже будемо говорити виключно про створення, діяльність та управління комунальним унітарним підприємством. Правовий статус та основні положення про комунальне унітарне підприємство містить гл. 8 Господарського кодексу України, «Державні та комунальні унітарні підприємства». Зокрема, ч. 1 ст. 78 Господарського кодексу України, передбачає, що комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним ОМС в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Відповідно до ч. 2 вказаної статті, орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника — відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених Господарського кодексу України, та іншими законодавчими актами. Згідно з ч. 3 ст. 78 Господарського кодексу України, майно комунального унітарного підприємства перебуває у

комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить. Розмір статутного капіталу комунального унітарного підприємства визначається відповідною місцевою радою.

Статутний капітал комунального унітарного підприємства підлягає сплаті до закінчення першого року з дня державної реєстрації такого підприємства (ч. 4 ст. 78 Господарського кодексу України,).

Не менш важливий момент визначає ч. 5 цієї ж статті — найменування комунального унітарного підприємства повинно містити слова «комунальне підприємство» та вказівку на ОМС, до сфери управління якого входить дане підприємство. Тобто, якщо, наприклад, комунальне унітарне підприємство входить до сфери управління, до прикладу, Тернопільської міської ради, то його назва обов'язково має містити вказівку на цей ОМС — Комунальне підприємство “Тернопільводоканал” Тернопільської міської ради.

Етап 4. Підготовка матеріалів на розгляд профільної постійної комісії ради щодо створення комунального підприємства. Цей етап прямо залежить від положень Регламенту відповідної місцевої ради, адже вся процедура підготовки матеріалів на розгляд постійної комісії ради або пленарного засідання ради детально має бути у ньому визначена. Тому детально на цьому етапі зупинятися — справа невдячна, адже у кожній місцевій ради свій Регламент та свої особливості виконавчого апарату.

Етап 5. Отримання висновку профільної постійної комісії щодо створення комунального підприємства. Мається на увазі погодження профільною постійною комісією проекту рішення про створення комунального підприємства, проекту його статуту та, можливо, одразу й кандидатури на посаду керівника комунального підприємства. Знову ж таки, маємо брати за

основу норми Регламенту відповідної місцевої ради, а також Положення про відповідну постійну комісію ради, у яких визначено порядок попереднього розгляду постійними комісіями питань, що виносяться на розгляд пленарного засідання місцевої ради.

Етап 6. Розгляд питання про створення комунального підприємства на пленарному засіданні сесії ради. Один із найважливіших і найвідповідальніших етапів у цьому процесі, який, за умови прийняття депутатським корпусом позитивного рішення, закінчується вже фактом створення комунального підприємства.

Етап 7. Здійснення державної реєстрації комунального підприємства як юридичної особи. Реалізація цього етапу неможлива без наявності базових знань положень Закону України від 15.05.03 р. № 755-IV «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»

Етап 8. Призначення керівника комунального підприємства та укладення з ним контракту. У контексті цього етапу варто нагадати положення п. 10 ч. 4 ст. 42 Закону № 280, згідно з яким сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів. Щодо укладення контракту з керівником комунального підприємства, місцеві ради наразі користуються постановою КМУ від 19.03.93 р. № 203 «Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, що є у державній власності» та відповідними положеннями, порядками укладення контрактів з керівниками підприємств, установ, організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, затвердженими ними. До даного етапу ми повернемося в III розділі даної роботи, при розгляді

Методології аналізу комунальних підприємств на предмет публічності та прозорості.

2.2. Діяльність комунальних підприємств у сфері оприлюднення інформації про їх діяльність.

Ключові законодавчі акти та норми, які визначають процедури інформування про діяльність комунальних підприємств є досить багато. Частина з них приймає Верховна Рада України у вигляді Законів України, частина таких актів є постановами Кабінету Міністрів України, а також у разі затвердженням сесією органу місцевого самоврядування це можуть бути Рішення міських, сільських або селищних рад. До головних можна віднести наступні:

- ст. 78 Господарського Кодексу України. Визначає перелік інформації, яку зобов'язані публікувати комунальні підприємства;
- Закон України “Про відкритість використання публічних коштів”. Визначає, яку інформацію щодо публічних фінансів комунальні підприємства зобов'язані публікувати на єдиному веб-порталі використання публічних коштів (www.spending.gov.ua);
- Закон України "Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення" визначає особливості доступу до інформації про встановлення цін/тарифів, заходи з енергозбереження, формування та виконання інвестиційних програм у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення;”

- Закон України “Про доступ до публічної інформації” в частині отримання будь-якої інформації про діяльність комунального підприємства як відповідь на інформаційний запит;

- ч. 4 ст. 21 Закону України “Про інформацію” щодо того що відомості про діяльність комунальних підприємств не можуть бути віднесені до інформації з обмеженим доступом;

- Постанова Кабінету Міністрів України №835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних” визначає набори даних які зобов’язані публікувати комунальні підприємства у форматі відкритих даних.

Даний перелік не є вичерпним та може доповнюватись у зв’язку з тенденціями розвитку законодавства України, зокрема у сфері запобігання корупції, публічного менеджменту, електронного урядування, демократії та стратегічного плану розвитку України, який запропонував Кабінет Міністрів України Олексія Гончарука на початку жовтня 2019 року.

Далі хочу детально зупинитись на вищезгаданих нормативно-правових актах та з’ясувати у якій частині кожен з них регулює діяльність комунальних підприємств в сфері прозорості та публічності. Зокрема :

1) ст. 78 Господарського Кодексу України. Господарський кодекс України є тим Законом, що встановлює практичну основу діяльності комунального підприємства, окреслює рамки його діяльності та визначає вичерпний перелік інформації що вимагається до публікації комунальними підприємствами, а саме ч.8 ст.78 Господарського Кодексу України. Дана стаття визначає наступні блоки інформації що зобов’язані публікувати комунальні підприємства інформацію на своєму веб-сайті або на сайті органу місцевого самоврядування. Згідно п.8 ст. 78 Господарського Кодексу України:

“Комунальне унітарне підприємство оприлюднює інформацію про свою діяльність, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на

власній веб-сторінці (веб-сайті) або на офіційному веб-сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством, у строки та в порядку, визначені рішенням відповідної місцевої ради. Доступ до таких веб-сторінок та веб-сайтів є цілодобовим і безоплатним."

Обов'язковому оприлюдненню підлягає така інформація:

- цілі діяльності комунального унітарного підприємства;
- квартальна, річна фінансова звітність комунального унітарного підприємства за останні три роки, включаючи (за наявності) видатки на виконання некомерційних цілей державної політики та джерела їх фінансування;
- аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності комунального унітарного підприємства за останні три роки, якщо аудит проводився відповідно до вимоги Закону або за рішенням наглядової ради комунального унітарного підприємства (у разі її утворення) або суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством;
- статут комунального унітарного підприємства у чинній редакції, а також у редакціях, що діяли раніше;
- біографічна довідка (включаючи професійну характеристику) керівника комунального унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних);
- біографічні довідки (включаючи професійні характеристики) членів наглядової ради (у разі її утворення) комунального унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних), принципи їх добору, їхнє членство у наглядових радах інших суб'єктів господарювання, а також
- зазначається, хто із членів наглядової ради комунального унітарного підприємства є незалежним;

- річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) комунального унітарного підприємства;
- структура, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради комунального унітарного підприємства, включаючи компенсаційні пакети і додаткові блага, які вони отримують (або на отримання яких мають право) під час виконання посадових обов'язків, а також у зв'язку із звільненням;
- рішення суб'єкта управління об'єктами комунальної власності щодо комунального унітарного підприємства;
- опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності комунального унітарного підприємства, та заходи щодо управління такими ризиками;
- відомості про договори, учасником яких є комунальне унітарне підприємство, інформація про які підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України "Про відкритість використання публічних коштів";
- інформація про операції та зобов'язання комунального унітарного підприємства з державним та/або місцевим бюджетом, державними та/або місцевими установами, підприємствами та організаціями, включаючи договірні зобов'язання комунального унітарного підприємства (фінансові та не фінансові), що виникають у результаті державно-приватного партнерства.
- Комунальне унітарне підприємство оприлюднює річну фінансову звітність разом з аудиторським висновком щодо неї, якщо аудит проводився відповідно до вимоги Закону або за рішенням наглядової ради комунального унітарного підприємства (у разі її утворення) або суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством до 30 квітня року, що настає за звітним періодом.

- Відповідальність за оприлюднення та достовірність інформації, визначеної цією статтею, несе керівник комунального унітарного підприємства відповідно до законів України та умов укладеного з ним контракту.

На мою думку даний перелік є основною базою публічної інформації про діяльність комунальних підприємств по оприлюдненню інформації щодо їх діяльності.

2) Закон України “Про відкритість використання публічних коштів”

Закон України “Про відкритість використання публічних коштів” визначає, яку інформацію щодо публічних фінансів комунальні підприємства зобов’язані публікувати на єдиному веб-порталі використання публічних коштів (www.spending.gov.ua). Даний Закон визначає комунальні підприємства як один з суб’єктів цього Закону та згідно його ст. 3 “Зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, та строки її оприлюднення” визначає порядок та процедури публікації інформації про використання публічних коштів.

3) Закон України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення»

Даний Закон України визначає інформацію та особливості доступу споживачів до інформації про встановлення цін/тарифів, заходи з енергозбереження, формування та виконання інвестиційних програм у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення. п. 1 ст. 1 даного Закону визначає Види інформації, доступ до якої забезпечується споживачам а у ст. 2-4 даного Закону

визначаються порядок, форма та процедура забезпечення безкоштовного доступу до інформації визначеної п1.ст 1 даного Закону.

Також варто зазначити, що даний закон застосовується лише до окремих видів комунальних підприємств, які надають послуги у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення" визначає особливості доступу до інформації про встановлення цін/тарифів, заходи з енергозбереження, формування та виконання інвестиційних програм у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення.

4) Закон України “Про доступ до публічної інформації”

Даний закон встановлює право кожного громадянина звернутись з інформаційним запитом до комунального підприємства або до органу місцевого самоврядування, який його заснував або виконує контроль за його діяльністю.

Варто зазначити, що комунальні підприємства прямо не визначається законом як суб’єкти закону. Але згідно логіки закону, його норм та чинного законодавства України комунальні підприємства також зобов’язані виконувати норми даного закону на рівні з іншими суб’єктами даного Закону. У підтвердження даного твердження є Постанова Верховного суду України від 14 березня 2018 року у справі №815/1216/16 в рамках провадження №К/9901/6779/18 щодо позову громадянина проти комунального підприємства м. Одеса, де за позовом громадянину було відмовлено в наданні інформації щодо штату комунального підприємства. Натомість Верховний суд враховуючи норми чинного законодавства, зокрема ст. 19 та ст 40 Конституції України , норм Закону України “Про інформацію” та Закону України “Про доступ до публічної інформації” визначив що комунальне підприємство є суб’єктом Закону України про “Доступ до публічної інформації.

5) ч. 4 ст. 21 Закону України “Про інформацію”

Даний Закон в п5. ч. 4 ст. 21 визначає комунальні унітарні підприємства як такі установи, які не можуть бути віднесені до суб’єктів та інформації що вони продукують у своїй діяльності, щодо яких може бути встановлено гриф “Інформація з обмеженим доступом”.

б) Постанова Кабінету Міністрів України №835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”

Дана постанова Кабінету міністрів була прийнята 21 жовтня 2015 року. На даний момент було проведено два оновлення даної постанови та на даний момент діє третя редакція від 05 червня 2019 року. Дана постанова була створення відповідно до та на виконання статті 10-1 Закону України “Про доступ до публічної інформації” – “Публічна інформація у формі відкритих даних”. Дана стаття визначає та встановлює норму щодо опублікування інформації у форматі відкритих даних, а постанова №835 Кабінету Міністрів України встановлює порядок, форму, місце та вичерпний перелік розпорядників та набори даних що обов’язкові до оприлюднення. Для забезпечення виконання вищезгаданої статті та дано постанови створено окремий веб-портал Відкритих даних (www.Data.gov.ua). Комунальні підприємства, як розпорядники бюджетних коштів також підпадають під визначення суб’єктів Закону України “Про доступ до публічної інформації” як ми вже з’ясували вище, та постанови Кабінету міністрів України №835 в редакції 05.06.2019 року.

Окремо слід зазначити що за визначенням даної постанови, а саме ст. 21 “Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”, що його запроваджує дана постанова, каже :

“Реєстр оприлюднених наборів даних розміщується в одному з таких відкритих машиночитних форматів з метою повторного використання: CSV, XML, JSON, RDFa, HTML Microdata або інших аналогічних форматах.”

Також додатком до вищезгаданого положення є - “Перелік наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”. У даному переліку встановлюється наступне:

- Перелік усіх суб’єктів які повинні виконувати вимоги ст 10 Закону України “Про доступ до публічної інформації” та Постанови Кабінету Міністрів України №835
- Перелік наборів даних, що повинні бути опубліковані
- Терміни для опублікування тих чи інших наборів даних.

2.3. Крайні практики, що застосовувались органами місцевого самоврядування щодо оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств.

Комунальні підприємства в Україні зобов’язані публікувати інформацію щодо своєї діяльності в межах вимог законодавства. Проте є ряд блоків інформації що є надзвичайно необхідними для опублікування а також хороші практики публікації інформації, що не вимагається законом проте дозволяють створити зручні умови користування послугами комунальних підприємств для громадян. Тож хочемо навести найкращі на нашу думку види опублікування інформації, або дії органів місцевого самоврядування, що ведуть до створення прозорого, публічного та зручного користування послугами цих підприємств:

1) Оприлюднення інформації про перелік послуг із зазначенням вартості таких послуг.

У своїй діяльності комунальні підприємства не лише управляють комунальним майном міста, а й надають послуги для жителів громади, яка створила дане комунальне підприємство. Відповідно в інтересах комунальних підприємств оприлюднювати на своєму сайті або у разі його відсутності на сайті органу місцевого самоврядування, який його створив, інформацію з повним переліком послуг, яке надає кп із зазначенням їх вартості. Даний блок

інформації не вимагається до опублікування згідно законодавства, проте якщо розглядати комунальне підприємство як бізнес-організацій, в її інтересах спрощувати доступ до інформації для потенційних замовників послуг.

2) Забезпечення можливість надіслати скаргу, звернення або пропозицію в електронному форматі.

Оскільки комунальні підприємства працюють для надання певних послуг чи благ для жителів громади, то критично необхідно мати зворотній зв'язок з кінцевим бенефіціаром роботи комунального підприємства. Формат даного зворотного зв'язку може бути різним, але повинен виконувати функцію донесення інформації від споживача послуг до його надавача. Це дозволить враховувати побажання цільової аудиторії, попит на певну послугу та розуміти необхідність надання тих чи інших послуг.

Один з найбільш простих методів зворотного зв'язку є електронна скринька комунального підприємства, але даний метод має декілька недоліків. На мою думку один з найбільших недоліків є відсутність можливості відслідкувати стан дослідження чи виконання того чи іншого звернення чи скарги або повідомлення про проблему.

Одним з прикладів даного способу є комунальне підприємство “Водоканал” Житомирської міської ради. Сервіс даного КП дозволяє залишити скаргу та бачити в реальному часі стан її дослідження чи виконання.

3) Забезпечення призначення керівника підприємства на конкурсній основі.

Згідно чинного законодавства керівники комунальних підприємств призначаються органом місцевого самоврядування на основі укладання контракту. Даний спосіб призначення керівника на мою думку несе певні ризики, як наприклад корупційні ризики, відсутність управлінських умінь, некомпетентність в відповідній тематиці, неефективність роботи підприємства, та ряд інших.

Даним ризикам можливо запобігти за допомогою механізму призначення керівника комунального підприємства за допомогою відкритого та прозорого конкурсу на дану посаду. Чинне законодавство дозволяє реалізувати даний механізм наступним чином:

Орган місцевого самоврядування в рамках своїх повноважень проводить конкурс серед кандидатів, які відповідають вимогам, встановленим конкурсною комісією. Кандидат, який обирається згідно конкурсу, призначається Головою органу місцевого самоврядування, згідно з законом.

Даний механізм активно використовується Київською міською державною адміністрацією, та в м. Тернопіль.

4) Використання системи «ProZorro.Продажі».

Комунальне майно може бути продане та здане в оренду фізичним чи юридичним особам для отримання прибутку органом місцевого самоврядування. Зазвичай, якщо розглядати правове поле України до 2016 року, в українській практиці таке майно продавалось або здавалось в оренду не публічно та не прозоро. Ціни на таке майно не завжди відповідали ринковій ціні і відповідно орган місцевого самоврядування зазнавав фінансових втрат від реалізації даного майна.

Використання системи електронних торгів “Prozorro.Продажі” дає можливість створити конкурентну площадку, де бажають взяти в оренду або купити комунальне майно, можуть торгуватись, від чого органи місцевого самоврядування можуть отримати додаткові фінансові ресурси для реалізації своїх завдань. Окремою темою є запобігання корупційних ризиків при продажі комунального майна за допомогою використання таких аукціонних майданчиків.

Висновок до розділу 2.

Регулювання діяльності комунальних підприємств здійснюється державою шляхом прийняття Законів України. Законодавство, як суб'єкт, що

регулює суспільні відносини, є динамічним та постійно розвивається. Сфера публічності та прозорості в Україні набула значного інтересу в кінці 10-х років ХХІ ст. Окремо слід виділити події 2013-2014 років, які отримали визначення як «Революція Гідності», що розпочали відповідні процеси в Україні по розвитку та еволюції громадянського суспільства в Україні. Основними принципами розвитку країни були обрані принципи «Правової держави». Згідно даних принципів, основною формою взаємодії громадянина та держави є договір а Конституція є найвищою формою договору. Після «Революції Гідності» суспільний запит до еволюції законодавства став надзвичайно великим, в тому числі в сфері публічності та прозорості. Верховна рада 8 скликання стала в авангард продукування антикорупційного законодавства, сфери прозорості та публічності, переходу від кількісної до якісної форми управління державою. Оцінювати результати законотворчого процесу на даний момент можна, але на мою думку, дані результати слід розглядати в комплексі та в більшому проміжку часу ніж одна каденція законотворчого органу країни.

Щодо аналізу тих Законів, що приймались в сфері публічності та прозорості комунальних підприємств, хочу зазначити що Законодавець підійшов якісно та відповідально, але без стратегічного бачення розвитку держави.

До Законів України, що в сукупності регулюють діяльність комунальних підприємств можна віднести наступні:

- ст. 78 Господарського Кодексу України
- Закон України “Про відкритість використання публічних коштів”.
- Закон України "Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення"
- Закон України “Про доступ до публічної інформації

- ч. 4 ст. 21 Закону України “Про інформацію
- Постанова Кабінету Міністрів України №835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Окремо слід відзначити ст. 78 Господарського кодексу України, яка є основою існування такої юридичної особи, як комунальне підприємство, встановлюючи основні процедури, правила, вимоги та норми створення, діяльності та ліквідації таких підприємств.

Перелік Законів, що наводився вище, визначає перелік блоків інформації, що вимагається до опублікування, але не визначає стратегічного напрямку розвитку інституту комунальних підприємств. Встановлюється норма публікування інформації заради публікування інформації, що на мою думку, є негативним наслідком прийнятих Законів.

Як виключення можна зазначити Постанову Кабінету Міністрів України №835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”, яка направлена на створення бази для розробки продуктів на основі відкритих даних.

В цілому законодавство України в сфері публічності та прозорості є достатньо визначеним та якісним для створення середовища відкритої діяльності комунальних підприємств.

Для створення прозорого та ефективного управління та діяльності комунального підприємства слід застосовувати наступні практики, що діють в різних містах України:

- 1) Оприлюднення інформації про перелік послуг із зазначенням вартості таких послуг.
- 2) Забезпечення можливості надіслати скаргу, звернення або пропозицію в електронному форматі.

3) Забезпечення призначення керівника підприємства на конкурсній основі.

4) Використання системи «ProZorro.Продажі» для продажу або здачі в оренду комунального майна.

РОЗДІЛ 3

ДОСЛІДЖЕННЯ, АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ В РІЗНИХ МІСТАХ УКРАЇНИ.

3.1. Методологія оцінки прозорості та публічності комунальних підприємств

Використовуючи свій практичний досвід в громадській організації “Центр громадського моніторингу та аналітики” можу відзначити декілька проблем в сфері діяльності комунальних підприємств. Зокрема, в ході нашої роботи було виявленого низький рівень публічності та підзвітності комунальних підприємств, який призводить до неефективного використання публічних коштів (бюджетних коштів та доходів підприємства), високих корупційних ризиків та неякісного виконання робіт чи надання послуг громадянам.

У зв’язку з тим, що питання публічності та підзвітності КП регулюють різні законодавчі акти, переважно органів місцевого самоврядування відсутній єдиний локальний нормативно-правовий акт, який стандартизує оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств. Тому вважаємо за необхідне прийняття такого документу, який має назву «Порядок інформування про діяльність комунальних підприємств» (Додаток 1). Проект даного документу розроблений авторським колективом Методології дослідження прозорості та публічності комунальних підприємств. Даний документ повинен прийматись депутатами органу місцевого самоврядування на сесійному засіданні. Ним визначається місце публікування інформації, її форма, зміст та обсяг. Оскільки основою даного документу є законодавство України, яке встановлює мінімум, то даний акт розширює та доповнює національне законодавство що дозволяє значно покращити прозорість та публічність комунальних підприємств.

Станом на сьогодні відсутня об'єктивна інформація про стан виконання комунальними підприємства ключових норм законодавства та впровадження кращих практик публічності їхньої діяльності.

В рамках діяльності в громадській організації “Центр громадського моніторингу та аналітики” автор роботи спільно з експертом політичної освіти Тарасом Случиком розробили універсальну методологію, за якою можна провести дослідження комунальних підприємств та органів місцевого самоврядування в будь-якому місті України.

Методологія оцінки публічності та прозорості КП складається з систематизованих індикаторів, розроблених на основі чинних законодавчих норм та кращих практик щодо публічності, підзвітності та організації управлінського процесу.

Об'єктом дослідження є діяльність комунальних підприємств, а предметом дослідження - рівень їхньої публічності та підзвітності.

Особливістю методології є загальнодоступність та універсальність, що дозволяє використовувати її по всій території України.

Для роботи з даною методологією необхідно ознайомитись з нормами ЗУ «Про доступ до публічної інформації» та ЗУ «Про інформацію», оскільки частина критеріїв базується на отримані інформації шляхом інформаційного запиту.

Комунальне підприємство за визначеними індикаторами оцінюється бальною системою відповідно до отриманої інформації шляхом аналізу офіційного веб-сайту КП та органу місцевого самоврядування, нормативно-правових актів, відповідей на запити на інформацію та моніторингу державних веб-сайтів (www.spending.gov.ua та www.prozorro.gov.ua).

Методологія складається з 25 індикаторів з яких 13 індикаторів сформовані на основі чинного законодавства та 12 індикаторів створені на основі кращих практик публічності та прозорості, які ми, як автори методології, рекомендуємо до використання комунальними підприємствами.

За визначеними індикаторами комунальне підприємство може отримати оцінку за двома системами оцінювання:

1- оцінка за загальною системою.

Включає усі 25 індикаторів, та встановлює максимальний бал у 60 пунктів.

2- оцінка за індикаторами що базуються на законодавстві у сфері прозорості та публічності комунальних підприємств. Згідно даної системи оцінювання максимальний бал встановлено в 30 пунктів.

Для встановлення об'єктивного та рівноважного оцінювання кожен індикатор має окрему вагу в розмірі максимального балу. Кожен індикатор має визначені обсяги, форми або якість оприлюдненої інформації, і відповідно, градацію оцінки від 0 балів до 2 або 3 балів в залежності від ваги кожного індикатора. Для прикладу індикатор № 16 визначає публікацію річних фінансових звітів комунальних підприємств, і за його повне виконання комунальне підприємство отримує 3 бали. Індикатор № 5 визначає оприлюднення біографічної довідки керівника комунального підприємства та за його повне виконання максимальний бал встановлений в розмірі 1. Даний розподіл балів дозволяє встановити вагу кожного індикатора в залежності від складності його виконання та об'єму інформації що необхідно оприлюднити.

Індикатори методології:

Нижче наведені індикатори методології та короткий опис. В тексті “комунальне підприємство вжито в аббревіатурі “КП”.

1. Інформація для комунікації з КП: 1) контактний номер телефону КП; 2) електронна пошта; 3) поштова адреса; 4) сторінка у соціальних мережах.

Індикатор вимірює, якими зручними способами громадянин може зв'язатись із підприємством чи його керівництвом. Для цього варто проаналізувати офіційні веб-сайти міської ради та комунальних підприємств.

2. Оприлюднено цілі діяльності КП та стан їхнього досягнення.

Індикатор вимірює, чи чітко визначено цілі діяльності комунального підприємства та чи є можливість відстежувати їх досягнення. Цей індикатор частково вимірює якість та ефективність налагодження управлінських процесів. Оприлюднювати відповідну інформацію на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування чи веб-сайті підприємства зобов'язує ч.8. ст. 78 Господарського кодексу України.

3. Оприлюднено повний перелік послуг та робіт, які надає та виконує КП.

Індикатор вимірює, чи можна в мережі Інтернет отримати інформацію про вичерпний перелік послуг чи робіт, які надає та виконує підприємство, не вивчаючи копію його Статуту чи інформації з державних реєстрів.

4. Оприлюднено в зрозумілому та доступному форматі порядок/процедури/складові формування тарифів на послуги/роботи, які надає КП.

Індикатор вимірює, чи оприлюднено детальну інформацію про те, як та на підставі чого формується вартість послуг, робіт чи товарів, які створює КП у своїй діяльності. Для підприємств, які постачають електричну енергію, природний газ, теплопостачанням, централізованим постачанням гарячої води, займаються централізованим водопостачанням та водовідведенням є обов'язком оприлюднювати відповідну інформацію на виконання Закону України "Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення". Проте таку інформацію має оприлюднювати кожне підприємство громади як елемент підзвітності та публічності.

5. Оприлюднена біографічна довідка керівництва КП.

Індикатор вимірює, чи мають можливість жителі громади в зручний спосіб отримати інформацію про досвід та професійні якості керівництва

підприємства. Оприлюднювати відповідну інформацію на офіційному веб-сайті ради чи КП зобов'язує ч. 8. ст. 78 Господарського кодексу України.

6. Оприлюднено річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) КП.

Індикатор вимірює, чи можуть жителі громади отримати офіційний документ про конкретну діяльність керівника підприємства, досягнення ним поставлених цілей та завдань перед підприємством. Варто звернути увагу, що звіт про діяльність керівника підприємства та звіт про діяльність підприємства - це різні документи. Відповідний звіт керівника комунальне підприємство зобов'язане оприлюднювати на офіційному веб-сайті ради чи веб-сайті підприємства на виконання ч. 8 ст. 78 Господарського кодексу України.

7. Є можливість надіслати скаргу/звернення/пропозицію в електронному форматі.

Індикатор вимірює, чи мають можливість жителі громади зручно та просто надіслати офіційне звернення до підприємства в мережі Інтернет та відстежити його статус on-line. Переважно такі інтернет-приймальні функціонують на офіційних веб-сайтах комунальних підприємств.

8. Оприлюднено штатний розпис та штатний розклад КП.

Індикатор вимірює, чи оприлюднює підприємство детальну інформацію про структуру компанії, чисельність відділів, співробітників, а також розмір їхньої заробітної плати. Для визначення цього індикатора слід проаналізувати офіційні веб-сайти підприємства та місцевої ради.

9. Оприлюднено опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності КП, і заходи щодо управління такими ризиками.

Індикатор вимірює якість управлінських кадрів у комунальному підприємстві та частково визначає, чи запроваджені найкращі практики управління для реалізації в корпоративному секторі. Відповідна інформація

обов'язково повинна бути оприлюднена на офіційному веб-сайті ради чи веб-сайті підприємства на виконання ч. 8 ст. 78 Господарського кодексу України.

10. Оприлюднено чинну редакцію статуту КП.

Статут є основним документом, яким керується підприємство у своїй діяльності. Цей документ може змінюватись рішенням сесії ради. Відповідно, легкий та зручний доступ до чинної редакції документу на офіційному веб-сайті громади чи підприємства є вимогою ч. 8 ст. 78 Господарського кодексу України.

11. Керівник КП призначається на конкурсних засадах.

У випадку, якщо голова громади призначає керівника підприємства за результатами публічного та чесного конкурсу, зменшується ризик політичної корупції та зростає ймовірність відбору найкращого претендента на відповідну посаду. Для організації відповідного конкурсу органи місцевого самоврядування переважно затверджують чи ухвалюють відповідний нормативно-правовий акт, який детально описує процедуру конкурсу. Варто надіслати запит на інформацію до органу місцевого самоврядування для того, щоб отримати достовірну інформацію про засади призначення керівника підприємства. Зокрема, керівники КП Київської міської ради призначаються за підсумками проведеного конкурсу.

12. В КП утворено наглядову раду за участі незалежних членів.

Наглядова рада - колегіальний орган управління комунальним підприємством, який можуть утворювати органи місцевого самоврядування. Утворення наглядових рад за участі незалежних членів є одним із етапів запровадження корпоративного управління на комунальних та державних підприємствах. Для отримання достовірної інформації про склад наглядової ради надішліть запит на інформацію до органу місцевого самоврядування. Утворення відповідних колегіальних органів управління передбачено ч. 7 ст. 78 Господарського кодексу України.

13. Оприлюднено структуру, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради комунального унітарного підприємства, включаючи компенсаційні пакети і додаткові блага, які вони отримують (або на отримання яких мають право) під час виконання посадових обов'язків, а також у зв'язку із звільненням.

Індикатор визначає прозорість формування винагороди керівника комунального підприємства. Відповідну інформацію зобов'язані оприлюднювати комунальні підприємства на офіційних веб-сайтах місцевих рад чи на офіційних веб-сайтах підприємства на виконання ч. 8 ст. 78 Господарського кодексу України.

14. Визначено ключові показники результативності/ефективності КП.

Чітко визначені ключові показники ефективності/результативності дозволяють вдосконалити управління підприємством та його підзвітність. Щоб дізнатись, чи визначені такі показники в підприємстві громади, потрібно надіслати запит на інформацію чи вивчити офіційні документи органу місцевого самоврядування та комунального підприємства.

15. Запроваджена система управління ризиками в КП.

Індикатор визначає запровадження одного з принципів корпоративного управління, який передбачений в “Guide to Corporate Governance Practices in the European Union” та принципах корпоративного управління в G20. Можна дізнатися, чи система запроваджена, надіславши запит на інформацію органу місцевого самоврядування або комунальному підприємству.

16. Оприлюднено річні фінансові звіти КП в машиночитному форматі.

Індикатор визначає, чи оприлюднює КП у форматі відкритих даних (машиночитному форматі) фінансові звіти, зокрема звіт про фінансові результати та балансовий звіт. На виконання ч. 8 ст. 78 Господарського кодексу

України підприємства зобов'язані оприлюднювати копії звітів на своєму офіційному веб-сайті або на веб-сайті місцевої ради.

17. Проведено зовнішній незалежний аудит консолідованої фінансової звітності КП за минулий рік та за результатами оприлюднено звіт і висновок

Проведення зовнішнього незалежного аудиту та оприлюднення звіту за підсумками - це єдиний інструмент, який дозволяє визначити реальний стан справ у підприємстві. У разі здійснення такого аудиту, підприємство або місцева рада зобов'язана оприлюднити його результати на офіційних веб-сайтах на виконання ч. 8 ст. 78 Господарського кодексу України.

18. Здійснення допорогових закупівель з очікуваною вартістю від 50 тис. грн. врегульовано відповідним нормативно-правовим актом та їх проведення через електронну систему публічних закупівель "ProZorro".

Зниження "порогів" при проведенні закупівель є одним із найефективніших механізмів запобігання корупції в публічних закупівлях та економії публічних коштів. Відповідні рішення ухвалені в Івано-Франківську, Маріуполі, Дніпрі та інших містах України. Оцінити індикатор можна за допомогою запиту на інформацію, вивчивши офіційні документи та перевіrivши, як відбуваються закупівлі в системі публічних закупівель "ProZorro".

19. Запроваджено систему ризик-індикаторів для публічних закупівель в КП.

Запровадження системи ризик-індикаторів для публічних закупівель підвищує ефективність їх проведення та мінімізує ризик неефективного використання публічних коштів. Для того, щоб визначити бал для індикатора потрібно, написати запит на інформацію органу місцевого самоврядування та підприємству.

20. КП підключене до системи моніторингу закупівель DoZorro.

Підключення до системи забезпечує реакцію замовників на зворотній зв'язок від учасників та ефективний громадський контроль за проведенням закупівель. Перелік замовників, які підключені до системи моніторингу, можна знайти на веб-порталі <https://dozorro.org>. На порталі зареєстровані десятки замовників з різних сфер.

21. Продаж та оренда майна КП відбувається через систему ProZorro.Продажі.

Система ProZorro.Продажі дозволяє продавати чи здавати в оренду майно через електронні аукціони, що сприяє збільшенню доходів через забезпечення конкуренції. Для того, щоб визначити бал по цьому індикатору варто надіслати запит на інформацію, проаналізувати отримані документи та систему "ProZorro.Продажі".

22. КП створило кабінет користувача і регулярно звітує на www.spending.gov.ua

На виконання ч. 1 ст. 3 ЗУ "Про відкритість використання публічних коштів" комунальні підприємства зобов'язані звітувати на веб-порталі про використання публічних коштів. Для визначення балів потрібно знайти кабінет розпорядника коштів та проаналізувати, чи звітує підприємство.

23. Оприлюднено детальний звіт про використання коштів статутного капіталу КП.

Органи місцевого самоврядування регулярно збільшують статутний капітал комунальних підприємств. Для ефективного контролю за використанням коштів, переданих до статутного капіталу, місцеві ради можуть розглядати на сесії детальний звіт про використання коштів із такого капіталу. Для визначення балів потрібно надіслати запит на інформацію щодо того, чи такий звіт розглядається на сесії місцевої ради.

24. Оприлюднено інформацію про операції та зобов'язання КП з державним та/або місцевим бюджетом, державними та/або місцевими установами, підприємствами та організаціями, включаючи договірні

зобов'язання комунального унітарного підприємства (фінансові та нефінансові), що виникають у результаті державно-приватного партнерства у машиночитному форматі.

На виконання п. 1 ч. 1 ст. 3 ЗУ "Про відкритість використання публічних коштів" підприємства громади зобов'язані публікувати інформацію про всі операції та зобов'язання КП з державним чи місцевим бюджетом у своєму кабінеті на веб-порталі використання публічних коштів <https://spending.gov.ua>. Для визначення балів слід проаналізувати кабінет відповідного КП на веб-порталі використання публічних коштів.

25. Оприлюднено реєстр боргових зобов'язань КП у машиночитному форматі.

На виконання Постанови КМУ №835 підприємства зобов'язані оприлюднювати відповідний реєстр на веб-порталі www.data.gov.ua. Для визначення балів потрібно проаналізувати інформацію на веб-порталі www.data.gov.ua чи оприлюднений відповідний реєстр.

3.2. Результати аналізу комунальних підприємств м. Тернопіль у 2018 та 2019 роках

Використовуючи Методологію аналізу прозорості та публічності комунальних підприємств, що була розроблена мною у співавторстві з Тарасом Случиком, експертом Інституту політичної освіти, мною було проведено аналіз комунальних підприємств міста Тернопіль у вересні 2018 року у рамках діяльності проекту "Центр громадського контролю Дій!-Тернопіль", що реалізує громадська організація "Центр громадського моніторингу та аналітики". Даний аналіз проводився з метою встановити незалежну та об'єктивну оцінку рівня прозорості та публічності комунальних підприємств, а саме рівень виконання ними законодавства в даній сфері, а за результатами дослідження розробити індивідуальні рекомендації для комунальних

підприємств, їх керівників та органу місцевого самоврядування з вичерпним переліком норм Законів України, які не виконують дані підприємства.

Аналіз комунальних підприємств у 2018 році

Даний аналіз базувався на принципах об'єктивності, незаангажованості, професійності та відкритості. Результати даного аналізу були представлені для громади та ЗМІ м. Тернопіль у жовтні 2018 року.

Для встановлення кількості комунальних підприємств було використано інструмент інформаційного запиту, що передбачений Законом України “Про доступ до публічної інформації”. Згідно відповіді на інформаційний запит від Тернопільської міської ради було встановлено існування 24 комунальних підприємств.

Згідно проведеного аналізу кожне підприємство отримало відповідний бал за кожен індикатор методології. Відповідно встановлено значення від 0 до 3 балів відповідного індикатора (Таблиця 1).

На основі даних значень було сформовано рейтинг комунальних підприємств (Таблиця 2.) відповідно до балів, що були отримані комунальними підприємствами враховуючи 25 індикаторів методології. Оцінювання комунальних підприємств проводилось за двома системами оцінювання. Перша- включає усі 25 індикаторів, друга – включає 13 індикаторів, базою для яких є вимоги законодавства. Згідно першої системи максимальний бал – 60, а гідно другої – 30.

В даній таблиці рядки, які відмічені блакитним кольором вказують на оцінки за нормативні індикатори, що базуються на вимогах законодавства.

Таблиця 1. (матеріали з опублікованого дослідження ГО «Центр громадського моніторингу та аналітики»)

Індикатори	КП "Земельно-кадастрове бюро"	КП ТМР "Масив"	КП теплових мереж ТМР "Тернопіль міськст епло комуненерго"	КП "Тернопіль міськст світло"	КП "Тернопіль вод оканал"	СКП "Ритуальна служба"
1	2	0	2	2	2	2
2	2	0	2	2	2	2
3	0	0	2	2	2	2
4	2	0	3	0	3	3
5	1	0	1	1	1	1
6	0	0	0	2	2	0
7	1	0	1	3	2	1
8	0	0	0	0	2	0
9	0	0	0	0	2	2
10	1	0	1	1	1	1
11	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	0	0	0
13	3	0	0	3	3	3
14	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0
16	1	0	3	1	3	3
17	0	0	3	0	3	0

18	3	3	3	3	3	3
19	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0
21	0	0	0	0	0	0
22	0	0	0	3	0	3
23	0	0	0	0	0	0
24	0	0	2	2	2	0
25	0	0	2	0	2	2
Бал за індиктори на законах	10	0	17	15	24	20
Загальний бал	16	3	25	25	35	28

Індиктори	КП "Міськшлях рембуд"	КП ТМР "Екоресурси"	КП "Об'єднання парків культури і відпочинку м. Тернополя"	КП "Палац кіно"	КП "Місто"	КП фірма "Тернопіль Будінвест замовник"
1	2	2	2	2	2	1
2	2	2	2	2	2	0
3	0	0	2	0	2	1
4	3	0	0	0	3	3
5	1	1	1	1	1	0
6	2	2	2	0	0	0
7	1	1	1	0	1	0
8	0	0	0	0	0	0
9	2	0	2	0	0	0
10	1	1	1	1	0	0
11	0	0	3	3	0	0
12	0	0	0	0	0	0
13	3	3	0	3	3	0
14	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0
16	1	1	1	1	1	0
17	2	0	0	0	0	0

18	3	3	3	3	3	3	
19	0	0	0	0	0	0	
20	0	0	0	0	0	0	
21	0	0	0	0	0	0	
22	0	3	0	3	0	0	
23	0	0	0	0	0	0	
24	0	0	2	2	0	0	
25	0	0	1	1	0	0	
Бал за індиктори на законах	17	13	10	14	0	1	3
Заг альний бал	23	19	23	22	8	1	8

Індиктори	КП "Еней"	КП "Підприємствоматеріальнотехнічного забезпечення"	КП "Тернопільський центр дозвілля і молодіжних ініціатив ім.Довженка"	КП "Тернопільський міський стадіон"	КП "ФК "Тернопіль"	КП "Тернопіль електротранс"
1	2	2	2	2	2	2
2	2	2	2	0	0	2
3	2	0	0	0	0	2
4	0	0	3	0	0	3
5	1	1	1	1	1	1
6	0	2	2	0	0	0
7	1	1	3	1	1	1
8	0	0	0	0	0	0
9	2	2	0	0	0	0
10	1	1	1	1	0	1
11	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	0	0	0
13	0	3	3	3	3	0
14	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0
16	1	1	3	1	1	2
17	0	0	3	0	0	0
18	3	3	3	3	3	3
19	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0
21	0	0	0	0	0	0
22	0	0	0	3	0	3
23	0	0	0	0	0	0
24	0	0	2	2	0	2
25	1	1	0	0	1	1
Бал за індиктори на законах	8	13	20	11	6	15
Загальний бал	16	19	28	17	12	23

Індиктори	КП "Міськавтотранс"	КП "Автошкола "Міськавтотранс"	КП ТМР "ТернопільІнтерАвіа"	КП ТМР "Парк Загребелля"	КП "Міське бюро технічної інвентаризації"	КП "Туристично-інформаційний центр міста Тернополя"
1	2	2	2	2	2	2
2	0	2	2	0	2	0
3	2	2	2	2	2	0
4	0	0	0	3	0	0
5	1	1	1	1	1	1
6	0	0	0	0	0	0
7	2	1	1	1	1	2
8	0	0	0	0	0	0
9	0	0	2	0	0	0
10	1	1	2	1	1	1
11	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	0	0	0
13	3	3	3	3	0	3
14	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0
16	1	1	1	1	1	3
17	0	0	0	0	0	2
18	3	3	3	3	3	3
19	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0
21	0	0	0	0	0	0
22	3	3	0	0	0	0
23	0	0	0	0	0	0
24	2	0	0	0	0	0
25	0	0	0	2	0	1
Бал за індиктори на законах	11	11	11	11	5	11
Загальний бал	20	19	19	19	13	18

Індиктори	Суми балів за одним індикатором	Максимальна кількість балів
1	45	48
2	34	48
3	27	48

п/п	Назва комунального підприємства	Загальний бал за методологією	Бал за нормативні індиктори
0	КП "Тернопільводоканал"	35	24
7	СКП "Ритуальна служба"	28	20
8	КП "Тернопільський центр дозвілля і молодіжних ініціатив ім.Довженка"	28	20
9	КП теплових мереж ТМР "Тернопільське тепло комун енерге"	25	17
10	КП "Тернопільське світло"	25	15
11	КП "Міський шляхрембуд"	23	17
12	КП "Об'єднання парків культури і відпочинку м. Тернополя"	23	10
13	КП "Тернопільелектротранс"	23	15
14	КП "Палац кіно"	22	14
15	КП "Міська автотрасн"	20	11
16	КП ТМР "Екоресурси"	19	13
17	КП "Підприємство матеріально-технічного забезпечення"	19	13
18	КП ТМР "ТернопільІнтерАвіа"	19	11
19	КП ТМР "Парк Загребелля"	19	11
20	КП "Автошкола "Міська автотранс"	19	11
21	КП "Міська автотранс"	18	10
22	КП "Міський туристично-інформаційний центр міста Тернополя"	18	11
23	КП "Тернопільський міський стадіон"	17	11
24	КП "Земельно-кадастрове бюро"	16	10
25	КП "Еней"	16	8

1	КП "Міське бюро технічної інвентаризації"	13	5
2	КП "ФК "Тернопіль"	12	6
3	КП фірма "Тернопільбудінвестзамовник"	8	3
4	КП ТМР "Масив"	3	0

Таб
лиця 2.
(ма
те
ріа
ли з

опублікованого дослідження ГО «Центр громадського моніторингу та аналітики»)

За встановленими даними можна стверджувати, що :

1. Комунальні підприємства КП "Тернопільводоканал", СКП "Ритуальна служба" та КП "Тернопільський центр дозвілля і молодіжних ініціатив ім. Довженка" маючи 24 б., 20 б. та 20 б. відповідно, виконують вимоги законодавства лише на 60-70 % від усіх вимог.

2. Загальний рівень виконання вимог законодавства в сфері прозорості та публічності тернопільськими комунальними підприємствами в 2016 році середнім або низьким.

3. Ряд комунальних підприємств нижньої частини таблиці 2 не виконують вимог законодавства щодо прозорості та публічності.

Слід зазначити, що при проведенні оцінювання індикатора, який вимагав публікацію фінансової звітності комунальних підприємств, у 2018 році оцінювалась наявність опублікованих фінансових звітів за 2017 рік. По аналогії при аналізі у 2019 році використовувався той самий принцип.

Після проведеного аналізу було розроблено 24 рекомендації для кожного комунального підприємства з визначенням першочергових дій для виконання вимог щодо публікації інформації про діяльність комунальних підприємств. (Додаток 2)

По закінченню даного етапу було прийнято рішення провести повторний аналіз-моніторинг для визначення тенденції щодо розвитку прозорості та публічності в комунальних підприємствах Тернопільської міської ради в період осені 2019 року.

Аналіз комунальних підприємств у 2019 році

У листопаді 2019 року було проведено повторний аналіз комунальних підприємств за тією ж методологією для збереження об'єктивності результатів оцінювання. Було оцінено 24 комунальні підприємства, що брались до аналізу у 2018 році. Згідно даного оцінювання було визначено оцінки усіх 25 індикаторів для 24 комунальних підприємств м. Тернопіль. (Таблиця 3.)

Таблиця 3. (матеріали з опублікованого дослідження ГО «Центр громадського моніторингу та аналітики»)

Індиктори	КП "Земельно-кадастрове бюро"	КП ТМР "Масив"	КП теплових мереж ТМР "Тернопіль Міськтепло комуненерго"	КП "Тернопіль міськсвітло"	КП "Тернопіль водоканал"	СКП "Ритуальна служба"
1	2	2	2	2	2	2
2	2	0	2	2	2	2
3	0	0	2	2	2	2
4	2	0	2	0	3	3
5	1	1	1	1	1	1
6	1	0	0	0	2	0
7	1	1	1	0	2	1
8	0	0	0	0	2	0
9	0	0	0	0	2	2
10	1	1	1	1	1	1
11	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	0	2	0
13	3	0	0	3	3	3
14	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0
16	1	0	0	3	3	0
17	0	0	3	0	3	0
18	3	3	3	3	3	3
19	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0
21	3	3	3	3	3	3
22	0	0	0	3	0	0
23	0	0	0	3	0	0
24	0	0	2	2	2	0
25	2	0	2	2	2	2
бал за індиктори на законах	14	7	16	17	26	16
Загальний бал	22	11	24	30	40	25

Індиктори	КП "Еней"	КП "Підприємство матеріально-технічного забезпечення"	КП "Тернопільський центр дозвілля і молодіжних ініціатив ім.Довженка"	КП "Тернопільський міський стадіон"	КП "ФК "Тернопіль"	КП "Тернопіль електротранс"
1	2	2	2	2	2	1
2	2	2	2	2	2	0
3	1	0	0	0	2	1
4	3	0	0	0	3	0
5	1	1	0	1	1	0
6	2	0	2	0	0	0
7	1	1	1	2	1	0
8	0	0	0	0	0	0
9	2	0	0	0	0	0
10	1	1	1	1	1	0
11	0	0	3	3	0	0
12	0	0	0	0	0	0
13	3	3	3	3	3	0
14	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0
16	1	1	1	1	1	0
17	2	0	0	0	0	0
18	3	3	3	3	3	3
19	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0
21	3	3	3	3	3	3
22	0	0	0	3	3	0
23	0	0	0	0	0	0
24	0	0	2	2	0	0
25	2	2	2	2	2	2
бал за індиктори на законах	19	12	14	15	5	8
Загальний бал	29	19	25	28	7	10

1	2	2	2	2	2	2	2
2	2	2	2	0	0	2	2
3	2	2	1	0	0	2	2
4	0	0	3	0	0	3	3
Індиктори	КП "Міськавтотранс"	КП "Автошкола "Міськавтоотранс"	КП ТМР "Тернопіль ІнтерАвіа"	КП ТМР " Парк Загребелля"	КП "Міське бюро технічної інвентаризації"	КП "Туристично-інформаційний центр міста Тернополя"	1
							0
1	2	2	2	2	2	2	1
2	0	2	2	0	2	0	0
10						0	1
11	0	0	0	0	1	0	0
12	0	0	0	0	0	0	0
13	0	3	3	3	3	3	0
14	0	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0	0
16	1	1	3	1	0	1	1
17	0	0	3	0	0	3	3
18	3	3	3	3	3	3	3
19	0	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0	0
21	3	3	3	3	3	3	3
22	3	0	0	3	0	3	3
23	0	0	0	0	0	0	0
24	2	0	0	2	2	2	2
25	2	2	2	2	2	2	2
бал за індиктори на законах	14	14	20	11	9	18	
Загальний бал	25	25	29	23	17	29	

3	Індиктори		Сума балів за одним індикатором			Максимальна кількість балів (по місту)	0
4							1
5	1	1	1	1	1	1	0
6	0	0	0	0	0	0	0
7	2	1	1	1	1	1	2
8	0	0	0	0	0	0	0
9	0	0	2	0	0	0	0
10	0	1	2	1	1	1	1
11	0	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	0	0	0	0
13	0	3	3	3	3	0	3
14	0	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0	0
16	1	1	1	1	1	1	3
17	0	0	0	1	0	0	2
18	3	3	3	3	3	3	3
19	0	0	0	0	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0	0
21	3	3	3	3	3	3	3
22	0	3	3	0	0	0	0
23	0	0	0	0	0	0	0
24	0	0	2	2	0	0	0
25	2	2	2	2	2	2	2
бал за індиктори на законах	10	12	14	14	12	14	
Загальний бал	16	24	29	25	18	22	

1	47	48
2	34	48
3	29	48
4	26	72
5	21	24
6	9	48
7	27	72
8	2	72
9	12	48
10	22	24
11	7	72
12	2	72
13	51	72
14	0	72
15	0	48
16	27	72
17	17	72
18	72	72
19	0	48
20	0	48
21	72	72
22	24	72
23	3	48
24	22	48
25	46	48
бал за індиктори на законах	341	720
Загал ьний бал	572	1440

п/п	Назва комунального підприємства	Загальний бал за методологією	Бал за нормативні індикатори
	КП "Тернопільводоканал"	40	26
	КП "Тернопільміськсвітло"	30	17
	КП "Міськшляхрембуд"	29	19
	КП "Тернопільський центр дозвілля і молодіжних ініціатив ім.Довженка"	29	20
	КП "Тернопільелектротранс"	29	18
	КП ТМР "ТернопільІнтерАвіа"	29	14
	КП "Палац кіно"	28	15
	КП "Місто"	27	15
	СКП "Ритуальна служба"	25	16
0	КП "Об'єднання парків культури і відпочинку м. Тернополя"	25	14
1	КП "Еней"	25	14
2	КП "Підприємство матеріально-технічного забезпечення"	25	14
3	КП ТМР " Парк Загребелля"	25	14
4	КП теплових мереж ТМР "Тернопільміськ тепло комун енерго"	24	16
5	КП "Автошкола "Міськавтотранс"	24	12
6	КП "Тернопільський міський стадіон"	23	11
7	КП "Земельно-кадастрове бюро"	22	14
8	КП ТМР "Екоресурси"	19	12
9	КП "Туристично-інформаційний центр міста Тернополя"	19	11
0	КП "ФК "Тернопіль"	17	9
1	КП "Міськавтотрасн"	16	10
2	КП "Міське бюро технічної інвентаризації"	15	9
3	КП ТМР "Масив"	11	7
4	КП фірма "Тернопільбудінвестзамовник"	10	8

В даному аналізі використовувались аналогічні підходи, що застосовувались в аналізі комунальних підприємств в 2018 році, для того, аби порівняльні результати аналізу були максимально об'єктивними.

Згідно результатів аналізу комунальні підприємства в середньому покращили результат в порівнянні з 2018 роком наступним чином:

- Середній бал за загальною системою оцінювання виріс з 19,5 балу до 23,6 бали.
- Середній бал за нормативною системою оцінювання виріс з 11,9 до 14 балів.

Даний ріст важко прив'язати до надісланих рекомендацій, оскільки встановити той факт, що саме вони повипливали на результати комунальних підприємств в 2019 році неможливо. Факторами, що могли повипливати на покращення ситуації з публікуванням інформації та виконанням зобов'язань комунальними підприємствами можуть бути наступні:

- Дослідження прозорості міст від громадської організації «Transparency international Ukraine»
- Діяльність Тернопільської міської ради.
- Внутрішня воля керівників комунальних підприємств.

Також не варто відкидати соціальний фактор, що міг виникнути завдяки публікації низьких результатів аналізу комунальних підприємств за вище згаданою методологією.

Щодо загального рейтингу, слід зазначити, що середній бал, який встановлений вище не відображає динаміку рейтингу комунальних підприємств в цілому. Якщо середній бал комунальних підприємств виріс, то цей ріст можна пояснити прийняттям Тернопільською міською радою рішення про запровадження використання системи Prozorro.Продажі для продажу та надання в оренду комунального майна міста Тернопіль. Наявність даного рішення згідно Методології оцінюється у 3 бали. Відповідно кожне комунальне підприємство, завдяки діяльності Тернопільської міської ради, отримало на свій

рахунок 3 бали. Відповідно аналогічна ситуація з індикатором № 25 Методології, який встановлює наявність опублікованого реєстру боргових зобов'язань комунального підприємства. Завдяки діяльності Тернопільської міської ради, а саме публікації набору відкритих даних на державній платформі «Портал відкритих даних» (data.gov.ua) з інформацією про боргові зобов'язання комунальних підприємств, кожне комунальне підприємство отримало додаткових 2 бали.

Окремо слід зазначити що тенденція до росту рівня прозорості комунальних підприємств не відображає регрес деяких комунальних підприємств. Відповідно до дослідження деякі комунальні підприємства після оцінки індикаторів отримали нищій бал ніж в 2018 році (розглядаємо загальну систему оцінювання), а саме:

Назва комунального підприємства	Бал в 2018	Бал в 2019
СКП «Ритуальна служба» ТМР	28 б.	25 б.
КП теплових мереж ТМР «ТернопільМіськТеплоКомунЕнерго»	25 б.	24 б.
КП «МіськАвтоТранс» ТМР	20 б.	16 б.

Такі результати пояснюються відсутністю опублікованих фінансових звітів комунальних підприємств на сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради.

Щодо тенденцій зміни (прогресу та регресу) рівня прозорості та публічності комунальних підприємств, то чітко побачити зміни в розрізі окремого індикатора можна в Таблиці 4.

Таблиця 4. (матеріали з опублікованого дослідження ГО «Центр громадського моніторингу та аналітики»)

№ Інд.	Назва індикатора	% виконання у 2018	% виконання у 2019
1	Інформація для контактування з КП 1) контактний номер телефону КП 2) електронна пошта 3) поштова адреса 4) Сторінка у соціальних мережах	94%	97,9%
2	Оприлюднено цілі діяльності КП та стан їхнього досягнення	71%	70,8%
3	Оприлюднено повний перелік послуг та робіт, які надає та виконує КП	56%	60,4%
4	Оприлюднено в зрозумілому та доступному форматі порядок/процедури/складові формування тарифів на послуги / роботи які надає КП	40%	36%
5	Оприлюднена біографічна довідка керівництва КП	91%	87,5%
6	Оприлюднено річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) КП	29%	18,7%
7	Є можливість надіслати скаргу/звернення/пропозицію в електронному форматі	38%	37,5%
8	Оприлюднено штатний розпис та штатний	3%	2,7%

	розклад КП		
9	Оприлюднено опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності КП, та заходи щодо управління такими ризиками	29%	9,7%
10	Оприлюднено чинну редакцію статуту КП	88%	91,6%
11	Керівник КП призначається на конкурсних засадах	8%	9,7%
12	В КП утворено наглядову раду за участі незалежних членів	0%	2,7%
13	Оприлюднено структура, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради комунального унітарного підприємства, включаючи компенсаційні пакети і додаткові блага, які вони отримують (або на отримання яких мають право) під час виконання посадових обов'язків, а також у зв'язку із звільненням;	70%	70,8%
14	Визначено ключові показники результативності/ключові показники ефективності КП	0%	0%
15	Запроваджена система управління ризиками в КП	0%	0%
16	Оприлюднено річні фінансові звіти КП в машиночитному форматі	46%	37,5%
17	Проведено зовнішній незалежний аудит консолідованої фінансової звітності КП за минулий рік та за результатами оприлюднено	18%	23,6%

	звіт і висновок		
18	Проведення допорогових закупівель з очікуваною вартістю від 50 тис. грн. врегульовано відповідним нормативно-правовим актом та проводяться через електронну систему публічних закупівель "ProZorro"	100%	100%
19	Запроваджено систему ризик індикаторів для публічних закупівель	0%	0%
20	КП підключене до системи моніторингу закупівель DoZorro	0%	0%
21	Продаж та оренда майна КП відбувається через систему ProZorro.Продажі	0%	100%
22	КП створило кабінет користувача і регулярно звітує на www.spending.gov.ua	33%	33,3%
23	Оприлюднено детальний звіт про використання коштів статутного капіталу КП	0%	6,2%
24	Оприлюднено інформацію про операції та зобов'язання КП з державним та/або місцевим бюджетом, державними та/або місцевими установами, підприємствами та організаціями, включаючи договірні зобов'язання комунального унітарного підприємства (фінансові та нефінансові), що виникають у результаті державно-приватного партнерства у машиночитному форматі	38%	45,8%
25	Оприлюднено реєстр боргових зобов'язань КП у машиночитному форматі	31%	95,8%

Висновок до розділу 3.

В результаті аналізу підприємств виникає питання: «Чи необхідна така форма організації управління комунальним майном як комунальні підприємства?». Наша відповідь на це питання – ні. Тенденція до приватизації та передання приватному сектору функцій, що на даний момент виконує держава чи місцеве самоврядування ведуть до конкуренції та ринкових відносин, що у свою чергу призводить до розвитку та підвищення якості послуг, що надаються завдяки виконанню таких функцій приватним сектором.

В рамках діяльності ГО «Центр громадського моніторингу та аналітики» було підготовлено проект «Порядку інформування про діяльність комунальних підприємств». Це локальний правовий акт, який приймає орган місцевого самоврядування та за допомогою нього доповнює рамки та норми, встановлені національним законодавством. Якщо національне законодавство встановлює нижню межу по обсягу та формах публікування інформації, то даний документ доповнює його та чітко прописує де публікується інформації, терміни для публікування, форму та зміст публікування інформації. Органи місцевого самоврядування в Україні з великою складністю ідуть на прийняття таких документів, оскільки непрозоре комунальне підприємство може застосовуватись як частина механізму по привласненню бюджетних коштів або отримання власної вигоди посадовими особами. В такому випадку створення більш прозорих комунальних підприємств не є вигідним для органу місцевого самоврядування.

Щодо проведеного дослідження, то аналізуючи дані результати можна ствердити, що комунальні підприємства Тернопільської міської ради мають Середній рівень прозорості, та не є такими що відповідають вимогам законодавства в сфері прозорості та публічності. Індикатори, що базуються на законодавстві України показують тенденцію до зниження, що само по собі є негативним фактом. Хочу зазначити, що оскільки дане дослідження є

статичним та не відображає динамічність в короткостроковому періоді, варто зважати на декілька факторів що впливають на діяльність комунальних підприємств в сфері публічності та прозорості.

Першим фактором є розмір комунального підприємства. Його розмір можна визначати за декількома значеннями, такими як кількість штатних працівників, середньорічний фінансовий оборот, кількість майна, що є в управлінні комунального підприємства. Логіка даного індикатора вказує на наступне: чим більше комунальне підприємство, тим вище в рейтингу воно знаходиться, та чим менше воно, тим нище в рейтингу.

Другим фактором є керівництво комунального підприємства. Оскільки директор комунального підприємства призначається Тернопільською міською радою та затверджується міським головою, відсутня конкуренція, що тягне за собою обрання не найкращого кандидата на дану посаду. Відповідно керівництво комунального підприємства може бути залежним від волі органу, що його заснував, та якому воно є підзвітним. А рішення, що будуть прийматись таким керівництвом не будуть приносити економічну та соціальну вигоду.

Третім фактором є невмотивованість публікувати усю інформацію, що вимагається. Сучасний світ побудований таким чином, що кожен індивід шукає власну вигоду в кожному процесі, які його оточують. Відповідно керівник, чи працівник комунальних підприємств маючи низьку економічну чи соціальну (або два фактори разом) вигоду не є в мотивовані в виконанні додаткових функцій, які не несуть винагороди для них.

Четвертим фактором варто зазначити саме законодавство в сфері прозорості та публічності комунальних підприємств в Україні. Обсяг інформації, що вимагається до опублікування є достатньо об'ємним, а структура, принципи та суть інформації не завжди є зрозумілою на перший погляд, що ускладнює процес створення та публікування даної інформації.

Процес створення прозорого та якісного управління комунальним майном – процес складний та тривалий, в силу чого очікувати швидких та якісних змін в цьому секторі очікувати не можна. Але допомогти та сприяти цьому може кожен.

ВИСНОВКИ

Україна є державою, що починає свій шлях в розвитку та становленні як інституція з певними правилами та нормами, що регламентують її існування за принципом спільної вигоди та демократичності. Демократія – це перш за все правила та процедури. Встановлені правила та процедури вимагають їх дотримання та виконання відповідно. Не виключенням є вузька сфера регулювання відносин між громадою, органами місцевого самоврядування та структурами, що ними створюються для керування комунальним майном зокрема (комунальні підприємства). Дані встановлені правила та процедури, ратифіковані представницьким органом влади, що за своєю суттю представляє народ України – Верховною Радою України, є обов’язковими до виконання. Суспільний договір про виконання Законів України повинен бути непорушним. І коли виникають порушення та невиконання даного договору суспільством, виникає криза демократичного управління, що за собою тягне сповільнення темпів соціального, економічного, культурного розвитку держави та суспільства.

Якщо ми, як держава, як унітарне українське суспільство не можемо дійти згоди щодо регулювання нашого з вами спільного існування, то питання розвитку та еволюції відходить на другий план. Принцип верховенства права є основою правової держави, що є одним з напрямків розвитку України. Тобто, якщо ми, встановлюючи правила та процедури, відмовляємось їх виконувати, то перш за все необхідно ставити питання про доцільність такої держави, про існування такого інституту як унітарне українське суспільство та використання принципів правової держави.

Під час підготовки даної роботи було досліджено зміст поняття «комунальне підприємство». Слід зазначити, що в ході аналізу наукових праць виявлено низьку вивченість теми та малу кількість наукових робіт щодо правового статусу комунальних підприємств, історії їх виникнення та філософії існування такого інституту. Дану тему вивчали такі вчені як Труш І.В. К. Апанасенко, М. Косматенко О.М. Вінник та інші.

Отже комунальні підприємства в Україні — це підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади, утворюється органом, який є представником власника — відповідної територіальної громади і виконує його функції та майно якого закріплюється за ним на праві господарського відання або на праві оперативного управління.

Основним його завданням є управління комунальним майном територіальної громади, яка його заснувала та надання послуг. Комунальні підприємства є повноцінними, окремими суб'єктами правових відносин та можуть здійснювати як комерційну так і некомерційну діяльність.

Якщо розглядати явище комунальної власності, яка є основою діяльності комунальних підприємств, то воно бере свій початок в 13 ст., в момент виникнення «Магдебурзького права» - права окремих міст на самоврядування. З плином часу дане явище трансформувалось та еволюціонувало. Найбільш негативний період розвитку комунального майна як майна громади, яка проживає на певній території, є період 1930-х до 1991 року. Період існування Радянського союзу. Згідно з Конституцією Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 5 грудня 1936 року визначено 3 основних види власності в державі, це Державна власність, Кооперативно-колгоспна власність та особиста власність. Можна ствердити що зародком сучасної ідеї комунальної власності є саме кооперативно-колгоспна власність.

Але варто зазначити, що в сучасному розумінні комунальна власність визначається як частина капіталістичного устрою держави, а не інструмент

контролю та регулювання державою місцевого самоврядування, що є кардинально відмінним від часів Радянського союзу.

Основне закріплення комунальної власності відбулось в період отримання та становлення незалежності України – 1990-1991 та 1996 роки. Саме в цей період було прийнято ряд Законів України та підзаконних актів, які закріпили комунальну власність саме в тому вигляді, як ми її розуміємо зараз.

Щодо теми прозорості і публічності, то національне законодавство встановлює лише мінімум обсягу інформації що має бути опублікована комунальними підприємствами. Часто органи місцевого самоврядування приймають регіональні нормативно-правові акти, наприклад рішення сесії місцевої ради, якими можуть розширювати вимоги законодавства, визначаючи більш детально обсяги, місце публікації, та форму інформації. Тобто органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення що значно розширюють дію Законів, але тут потрібно зважати додаткові обмеження щодо публікації інформації, як наприклад Закон України «Про захист персональних даних» та Закону України «Про державну таємницю» які встановлюють певні обмеження.

В рамках діяльності в громадській організації «Центр громадського моніторингу та аналітики» нами було розроблено «Порядок інформування про діяльність комунальних підприємств». Це документ, яким доповнюється національне законодавство та створює простір для покращення прозорості та публічності діяльності комунальних підприємств.

Також в рамках проекту «Центр громадського контролю Дій!-Тернопіль» нами було розроблено універсальну методологію, яка дозволяє проаналізувати будь-яке комунальне підприємство України на предмет виконання вимог законодавства в сфері публікування інформації. Дана методологія складається з 25 індикаторів, з яких частина базується на чинному законодавстві а частина на кращих практиках прозорості що вже працюють в різних містах України, і їхнє поширення та мультиплікація на всі регіони України, на нашу думку, можуть

призвести до якісного та прозорого менеджменту комунального сектору України.

За розробленою методологією було проведено дослідження комунальних підприємств м. Тернопіль у 2018 та 2019 роках для встановлення незалежної та об'єктивної оцінки комунальних підприємств у сфері публікування інформації та виконання вимог законодавства. Згідно проведеного дослідження комунальні підприємства Тернополя отримали середні значення рівня прозорості. За результатами аналізу було сформовано рейтинг комунальних підприємств відповідно до балів, які КП отримали при аналізі. Два роки поспіль даний рейтинг очолює КП «ТернопільВодоканал» з результатом 35 балів з 60 в 2018 році та 40 балів з 60 в 2019 році. Останні позиції в рейтингу посідають такі комунальні підприємства як КП «Масив з результатом 3 та 11 балів з 60-ти у 2018 та 2019 роках відповідно та КП «Тернопільбудінвестзамовник» з результатом 8 та 10 балів з 60-ти у 2018 та 2019 роках відповідно. Слід зазначити, що дані підприємства за своєю діяльністю та журналістськими матеріалами регіональних ЗМІ є такими, що підозрюються у не доброчесності та несуть славу корупційних.

Згідно праведного аналізу та отриманих результатів були розроблені індивідуальні рекомендації для комунальних підприємств та їх керівників, в яких ми виклали результати аналізу підприємства та вказали де є не доопрацювання в сфері виконання законодавства та надали рекомендації щодо позитивних практик прозорості та публічності, які вже працюють в Україні, але не вимагаються Законом.

За результатами дослідження можна зробити наступні висновки:

- Комунальні підприємства Тернополя є такими що не виконують вимоги законодавства в повній мірі
- Рівень прозорості та публічності згідно з Методологією прямо залежить від розміру підприємства. Результати вказують на те, що чим більше підприємство, чим більше воно має штат працівників та

річний оборот коштів тим більш прозоре воно є. Це можна пояснити тим, що обсяг інформації, що вимагається до публікування, є достатньо великим, а в підприємствах з малим штатом немає ресурсного забезпечення для окремої штатної одиниці.

- Порівняльний аналіз комунальних підприємств в 2018 та 2019 році показав, що стан виконання законодавства змінюється та рухається в кращу сторону. Це можна ствердити за підняттям в середньому на декілька пунктів оцінки практично усіх підприємств.

У підсумку варто зазначити, що процес створення прозорого та якісного управління комунальним майном – процес складний та тривалий, в силу чого очікувати швидких та якісних змін в цьому секторі очікувати не можна. Але допомогти та сприяти цьому може кожен.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Економіка підприємства: підручник. – Вид. 3-тє, без змін. – К.: КНЕУ, 2006. – 528 с.
2. Оценка стоимости предприятия (бизнеса): учебн. пособие / [под ред. Абдуллаева Н.А., Копайко Н.А. – М.: ЭКСМОС, 2000. – 352 с.
3. Сычова Г.И., Колбачов Е.Б., Сычова В.А. Оценка стоимости предприятий (бизнеса) / Сычова Г.И., Колбачов Е.Б., Сычова В.А. – Ростов н/Дону: Феникс, 2003. – 384 с.
4. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. Современный экономический словарь / Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш. – 2-е изд., испр. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
5. Экономический словарь. Толково-терминологический / Коноплицкий В.А., Филина А.И. – К.: КНТ, 2007. – 624 с.
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. – 4-е изд. – М.: ИТИ Технологии, 2003. – 944 с.
7. Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права (по изданию 1914 г.) / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Спарк, 1994. – 335 с.
8. Каминка А.И. Очерки торгового права / А.И. Каминка. – СПб, 1911. – С. 104.
9. Булеев И.П. Предприятие в системе общественных отношений: институциональный аспект / И.П. Булеев. – Д., 2006. – 424 с.
10. Попов Е.В., Симонова В.Л. Матрица теорий предприятия / Попов Е.В., Симонова В.Л. // Экономическая наука современной России. – 2002. – № 4. – С. 1–14.
11. Кулагін М.І. Підприємництво і право: Досвід Заходу / М.І. Кулагін. – 2000. – С. 229.
12. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права: монографія / В.С. Щербина. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.

13. Грудницкая С.Н. Экономико-правовая сущность и понятие предприятия на современном этапе /С.Н. Грудницкая // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2010. – № 12. – С. 3–7.
14. Лаптев В.В. Законодавство про підприємства(Критичний аналіз) / В.В. Лаптев // Держава і право.– 2000. – № 7. – С. 22–23.
15. Хозяйственное право: учеб. / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хохулин [и др.]; под. ред. В.К. Мамутова. – К., 2002. – 912 с.
16. Мамутов В.К. Развитие хозяйственного законодательства и хозяйственно-правовой мысли в суверенной Украине: науч. доклад / Инт. економіко правових досліджень НАН України. – Донецк, 2004. – 40 с.
17. Мамутов В.К., Чувпило О.О. Господарче право зарубіжних країн: підручник / Мамутов В.К., Чувпило О.О. – К.: Ділова Україна, 1996. – С. 58.
18. Ісаков М.І. Правовий статус підприємства як суб'єкта господарювання: дис. канд. юрид. наук:12.00.04 / М.І. Ісаков / НАН України: Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецк, 2006.
19. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность государственных предприятий: проблемы теории и практики: моногр. / С.Н. Грудницкая; НАН України, Инт економіко-правових досліджень. – Донецк: Юго-Восток, 2011. – 428 с.
20. Павленко Ю.В. Раннеклассовые общества: генезис и пути развития. Киев, 1989. С. 260.
21. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, щоє в комунальній власності: дис. канд. юрид. наук:12.00.04 / Апанасенко Катерина Іванівна. – К., 2006.– 248 с.
22. Косматенко М. Теоретичні засади дослідження проблем управління підприємствами житлово-комунального господарства. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. праць. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління.– Вип. 2(2) / 2009

23. Труш І. Організаційно-правові форми комунальних підприємств / І. Труш // Право України. –2010. – № 2. – С. 223–231.
24. Васильев Л.С. Феномен власти — собственности // Типы общественных отношений на Востоке в средние века. М.: Наука, 1982.
25. Burnham J. The Managerial Revolution. What is Happening in the World. N.Y. 1941; Djilas M. The New Class. An Analysis of the Communist System. L. Thames & Hudson. 1957; Ossowski St. Struktura klasowaw spolecznej swiadomosci. Lodz. 1957.
26. Андреев С. Причины и следствия.//Урал. 1988. N 1; он же. Структура власти и задачи общества.//Нева. 1989. N 1.
27. Teckenberg W. The Social Structure of the Soviet Working Class Toward an Estatist Socie ty // International Journal of Sociology. Winter. 1981 —1982. Vol. XI N 4
28. Потапчук Г.Ю. Ефективність функціонування та трансформації інституту власності в контексті світового досвіду. Ефективна економіка. Дніпро, 2009. №3. URL:http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2009_3_57
29. Мартин А. Встановлення меж адміністративно-територіальних утворень: проблеми та напрями їх вирішення. Землевпорядний вісник. Київ, 2012. № 4. С. 17-23.
30. Ткачук А. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. ІКЦ «Легальний статус», Київ. 2016. 80 с.
31. Пінчук С. Поняття комунальної власності. історія формування комунальної власності в Україні. Інститут політичної освіти. Київ, 2018. URL: <http://ipo.org.ua/>
32. Цивільний Кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. Відомості Верховної Ради України, 2003, №№ 40–44, ст. 356

33. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII. Відомості Верховної Ради, 2018, № 12, ст. 68. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2269-19>

34. Руденко О.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. ББК 67.043 А 437. 2018. С. 128.

35 Рудейчук С.В. Сутність та характеристики публічно-приватного партнерства

в Україні: обліковий вимір. Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. 2018. № 2 (40): С. 54-58.

36. Сімсон О.Е. Правова модель публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері: монографія. Харків: Право, 2013. 448 с.

37. Попович Д.В. Державно-приватне партнерство: світовий досвід та перспективи для України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія :Економічні науки. 2015. Вип. 10. Ч. 1. С. 39–42.

38. Глинський Н.Ю. Місьцеве самоврядування як активний суб'єкт господарювання. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Логістика. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2018. № 892. С. 272–278.

39. Канавець М.В. Сучасні підходи та зарубіжний досвід децентралізації публічної влади на місцевому і регіональному рівнях. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 1(119)/2015

40. Гончаренко М.В. Підприємства комунальної форми власності в системі фінансового забезпечення сталого розвитку територій. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 4.С. 204–211.

41. Волошенко О.О. Підвищення ефективності управління муніципальною власністю. Державне управління: удосконалення та розвиток. Дніпропетровськ: ДДАЕУ, 2017. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1031>.

42. Запатрина И.В. Жилищно-коммунальная инфраструктура: реформы и система их финансового обеспечения: монография / И.В.Запатрина. – Киев.: Ин-т эк-ки и прогнозир., 2010. – 336 с.

43. Реформування житлово-комунального господарства: теорія, практика, перспективи: монографія

/О.М.Тищенко, М.О.Кизим, Т.П.Юр'єва, С.Ю.Юр'єва, І.В.Покуца. – Х.: ВД “ІНЖЕК”, 2008. – 368 с.

44. Наукові засади реформування і розвитку житлово-комунального господарства: монографія / О.С.Поважний,

О.П.Попов, І.В.Запатрина, В.П.Волков та ін. Черкаси: Брама-Україна, ЧДТУ, 2011. – 436 с.

454. Інвестиційно-інтеграційні технології соціально-економічного розвитку регіону: монографія / В.П.Волков,

Л.А.Горошкова, М.О.Панкова; за заг.ред. В.П.Волкова. – Запоріжжя: ЗНУ, 2011. – 290 с.

46. Управління виробничим та інфраструктурним розвитком економічного потенціалу України: монографія /за заг.ред. В.П.Волкова. – Запоріжжя: ЗНУ, 2012. – 500 с.

47. Гончаренко М.В. “Підприємства комунальної форми власності в системі фінансового забезпечення сталого розвитку територій”, 2014 р. URL: [www.irbis-](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P2DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2014_4_30.pdf)

[nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P2DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2014_4_30.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgibin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P2DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Tpdu_2014_4_30.pdf) (дата звернення: 12.10.2019).

48. ЗУ “Про місцеве самоврядування” в редакції від 20.10.2019, № 436-IV. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 12.10.2019).

49. Постанова Верховного Суду від 14.03.2018 року у справі №815/1216/16.

URL:http://reyestr.court.gov.ua/Review/72791078?fbclid=IwAR0WAFDKr_fH3d2YfK-gkTLbV3QUmnHUzH47jfCULJIABre5eE6UiTkbYKw

50. Дослідження прозорості та публічності комунальних підприємств громадською організацією «Центр громадського моніторингу та аналітики», м. Тернопіль, 2018 р.

URL:https://act.org.ua/events/381/u_ternopoli_pokazaly_najmensh_ta_najbilsh_prozori_komunalni_pidpryyemstva

51. Конституція України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 зі змінами від 02.12.2019.

52. . Господарський кодекс України: Закон України від 21.10.2019, № 436-IV. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 12.10.2019).

53 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних», Постанова Кабінету Міністрів України. № 835 від 21 жовтня 2015 р., Київ

54. Закон України «Про доступ до публічної інформації» - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, ст. 314

55. Закон України «Про Інформацію», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 48, ст.650

ПОРЯДОК ІНФОРМУВАННЯ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

1. Мета:

1. Метою порядку є забезпечення відкритості і прозорості у діяльності комунальних підприємств Рівненської міської ради та їхніх службових осіб, сприяння безперешкодній реалізації конституційного права громадян на інформацію.

2. Основними завданнями є:

2.1. Інформування мешканців міста про діяльність комунальних підприємств, послуги та тарифи на них, фінансову та господарську діяльність;

2.2. Організація процесу інформування суб'єктів господарської діяльності, представників ЗМІ, перевіряючих органів, потенційних інвесторів та всіх зацікавлених про діяльність комунальних підприємств;

2.3. Забезпечення подання інформації на засадах своєчасності, систематичності, повноти, всебічності та об'єктивності.

3. Предмет та основні засади інформування:

3.1. Предметом інформування є господарська та інша діяльність комунальних підприємств;

3.2. Перелік інформації, що підлягає обов'язковому розміщенню на офіційному веб-сайті ради в мережі інтернет, зазначений в Додатку 2;

3.3. Оприлюднення інформації на виконання цього Порядку проводиться державною мовою.

3.4. При інформуванні забороняється подавати інформацію агітаційного чи пропагандистського характеру, зокрема звернення, заклики, гасла за ту чи іншу партію, у тому числі з числа тих, що представлені фракціями, або групами в Рівненській міській раді;

4. Механізм, форма та терміни подання інформації для розміщення її на офіційному веб-сайті ради:

4.1. На офіційному веб-сайті ради створюється окремий розділ з цілодобовим та безоплатним доступом «Комунальні підприємства» з підрозділами по кожному комунальному підприємству ради;

4.2. Уповноважена особа визначена наказом директора комунального підприємства подає адміністратору офіційного веб-сайту для розміщення інформацію про діяльність підприємства в електронному форматі, що дає змогу їх автоматизовано обробляти електронними засобами (машиночитування) з метою повторного використання (електронний документ, який може бути завантажений, або інтерфейс прикладного програмування);

4.3. Адміністратор офіційного веб-сайту забезпечує захист розміщеної інформації від несанкціонованої модифікації. За зверненням уповноваженої особи вказаної в п.4.2. надає письмове підтвердження про факт отримання інформації для оприлюднення.

Адміністратор зобов'язаний розмістити та актуалізувати дані на сайті не пізніше наступного робочого дня з дня отримання інформації від Уповноваженої особи і може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за порушення цього строку;

4.4. Оновлення інформації відбувається не пізніше, ніж через 5 робочих днів по кожному пункту переліку зазначеному в Додатку 2 з моменту створення такої інформації або зміни відомостей/даних, які оприлюднені відповідно до Переліку в Додатку 2.

5. Відповідальність та контроль:

5.1. Керівник підприємства несе персональну відповідальність за своєчасність надання, оновлення і розміщення інформації на офіційному веб-сайті.

Порушення цього рішення є підставою для скасування нарахування премій та доплат керівнику у тому періоді, в якому було вчинено/виявлено порушення умов цього рішення.

5.2. Контроль за своєчасністю надання, оновлення, розміщення інформації на офіційному веб-сайті здійснює постійна депутатська комісія з питань _____.

Перелік інформації про діяльність комунальних підприємств, яка підлягає обов'язковому розміщенню на офіційному веб-сайті ради.

1. Загальна інформація по кожному підприємству:

1.1. Повне найменування, код, контактні дані (адреса, індекс, телефони та час роботи і прийому керівника), в тому числі електронна пошта.

1.2. Цілі діяльності комунального підприємства;

1.3. Опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності підприємства, та заходи щодо управління такими ризиками;

1.4. Статут комунального підприємства у чинній редакції

1.5. Чинний штатний розпис.

1.6. Існуючі вакансії, порядок та умови подачі документів на них або вказівку про відсутність вакансій.

1.7. Відомості про майно, яке може бути надано в оренду та або відчужене з вказівкою його характеристики та фотографій майна.

1.8. Інформація про основні види діяльності, послуги комунального підприємства для фізичних та юридичних осіб, ціни, порядок формування тарифів та умови і порядок оплати послуг, в тому числі реквізити для сплати коштів за послуги.

2. Інформація про фінансовий стан по кожному підприємству:

2.1. Квартальна, річна фінансова звітність комунального підприємства за останні три роки, включаючи (за наявності) видатки на виконання некомерційних цілей державної політики та джерела їх фінансування;

2.2. Аудиторські висновки та звіт щодо річної фінансової звітності комунального підприємства за останні три роки, якщо аудит проводився відповідно до вимоги закону або за рішенням наглядової ради комунального підприємства (у разі її утворення) або суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством;

2.3. Річний план закупівель, включно зі змінами та додатками у разі наявності;

2.4. Інформація про операції та зобов'язання підприємства з державним та/або місцевим бюджетом, державними та/або місцевими установами, підприємствами та організаціями, включаючи договірні зобов'язання комунального підприємства (фінансові та нефінансові), що виникають у результаті державно-приватного партнерства;

2.5. Опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності комунального підприємства, та заходи щодо управління такими ризиками;

2.6. Перелік об'єктів комунального майна, які знаходяться у розпорядженні комунального підприємства.

3. Інформація про керівництво кожного комунального підприємства:

3.1. Керівник підприємства (прізвище, ім'я та по-батькові, фото, телефон, електронна пошта), його біографічна довідка (включаючи професійну характеристику), декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

3.2. Біографічні довідки (включаючи професійні характеристики) членів наглядової ради (у разі її утворення) підприємства принципи їх добору, їхнє членство у наглядових радах інших суб'єктів господарювання, а також

зазначається, хто із членів наглядової ради комунального підприємства є незалежним;

3.3. Річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) підприємства;

3.4. Структура, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради підприємства (в разі її утворення), вміщуючи компенсаційні пакети і додаткові блага, які вони отримують (або на отримання яких мають право) під час виконання посадових обов'язків, та/або у зв'язку із звільненням, а також загальна сума посадового окладу, доплат та всіх видів надбавок та інших виплат, що включені до складу заробітної плати;

3.5. Структура підприємства з назвою структурних підрозділів та контактними даними керівників (прізвище, ім'я та по-батькові, фото, телефон, електронна пошта);

3.6. Рішення суб'єкта управління об'єктами комунальної власності щодо комунального

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ КОМУНАЛЬНОГО ПІДПРИЄМСТВА

«Назва 1»

Згідно проведеного аналізу громадська організація “_____”

РЕКОМЕНДУЄ :

1. Виконати вимоги ст. 78 Господарського кодексу України оприлюднити на офіційному сайті КП або на сайті Тернопільської міської ради :

1. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради в зрозумілому та доступному форматі порядок/процедури/складові формування тарифів на послуги / роботи які надає КП.

2. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради структуру, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради комунального унітарного підприємства, включаючи компенсаційні пакети і додаткові блага, які вони отримують (або на отримання яких мають право) під час виконання посадових обов'язків, а також у зв'язку із звільненням.

3. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) КП.

4. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності КП, та заходи щодо управління такими ризиками.

5. Провести зовнішній незалежний аудит консолідованої фінансової звітності КП за минулий рік та за результатами оприлюднити звіт і висновок.

6. публікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради інформацію про операції та зобов'язання КП з державним та/або місцевим бюджетом, державними та/або місцевими установами, підприємствами та організаціями, включаючи договірні зобов'язання комунального унітарного підприємства (фінансові та нефінансові),

що виникають у результаті державно-приватного партнерства у машиночитному форматі.

2. На виконання вимоги ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про відкритість використання публічних коштів»

1. Опублікувати звіти та в подальшому постійно звітувати порталі на www.spending.gov.ua.

3. На виконання Постанови КМУ № 835:

1. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради, або на Порталі відкритих даних (data.gov.ua) реєстр боргових зобов'язань КП у машиночитному форматі.

Окрім цього ми рекомендуємо впровадити на підприємстві кращі практики прозорості та публічності в інших містах України:

1. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради повний перелік послуг та робіт, які надає та виконує КП із зазначенням вартості таких послуг.

2. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради штатний розпис та штатний розклад КП.

3. Створити окремий розділ на сайті КП для отримання скарг та пропозицій, який дозволяє відстежити статус скарги чи пропозиції.

4. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради визначені ключові показники результативності/ключові показники ефективності КП.

5. Запровадити систему управління ризиками в КП.
6. Запровадити систему ризик індикаторів для публічних закупівель.
7. Підключити комунальне підприємство до системи моніторингу закупівель DoZorro. (<https://dozorro.org/community/customers>)
8. Опублікувати на офіційному сайті комунального підприємства або на сайті Тернопільської міської ради детальний звіт про використання коштів статутного капіталу КП.