

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2021-24-39>

УДК 365:640

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ANALYSIS AND EVALUATION OF TRANSPARENCY OF ACTIVITIES OF COMMUNAL ENTERPRISES IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

Дідур Сергій Володимирович

доктор економічних наук, професор,

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1134-2079>**Глухова Валентина Іванівна**

кандидат економічних наук, доцент,

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3120-9651>**Кравченко Христина Володимирівна**

студентка,

Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1287-9249>**Didur Sergiy, Glukhova Valentina, Kravchenko Kristina**

Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University

Від ефективного функціонування підприємств комунального господарства залежить рівень економічного розвитку регіонів та країни в цілому, оскільки їх діяльність пов'язана із забезпеченням життєдіяльності громад і територій. Велике значення мають прозорість і відкритість комунальних підприємств, що дозволяють ефективно використовувати фінансові ресурси. Тому дослідження питань прозорості комунальних підприємств, результативності та ефективності їх діяльності є актуальними, особливо в умовах децентралізації. Метою роботи є аналіз прозорості комунальних підприємств, а також розробка пропозицій щодо її підвищення. Інформаційною базою дослідження стали фахова література, офіційні статистичні дані, веб-сайти комунальних підприємств міста Кременчука, дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених. У статті розглянуто особливості комунального господарства України, проаналізовано рівень прозорості та підзвітності деяких комунальних підприємств міста Кременчука на основі Методології дослідження публічності комунальних підприємств. За результатами дослідження сформовано їх рейтинг за 2019 рік. Визначено ключові проблеми щодо прозорості та підзвітності підприємств комунальної форми власності. Сформульовано пропозиції та подано практичні рекомендації щодо оприлюднення інформації комунальними підприємствами про їх діяльність, підвищення їх підзвітності.

Ключові слова: комунальне господарство, прозорість, комунальне підприємство, децентралізація.

От эффективного функционирования предприятий коммунального хозяйства зависит уровень экономического развития регионов и страны в целом, поскольку их деятельность связана с обеспечением жизнедеятельности общин и территорий. Большое значение имеют прозрачность и открытость коммунальных предприятий, позволяющие эффективно использовать финансовые ресурсы. Поэтому исследование вопросов прозрачности коммунальных предприятий, результативности и эффективности их деятельности актуальны, особенно в условиях децентрализации. Целью работы является анализ прозрачности коммунальных предприятий, а также разработка предложений по ее повышению. Информационной базой исследования стали профессиональная литература, официальные статистические данные, веб-сайты коммунальных предприятий города Кременчуга, исследования отечественных и зарубежных ученых. В статье рассмотрены особенности коммунального хозяйства Украины, проанализирован уровень прозрачности и подотчетности некоторых коммунальных предприятий города Кременчуга на основе Методологии исследования публичности коммунальных предприятий. По результатам исследования сформирован их рейтинг на 2019 год. Определе-

ны ключевые проблемы прозрачности и подотчетности предприятий коммунальной формы собственности. Сформулированы предложения и представлены практические рекомендации относительно обнародования информации коммунальными предприятиями об их деятельности, повышение их подотчетности.

Ключевые слова: коммунальное хозяйство, прозрачность, коммунальное предприятие, децентрализация.

The level of economic development of regions and the country as a whole depends on the effective functioning of public utilities, as their activities are related to the livelihood of communities and territories. Of great importance are the transparency and openness of enterprises, which allow efficient use of financial resources. Therefore, studies of the transparency of utilities, efficiency and effectiveness of their activities are relevant, especially in conditions of decentralization. The purpose of the work is to analyze the transparency of enterprises, as well as to develop proposals for their improvement. The information base of the study was professional literature, official statistics, websites of public enterprises of the city of Kremenchuk, studies of domestic and foreign scientists. The article considers the peculiarities of the communal economy of Ukraine, analyzes the level of transparency and accountability of some communal enterprises of the city of Kremenchuk on the basis of the Methodology of publicity research of communal enterprises. According to the results of the study, their rating for 2019 was formed. The key problems of transparency and accountability of communally owned enterprises have been identified. These include: imperfection of the regulatory framework governing the activities of public utilities; uneven quality and completeness of publication of public information about utilities both in territorial communities and on official state websites; lack of transparency in their activities. Proposals have been formulated and practical recommendations have been given for the publication of information by public utilities about their activities, increasing their accountability. The proposed directions for solving problems depend on the well-coordinated work of the leadership of local governments and utilities. The implementation of these proposals regarding the functioning of enterprises of communal ownership will lead to positive shifts in the field of communal services, and will also contribute to an increase in the efficiency and effectiveness of the activities of communal enterprises.

Keywords: utilities, transparency, communal enterprise, decentralization.

Постановка проблеми. Комунальне господарство представляє собою важливий багатогалузевий господарський комплекс, призначення якого полягає у наданні комунальних послуг населенню, бюджетним установам та комерційним підприємствам, що сприяють соціально-економічному розвитку і зміцненню безпеки держави.

Сьогодні підприємства комунального господарства в силу цілої низки причин не здатні ефективно працювати та надавати якісні послуги мешканцям міст та регіонів, оскільки сучасний стан цієї життєзабезпечуючої галузі економіки нашої країни характеризується як кризовий та навіть «аварійний». Крім того, на даний момент однією з основних проблем, яка потребує особливої уваги, є недотримання підприємствами комунальної форми власності відповідного рівня прозорості та підзвітності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні й практичні аспекти функціонування комунальних підприємств сформовано у працях таких вітчизняних та закордонних науковців: Жулин О. В., Зеленюк-Джунь Л. В. [1], Кириленко О. П. [2], Килимник І. І. [3], Кіндзюр О. С. [4], Погорелов В. С. [5], Топчій О. О. [6], Phelps N., Ozawa T. [7], Voorn B. [8]. Вченими зроблено вагомий внесок у дослідження діяльності підприємств комунального господарства, однак питання прозорості їх функціонування зумовлює необхідність додаткових наукових пошуків і досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є аналіз і оцінка прозорості та підзвітності підприємств комунального господарства, а також внесення пропозицій щодо підвищення рівня їх прозорості та ефективної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Одним із визначальних напрямів трансформації системи управління соціально-економічним розвитком національного господарства України є поступова реалізація реформи децентралізації, яка передбачає перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів між різними рівнями управління, а також зміщення відповідальності за розвиток територій на органи місцевого самоврядування.

Основу процесів децентралізації, які на даний момент відбуваються в Україні, становить створення дієвого і спроможного інституту місцевого самоврядування, тобто об'єднаних територіальних громад, для забезпечення нагальних потреб яких створюються комунальні підприємства.

Таким чином, процеси децентралізації та реформування галузі комунального господарства тісно взаємопов'язані, тому що передбачають перерозподіл повноважень, відповідальності та необхідних ресурсів для соціально-економічного розвитку територій і громад, забезпечення безпечних та комфортних умов проживання населення.

За своєю сутністю комунальне господарство – це складова житлово-комунального

комплексу, яка забезпечує надання необхідного обсягу санітарно-технічних, санітарно-гігієнічних, енергетичних і транспортних послуг жителям населених пунктів, а також здійснює відповідне комунальне обслуговування суб'єктів господарювання [2].

Комунальне господарство України виступає як багатогалузевий комплекс, що має багато специфічних рис та особливостей, до яких відносяться:

1. Місцеві умови. Вони відіграють важливу роль у проектуванні, будівництві і експлуатації більшості комунальних об'єктів, при проектуванні й функціонуванні міського транспорту, сміттєпереробних заводів і т. д.

2. Більшість комунальних підприємств не виробляє матеріальну продукцію, а надає послуги.

3. Сезонний характер. Робота комунальних підприємств залежить від попиту споживачів у конкретні періоди не тільки року, але й доби.

4. Поєднання різних форм надання послуг (безкоштовне, пільгове, платне) та різних джерел фінансування діяльності відповідних структур.

5. Багатоплановість структури цієї галузі, високий рівень її комплексності.

Структура комунального господарства має наступний склад: водопостачання та водовідведення, міський транспорт і шляхове господарство, тепlopостачання, електричні мережі та ін.

Слід зазначити, що на сьогодні у комунальному господарстві України накопичено багато проблем, які ставлять під загрозу можливість його сталого функціонування, а саме: недосконалість і застарілість технологій комунальних підприємств, а також велика зношеність основних засобів; неефективне використання матеріальних і фінансових ресурсів комунальних підприємств; низька якість надання послуг та неналежний фінансовий контроль; наявність корупційних ризиків; незадовільний здебільшого фінансовий стан підприємств комунальної форми власності; відсутність можливостей для накопичення інвестиційних ресурсів для оновлення об'єктів і впровадження інновацій та багато інших.

На даний момент однією з ключових є нестача даних про фінансово-господарську діяльність підприємств комунальної форми власності. Незважаючи на те, що з внесенням змін до Господарського кодексу [9], всі комунальні підприємства (далі – КП) мають оприлюднювати свою фінансову звітність, деякі підприємства не дотримуються цього.

Крім того, більшість підприємств комунального господарства, що оприлюднюють свої

дані, публікують їх в різних та суперечливих форматах. Деякі підприємства продовжують викладати на сайти скановані документи, що заважає спостереженню та аналізу їх діяльності, а також створенню єдиної бази комунальних підприємств. Низький рівень прозорості суттєво перешкоджає ефективному моніторингу їхньої діяльності.

Проаналізуємо прозорість та підзвітність деяких комунальних комерційних підприємств міста Кременчука за 2019 рік згідно з Методологією дослідження публічності комунальних підприємств [10], що розроблена організацією «Центр громадського моніторингу та аналітики», а саме: будемо використовувати 18 визначених чинним законодавством індикаторів. Комунальні підприємства за визначеними індикаторами оцінюються бальною системою відповідно до отриманої інформації шляхом аналізу та моніторингу офіційних і державних веб-сайтів комунальних підприємств.

На основі даного моніторингу проаналізуємо рівень прозорості та підзвітності досліджених комунальних підприємств Кременчука у 2019 році за отриманою кількістю балів (табл. 1, табл. 2).

Як бачимо з табл. 1, в цілому КП Кременчука отримали низькі бали, оскільки майже всі з них мають рівень прозорості нижче 50 %. Найнижче місце у рейтингу займає КП «Кремінський проект», набравши лише 4 бали.

За результатами дослідження даних КП виявлено, що у 2019 р. найпрозоріша діяльність була у КП «Кременчуцьке тролейбусне управління імені Л. Я. Левітана», що отримало 24 бали з 41 можливого. Саме прозора діяльність його, незважаючи на величезні суми збитків, які значною мірою викликані одними з найнижчих в Україні цін на проїзд (2 грн.), сприяла залученню в м. Кременчук кредиту від ЄБРР для реалізації інвестиційного проекту «Оновлення міського електротранспорту» на суму 8 000,0 тис. євро під місцеву гарантію. В результаті – закуплені сучасні тролейбуси, якість транспортних послуг громадянам покращена.

Згідно з розрахованими даними (табл. 2), найвищі показники отримано по таких індикаторах: розміщення на сайті контактної інформації підприємства (100 %), оприлюднення біографічної довідки керівника КП (90 %), принципів формування та розмір винагороди керівника (80 %).

Усі досліджувані КП Кременчука не виконують індикатори із визначення ключових показників результативності та ефектив-

Таблиця 1

Рейтинг КП міста Кременчука на 2019 рік за оцінкою відповідно до Методології дослідження прозорості та публічності комунальних підприємств

№	Назва підприємства	Кількість отриманих балів	Максимальна кількість балів	Питома вага отриманих балів у макс. к-ті балів, %
1	КП «Кременчуцьке тролейбусне управління імені Л. Я. Левітана»	24	41	58,54
2	КГЖЕП «Автозаводське»	20	41	48,78
3	КП «КПС шляхове ремонтно-будівельне управління»	20	41	48,78
4	КП «Міськсвітло»	19	41	46,34
5	КП «Благоустрій Кременчука»	19	41	46,34
6	КП «Квартирне управління»	19	41	46,34
7	КП «Кременчуцьке КАТП 1628»	15	41	36,59
8	КП «Теплоенерго»	15	41	36,59
9	КГП «Союзрембуд»	15	41	36,59
10	КГП «Кремін'яміськпроект»	4	41	9,76

Джерело: розраховано та сформовано авторами

ності, оприлюднення плану діяльності КП на 2021 р., детального звіту про використання коштів статутного капіталу КП за 2019 р. За цими показниками всі комунальні підприємства отримали 0 балів у 2019 році. Також прослідковується низький рівень виконання таких індикаторів: оприлюднення цілей діяльності КП та стан їхнього досягнення (20 %), створення КП кабінету користувача і регулярне звітування на www.spending.gov.ua (20 %), оприлюднення інформації про операції та зобов'язання КП з державним та/або місцевим бюджетом (20 %) та оприлюднення реєстру боргових зобов'язань комунальних підприємств у машиночитному форматі (10 %).

Як свідчить проведений аналіз, в умовах діджиталізації оприлюднення даних та рівень прозорості деякими комунальними підприємствами не дотримується, що перешкоджає ефективному моніторингу їхньої діяльності, впливає на загальну прозорість місцевого бюджету й фінансів місцевого самоврядування в цілому та є негативним явищем.

Висновки. Отже, на сучасному етапі в комунальному господарстві існує достатньо велика кількість актуальних проблем, що потребують негайної уваги, а саме: недосконалість нормативно-правової бази, що регулює діяльність комунального господарства; відсутність систематизації, узагальнення та оприлюднення на офіційних сайтах місцевих

органів влади даних щодо фінансування з бюджету видатків (поточних і капітальних) по кожному із комунальних підприємств; нерівномірною якістю та повнотою оприлюднення публічної інформації про комунальні підприємства як в територіальних громадах, так і на офіційних державних сайтах; нестача прозорості в їх діяльності.

Виявлені проблеми КП зумовлюють необхідність пошуку та впровадження нових концептуальних підходів до їх вирішення, а саме: забезпечення дотримання підзвітності, прозорості в діяльності КП та повне оприлюднення ними публічної інформації і відповідних даних; обов'язкове оприлюднення фінансових планів і звітів про їх виконання, з деталізацією джерел формування власних, залучених і позикових фінансових ресурсів КП; вдосконалення законодавчих та нормативно-правових актів, що регулюють діяльність комунальних підприємств, розробка стратегії їх розвитку.

Запропоновані напрями розв'язання проблем залежать від злагодженої роботи керівництва органів місцевого самоврядування та КП. Реалізація вказаних пропозицій стосовно функціонування підприємств комунальної форми власності призведе до позитивних зрушень в галузі комунального господарства, а також сприятиме підвищенню ефективності та результативності діяльності комунальних підприємств.

Таблиця 2

**Загальна кількість балів по кожному індикатору,
набраних комунальними підприємствами Кременчука**

№	Назва індикатора	Сума набраних балів	Максимальна кількість балів	Відсоток виконання балів по індикатору
1	2	3	4	5
1	Інформація для контактування з КП: 1) контактний номер телефону КП; 2) електронна пошта; 3) поштова адреса; 4) сторінка у соціальних мережах	20	20	100
2	Оприлюднено цілі діяльності КП та стан їхнього досягнення	4	20	20
3	Оприлюднено повний перелік послуг та робіт, які надає/виконує КП	14	20	70
4	Оприлюднена біографічна довідка керівника КП	9	10	90
5	Оприлюднено річні звіти керівника та наглядової ради КП	18	30	60
6	Є можливість надіслати скаргу/ звернення/пропозицію в електронному форматі	10	30	33
7	Оприлюднено штатний розпис КП	16	20	80
8	Оприлюднено опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності КП, та заходи щодо управління такими ризиками	14	20	70
9	Оприлюднено чинну редакцію статуту КП	6	10	60
10	Оприлюднені структура, принципи формування і розмір винагороди керівника та членів наглядової ради комунального унітарного підприємства, включаючи компенсаційні пакети і додаткові блага, які вони отримують під час виконання посадових обов'язків	24	30	80
11	Визначено ключові показники результативності/ ефективності КП/ окремих порядок оцінювання роботи та преміювання керівників комунальних підприємств	0	30	0
12	Оприлюднено план діяльності КП на 2021 р.	0	30	0
13	Оприлюднено річні фінансові звіти КП в машиночитному форматі за 2019 р.	19	30	63
14	КП створило кабінет користувача і регулярно звітує на www.spending.gov.ua	6	30	20
15	Оприлюднено детальний звіт про використання коштів статутного капіталу КП за 2019 р.	0	20	0
16	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 е-фінансові), що виникають у результаті державно-приватного партнерства у машиночитному форматі	4	20	20
17	Орган місцевого самоврядування/ структурний підрозділ в підприємстві регулярно проводить внутрішній аудит та контроль діяльності КП, за якими оприлюднюється звіт/висновок за його результатами	4	20	20
18	Оприлюднено реєстр боргових зобов'язань КП у машиночитному форматі	2	20	10
Загальна кількість балів		170	410	41

Джерело: розраховано авторами

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Жулин О. В., Зеленюк-Джунь Л. В. Управління фінансовими ресурсами комунальних підприємств і перспективи їх розвитку. *Бізнес-інформ*. 2020. № 7. URL: http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2020-7_0-pages-174_180.pdf
2. Місцеві фінанси : підруч. / за ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. 2-ге вид., доп. і перероб. *Економічна думка ТНЕУ*. Тернопіль, 2014. 448 с.
3. Килимник І. І. Практичні проблеми в галузі житлово-комунального господарства та шляхи їх вирішення. *Open Journal System*. 2015. № 1. С. 48–50.
4. Кіндзюр О. С. Регулювання інвестиційного розвитку житлово-комунальної сфери України : дис. ... кандидата економічних наук : 08.00.03. Львів, 2017.
5. Погорєлов В. С. Формування бюджетів територіальних громад в умовах фіскальної децентралізації : автореферат дис. ... кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси, кредит. ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана». Київ, 2019. 22 с.
6. Топчій О. О. Модернізація сфери житлово-комунального господарства міських агломерацій в умовах децентралізації : дис. на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.05. Одеська національна академія харчових технологій МОН України. Одеса, 2020.
7. Phelps N., Ozawa T. Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared. *Progress in Human Geography*. 2003. № 27(5). P. 583–604.
8. Voorn B., van Genugten M., Van Thiel S. Performance of municipally owned corporations: Determinants and mechanisms. *Ann Public Coop Econ*. 2020. P. 1–22. Available at: <https://doi.org/10.1111/apce.12268>
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
10. *Методологія дослідження прозорості та публічності комунальних підприємств*. ГО «Центр громадського моніторингу та аналітики», проект «Центр громадського контролю «ДІЙ!», проект «Дослідження та адвокація прозорості та публічності комунальних підприємств». Тернопіль, 2019. URL: <https://drive.google.com/file/d/1kzWcUaPIvRZup3AMRhpLqoUONM-L8ftv/view>

REFERENCES:

1. Zhulyn, O. V. and Zelenyuk-Dzhun', L. V. (2020). Upravlinnya finansovymy resursamy komunal'nykh pidpryyemstv i perspektyvy yikh rozvytku [Management of financial resources of utilities and prospects for their development]. *Biznes-inform*, no. 7. Available at: http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2020-7_0-pages-174_180.pdf
2. Kyrylenko, O. P. (2014). Mistsevi finansy [Local finances]. *Ekonomichna dumka TNEU*. Ternopil.
3. Kylymnyk, I. I. (2015). Praktychni problemy v haluzi zhytlovo-komunal'noho hospodarstva ta shlyakhy yikh vyrishennya [Practical problems in the field of housing and communal services and ways to solve them]. *Open Journal System*, no. 1, pp. 48–50.
4. Kindzyur, O. S. (2017). Rehulyuvannya investytsiynoho rozvytku zhytlovo-komunal'noyi sfery Ukrayiny [Regulation of investment development of housing and communal services of Ukraine]: abstract of Ph.D. dissertation. Economy and management of the national government, Ivan Franko National University of Lviv. Lviv.
5. Pohoryelov, V. S. (2019). Formuvannya byudzhetiv terytorial'nykh hromad v umovakh fiskal'noyi detsentralizatsiyi [Formation of budgets of territorial communities in the conditions of fiscal decentralization]: extended abstract of Candidate's thesis. Kyiv.
6. Topchiiy, O. O. (2020). Modernizatsiya sfery zhytlovo-komunal'noho hospodarstva mis'kykh ahlomeratsiy v umovakh detsentralizatsiyi [Modernization of the sphere of housing and communal services of urban agglomerations in the conditions of decentralization]: abstract of Doctor of Economics dissertation. Development of productive forces and regional economy. Odessa National Academy of Food Technologies. Odessa.
7. Phelps, N., Ozawa, T. (2003). Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared. *Progress in Human Geography*, no. 27(5), pp. 583–604.
8. Voorn B., van Genugten M., Van Thiel S. (2020). Performance of municipally owned corporations: Determinants and mechanisms. *Ann Public Coop Econ*, pp. 1–22. Available at: <https://doi.org/10.1111/apce.12268>
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2003). Commercial Code of Ukraine, article 78. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
10. *Metodolohiya doslidzhennya prozorosti ta publichnosti komunal'nykh pidpryyemstv* (2019) [Methodology for the study of transparency and publicity of utilities]. Public organization "Center for Public Monitoring and Analysis", project "Center for Public Control Do it yourself!", Project "Research and advocacy of transparency and publicity of utilities". Ternopil. Available at: <https://drive.google.com/file/d/1kzWcUaPIvRZup3AMRhpLqoUONM-L8ftv/view>