

А. О. Двигун,

*доктор економічних наук,
ORCID 0000-0002-0168-8682,*

*Національний інститут стратегічних досліджень
при Президентові України, м. Київ,*

І. Ю. Чумакова,

*кандидат економічних наук,
ORCID 0000-0003-3432-3177,*

*Науково-дослідний фінансовий інститут
ДННУ «Академія фінансового управління», м. Київ*

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ НОВИХ РЕГУЛЯТОРНИХ ВИМОГ

Постановка проблеми. Основу процесів децентралізації, які наразі активно реалізуються в Україні, становить створення дієвого і спроможного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, у рамках впровадження національної реформи з децентралізації передбачено, зокрема, добровільне об'єднання та укрупнення територіальних громад, фінансова децентралізація та отримання ОТГ нових повноважень та можливостей.

Одним із найважливіших викликів сьогодення є формування спроможних громад на основі покращення ефективності управління майном і коштами громади та забезпечення прозорого і відповідального фінансового, у тому числі бюджетного, управління на рівні муніципальних утворень, яке має відповідати високим світовим стандартам прозорості і підзвітності управління комунальним господарством. Найефективнішими механізмами такого управління у світі визнані аудит і внутрішній кон-

троль, регуляторні вимоги до яких, у контексті виконання Україною завдань з імплементації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом [1] (далі – Угода), змінилися і тому потребують детального аналізу.

Застосування високих світових і європейських стандартів та принципів управління великими корпораціями¹ для комунальних підприємств (далі – КП) міст України передбачає утворення наглядових рад як інструмента внутрішнього контролю, ефективність функціонування якого у КП, як і системи внутрішнього контролю (далі – СВК) загалом, дозволить підвищити ефективність управління підприємствами. Цей факт дасть змогу, у свою чергу, зробити ці підприємства конкурентоспроможними у порівнянні з приватними фірмами і компаніями та зменшити їх збитковість.

Утворення наглядових рад при КП – це застосування високих світових і європейських стандартів та принципів управління великими корпораціями² для КП міст України. Завдяки КП, що функціонують

¹ Принципи корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (англ. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development). Це міжнародна організація, яка об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян та високим Індексом розвитку людського потенціалу. ОЕСР створена на підставі договору, який був підписаний 14 грудня 1960 р. у Парижі, але вступив у дію 30 вересня 1961 р. з метою координації економічної політики країн-членів ОЕСР і погодженням програми допомоги країнам, що розвиваються. ОЕСР – це товариство «багатих» країн, які поділяють спільні ідеї. Наразі організація об'єднує 34 найбільш економічно розвинених країн світу, які виробляють 2/3 світових матеріальних цінностей та послуг. Його членами є більшість держав Європейського Союзу, США, Австралія, Швейцарія, Норвегія, Південна Корея, Японія та інші. Головною вимогою до членства є дотримання принципів ринкової економіки та демократичного плюралізму. Україна не є членом цієї організації, але активно співпрацює з ОЕСР у рамках міжнародних заходів, спеціалізованих програм, угод.

² Принципи корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (англ. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development). Це міжнародна організація, яка об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян та високим Індексом розвитку людського потенціалу. ОЕСР створена на підставі договору, який був підписаний 14 грудня 1960 р. у Парижі, але вступив у дію 30 вересня 1961 з метою координації економічної політики країн-членів ОЕСР і погодженням програми допомоги країнам, що розвиваються. ОЕСР – це товариство «багатих» країн, які поділяють спільні ідеї. Наразі організація об'єднує 34 найбільш економічно розвинених країн світу, які виробляють 2/3 світових матеріальних цінностей та послуг. Його членами є більшість держав Європейського Союзу, США, Австралія, Швейцарія, Норвегія, Південна Корея, Японія та інші. Головною вимогою до членства є дотримання принципів ринкової економіки та демократичного плюралізму. Україна не є членом цієї організації, але активно співпрацює з ОЕСР у рамках міжнародних заходів, спеціалізованих програм, угод.

на сьогодні в Україні у великій кількості¹, держава реалізує свої соціальні, регуляторні та контрольні функції, які не можуть бути виконані приватними підприємствами.

Водночас КП у порівнянні з цими підприємствами демонструють меншу прибутковість та не ефективність внутрішньо корпоративного управління. Так, за даними дослідження Центру економічної стратегії, КП, за інших рівних умов, отримують прибутків на 1,8% менше, ніж приватні підприємства. У 2016 році середні збитки на одне КП склали понад 1 млн грн, а сукупні збитки – понад 6 млрд грн [3].

Актуальність створення наглядових рад для КП, що стають об'єктами власності новоутворених ОТГ, пояснюється ще й тим, що наразі інформація про діяльність цих підприємств є здебільшого закритою для доступу громади. Керівники КП не усвідомлюють власної відповідальності за розкриття суспільно значимої інформації і результатів фінансово-господарської діяльності та вірогідність цієї інформації, а з боку місцевих рад спостерігається неналежний контроль за їх діяльністю.

Нагляд за такими підприємствами є слабким і фрагментарним, що викликає труднощі в отриманні даних і нагляді за їх діяльністю. Поліпшень прозорості та підзвітності можна досягти у разі обов'язковості оприлюднення операційних цілей, у тому числі некомерційних цін, незалежного річного аудиту та аналізу структури оцінювання результатів діяльності, яка має включати стандартні показники і методики оцінювання діяльності державних і комунальних підприємств [4, с. 74-75].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників, які вивчали концептуальні та прикладні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління комунальним господарством, проблеми підвищення ефективності діяльності КП, можна виділити: П. Ворону [5], Т. Кобзеву [6], В. Куйбіду [7], А. Лелеченко [8], О. Ліву [9], Н. Фоміцьку [10] та ін.

Теоретичні аспекти і проблеми організації контролю й аудиту в контексті децентралізації та аргументи на користь доцільності впровадження децентралізованої моделі управління публічними фінансами досліджували у наукових працях такі вітчизняні вчені, як: В. Базилевич [11], С. Бардаш [12], Н. Виговська [13], Л. Дікань [14], І. Дрозд [15], Т. Єфименко [16], І. Іванова [17] та ін.

Із тим, потребують додаткового обґрунтування можливості використання функції нагляду задля вирішення проблем результативності управління комунальним господарством. Наразі ці проблеми дуже мало розглядаються в сучасній економіці. Особливої уваги потребує дослідження шляхів розв'язання цих проблем на тлі змін законодавства з бухгалтерського обліку й аудиту фінансової звітності та внеску цих змін у забезпечення дієвості функції нагляду та прозорості і підзвітності управління КП з

боку ОТГ. Оновлення законодавства України у контексті виконання євроінтеграційних завдань передбачає створення умов для доступу до інформації про фінансово-економічні показники діяльності КП і запровадження нових міжнародно визнаних принципів управління ними на рівні органів місцевого самоврядування. Після набуття 1 вересня 2017 року Угодою чинності у повному обсязі щорічному моніторингу з боку ЄС підлягатиме прогрес у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою, зокрема тих із них, що передбачають посилення адміністративних спроможностей на центральному та місцевому рівнях, нарощування потенціалу розвитку регіонів і реалізації регіональної політики щодо багаторівневого управління і партнерства з особливим наголосом на комплексному застосуванні міжнародних стандартів та поступового наближення до права ЄС (Ст. 387, 475 Угоди [1]).

Мета статті. Задля підвищення результативності діяльності ОТГ сформулювати пропозиції стосовно створення наглядових рад у КП, відбору незалежних аудиторів, проведення обов'язкового аудиту в контексті нових регуляторних вимог до бухгалтерського обліку і аудиту фінансової звітності.

Викладення основного матеріалу. Виконання євроінтеграційних завдань для України передбачає використання нових стандартів прозорості і підзвітності комунальних підприємств через створення умов для доступу до інформації про фінансово-економічні показники їх діяльності. Нововведення законодавства України торкнулися, зокрема, започаткування практики обов'язкових аудитів річної фінансової звітності для підприємств, що становлять суспільний інтерес, та обов'язків щодо оприлюднення різними категоріями підприємств перевіреної аудитором фінансової звітності. Змінилися також вимоги до інформації, яка має бути подана підприємствами у фінансовій звітності, формат якої також змінився. Нові регуляторні вимоги щодо обов'язкового аудиту фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес, стосуються не лише аудиторів і суб'єктів аудиторської діяльності, які надаватимуть послуги, а й самих цих підприємств, які мають організувати адекватну систему внутрішнього контролю та управління ризиками.

Інновації законодавства регламентують питання оприлюднення інформації про діяльність комунальних унітарних підприємств і, тим самим, формують законодавчі передумови для прозорості такої інформації та підзвітності цих підприємств перед населенням територіальних громад, а також надають корисну базу для обґрунтування переліку критеріїв віднесення комунальних підприємств до тих категорій і груп, де мають бути обов'язково створені наглядові органи і забезпечено умови для проведення прозорого конкурсу з відбору незалежного аудитора.

Водночас, необхідно звернути увагу на те, що, незважаючи на значну кількість інформації, яка є

¹ За даними Державної служби статистики України на 1 червня 2019 року кількість зареєстрованих комунальних підприємств склала 13377 юридичних осіб [2].

суспільно необхідною та розпорядником якої можуть бути КП, і створені умови для забезпечення прозорості інформації про фінансові і економічні показники діяльності цих підприємств, проконтролювати їх досить складно.

В умовах провадження реформи децентралізації влади і збільшення кількості ОТГ, які утворюються завдяки цим процесам, організація належного контролю за їх діяльністю є надзвичайно актуальним питанням.

Із збільшенням кількості ОТГ кількість майна у розпорядженні підприємств комунальної сфери зростає значними темпами, які випереджають темпи зростання державних підприємств.

За повідомленням Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Геннадія Зубка, «за 11 місяців 2018 року доходи місцевих бюджетів зросли на 22,5%, або на 39 млрд грн у порівнянні з аналогічним періодом минулого року та склали 212,5 млрд грн – більше, ніж за весь минулий рік...» [18].

Із розрахунку на одного мешканця власні доходи ОТГ зросли на 62,6%, у порівнянні з аналогічним періодом 2017 року, та склали 3354,4 грн. Враховуючи, що 299 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені у 2017 році, тільки у 2018 році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб, їх власні ресурси, у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, зросли у 2,7 раза, або на 5,5 млрд грн, і склали 8,8 млрд грн. Отже, як бачимо, за значного приросту активів у власності ОТГ (на кінець 2017 року – на 64,1 млн грн або на 23,2%) зростання доходів за цей період є більш уповільненим (лише на 3362 млн грн (або 0,4%) у порівнянні з 2016 роком [19]).

КП утворюються органами місцевого самоврядування на базі відокремленої частини майна територіальної громади. Вони на 100% повинні працювати максимально прозоро та бути під контролем міської громади і депутатського корпусу. КП – це та основа, на базі якої створюються послуги (тепло і водопостачання, вивезення сміття, громадський транспорт), що надзвичайно потрібні мешканцям. Механізм участі населення в управлінні громадою передбачає, що ці підприємства та їхнє майно належать кожному члену громади і КП мають бути підзвітними їй.

Важливою є обізнаність громадськості щодо діяльності КП, зокрема щодо того, чи досягають ці підприємства мети, задля досягнення якої вони створені – задоволення певних потреб територіальної громади. Доступ до такої інформації надає можливість громадськості контролювати законність та обґрунтованість рішень органів місцевого самоврядування щодо створення і діяльності КП, необхідності їх фінансування, належного виконання такими підприємствами визначених для них завдань, дотримання ними законодавства України, цільового і не надмірного, у визначених законодавством України межах, використання грошових коштів, майна, яке є комунальною власністю.

Частиною восьмою ст. 78 Господарського кодексу України (далі – ГКУ) [20] визначено перелік інформації про діяльність комунального унітарного підприємства, яка має в обов'язковому порядку оприлюднюватись. КП повинно оприлюднювати 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 має бути цілодобовим і безоплатним. Інформацію про діяльність КП на законодавчому рівні визнано *суспільно необхідною та відкритою*. Оскільки така інформація *становить суспільний інтерес*, вона є публічною відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон № 2939-VI) [21] та має надаватись у відповідь на запити на інформацію.

Очевидно, що відсутність громадського контролю та підзвітності КП перед громадою призводить до неефективного витрачання ресурсів та зловживань.

Два роки тому Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» від 02.06.2016 року № 1405-VIII [22] (далі – Закон України № 1405-VIII) Верховна Рада України надала можливість місцевій владі суттєво підвищити підзвітність, ефективність роботи та реально запобігати корупції у КП громад. Міські ради отримали право утворювати колегіальні органи управління КП – наглядові ради.

Однак на даний час можемо стверджувати, що не усі міські ради скористалися таким правом, а серед тих, що скористалися, спостерігається формальний підхід до створення цих органів. Як результат – КП залишаються переважно неефективними, збитковими і тому постійно підживлюються дотаціями з міських бюджетів. За відсутності ефективних наглядових рад при КП, ці підприємства наразі залишаються в Україні структурами безконтрольними, джерелом ризиків політичної корупції і зловживання владою.

Так, за даними контрольних заходів, проведених Державною аудиторською службою України (далі – Держаудитслужба) протягом січня – серпня 2018 року, виявлено незаконних та не за цільовим призначенням проведених витрат і недостач комунальних ресурсів на загальну суму понад 239,4 млн грн, що становить 22% від загальної суми ресурсів держави, використаних з порушенням нормативно-правових актів. Крім того, встановлено втрати належних доходів місцевими бюджетами, комунальними підприємствами, установами і організаціями на загальну суму понад 140,5 млн грн, з яких майже 102,6 млн грн – кошти місцевих бюджетів. Суттєві порушення при використанні комунальних ресурсів допущено на підприємствах, в установах і організаціях м. Києва та Київської області, Львівської, Дніпропетровської, Черкаської, Харківської, Оде-

ської, Хмельницької та Миколаївської областей, де суми встановлених втрат коштів місцевих бюджетів та комунального майна протягом січня – серпня 2018 року становили відповідно майже 29,1 млн грн, 25,0 млн грн., понад 23,9 млн грн, майже 17,1 млн грн, 12,9 млн грн, майже 12,3 млн грн, понад 12,1 млн грн та 11,9 млн грн [23].

Зробити комунальне підприємство потенційно більш рентабельним, конкурентним, а головне – відкритим для громадськості здатна лише зміна підходів до управління діяльністю КП, підняття управління цими підприємствами на більш високий професійний рівень шляхом створення наглядових рад.

Із набуттям чинності з 01.10.2018 року новим Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [24] (далі – Закон № 2258-VIII), яким приведено у відповідність із законодавством Євросоюзу (Директиви 2006/43/ЄС та Регламенту ЄС 537/2014) норми національного законодавства України у сфері аудиторської діяльності, до повноважень наглядової ради було додано нові функції. Крім того, з'явилася вимога щодо обов'язковості створення наглядових органів для підприємств, що становлять суспільний інтерес.

Так, згідно ст. 34 Закону № 2258-VIII, великі підприємства зобов'язані створити аудиторський комітет або покласти відповідні функції на ревізійну комісію або наглядову раду, що створюється відповідно до законодавства. Інші підприємства, які належать до підприємств, що становлять суспільний інтерес, можуть покласти функції аудиторського комітету¹ на окремий підрозділ органу управління або на наглядовий орган.

Зазначені повноваження накладають певні вимоги на органи місцевого самоврядування, прерогативою яких є реалізація вимог положень чинного законодавства, що стосуються організації та проведення зовнішнього аудиту і внутрішнього контролю в КП. Разом з тим, фактична ситуація, що склалася у ряді областей, свідчить про проблеми у вирішенні цього питання, серед яких окремо слід підкреслити нерозуміння депутатами місцевих рад і їх керівниками ролі наглядових рад, формальний підхід до їх утворення на рівні органів місцевого самоврядування, і як наслідок – проведення формального або непровадження аудиту фінансової звітності взагалі.

Держава не може стояти осторонь цих проблем і, як інститут, залишається для органів місцевого самоврядування регулятором у цих питаннях, однак всі рішення ці органи щодо використання майна громади, його обліку, контролю й аудиту приймають самостійно, виходячи з принципів автономії.

¹ **Довідково:** Аудиторський комітет підприємства, що становить суспільний інтерес, або орган (підрозділ), на який покладено наглядові функції, має забезпечити:

1) інформування загальних зборів акціонерів (учасників) або іншого вищого органу управління відповідно до законодавства, органу управління або наглядового органу підприємства про результати обов'язкового аудиту фінансової звітності;

2) моніторинг процесу складання фінансової звітності та надання рекомендацій і пропозицій щодо забезпечення достовірності інформації;

Наразі Урядом України прийнято Порядок оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств [25]. На часі розроблення та затвердження критеріїв віднесення державних і комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій аудиторській перевірці.

На нашу думку, зважаючи на необхідність внесення коригувань до показників (характеристик) категорій підприємств, критеріями обрання незалежних аудиторів (аудиторських фірм) для проведення обов'язкового аудиту річної фінансової звітності КП, для органів місцевого самоврядування повинні бути такі:

1) **балансова вартість активів КП:**

– за категоріями підприємств, наведеними у Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [26] (далі – Закон № 996-XIV), обов'язковому аудиту підлягає фінансова звітність КП, балансова вартість активів яких є понад 20 млн євро (великі) і до 20 млн євро (середні);

2) **структура власності КП:**

– обов'язковому аудиту підлягає фінансова звітність КП, у статутному капіталі якого частка територіальної громади становить 100 відсотків, та які згідно з п. 5 част. 3 ст. 90 ГКУ [20] зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність, у тому числі аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності (у тому числі консолідованої) за останні три роки, якщо аудит проводився відповідно до вимоги закону, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на власній веб-сторінці (веб-сайті) або на офіційному веб-сайті суб'єкта управління, який здійснює функції з його управління;

3) **наявність видатків на виконання некомерційних цілей державної політики та джерел їх фінансування** у КП, у тому числі наявність джерел фінансування з державного та/або місцевих бюджетів;

4) **наявність інформації про операції та зобов'язання КП з державним та/або місцевим бюджетом, державними та/або місцевими установами, підприємствами та організаціями**, включаючи договірні зобов'язання (фінансові та не фінансові), що виникли у підприємства, господарського товариства під час виконання контрактів державно-приватного партнерства [25].

Однак, незважаючи на створені законодавчі умови для забезпечення доступу до фінансових і економічних показників діяльності та підвищення ефективності управління комунальним господарством органів місцевого самоврядування, існує

3) оцінку ефективності систем внутрішнього контролю (внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту) та управління ризиками підприємства;

4) моніторинг виконання завдань з обов'язкового аудиту фінансової звітності;

5) оцінку незалежності суб'єктів аудиторської діяльності, які надають послуги з обов'язкового аудиту;

6) проведення прозорого конкурсу з відбору суб'єктів аудиторської діяльності та обґрунтування рекомендацій за його результатами.

низка проблемних питань, які потребують вирішення.

1. На загальнодержавному ринку потребується забезпечення додаткових умов до підвищення прозорості й ефективності управління комунальними ресурсами, підзвітності і підконтрольності перед населенням територіальних громад.

2. Низька прибутковість або збитковість комунальних підприємств, неналежний контроль діяльності КП з боку місцевих рад негативно впливає не лише на спроможність цих підприємств бути суспільно корисними, а й на забезпечення реалізації державою її соціальних, регуляторних і контрольних функцій.

3. Відсутня імплементація міжнародно визнаних стандартів і європейських принципів управління великими корпораціями на КП міст України.

4. Законодавством не закріплені норма щодо обов'язковості створення наглядових рад для КП і визначення відповідних повноважень щодо цього з боку районних і обласних рад. Наразі така має носити рекомендаційний характер і тільки для КП, які створюються рішенням сесій сільських, селищних та міських рад.

5. Відсутні критерії віднесення державних і комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій аудиторській перевірці. Функції наглядових рад не відповідають тим, що визначені у законодавстві про бухгалтерський облік і аудиторську діяльність.

Це не сприяє здійсненню системного контролю за виконанням бюджетів в регіонах та ефективним управлінням комунальним майном та проведенню щорічного обов'язкового аудиту фінансової звітності за єдиними підходами...

6. Не визначені норми фінансових планів комунальних підприємств щодо витрат на оплату консалтингових (аудиторських) послуг, у тому числі у зв'язку з можливими обмеженнями фінансування таких витрат. Підприємства наразі під час формування і затвердження фінансових планів та планування витрат на оплату консалтингових (аудиторських) послуг змушені враховувати обмеження, встановлені Урядом [27] ще у 2006 році. За відсутності сучасних норм щодо визначення обсягу витрат на проведення незалежного аудиту річної фінансової звітності КП не можуть запланувати суму, більшу, ніж як 1,5 відсотка обсягу чистого прибутку.

7. Законодавством не визначені повноваження та компетенції районних та обласних рад щодо КП, створених рішенням сесії такої ради.

8. Відсутня відповідна законодавча база щодо розширення прав муніципального управління до меж європейських стандартів і повноцінного використання чинних правових норм щодо управління місцевими фінансами в умовах обмеження бюджетного фінансування та розмежування фінансового забезпечення власних і делегованих повноважень новоутворених ОТГ.

Висновки. Отже, суттєве зростання комунального майна засвідчує певне покращення результатів

діяльності ОТГ. І, оскільки ці підприємства створюються для задоволення певних потреб територіальної громади, ефективність та прибутковість їхньої діяльності мають велике значення. Досягнення цілей підвищення ефективності управління комунальними підприємствами має забезпечити наглядова рада, ефективна робота якої дозволить зробити діяльність підприємства більш прозорою та ефективною для територіальної громади міста. Також КП є розпорядниками суспільно необхідної інформації, яка становить суспільний інтерес і підлягає опублікуванню. Доступ до такої публічної інформації і детальний її перелік регламентовано законодавством.

Однак, незважаючи на кількість публічної інформації, яка є відкритою, а також створені законодавчі умови для забезпечення доступу до фінансових і економічних показників діяльності КП, ці підприємства як суб'єкти природних монополій на загальнодержавному ринку потребують забезпечення додаткових умов до підвищення прозорості і ефективності управління комунальними ресурсами, підзвітності і підконтрольності перед населенням територіальних громад.

Зважаючи на те, що внаслідок провадження реформи з децентралізації влади кількість ОТГ і кількість комунального майна збільшуються, надзвичайно актуальним питанням є проведення реформ внутрішньо корпоративного управління у КП. Низька прибутковість та недостатня мотивація до розкриття цими підприємствами суспільно значущої інформації і результатів фінансово-господарської діяльності, адміністративна корупція та неусвідомлення керівниками КП власної відповідальності за достовірність фінансової звітності, неналежний контроль діяльності КП з боку місцевих рад, негативно впливають на спроможність цих підприємств бути суспільно корисними. Задля того, щоб зробити КП конкурентоспроможними у порівнянні з приватними потрібно впровадити міжнародно визнані стандарти і європейські принципи та кращу практику управління великими корпораціями на КП українських міст. Створення наглядових рад при КП може вважатися першим кроком на даному шляху. У подальшому мають бути сформульовані і розроблені на урядовому рівні єдині підходи щодо економічної доцільності створення наглядових рад та затверджені єдині критерії віднесення комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій аудиторській перевірці.

Література

1. **Угода** про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf). 2. **Кількість** юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання (на 1 січня 2019 року) / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_20_19/ks_opfg/ks_opfg_0119.htm. 3. **Яблоновський Д.** Що робити державі з комунальними підприємствами? / Центр економічної стратегії. URL: <https://www.economicstrategy.org.ua/>

//ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/%D0%A9%D0%BE-%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D1%82%D0%B8-%D0%B7-%D0%BA%D0%BE%D0%BC-%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%94%D0%BC%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B8_%D0%AF%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf.

4. **Звіт** з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2016, 100 с. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFM-Public-UA.pdf>. 5. **Ворона П. В.** Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава : ПУЕТ, 2012. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=16&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj-l-r-E0MDiAhUEt4sKHdbTAGY4ChAWMAV6BAgDEAI&url=http%3A%2F%2Fwww.lvivacademy.com%2Fdownload_2019%2Ftematyka_magisterskykh_robit_2020.doc&usq=AOvVaw3u-5VbBh5TqBLhsM6qbutj. 6. **Кобзева Т.А.** Адміністративно-правовий статус місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління фінансовою системою України. *Право і безпека*. 2015. № 4 (59). URL: old.pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=23555. 7. **Куйбіда В.С.** Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. Київ: МАУП, 2004. 432 с. 8. **Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень:** навч. посіб. / [А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук]. Київ, 2017. 110 с. 9. **Ліва О.М.** Теоретико-прикладні аспекти діяльності комунальних підприємств. *Стратегія економічного розвитку України*, 2013. № 33, С. 133-138. URL: www.sedu.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/22_liva_33_2013.pdf. 10. **Фоміцька Н.В.** Інституційні основи розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2 (33). URL: <http://www.kbuaa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/3/04.pdf>. 11. **Базилевич В. Д., Баластрик Л. О.** Державні фінанси: навч. посібник / за заг. ред. В. Д. Базилевича. Київ: Атіка. 2004. 368 с. 12. **Бардаш С. В.** Про доцільність централізації державного контролю в Україні // Національна бібліотека України ім. Вернадського. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Menedzhment/2009_12/Vardach.htm. 13. **Вигovskyа Н. Г.** Господарський контроль у соціально орієнтованій економіці: проблеми теорії і методології: монографія. Житомир: ЖДТУ, 2006. 288 с. 14. **Дікань Л. В., Голуб Ю. О., Синюгіна Н. В.** Державний аудит : навч. посіб. Київ : Знання, 2011. 503 с. 15. **Дрозд І.** Шляхи удосконалення муніципального фінансового контролю. *Економіст*. 2005. № 10 (жовтень). С. 42-46. 16. **Державний фінансовий контроль** виконання бюджетних програм / Т. І. Єфименко, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан та ін. Київ: НДФІ, 2004. 320 с. 17. **Іванова І.М.** Стан та перспективи розвитку муніципального фінансового контролю. *Фінанси України*. 2005. № 11. С. 140-147. 18. **Доходи** місцевих бюджетів за 11 місяців перевищили доходи, отримані за весь 2017 рік, – Геннадій Зубко / *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dohodi-miscevih-byudzhativ-za-11-misyaciv-perevish-chi-li-dohodi-otrimani-za-ves-2017-rik-gennadij-zubko>. 19. **Оцінка** фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 р. / Асоціація ОТГ.

URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/03/%D0%9E%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0-%D1%84%D1%96%D0%BD%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%96%CC%88-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D0%9E%D0%A2%D0%93-%D0%B7%D0%B0-2017-%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>. 20. **Господарський** кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV (із змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>. 21. **Про доступ** до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI (із змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. 22. **Про внесення** змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності: Закон України від 02.06.2016 р. № 1405-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19>. 23. **Аналітично-статистичний** збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях. Січень – вересень 2018 року. URL: dks.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678. 24. **Про аудит** фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>. 25. **Порядок** оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.11.2016 р. № 1067. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2016-%D0%B>. 26. **Про бухгалтерський** облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 р. № 996-XIV (із змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>. 27. **Про стан** фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 р. № 1673 (із змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1673-2006-%D0%BF>.

References

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]. *kmu.gov.ua*. Retrieved from [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf) [in Ukrainian].
2. Kilkist yurydychnykh osib za orhanizatsiino-pravovymy formamy hospodariuvannia (na 1 sichnia 2019 roku) [Number of legal entities for organizational and legal forms of management (as of January 1, 2019)]. Kyiv, Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_0119.htm [in Ukrainian].
3. Yablonovskiy D. Shcho robyty derzhavi z komunalnymy pidpriemstvamy? [What to do with the state with communal enterprises?]. (n.d.). *ces.org.ua*. Retrieved from <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/%D0%A9>

%D0%BE-%D1% 80%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D1 %82%D0%B8-%D0%B7-%D0%BA%D0%BE%D0%BC -%D0%BF%D1%96%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0% B8%D1%94%D0%BC%D1%81%D1%82%D0%B2%D0 %B0%D0%BC%D0%B8_%D0%AF%D0%B1%D0%BB %D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1 %8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf [in Ukrainian].

4. Zvit z efektyvnosti upravlinnia derzhavnymy finansamy v Ukraini za 2015 rik [Report on the Effectiveness of Public Finances Management in Ukraine for 2015]. (2016). / Mizhnarodnyi bank rekonstruktsii ta rozvytku, Svitovyi bank. (2016). International Bank for Reconstruction and Development, World Bank. *pefa.org*. Retrieved from <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf> [in Ukrainian].

5. Vorona P. V. (2012). Mistseve samovriaduvannia Ukrainy v konteksti rozvytku predstavnytsoi vlyady [Local self-government of Ukraine in the context of development of representative power]. Poltava, PUET. Retrieved from https://www.google.com/url?sa=t&rc=j&q=&esrc=s&source=web&cd=16&cad=rja&uact=8&ved=2ahUK Ewj1-r-E0MDiAhUEt4sKHdbTAGY4ChAWMAV6BAgDEAI&url=http%3A%2F%2Fwww.lvivacademy.com%2Fdownload_2019%2FTematyka_magisterskykh_robit_2020.doc&usg=AOvVaw3u-5VbBh5TqBLhsM6q6utj [in Ukrainian].

6. Kobzieva T.A. (2015). Administratyvno-pravovy status mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlyady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v systemi subiektiv upravlinnia finansovoiu systemoiu Ukrainy [Administrative and legal status of local executive authorities and local self-government bodies in the system of subjects of management of the financial system of Ukraine]. *Pravo i bezpeka – Law and Safety*, 4 (59). Retrieved from old.pb.univd.edu.ua/?controller=service&action=download&download=23555 [in Ukrainian].

7. Kuibida V.S. (2004). Pryntsyipy i metody diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Principles and methods of local government activity]. Kyiv, MAUP [in Ukrainian].

8. Lelechenko A.P., Vasylieva O.I., Kuibida V.S., Tkachuk A.F. (2017). Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen [Local self-government in the conditions of decentralization of authority]. Kyiv [in Ukrainian].

9. Liva O.M. (2013). Teoretyko-prykladni aspekty diialnosti komunalnykh pidpriiemstv [Theoretical and Applied Aspects of the Activities of Utility Enterprises]. *Stratehiia ekonomichnoho rozvytku Ukrainy – Strategy of economic development of Ukraine*, 33, pp. 133-138. Retrieved from www.sedu.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/22_liva_33_2013.pdf [in Ukrainian].

10. Fomitska N.V. (2011). Instytutsiini osnovy rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Institutional Framework for Local Self-Government Development in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, Issue 2 (33). Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-2/doc/3/04.pdf> [in Ukrainian].

11. Bazylevych V. D., Balastryk L. O. (2004). *Derzhavni finansy [Public finances]*. Kyiv, Atika [in Ukrainian].

12. Bardash S. V. Pro dotsilnist tsentralizatsii derzhavnoho kontroliu v Ukraini [Bardash SV On the advisability of centralization of state control in Ukraine]. *National Library of Ukraine Vernadsky*. Retrieved from http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Menedzhment/2009_12/Bardach.htm [in Ukrainian].

http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Menedzhment/2009_12/Bardach.htm [in Ukrainian].

13. Vyhovska N. H. (2006). Hospodarskyi kontrol u sotsialno oriientovani ekonomitsi: problemy teorii i metodolohii [Economic control in a socially oriented economy: problems of theory and methodology]. Zhytomyr, ZhSTU [in Ukrainian].

14. Dikan L. V., Holub Yu. O., Syniuhina N. V. (2011). *Derzhavnyi audyt [State Audit]*. Kyiv, Znannia [in Ukrainian].

15. Drozd I. (2005). Shliakhy udoskonalennia munitsypalnoho finansovoho kontroliu [Ways to improve municipal financial control]. *Ekonomist – Economist*, No. 10 (October), pp. 42-46 [in Ukrainian].

16. Yefymenko T. I., Stefaniuk I. B., Ruban N. I. et al. (2004). Derzhavnyi finansovyi kontrol vykonannia biudzhetykh prohram [State financial control of budget programs implementation]. Kyiv, NDFI [in Ukrainian].

17. Ivanova I.M. (2005). Stan ta perspektyvy rozvytku munitsypalnoho finansovoho kontroliu [State and prospects of development of municipal financial control]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 11, pp. 140-147 [in Ukrainian].

18. Zubko H. Dokhody mistsevykh biudzhetyv za 11 misiatsiv perevshchyly dokhody, otrymani za ves 2017 rik [Revenues of local budgets for 11 months exceeded revenues received for the whole 2017]. *Uriadovyi portal – Government portal*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dohodi-miscevih-byudzhetyv-za-11-misyacyv-perevish-chili-dohodi-otrimani-za-ves-2017-rik-gennadij-zubko> [in Ukrainian].

19. Otsinka finansovoi spromozhnosti 366 obiednanykh terytorialnykh hromad za 2017 r. [Estimation of the financial capacity of 366 united territorial communities for 2017]. Association of OTG. *hromady.org*. Retrieved from <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/03/%D0%9E%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0-%D1%84%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%96%CC%88-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96-%D0%9E%D0%A2%D0%93-%D0%B7%D0%B0-2017-%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf> [in Ukrainian].

20. Hospodarskyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 # 436-IV (iz zminamy) [Commercial Code of Ukraine of 16.01.2003 No. 436-IV (as amended)]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].

21. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy vid 13.01.2011 № 2939-VI (iz zminamy) [On Access to Public Information: Law of Ukraine of January 13, 2011 No. 2939-VI (as amended)]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> [in Ukrainian].

22. Pro vnesennia zmin do deiaknykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo upravlinnia obiekty derzhavnoi ta komunalnoi vlasnosti: Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 r. № 1405-VIII [On Amending Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Management of State and Municipal Property: The Law of Ukraine dated 02.06.2016 No. 1405-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19> [in Ukrainian].

23. Analitichno-statystychnyi zbirnyk za rezultaty diialnosti Derzhavnoi audytorskoj sluzhby Ukrainy, yii mizhrehionalnykh terytorialnykh orhaniv ta upravlin v

oblastiakh. Sichen – veresen 2018 roku [Analytical-statistical collection on the results of the activity of the State Audit Office of Ukraine, its interregional territorial bodies and departments in the oblasts. January - September 2018]. *dkrs.kmu.gov.ua*. Retrieved from dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678 [in Ukrainian].

24. Pro audyt finansovoi zvitnosti ta audytorську діяльність: Zakon Ukrainy vid 21.12.2017 r. № 2258-VIII [On the Audit of Financial Statements and Audit Activities: Law of Ukraine dated December 21, 2017 No. 2258-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> [in Ukrainian].

25. Poriadok oprylyudnennia informatsii pro діяльність державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акції (часток) належать державі, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акції (часток) яких належать господарським товариствам, частка держави в яких становить 100 відсотків: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.11.2016 р. № 1067 [The procedure for the publication of information on the activities of state unitary enterprises and economic partnerships in which the authorized capital of more than 50 percent of the shares (shares) belongs to the state, as well as economic partnerships, 50 and more percent of shares (shares) belonging to economic partnerships, the share of the state in which is 100 Percentage: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 09.11.2016 № 1067]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].

26. Pro bukhhalterskyi oblik ta finansovu zvitnist v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 16.07.1999 r. № 996-XIV (із змінами) [On Accounting and Financial Reporting in Ukraine: Law of Ukraine of 16.07.1999 No. 996-XIV (as amended)]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14> [in Ukrainian].

27. Pro stan finansovo-biudzhethnoi dystsypliny, zakhody shchodo posylennia borotby z koruptsiieiu ta kontroliu za vykorystanniam derzhavnoho maina i finansovykh resursiv: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.11.2006 р. # 1673 (із змінами) [On the state of fiscal discipline, measures to strengthen the fight against corruption and control over the use of state property and financial resources: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 29, 2006, No. 1673 (as amended)]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1673-2006-%D0%BF> [in Ukrainian].

Двигун А. О., Чумакова І. Ю. Підвищення ефективності управління комунальним господарством об'єднаних територіальних громад у контексті нових регуляторних вимог

У статті розглянуто механізми забезпечення підвищення ефективності управління комунальним господарством громади на підставі запровадження нових стандартів прозорості і підзвітності. Сформульовані пропозиції щодо створення колегіальних органів управління комунальними підприємствами – наглядових рад та забезпечення умов доступу до інформації про фінансові та економічні показники діяльності цих підприємств і проведення обов'язкового аудиту їх річної фінансової звітності.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, наглядова рада, внутрішній контроль, аудит.

Двигун А. А., Чумакова И. Ю. Повышение эффективности управления коммунальным хозяйством объединенных территориальных общин в контексте новых нормативных требований

В статье рассмотрены механизмы обеспечения повышения эффективности управления коммунальным хозяйством общины на основе внедрения новых стандартов прозрачности и подотчетности. Сформулированы предложения по созданию коллегиальных органов управления коммунальными предприятиями – наблюдательных советов и обеспечения условий доступа к информации о финансовых и экономических показателях деятельности этих предприятий и проведения обязательного аудита их годовой финансовой отчетности.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, коммунальные предприятия, наблюдательный совет, внутренний контроль, аудит.

Dvigun A., Chumakova I. Improving the efficiency of municipal management of the united territorial communities in the context of new regulatory requirements

The article deals with the mechanisms to ensure the improvement of utilities management efficiency within the municipality through the introduction of new standards of transparency and accountability. As a result of the study the author has formulated the proposals for the creation of the collective management bodies of public utilities – supervisory boards as well as for the ensuring the conditions for the access to information on the financial and economic performance of these enterprises and for conducting a mandatory audit of their annual financial statements.

Keywords: the local authorities, utilities sector, supervisory board, internal control, audit.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2019

Прийнято до друку 19.06.2019