

Механізми підвищення ефективності управління комунальним господарством органами місцевого самоврядування

Визначено ключові ризики і проблеми у сфері децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад в Україні у контексті забезпечення прозорого і відповідального управління комунальними підприємствами з боку органів місцевого самоврядування. Розглянуто механізми забезпечення підвищення ефективності управління комунальним господарством громади та запровадження нових стандартів прозорості і підзвітності комунальних підприємств. Аналіз норм національного законодавства дав змогу дійти висновку, що в Україні було створено законодавчі передумови для прозорості та підзвітності комунальних унітарних підприємств населенню територіальних громад. Однак зміни, які було внесено в законодавство у сфері бухгалтерського обліку та фінансової звітності, а також оновлення Закону про аудиторську діяльність у зв'язку з імплементацією Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом у вітчизняну практику посилюють вимоги до оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств, визнаючи їх підприємствами, що становлять суспільний інтерес, та/або такими, що належать до суб'єктів природної монополії на загальнодержавному ринку. Задля зміцнення нагляду за такими підприємствами у системі управління ними мають бути створені колегіальні органи управління комунальними підприємствами – наглядові ради. У статті надано пропозиції для органів місцевого самоврядування щодо порядку створення наглядових рад на вітчизняних комунальних підприємствах України, забезпечення умов доступу до інформації про фінансові та економічні показники діяльності цих підприємств і забезпечення достовірності їх річної фінансової звітності шляхом проведення обов'язкового аудиту.

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

Постановка проблеми. В Україні активно впроваджується реформа децентралізації. Під час її проведення крок за кроком забезпечується основа для рівномірного розвитку територій і, зрештою, успішної країни. Одним з найважливіших викликів сьогодення є формування спроможних громад на основі покращення ефективності управління майном і коштами громади та забезпечення прозорого і відповідального фінансового, зокрема бюджетного, управління на рівні муніципальних утворень, яке має відповідати високим світовим стандартам.

Головним стратегічним завданням модернізації системи державного управління та територіальної організації влади є формування ефективного місцевого самоврядування, створення комфортних умов для проживання громадян, надання їм високоякісних і доступних публічних послуг. Досягнення зазначених цілей неможливе без належного рівня економічного розвитку відповідних територій, їх фінансового забезпечення і достатніх джерел для наповнення місцевих бюджетів. Саме фінансовий аспект є одним з найсуттєвіших, від якого значною мірою залежить успішність функціонування об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Наявність економічно активних суб'єктів підприємницької діяльності, достатня кількість кваліфікованих трудових ресурсів, розвинена промислова і соціальна інфраструктура – усе це є основою для успішного розвитку громади.

Наразі можна констатувати, що результатом реформи стає підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, пошуку резервів їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. Об'єднані громади показують високі та динамічні темпи приросту власних доходів. У частині використання коштів увага акцентується на необхідності формування найбільш оптимальної структури бюджетних видатків, створенні ефективного не надто чисельного управлінського апарату, здійсненні постійного аналізу витрачання бюджетних

коштів і попередженні випадків їх нераціонального витрачання та неефективного управління майном громад.

Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати якісніші та більш різноманітні послуги жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва, залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади. Умовами реалізації зазначених пріоритетів є досягнення максимізації корисного ефекту від використання коштів місцевих бюджетів для зазначених цілей, що не є можливим без запровадження механізмів забезпечення ефективності управління комунальним господарством громади та запровадження нових стандартів прозорості і підзвітності комунальних підприємств (КП). На сучасному етапі одним з найефективніших механізмів управління комунальним господарством є колегіальні органи управління, а саме наглядові ради.

Утворення наглядових рад при КП – це застосування високих світових і європейських стандартів та принципів управління великими корпораціями¹ для КП міст України. Це потрібно для того, щоб зробити ці підприємства конкурентоспроможними, порівняно з приватними фірмами і компаніями, і зменшити їх збитковість. Завдяки КП, що функціонують на сьогодні в Україні у великій кількості², держава реалізує свої соціальні, регуляторні і контрольні функції, які не можуть бути виконані приватними підприємствами. Водночас, порівняно з цими підприємствами, КП демонструють меншу прибутковість і неефективність внутрішнього 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 р. середні збитки на одне КП склали понад 1 млн грн, а сукупні збитки – понад 6 млрд грн [2].

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 КП. Нерозуміння функцій наглядових органів та їхньої ролі під час реалізації місцевими органами влади власних повноважень щодо управління КП, з одного боку, і нерегульованість питання визначення критеріїв створення наглядових рад на державному рівні, з другого, призводять до зловживань і порушень у цій сфері, що негативно відбиваються на ефективності діяльності КП.

Про необхідність зміцнення нагляду за підприємствами державного і комунального секторів економіки зазначається у Звіті з ефективності управління

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. для координації економічної політики країн-членів ОЕСР і погодження 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. Їїго 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 межах міжнародних заходів, спеціалізованих програм, угод.

² За даними Державної служби статистики України, на 1 червня 2019 р. кількість зареєстрованих комунальних підприємств склали 13 063 юридичних осіб [1].

державними фінансами в Україні (PEFA), підготовленому Світовим банком у 2015 р. Нагляд за такими підприємствами є слабким і фрагментарним, що викликає труднощі в отриманні даних і нагляді за їх діяльністю. Поліпшень прозорості та підзвітності, на думку фахівців Світового банку, можна досягти у разі обов'язковості оприлюднення операційних цілей, зокрема некомерційних цін, незалежного річного аудиту та аналізу структури оцінювання результатів діяльності, яка має включати стандартні показники і методики оцінювання діяльності державних і комунальних підприємств [3, с. 74-75].

Аналіз останніх досліджень. Серед дослідників, які вивчали концептуальні і прикладні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління комунальним господарством, проблеми підвищення ефективності діяльності КП, можна виділити: Т. А. Кобзеву [4], В. С. Куйбіду [5], А. П. Лелеченко [6], О. М. Ліву [7], Н. В. Фоміцьку [8] та ін. Водночас, 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 потребують вдосконалення механізмів ефективності управління КП у контексті оновлення законодавства України у зв'язку з виконанням завдань щодо імплементації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом [9] (Угода) та наближення законодавства України до законодавства Євросоюзу, зокрема у частині дієвості наглядових рад підприємств комунальної форми власності і запровадження нових міжнародно визнаних принципів управління ними на рівні органів місцевого самоврядування значно посилилася. Після набуття 1 вересня 2017 р. Угодою чинності у повному обсязі щорічному моніторингу з боку ЄС підлягатиме прогрес у виконанні і впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою, зокрема тих з 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 і поступового наближення до права ЄС (ст. 387, 475 Угоди [9]).

Метою статті є виявлення основних ризиків і проблем у сфері управління комунальним господарством на тлі децентралізації та формування ОТГ і виконання завдань з імплементації Україною Угоди у вітчизняну практику.

Основні результати дослідження. Виконання євроінтеграційних завдань для України передбачає запровадження 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, і 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 водночас 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, попри значну кількість інформації, яка є 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 (рис. 1).

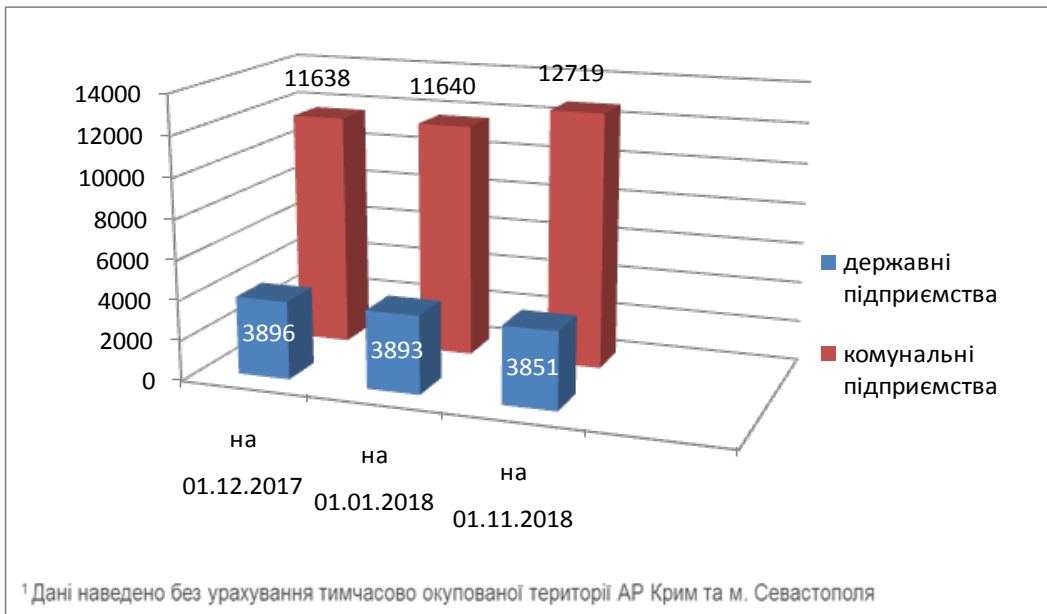


Рис. 1. Кількість державних і комунальних підприємств в Україні

Укладено за даними [1].

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...» [10].

Із розрахунку на одного мешканця власні доходи ОТГ зросли на 62,6%, порівняно з аналогічним періодом 2017 р., і склали 3354,4 грн. Враховуючи, що 299 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені у 2017 р., тільки у 2018 р. отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб, їх власні ресурси, порівняно з аналогічним періодом минулого року, зросли у 2,7 рази, 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 р. – 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%), порівняно з 2016 р. [11].

Очевидно, що відсутність громадського контролю та підзвітності КП перед громадою призводить до неефективного витрачання ресурсів і 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 № 1405-VIII [12] (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 сьогодні 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. Через відсутність 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 (Держаудитслужба) протягом січня-серпня 2018 р., виявлено незаконних і 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 під час використання комунальних ресурсів допущено на підприємствах, в установах і організаціях м. Києва та Київської області, Львівської, Дніпропетровської, Черкаської, Харківської, Одеської, Хмельницької та Миколаївської областей, де суми встановлених втрат коштів місцевих бюджетів і комунального майна протягом січня-серпня 2018 р. 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 [13].

Загальні обсяги таких порушень, виявлених офісами Держаудитслужби в областях протягом січня-серпня 2018 р., наведено на рис. 2.

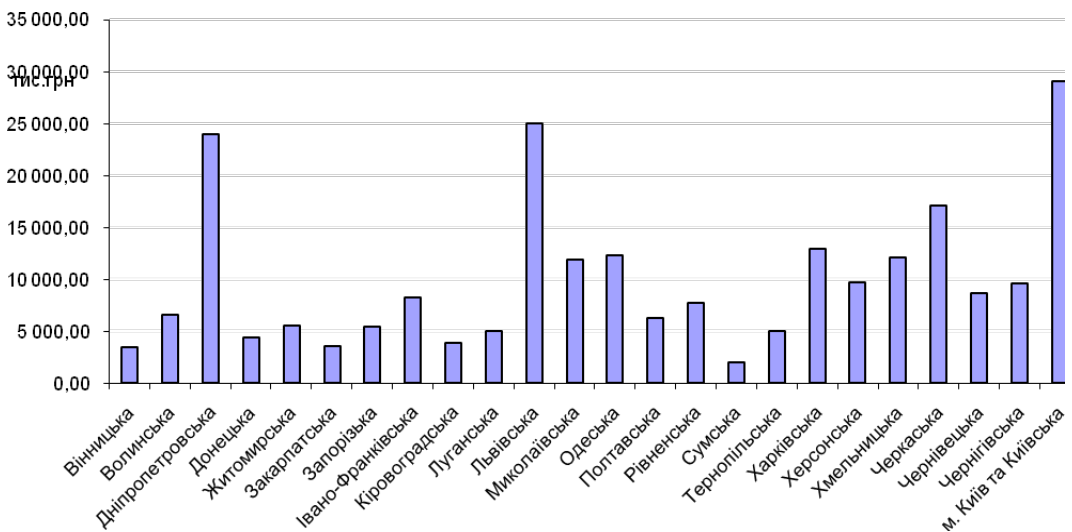


Рис. 2. Обсяги незаконних, нецільових витрат і недостач під час використання комунальних ресурсів
Укладено за даними [13].

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 р. нового Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [14] (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 наглядових рад було додано нові функції. Крім того, з'явилася вимога щодо обов'язковості створення наглядових органів для підприємств, що становлять суспільний інтерес.

Так, згідно зі 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 комітету³ 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 і проведення зовнішнього аудиту і внутрішнього контролю в КП. Водночас фактична ситуація, що склалася у низці 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 непроведення аудиту фінансової звітності взагалі.

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

Наразі урядом України прийнято Порядок оприлюднення інформації про діяльність державних унітарних підприємств і господарських товариств [15]. На часі розроблення та затвердження критеріїв віднесення державних і комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій аудиторській перевірці.

Зважаючи на необхідність внесення коригувань до показників (характеристик) категорій підприємств, сформулюємо рекомендації для органів місцевого самоврядування стосовно критеріїв обрання незалежних аудиторів (аудиторських фірм) для проведення обов'язкового аудиту річної фінансової звітності КП:

1) Балансова вартість активів КП:

- за категоріями підприємств, наведеними у Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [16] (далі – Закон № 996-XIV),

³ 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; 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.

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%, і які згідно з п. 5 част. 3 ст. 90 Господарського кодексу України [17] (далі – ГКУ), зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність, зокрема аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності (зокрема консолідованої) за останні три роки, якщо аудит проводиться 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, зокрема 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 [15].

Однак, попри створені законодавчі умови для забезпечення доступу до фінансових і економічних показників діяльності та підвищення ефективності управління комунальним господарством органів місцевого самоврядування, існує низка проблемних питань, які потребують вирішення.

1. На загальнодержавному ринку потребується забезпечення додаткових умов для підвищення прозорості і 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 норми щодо обов'язковості створення наглядових рад для КП і визначення відповідних повноважень щодо цього з боку районних і обласних рад. Наразі це має рекомендаційний характер і тільки для КП, які створюються рішенням сесій сільських, селищних і міських рад.

5. Відсутні критерії віднесення державних і комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій аудиторській перевірці. Це не сприяє здійсненню системного контролю за виконанням бюджетів у регіонах та ефективним управлінням комунальним майном і проведенню щорічного обов'язкового аудиту фінансової звітності за єдиними підходами. Функції наглядових рад мають відповідати тим, що визначені у законодавстві про бухгалтерський облік і аудиторську діяльність. Крім того, на сучасному етапі розвитку економіки країни вважаємо за доцільне врахувати підходи до класифікації підприємств для цілей бухгалтерського обліку, які було подані у Законі [16], для характеристики (показників) КП, у яких доцільно створювати наглядові ради і обирати незалежного аудитора для проведення обов'язкового аудиту річної фінансової звітності. У подальшому ці показники мають бути покладені в основу під час розроблення і прийняття на урядовому рівні управлінського рішення щодо затвердження єдиних підходів щодо економічної

доцільності створення наглядових рад і критеріїв, за якими фінансова звітність КП підлягатиме обов'язковому незалежному аудиту.

6. Не визначені норми фінансових планів комунальних підприємств щодо витрат на оплату консалтингових (аудиторських) послуг, зокрема через можливі обмеження фінансування таких витрат. Підприємства наразі під час формування фінансових і затвердження планів і планування витрат на оплату консалтингових (аудиторських) послуг змушені враховувати обмеження, встановлені урядом [18] ще у 2006 р. 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% від 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 і 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, попри 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 для 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 внутрішнього корпоративного управління у КП. Низька прибутковість і 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, порівняно 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 цьому шляху. У подальшому мають бути сформульовані і розроблені на урядовому рівні єдині підходи щодо економічної доцільності створення наглядових рад і затверджені єдині критерії віднесення комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність яких підлягає обов'язковій аудиторській перевірці.

Список використаних джерел

1. Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання (на 1 червня 2019 року). *Державна служба статистики України*: сайт. 2019. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_0419.htm
2. Яблоновський Д. Що робити державі з комунальними підприємствами? *Центр економічної стратегії*: сайт. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Що-робити-з-ком-підприємствами_Яблоновський.pdf
3. Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік. ДВФЗ, 2016. 100 с. *PEFA*: сайт. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>
4. 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). С. 42-47.
5. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія. К., 2007. 432 с.
6. *Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень*: навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. К., 2017. 110 с.
7. 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
8. Фоміцька Н. В. Інституційні основи розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. 2011. Вип. 2. С. 311-317.
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Законодавство України*: сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
10. Доходи місцевих бюджетів за 11 місяців перевищили доходи, отримані за весь 2017 рік, – Геннадій Зубко. *Урядовий портал*: сайт. 04 грудня 2018 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dohodi-miscevih-byudzhetiv-za-11-misyaciv-perevishchili-dohodi-otrimani-za-ves-2017-rik-gennadij-zubko>
11. Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 р. *Асоціація ОТГ*: сайт. 2018. URL: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/03/Оцінка-фінансової-спроможності-ОТГ-за-2017-рік.pdf>
12. 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. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19>
13. Аналітично-статистичний збірник за результатами діяльності Державної аудиторської служби України, її міжрегіональних територіальних органів та управлінь в областях. Січень-вересень 2018 року. *Державна аудиторська служба України*: сайт. URL: dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678
14. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 р. № 2258-VIII. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19>
15. 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. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2016-%D0%BF>
16. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 р. № 996-XIV. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14>
17. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
18. 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. *Законодавство України*: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1673-2006-%D0%BF>

References

1. Kilkist' yurydychnykh osib za orhanizatsiyno-pravovymy formamy hospodaryuvannya (na 1 chervnya 2019 roku) [Number of legal entities for organizational and legal forms of management (on 2019, June 1)] (2019). *State Statistics Service of Ukraine*: Website. Retrieved from http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_0419.htm [in Ukrainian].
2. Iablonovskyy, D. (2018). Shcho robyty derzhavi z komunal'nyu pidpryyemstvamy? [What to do with the state communal enterprises?]. *Center for Economic Strategy*: Website. Retrieved from https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/Що-робити-з-ком-підприємствами_Яблоновський.pdf [in Ukrainian].

3. Zvit z efektyvnosti upravlinnyia derzhavnymy finansamy v Ukraini za 2015 rik [Report on the effectiveness of public finances management in Ukraine for 2015] (2016). *PEFA*: Website. Retrieved from <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf> [in Ukrainian].
4. Kobzyeva, T. A. (2015). Administratyvno-pravovyy status mistsevykh orhaniv vykonavchoyi vlady ta orhaniv mistsevoho samovryaduvannya v systemi sub² yektiv upravlinnyia finansovoyu systemoyu 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), 42-47. [in Ukrainian].
5. Kuybida, V. S. (2007). Pryntsypy i metody diyal'nosti orhaniv mistsevoho samovryaduvannya [Principles and methods of activity of local self-government bodies]. Kyiv. [in Ukrainian].
6. Lelechenko, A. P., Vasil'yeva, O. I., Kuybida, V. S., & Tkachuk, A. F. (2017). Mistseve samovryaduvannya v umovakh detsentralizatsiyi povnovazhen' [Local self-government in the conditions of decentralization of authority]: manual. Kyiv. [in Ukrainian].
7. Liva, O. M. (2013). Teoretyko-prykladni aspekty diyal'nosti komunal'nykh pidpryyemstv [Theoretical and applied aspects of the activities of utility enterprises]. *Stratehiya ekonomichnoho rozvytku Ukrainy – Strategy of economic development of Ukraine*, 33, 133-138. Retrieved from www.sedu.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/22_liva_33_2013.pdf [in Ukrainian].
8. Fomitska, N. V. (2011). Instytutsiyni osnovy rozvytku mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini [Institutional framework for local self-government development in Ukraine]. *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnyia [Theory and practice of public administration]*: Vol. 2(pp. 311-317). [in Ukrainian].
9. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyei storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym Spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony [The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other]. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].
10. Dokhody mistsevykh byudzhetyv za 11 misyatsiv perevyschchyly dokhody, otrymani za ves' 2017 rik, – Hennadiy Zubko. [Revenues of local budgets for 11 months exceeded the income received for the entire 2017, – Hennadiy Zubko.] (2018, Dec 04). *Government portal*: Website. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dohodi-miscevih-byudzhetyv-za-11-misyacyiv-perevishchili-dohodi-otrimani-za-ves-2017-rik-gennadij-zubko> [in Ukrainian].
11. Otsinka finansovoyi spromozhnosti 366 ob'yednanykh terytorial'nykh hromad za 2017 r. [Estimation of the financial capacity of 366 united territorial communities for 2017] (2018). *Association of ATC*: Website. 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].
12. Pro vnesennya zmin do neoyakych zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo upravlinnyia ob'yektamy derzhavnoyi ta komunal'noyi vlasnosti [On amendments to certain legislative acts of Ukraine on the management of state and municipal property] (2016). Law of Ukraine, adopted on 2016, June 2, 1405-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19> [in Ukrainian].
13. Analitychno-statystychnyy zbirnyk za rezul'tatamy diyal'nosti Derzhavnoyi audytor's'koyi sluzhby Ukrainy, yiyi mizhrehional'nykh terytorial'nykh 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 regions. January-September 2018] (2018). *State Audit Service of Ukraine*: Website. Retrieved from dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=143678 [in Ukrainian].
14. Pro audyt finansovoyi zvitnosti ta audytor's'ku diyal'nist' [On audit of financial reporting and auditing] (2017). Law of Ukraine, adopted on 2017, Dec 21, 2258-VIII. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19> [in Ukrainian].
15. Poryadok oprylyudnennya informatsiyi pro diyal'nist' derzhavnykh unitarnykh pidpryyemstv ta hospodars'kykh tovarystv, u statutnomu kapitali yakykh bil'she 50 vidstokiv aktsiy (chastok) nalezhat' derzhavi, a takozh hospodars'kykh tovarystv, 50 i bil'she vidstokiv aktsiy (chastok) yakykh nalezhat' hospodars'kym tovarystvam, chastka derzhavy v yakykh stanovyt' 100 vidstokiv [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] (2016). Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2016, Nov 9, 1067. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].
16. Pro bukhhalters'ky oblik ta finansovu zvitnist' v Ukraini [On accounting and financial reporting in Ukraine] (1999). Law of Ukraine, adopted on 1999, July 16, 996-XIV. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14> [in Ukrainian].

17. Hospodars'kyy kodeks Ukrainy [Commercial code of Ukraine] (2003). Law of Ukraine, adopted on 2003, Jan 16, 436-IV. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> [in Ukrainian].
18. Pro stan finansovo-byudzhetnoyi dystsypliny, zakhody shchodo posylennya borot'by z koruptsiyeyu ta kontrolyu za vykorystanniam derzhavnoho mayna i finansovykh resursiv [On the state of fiscal discipline, measures to strengthen the fight against corruption and control over the use of state property and financial resources] (2006). Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2006, Nov 29, 1673. *Legislation of Ukraine*: Website. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1673-2006-%D0%BF> [in Ukrainian].

Chumakova I. Yu., Dvihun A. O. Mechanisms for the improvement of the utility sector management efficiency within the local authorities.

The key risks and problems in the field of decentralization and formation of united territorial communities in Ukraine in the context of providing transparent and responsible management of utility sector enterprises by local self-government bodies are identified. In the framework of Ukraine's implementation of the provisions of the Association Agreement with the European Union in domestic practice, the reasonability of reforming the utility sector in Ukraine at the regional level based on the positive experience and best practices of the European countries and on the generally recognized world standards and principles of corporate governance is substantiated. The paper outlines the mechanisms for ensuring the management efficiency of utility sector and for introduction of new standards of transparency and accountability of utility sector enterprises. On the basis of the analysis of the respective provisions of the national legislation the authors conclude that Ukraine has created the legislative preconditions for the transparency and accountability of utility sector enterprises within the territorial communities. However, the changes introduced into the national legislation on accounting and financial reporting, as well as the revision of the Law of Ukraine on Auditing, imposes more stringent requirements for the disclosure of information about the activities of utility companies, recognizing them as companies of public interest and / or as the subjects of natural monopoly within the national market. In order to strengthen the supervision over such enterprises the collegial bodies - audit committees or appropriate supervisory boards - should be established within their management system. The article considers the differences of such bodies' functioning and the procedural peculiarities of the respective supervisory councils' establishment that are based on the legislative norm that is of recommendatory nature as for the establishment of such councils for village and city, and for all others - district, region - is of obligatory nature. The paper proves that it is not economically feasible to create supervisory boards within all utility sector enterprises. The author analyzes the competences of the relevant local councils within the national legislation of Ukraine. On the basis of the generalization of the best European experience and practices, criteria for determining the economic justification for the establishment of supervisory boards at domestic utility sector enterprises in Ukraine are proposed. Moreover, the recommendations for local authorities regarding the criteria for the selection of independent auditors (audit firms) for carrying out the statutory audit of annual financial statements of utility sector enterprises are also formulated. The introduction of the proposed recommendations will increase the competitiveness of the utility sector companies of Ukraine compared to the enterprises of private sector of economy, as well as will promote the implementation of international standards and European principles and the best practices of effective management of large corporations in the utility sector of Ukraine.

Keywords: local authorities, utility sector, supervisory board, audit.

Чумакова Ірина Юріївна – кандидат економічних наук, доцент, в.о. завідувача відділення методології бухгалтерського обліку і фінансового контролю Науково-дослідного фінансового інституту ДННУ «Академія фінансового управління» Міністерства фінансів України (e-mail: irina.chumakova@ukr.net, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3432-3177>).

Chumakova Iryna Yuriyivna – Ph. D. (Econ.), Assoc. Prof., Acting Head of the Department of accounting methodology and financial control of Research Financial Institute of the Academy of Financial Management of the Ministry of Finance of Ukraine.

Двігун Алла Олександрівна – доктор економічних наук, професор, начальник відділу регіональної політики Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України (e-mail: dvigun.alla@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0168-8682>).

Dvihun Alla Oleksandrivna – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Chief Consultant of the Department of regional policy of the National Institute for Strategic Studies in Ukraine.

Надійшло 25.04.2019 р.