Порівняльний аналіз законодавства України у сфері управління комунальними підприємствами з кращими практиками корпоративного управління (стандартами ОЕСР) Європейського Союзу

Аналіз підготовлений ГО “EU-LEAP” в рамках впровадження
реформи корпоративного врядування у комунальних підприємствах
за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні (EUACI)

ПІДГОТУВАЛИ:

Валерія Гриценко, проектний менеджер

Оксана Рак, юридичний експерт

Ілля Михайлов, стратегічний радник

квітень 2025 р.

ЗМІСТ

ЗМІСТ 2
РЕЗЮМЕ 3
ВИСНОВОК 4
ПРОБЛЕМАТИКА 7
1. ВСТУП 9
2. Огляд керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління на підприємствах державної форми власності в контексті управління юридичними особами комунальної власності. 9
3. Аналіз законодавства України в сфері управління юридичними особами комунальної власності 12
Блок 1. Правове регулювання сфери управління комунальними підприємствами в Україні. 15
Блок 2. Основні засади створення та управління юридичними особами комунальної власності. 16
Блок 3. Діяльність юридичних осіб комунальної власності 22
Блок 4. Розкриття інформації про діяльність комунальних підприємств 33
Блок 5. Тарифоутворення та специфіка діяльності суб'єктів природних монополій комунальної власності 37
ВИСНОВОК ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В УКРАЇНІ 40
4. Практика країн ЄС у сфері управління підприємствами муніципальної форми власності. 43
ВИСНОВОК ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В КРАЇНАХ ЄС 66
5. Порівняльний аналіз регулювання управління муніципальними підприємствами: Європейський досвід та Україна 67
6. Останні реформи, які вплинули на запровадження корпоративного управління на підприємствах публічної форми власності в Україні 69

РЕЗЮМЕ

Цей документ підготовлено з метою аналізу чинного законодавства у сфері управління юридичними особами комунальної власності, виявлення правових прогалин та невизначеностей, а також розробки пропозицій для удосконалення нормативної бази та впровадження керівних принципів корпоративного управління Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР)[1] у діяльність таких юридичних осіб.

У рамках дослідження було проаналізовано новели законодавства України, які були спричинені реформою корпоратизації державних та комунальних підприємств, загальні положення законодавства щодо управління комунальною власністю, функції та повноваження органів управління юридичними особами комунальної власності, вимоги до фінансової звітності, аудиту та розкриття інформації про їхню діяльність, дотримання вимог антимонопольного та антикорупційного законодавства.

Крім того, здійснено аналіз законодавства країн Європейського Союзу у сфері управління підприємствами, спрямованими на надання муніципальних послуг в громадах, із врахуванням застосування найкращих практик корпоративного управління відповідно до керівних принципів ОЕСР. Особлива увага приділялася принципам призначення членів наглядових рад та керівництва на основі професійних критеріїв, обов'язковості створення наглядових рад, вимог до фінансової звітності та аудиту їх діяльності, а також доступ до цієї інформації.

[1] *OECD (2025), Керівні принципи ОЕСР з корпоративного управління на підприємствах державної форми власності 2024, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/8d61003c-uk.*

ВИСНОВОК

Узагальнений висновок до порівняльного аналізу управління комунальними підприємствами в Україні та країнах Європейського Союзу

Управління комунальними підприємствами є одним із ключових аспектів забезпечення якісних публічних послуг та сталого розвитку територіальних громад. На сьогодні в Україні існує потреба у вдосконаленні управлінських підходів, що дозволить підвищити ефективність роботи цих підприємств, забезпечити прозорість їх діяльності, посилити довіру міжнародних партнерів та зменшити корупційні ризики. Важливим кроком у цьому напрямі є імплементація міжнародних стандартів корпоративного управління, зокрема через адаптацію законодавчої бази, що стане основою для модернізації суб'єктів господарювання комунального сектору економіки та їх інтеграції до європейського економічного простору.

Порівняльний аналіз управління комунальними підприємствами в Україні та країнах ЄС засвідчив суттєві відмінності у підходах до регулювання сфери управління юридичних осіб, які мають частку громади у статутному капіталі та які надають суспільно значущі послуги. У зв'язку з прийняттям Закону України "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб"[2] реформа корпоративного управління комунальних підприємств розпочалася, проте задля її ефективної реалізації необхідно прийняти ряд змін, які будуть включати основні принципи та забезпечать впровадження інструментів корпоративного управління ОЕСР.

В Україні застосування принципів корпоративного управління для комунальних унітарних підприємств, а також непідприємницьких товариств стикається з надмірно дискреційними повноваженнями органів місцевого самоврядування. Відсутність обов'язкових вимог впровадження конкретних інструментів в управлінні призводить до формальності або нехтування цими механізмами.

На відміну від України, у країнах ЄС муніципалітети для забезпечення послуг громади використовують форми підприємств, що функціонують на засадах корпоративного управління, визначених керівними принципами ОЕСР. Такі підходи забезпечують підвищення прозорості управління, мінімізацію корупційних ризиків та сталий розвиток підприємств завдяки чіткому розмежуванню прав і обов'язків усіх учасників.

Так, в Україні, громади для забезпечення суспільно значущих послуг, переважно використовують форму комунального унітарного підприємства, що обмежує їхню гнучкість в управлінні ресурсами, адаптації до змін ринкових умов і залученні додаткових інвестицій. Водночас, в країнах ЄС муніципалітети використовують різноманітні організаційно-правові форми, такі як акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та компанії змішаної

[2] *Закон України "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб" від 09.01.2025 N° 4196-IX. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4196-IX#Text*

економіки. Це сприяє підвищенню ефективності управління підприємствами, залученню приватного капіталу, оптимізації витрат, забезпеченню гнучкості у прийнятті управлінських рішень, врахуванню інтересів учасників і зацікавлених сторін, а також залученню інновацій та сучасних технологій для поліпшення якості послуг.

Окремим недоліком в регулюванні діяльності комунальних підприємств в Україні є відсутність чітких вимог до кваліфікації їх керівників та обов'язкових конкурсів на їх призначення. Це містить ризик конфлікту інтересів між ролями власника та регулятора і можливої політизації управлінських рішень, тоді як у країнах ЄС процес призначення керівників базується на прозорих і стандартизованих процедурах, що враховують професійність і стратегічні цілі підприємств.

В Україні контроль за діяльністю комунальних підприємств здійснюється виключно органами місцевого самоврядування, без чітко визначених механізмів стратегічного нагляду, що знижує прозорість та ефективність управління. Натомість у країнах ЄС застосовуються наглядові ради, обов'язковий внутрішній контроль і зовнішній аудит, які гарантують прозорість і підзвітність.

Вимоги до розкриття інформації про діяльність комунальних підприємств в Україні на практиці часто не виконуються. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування, які контролюють комунальні підприємства, можуть мати власні політичні або економічні інтереси, що впливають на прозорість управління. У результаті, звітність стає вибірковою, а громадськість не отримує повної інформації про діяльність підприємств.

Натомість у країнах ЄС завдяки використанню господарських товариств з їх структурами управління, фінансова звітність, дані про керівників та членів наглядових рад, а також інформація про укладені договори обов'язково публікуються на державних порталах. За невиконання цих вимог передбачені штрафи, що стимулює дотримуватися законодавства та підвищує довіру до таких підприємств. Це створює систему публічної підзвітності та забезпечує ефективне надання муніципальних послуг.

Таким чином, для наближення до рівня ефективності та прозорості, притаманного країнам Європейського Союзу, Україні слід імплементувати корпоративне управління на підприємствах комунальної форми власності та визначити чітки вимоги до його застосування, зокрема:

1) визначити критерії для застосування форм, в яких можуть утворюватись суб'єкти господарювання комунального сектору економіки;
2) встановити обов'язкові процедури для призначення керівників, що включають публічні конкурси, прозорі критерії відбору та мінімальні вимоги до професійної кваліфікації;
3) визначити на рівні закону критерії щодо створення наглядових рад на підприємствах та проведення аудиту фінансової звітності;
4) запровадити інститут наглядових рад із незалежними членами, що мають право здійснювати стратегічний нагляд за діяльністю підприємств;

5) визначити чіткі вимоги до розкриття фінансової та іншої інформації, зокрема через публікацію звітів на офіційних веб-сайтах та державних платформах із санкціями за невиконання;
6) уточнити повноваження місцевих рад та виконавчих органів підприємств щодо встановлення вимог до внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту підприємств, що забезпечить ефективний моніторинг фінансової та операційної діяльності, дозволить запобігти корупційним ризикам, сприятиме створенню системи, яка дозволить оперативно виявляти та усувати можливі порушення;
7) з огляду на реформу корпоративного управління державних підприємств в Україні, адаптувати існуючі механізми реформи до комунальних підприємств, враховуючи специфіку їх діяльності та децентралізовані підходи до управління.

Такі зміни сприятимуть підвищенню якості управління комунальними підприємствами, прозорості та ефективності їхньої роботи, а також зближенню кращих практик впровадження корпоративного управління на підприємствах публічної форми власності.

ПРОБЛЕМАТИКА

Відповідно до Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є комунальна власність. До відання органів місцевого самоврядування з управління комунальною власністю належить широкий спектр повноважень, зокрема щодо створення, реорганізації та ліквідації юридичних осіб комунальної власності, визначення їх керівників, заслуховування звітів про їх роботу, фінансового забезпечення, встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків тощо.

Водночас, результати аналізу свідчать, що чинним законодавством щодо управління комунальними підприємствами в Україні недостатньо врегульовано ефективне використання ресурсів територіальних громад та реалізація їх економічного потенціалу.

Разом з цим, реформа корпоратизації комунальних та державних підприємств, яка була впроваджена завдяки прийняттю Закону України "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб", запровадила нові підходи управління комунальними підприємствами та визначила, що створення нових комунальних унітарних підприємств заборонено, а у разі прийняття рішення про їх реорганізацію громада має перетворити їх на господарські товариства або непідприємницькі товариства. Однак через відсутність імперативу в цьому законі продовжує існувати ризик паралельного існування інституту комунальних підприємств.

З огляду на зазначене, необхідно вдосконалити законодавство щодо управління комунальними унітарними підприємствами та господарськими товариствами де є частка власності територіальних громад, встановивши додаткові вимоги й механізми контролю за їх діяльністю, а також запровадити основні принципи корпоративного управління, враховуючи кращі практики країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку у цій сфері.

До керівних принципів ОЕСР відноситься ефективна структура управління підприємством, що включає обов'язковість формування професійних та незалежних наглядових рад, фахові критерії до керівників та чітке розмежування повноважень між власниками, наглядовими радами й виконавчим керівництвом. Наглядові ради створюються з метою забезпечення функцій стратегічного спрямування підприємства й незалежності прийняття управлінських рішень. В Україні створення наглядових рад для комунальних унітарних підприємств не є обов'язковим, що призводить до відсутності стратегічного планування розвитку підприємства, інструментів для залучення інвестицій, належного контролю за діяльністю їх керівників та прозорого використання ресурсів.

Водночас, в Україні законодавство не зобов'язує проводити конкурсні відбори з вимогами на зайняття посади керівника комунального підприємства, що збільшує корупційні ризики суб'єктів права комунальної власності. Вплив зацікавлених політичних осіб є значною перешкодою для ефективного функціонування

комунальних підприємств. Внаслідок недостатньо визначеного регулювання, призначення органів управління відбувається на основі політичного інтересу, а не професійної компетентності, що в подальшому впливає на економічний розвиток громади.

Згідно зі стандартами ОЕСР, до основних принципів корпоративного управління відноситься забезпечення високого рівня прозорості фінансової звітності підприємств, проведення регулярного аудиту незалежними організаціями та публічне розкриття інформації про цілі, фінансові результати та соціальний вплив їх діяльності.

Відповідно до законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про відкритість використання публічних коштів” комунальні унітарні підприємства зобов’язані розміщувати у відкритому доступі широкий перелік інформації про свою діяльність, а саме цілі діяльності, річні звіти керівника та наглядової ради, фінансові показники, заплановане та фактичне використання публічних коштів, інвестиційні плани тощо.

Разом з цим, за останніми даними лише 35% підприємств виконують вимоги законодавства щодо публікації фінансової звітності, в тому числі на платформі E-Data, тоді як 60% підприємств взагалі не розкривають інформацію про свою діяльність. Невиконання вимог щодо розкриття інформації ускладнює моніторинг ефективності роботи підприємств, обмежує громадський контроль та знижує рівень довіри до їх діяльності.

З огляду на вищезазначене, аналіз законодавства України в сфері управління комунальними підприємствами визначає, що відсутність впровадження керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління призводить до низької ефективності їх роботи, обмежує інвестиції та їхню підзвітність, посилює політичний вплив та створює перешкоди для розвитку громад. У результаті громади втрачають можливість отримувати належний економічний ефект, забезпечувати якісні послуги населенню та залучати інвесторів до розвитку комунального сектору.

1. ВСТУП

Мета аналізу:
Удосконалення управління юридичними особами комунальної власності в Україні шляхом аналізу чинного законодавства та європейського досвіду впровадження принципів корпоративного управління ОЕСР.

Об'єкт аналізу:
Юридичні особи комунальної власності як суб'єкти господарювання у власності територіальних громад.

Актуальність:
Потреба в ефективному управлінні ресурсами, прозорості діяльності юридичних осіб комунальної власності та підвищенні їх підзвітності громадам в умовах децентралізації.

2. Огляд керівних принципів ОЕСР щодо корпоративного управління на підприємствах державної форми власності в контексті управління юридичними особами комунальної власності.

З огляду на політику України щодо вступу до Європейського Союзу та набуття членства в ОЕСР, держава розпочала реформу корпоративного управління на державних підприємствах, орієнтуючись на Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності (далі – Керівні принципи ОЕСР). У лютому 2024 року було ухвалено Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління", яким встановлено вимоги до діяльності державних підприємств із врахуванням зазначених принципів. Керівними принципами ОЕСР також передбачено, що суб'єкти, відповідальні за виконання функцій власника підприємств, які належать до субнаціональних рівнів влади, повинні максимально враховувати рекомендації цих принципів, зокрема щодо забезпечення добросовісної конкуренції на ринку.

До того ж, комунальні унітарні підприємства та господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді є одними з організаційно-правових форм юридичних осіб, що функціонують у публічному секторі економіки, а тому Керівні принципи ОЕСР можна повною мірою застосувати до таких компаній.

Належне корпоративне управління на підприємствах, де переважною часткою у статутному капіталі володіє держава або громада є ключовим напрямом реформ у багатьох країнах, спрямованим на підвищення ефективності та прозорості управління публічними активами. Корпоративна модель управління не лише сприяє досягненню значних економічних вигод, але й створює рівні умови для функціонування приватних і державних (або муніципальних) підприємств. Такий підхід стимулює сталість, підвищує конкурентоспроможність бізнес-середовища та сприяє загальному економічному розвитку країни.

Основні положення Керівних принципів ОЕСР:

I. **Підстави володіння державною власністю.** Кінцевою метою державного володіння підприємствами має бути ефективна та стійка максимізація їхньої довгострокової вартості для суспільства. Уряд має розробити майнову політику, яка повинна, зокрема, визначати загальні обґрунтування та цілі володіння державним майном, роль держави та інших акціонерів в управлінні держпідприємствами. Майнова політика повинна регулюватися відповідними процедурами підзвітності, регулярно переглядатися Урядом, який надаватиме оцінку її реалізації. Державі слід визначити підстави для володіння окремими підприємствами з державною участю та періодично їх переглядати. Підстави володіння майном та будь-які цілі державної політики, які мають бути досягнуті окремими підприємствами з державною участю або групами підприємств з державною участю, мають бути чітко пов'язані з їх основними видами господарської діяльності, санкціоновані відповідними державними органами та публічно розкриті.

II. **Держава у ролі власника.** Держава повинна спростити та стандартизувати організаційно-правові форми в яких підприємств державної форми власності провадять свою діяльність, забезпечуючи відповідність загальноприйнятим корпоративним нормам. Держава має надати держпідприємствам повну операційну незалежність для досягнення таких очікувань та утримуватись від втручання в їх управління. Наглядові ради ДП повинні залишатися незалежними. Організація-власник має створити та підтримувати відповідні механізми взаємодії з вищим керівним органом держпідприємств. Відповідні функції власника повинні координуватися призначеним органом, який має чіткі повноваження на загальнодержавній основі. Організація-власник повинна мати необхідні компетенції, бути підзвітною представницьким органам та підтримувати прозорі відносини з державними структурами.

Держава повинна діяти як поінформований та активний власник, реалізовуючи права власності відповідно до форми кожного підприємства. Основні функції включають представництво на зборах акціонерів, прозоре висування кандидатів до наглядових рад, моніторинг виконання цілей і фінансових показників, запровадження систем звітності, політики розкриття інформації, співпраці з аудиторами та визначення справедливої політики винагороди управлінців.

III. **Підприємства державної форми власності в ринкових умовах.** Відповідно до обґрунтування державної власності, нормативно-правова база стосовно держпідприємств повинна забезпечувати рівні умови та чесну конкуренцію в умовах ринку при здійсненні господарської діяльності підприємствами державної форми власності. ДП, що поєднують господарську діяльність із державними цілями, повинні забезпечувати прозорість своїх витрат і доходів. Якщо держпідприємства використовуються для розподілу заходів підтримки відповідно до цілей їх державної політики, слід подбати про те, щоб: (i) заходи підтримки відповідали чинним правилам конкуренції та торгівлі; (ii) заходи

підтримки та механізми їх фінансування були чітко визначені, а інформація про них була розкрита публічно; та (iii) заходи підтримки не завдавали несправедливої шкоди іншим комерційним підприємствам.

Держава не повинна звільняти держпідприємства, які здійснюють господарську діяльність, від застосування та дотримання законів, постанов і ринкових механізмів, а також повинна забезпечувати податковий, позиковий та регулятивний нейтралітет для запобігання невиправданій дискримінації між держпідприємствами та їх конкурентами.

IV. **Дотримання рівності прав акціонерів та інших інвесторів.** Якщо держпідприємства є публічними або іншим чином включають до складу власників недержавних інвесторів, держава та підприємства повинні визнавати права всіх акціонерів, включаючи міноритарних та іноземних акціонерів, і забезпечувати дотримання рівності прав акціонерів та рівний доступ до корпоративної інформації. Держава повинна докладати зусиль для повного застосування Принципів корпоративного управління G20/OECP, коли вона не є єдиним власником підприємств державної форми власності, та всіх відповідних розділів, коли вона є єдиним власником підприємств державної форми власності.

V. **Розкриття інформації, прозорість та підзвітність.** Держпідприємства повинні звітувати про свою діяльність, надаючи інформацію фінансового і нефінансового характеру за міжнародними стандартами. Ця інформація включає цілі підприємства, фінансові та операційні результати, структуру власності та управління, винагороди наглядової ради та керівників, процес відбору членів наглядової ради, її склад, ризики, державну фінансову підтримку, матеріальні трансакції з державою та інші аспекти. ДП повинні мати системи управління ризиками для їх виявлення, контролю та звітності, включаючи внутрішній контроль, етику та комплаєнс. Має бути створена служба внутрішнього аудиту з необхідною автономією та професіоналізмом, підзвітна Наглядовій раді та комітету з аудиту. Щорічний зовнішній аудит має проводити незалежний аудитор, щоб забезпечити точність фінансової звітності згідно з міжнародними стандартами. Організація-власник повинна публікувати щорічний звіт про держпідприємства, який має бути прозорим, достовірним і доступним для громадськості.

VI. **Склад та обов’язки наглядових рад на підприємствах державної форми власності.** Наглядові ради держпідприємств повинні мати чітко визначені повноваження та відповідальність за результати діяльності підприємства, а їх роль та обов'язки мають бути закріплені в законодавстві. Наглядові ради повинні виконувати функції формування стратегії, нагляду за керівниками, призначення і звільнення генерального директора та визначення рівня винагороди керівного складу ДП. Склад наглядової ради повинен забезпечувати можливість об'єктивного й незалежного судження. Усі члени ради, включаючи державних службовців, повинні номінуватися чи

призначатися на основі кваліфікації, релевантної сектору діяльності та бізнес-профілю підприємства, і мати рівну юридичну відповідальність. Члени ради повинні бути вільними від конфлікту інтересів та від політичного втручання. Наглядові ради повинні також розглядати створення комітетів для підтримки функцій ради, таких як аудит і внутрішній контроль, комітети з винагород, призначень, управління ризиками або сталого розвитку. Наглядові ради мають щорічно проводити структуровану оцінку результатів своєї діяльності та ефективності.

VII. **Підприємства державної форми власності та сталий розвиток.** Корпоративна модель управління має створювати стимули для органів управління державною власністю та держпідприємств ухвалювати рішення і керувати ризиками так, щоб сприяти їхній стійкості, сталому розвитку та створенню довгострокової цінності. Якщо держава має цілі сталого розвитку, вона як власник повинна встановлювати конкретні й амбітні очікування щодо сталості для державного підприємства, зокрема щодо ролі Наглядової ради, розкриття інформації та відповідального ведення бізнесу. Політика володіння повинна повністю визнавати відповідальність держпідприємства перед зацікавленими сторонами. Власники державного майна та держпідприємства повинні вжити заходів для забезпечення високих стандартів сумлінного ведення бізнесу в державному секторі та уникати використання держпідприємств як каналів політичного фінансування, заступництва, особистого збагачення або збагачення пов'язаних сторін.

Ці принципи є основою для реформування та вдосконалення корпоративного управління на підприємствах публічного сектору економіки, включаючи юридичні особи комунальної власності, які відіграють ключову роль у забезпеченні життєво важливих послуг для територіальних громад. Впровадження Керівних принципів ОЕСР сприяє підвищенню конкурентоспроможності, прозорості та ефективності таких юридичних осіб, забезпечуючи їх здатність відповідати на виклики сучасної економіки та суспільства.

Для юридичних осіб комунальної власності це означає чітке розмежування ролей органів місцевого самоврядування як власників і регуляторів, прозорість у фінансовій звітності, запровадження механізмів уникнення конфліктів інтересів, а також підзвітність керівних органів. Такі зміни не лише покращують якість управління, але й підвищують довіру громади, стимулюючи їх ефективність та стійкість у довгостроковій перспективі.

3. Аналіз законодавства України в сфері управління юридичними особами комунальної власності

Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об’єднань юридичних осіб” від 09.01.2025 N° 4196-IX, який набрав чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію

через шість місяців з дня набрання ним чинності, 28 серпня 2025 року. Цим нормативним актом запровадилася корпоратизація державних і комунальних підприємств, яка спрямована на вдосконалення правового регулювання їх діяльності та відповідності кращим міжнародним практикам, зокрема керівним принципам ОЕСР щодо корпоративного управління. Одним із ключових етапів цієї реформи стало скасування Господарського кодексу України[3] та встановлення особливостей діяльності та управління державними і комунальними підприємствами, запровадження нових організаційно-правових форм для таких суб'єктів та визначено умови їх функціонування.

Зокрема, відповідно до статті 13 цього Закону, створення юридичних осіб таких як комунальне підприємство (комунальне комерційне або некомерційне підприємство) та спільне комунальне підприємство забороняється.

Заборонено також вносити зміни до відомостей про комунальні підприємства та спільні комунальні підприємства, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, крім випадків, прямо передбачених законом, зокрема:

- державної реєстрації припинення юридичної особи шляхом перетворення або ліквідації;
- змін, пов'язаних із призначенням нового керівника або складу комісії з припинення;
- передачі майна до сфери управління Фонду державного майна України;
- відкриття провадження у справі про банкрутство.

Ця частина вводиться в дію через три роки та шість місяців з дня набрання чинності цим Законом.

Крім того, стаття 13 цього Закону передбачає, що закріплення майна за юридичними особами на праві господарського відання або оперативного управління забороняється.

Відповідно до статті 14 Закону, орган місцевого самоврядування може прийняти рішення про припинення підприємства, єдиним учасником (засновником) якого є територіальна громада (територіальні громади). Такі підприємства припиняються шляхом перетворення або ліквідації, а уповноважені суб'єкти управління обирають організаційно-правову форму правонаступника. Так, комунальне комерційне підприємство може бути перетворене в акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю (100% акцій або часток якого належить територіальній громаді) або комунальне некомерційне товариство.

Процес перетворення передбачає утворення комісій з припинення, проведення інвентаризації майна, складання передавального акта та внесення відповідних змін до статутного капіталу правонаступника.

Внесення комунального майна до статутного капіталу юридичної особи – правонаступника підприємства, єдиним учасником (засновником) якого є територіальна(і) громада(и), здійснюється за балансовою вартістю такого майна без проведення його оцінки.

---

[3] *Господарський кодекс України від 16.01.2003 N° 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N° 18, N° 19-20, N° 21-22, ст.144. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text*

Майно, права та обов'язки підприємства, що припиняється в результаті реорганізації, переходять до правонаступників, крім права господарського відання та права оперативного управління майном усіх форм власності.

Права на земельні ділянки, що були у постійному користуванні комунальних підприємств, переходять до новоутворених юридичних осіб за правилами, визначеними Земельним кодексом України.

Якщо на день прийняття рішення про перетворення підприємства, засновником якого є територіальна громада, за ним закріплено майно на праві господарського відання або оперативного управління, орган місцевого самоврядування приймає рішення про внесення такого майна до статутного капіталу правонаступника, крім майна, що не підлягає приватизації, або про його передачу правонаступнику на праві узуфрукта комунального майна.

Майно, передане до статутного капіталу, не може включати речові права на комунальне майно, крім передбачених законом випадків. Статутом правонаступника визначається порядок погодження управлінських рішень щодо відчуження чи обтяження такого майна та повноваження органів управління відповідно до порогових значень.

За відсутності рішення про внесення чи передачу майна на праві господарського відання або оперативного управління правонаступнику, останній здійснює подальше володіння та користування таким майном за правилами, встановленими для майна, переданого на праві узуфрукта.

Таким чином, зазначені законодавчі зміни створюють нову правову основу для діяльності юридичних осіб комунальної власності, визначаючи їх організаційно-правові форми, порядок управління майном і процедурні аспекти припинення та реорганізації підприємств. Це закладає підґрунтя для подальшого аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність комунальних підприємств та особливості їх функціонування у нових умовах.

Основними нормативними документами в сфері управління комунальними підприємствами та їх діяльності є Конституція України, Цивільний кодекс України, Бюджетний кодекс України, закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про співробітництво територіальних громад", "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб", "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", "Про відкритість використання публічних коштів", "Про доступ до публічної інформації" та інші.

Аналіз законодавства розділений на п'ять блоків:

Блок 1 – правове регулювання сфери управління комунальними підприємствами в Україні.

Блок 2 – основні засади створення та управління юридичними особами комунальної власності.

Блок 3 – діяльність юридичних осіб комунальної власності.

Блок 4 – розкриття інформації про діяльність комунальних підприємств.

Блок 5 – тарифоутворення та специфіка діяльності суб'єктів природних монополій комунальної власності.

Блок 1. Правове регулювання сфери управління комунальними підприємствами в Україні.

Комунальні підприємства є юридичними особами комунальної власності, що створюються територіальними громадами для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням суспільних потреб. Їх правовий статус, порядок створення, управління та ліквідації визначені положеннями Конституції України[4] та іншими нормативно-правовими актами.

Конституція України встановлює засади матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, регулює відносини щодо управління об'єктами комунальної власності, а також закріплює повноваження територіальних громад у цій сфері.

Згідно з частиною другою статті 142 Конституції України, територіальні громади сіл, селищ і міст мають право об'єднувати об'єкти комунальної власності та кошти місцевих бюджетів для спільного фінансування або реалізації проєктів. Для цього вони можуть створювати відповідні органи чи служби.

Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції.

Цивільно-правові відносини між територіальними громадами та комунальними підприємствами визначає Цивільний кодекс України[5]. Відповідно до частин 1-3 статті 169 цього Кодексу територіальні громади є учасниками цивільних відносин та діють на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, можуть створювати юридичні особи публічного та приватного права в порядку, встановленому Конституцією та законом. Територіальні громади беруть участь у діяльності створених ними юридичних осіб приватного права на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом.

Згідно зі статтею 81 цього Кодексу юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів відповідно до статті 87 цього Кодексу. Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Цим Кодексом встановлюються порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного

---

[4] *Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр*

[5] *Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15*

права. Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

Законом України “Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об’єднань юридичних осіб” встановлюється, що особливості діяльності та управління комунальними підприємствами визначаються Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а спільними комунальними підприємствами визначаються Законом України “Про співробітництво територіальних громад”.

ВИСНОВОК

Конституція України встановлює, що матеріальною і фінансовою основами місцевого самоврядування є майно, доходи бюджетів, кошти, земля, природні ресурси громади, а також об'єкти спільної власності, що управляються районними та обласними радами.

Територіальні громади, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, мають повноваження утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, здійснювати контроль за їх діяльністю, управляти їх майном та встановлювати податок на прибуток комунальних підприємств.

Відповідно до Цивільного кодексу України територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного та приватного права та брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. Особливості діяльності комунальних підприємств регулюються Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, а спільних комунальних підприємств Законом України “Про співробітництво територіальних громад”.

Таким чином, органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства наділені всіма повноваженнями щодо управління об’єктами комунальної власності від імені територіальної громади.

Блок 2. Основні засади створення та управління юридичними особами комунальної власності.

Комунальна власність – це публічна форма власності, яка належить територіальним громадам сіл, селищ, міст або їх об’єднанням. Комунальна власність охоплює матеріальні, фінансові та природні ресурси, які використовуються для забезпечення життєдіяльності громади, задоволення її соціальних, економічних і культурних потреб.

Відповідно до статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”[6] (далі – Закон) право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій

[6] *Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 N° 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N° 24, ст.170. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text*

розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Згідно з положеннями статті 60 Закону територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, корпоративні права в юридичних особах, у тому числі банках, страхових компаніях чи інших господарських товариствах, майно житлового фонду, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є юридичні особи, єдиним учасником (засновником) яких є територіальна громада, а також юридичні особи, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді або частка територіальної громади становить величину, що забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на діяльність таких юридичних осіб.

Відносини органів місцевого самоврядування з юридичними особами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Положення статті 17 Закону визначають, що територіальні громади можуть створювати та бути учасниками господарських товариств та непідприємницьких товариств. Питання про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання юридичних осіб комунальної власності територіальної громади вирішуються виключно на пленарних засіданнях місцевої ради (стаття 26 Закону).

Створення та функціонування непідприємницьких товариств територіальними громадами регулюється Цивільним кодексом України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Що стосується господарських товариств, відповідно до норм Цивільного кодексу України, територіальні громади беруть участь у діяльності створених ними господарських товариств на загальних підставах, якщо інше не передбачено законом. Створення та функціонування господарських товариств регулюються нормами Цивільного кодексу України.

Так, згідно частини другої статті 114 Цивільного кодексу господарські товариства можуть бути створені у формі повного товариства, командитного товариства, товариства з обмеженою або додатковою відповідальністю, акціонерного товариства.

З огляду на те, що законодавством не передбачено чіткого регламентування форм, у яких може бути створене господарське товариство – юридична особа комунальної власності, слід врахувати новели Закону України "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб" щодо перетворення комунального комерційного підприємства в акціонерне товариство, товариство з обмеженою

відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) якого належить відповідній територіальній громаді, або в комунальне некомерційне товариство (непідприємницьке товариство).

Отже, створення та діяльність господарських товариств, які можуть засновуватися територіальною громадою регулюється Цивільним кодексом України, Законом України “Про акціонерні товариства” та Законом України “Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю”.

Також, згідно статті 60-2 Закону орган місцевого самоврядування у розпорядчому порядку може створювати комунальне унітарне підприємство на базі відокремленої частини комунальної власності. Комунальні унітарні підприємства створюються як комунальні комерційні підприємства або комунальні некомерційні підприємства і належать до сфери управління органу місцевого самоврядування. Цією статтею визначені особливості діяльності комунальних унітарних підприємств.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління юридичними особами комунальної власності врегульовані наступними положеннями Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Так, відповідно до статті 42 Закону сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, керівників юридичних осіб, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім випадків, якщо призначення керівників юридичних осіб віднесено законом до компетенції наглядових рад таких юридичних осіб, а також крім випадку, передбаченого частиною другою статті 21 Закону України “Про культуру”.

Також, органи місцевого самоврядування, згідно з положеннями статті 26 Закону, наділені повноваженнями приймати рішення щодо визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов’язковим у комунальних унітарних підприємствах та у господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді; затверджувати порядок утворення наглядових рад, призначати їх членів та вимоги до них, визначати коло їх виключної компетенції, а також встановлювати критерії відбору незалежного аудитора та підприємств, фінансова звітність яких підлягає аудиту.

Варто зазначити, що згідно зі статтею 55 цього Закону голова районної, обласної, районної у місті ради не може входити до складу наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)).

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” також визначає порядок фінансового забезпечення комунальних підприємств.

Так, згідно з положеннями статті 27 Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать розгляд проектів планів юридичних осіб,

які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням.

Відповідно до статті 29 Закону виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють управління комунальним майном, встановлюють порядок та здійснюють контроль за використанням прибутків юридичних осіб комунальної власності, заслуховують звіти їх керівників, готують пропозиції щодо відчуження майна. До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить встановлення для юридичних осіб, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (стаття 26 Закону).

Також, повноваження органів місцевого самоврядування щодо фінансового забезпечення комунальних підприємств закріплені положеннями Бюджетного кодексу України[7]. Зокрема, частина п'ята статті 22 цього Кодексу встановлює, що головний розпорядник бюджетних коштів затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, у тому числі комунальних підприємств, якщо інше не передбачено законодавством; управляє бюджетними коштами в межах наданих повноважень, забезпечуючи їх ефективне, результативне та цільове використання; здійснює контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками коштів нижчого рівня та витрачанням коштів; організовує ведення бухгалтерського обліку, складання і подання фінансової та бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до частини третьої статті 26 цього Кодексу розпорядники бюджетних коштів зобов'язані організовувати внутрішній контроль і внутрішній аудит на комунальних підприємствах. Основні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України.

Окремо варто виділити особливості складання та оприлюднення фінансової звітності для окремих підприємств. Так, згідно статті 11 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"[8], підприємства зобов'язані складати фінансову звітність на основі бухгалтерського обліку, а відповідальність за її подання та оприлюднення покладається на уповноважений орган або власника. Порядок та строки подання фінансової звітності (незалежно від організаційно-правової форми господарювання і форми власності), консолідованої фінансової звітності, звіту про управління та звіту про платежі на користь держави до органів державної влади визначаються Кабінетом Міністрів України.

Стаття 12- 1 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" зобов'язує підприємства, які становлять суспільний інтерес, публічні акціонерні товариства, суб'єкти видобувних галузей, материнські підприємства великих груп тощо, складати фінансову звітність за міжнародними стандартами. Інші

---

[7] *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 N° 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N° 50-51, ст.572. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text*

[8] *Закон України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" від 16.07.1999 N° 996-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N° 40, ст.365. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text*

підприємства можуть самостійно вирішувати щодо доцільності їх використання. Підприємства, які застосовують міжнародні стандарти, зобов'язані подавати фінансову звітність органам влади на вимогу, забезпечувати її таксономію за міжнародними стандартами та подавати в єдиному електронному форматі, визначеному відповідним державним органом.

Цим Законом також визначено, що підприємства, що становлять суспільний інтерес, публічні акціонерні товариства, суб'єкти природних монополій, видобувних галузей та інші визначені категорії зобов'язані складати фінансову звітність та оприлюднювати її разом із річною консолідованою фінансовою звітністю та з відповідними аудиторськими звітами, звітом про управління, консолідованим звітом про управління, звітом про платежі на користь держави, консолідованим звітом про платежі на користь держави на своїй веб-сторінці або своєму веб-сайті (у повному обсязі) до 30 квітня року, що настає за звітним.

Новелами Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" є введення такого поняття як узуфрукт комунального майна – права особистого безоплатного володіння і користування комунальним майном узуфруктаріїв – органів місцевого самоврядування, комунальних організацій (установ, закладів), комунальних некомерційних товариств та інших юридичних осіб, які не мають на меті одержання прибутку та єдиним учасником (засновником) яких є територіальна громада.

Частиною першою статті 60-1 цього Закону визначено, що об'єкти права комунальної власності, що не підлягають приватизації, передаються у володіння та користування юридичній особі єдиним учасником (засновником) якої є територіальна громада, господарському товариству, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать територіальній громаді або іншій юридичній особі, єдиним учасником (засновником) якої є територіальна громада, на праві узуфрукта комунального майна. Крім права володіння і користування комунальним майном, узуфруктарію належить право отримання плодів, продукції і доходів від користування таким майном.

Зазначені положення мають замінити право господарського відання (права здійснювати комерційну діяльність, володіти і використовувати майно, отримувати прибуток) і право оперативного управління (права керувати майном, яке належить громаді, але не отримувати прибуток), які були закріплені в Господарському кодексі України, а у зв'язку з втратою його чинності, були перенесені в ст. ст. 11, 12 Закону України "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб" та втратять чинність через три роки з дня введення в дію Закону.

Отже, вищенаведене означає, що для юридичних осіб комунальної власності, які були створені до прийняття цього Закону діють вимоги щодо права господарського відання та оперативного управління, які втрачають чинність через три роки з дня набрання чинності Закону з відповідною трансформацією вищевказаних прав у право узуфрукта комунального майна, а для юридичних осіб комунальної власності, які були створені після прийняття цього Закону, діють

положення ст. 60-1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо права узуфрукта комунального майна.

Також, законодавство передбачає механізми для забезпечення спільного використання ресурсів та реалізації завдань, що становлять суспільний інтерес територіальних громад. Так, відповідно до статей 12, 13 Закону України "Про співробітництво територіальних громад"[9] громади можуть створювати та фінансувати комунальні установи та організації, комунальні некомерційні товариства, господарські товариства, об'єкти інфраструктури. Також громади мають можливість фінансувати вже існуючі комунальні підприємства, проте створення нових не передбачено.

Договір про співробітництво в частині фінансування таких підприємств має визначати перелік об'єктів фінансування, обсяги і порядок використання коштів, умови надання послуг, розподіл доходів і ризиків, а також форми звітності та процедури вирішення спорів чи припинення дії договору.

Договір про співробітництво в частині створення вищезазначених підприємств визначає сферу діяльності, найменування та місцезнаходження, структуру органів та служб управління, порядок їх призначення та організацію діяльності, фінансові внески, етапи створення та відповідальність сторін за результати їх діяльності, порядок розподілу доходів і ризиків, а також умови припинення діяльності чи виходу зі співробітництва.

Слід зазначити, що для забезпечення конкурентного середовища органи місцевого самоврядування зобов'язані враховувати вимоги антимонопольного законодавства. Відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України "Про Антимонопольний комітет України"[10] органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані погоджувати з Антимонопольним комітетом України (далі – АМКУ) проєкти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію. Зазначене стосується створення суб'єктів господарювання комунальної власності, встановлення та зміни правил їх поведінки на ринку, прийняття рішень, які можуть призвести до недопущення, обмеження або спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також одержання дозволу на концентрацію у випадках, передбачених законом.

Окремо слід розглянути надання державної допомоги комунальним підприємствам згідно Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання"[11]. Згідно з частиною першою статті 4 цього Закону державна допомога полягає у передачі державних чи місцевих ресурсів суб'єктам господарювання або у недоотриманні доходів бюджетів. Державна допомога може реалізовуватися, зокрема, у таких формах як надання субсидій та грантів; надання

---

[9] *Закон України "Про співробітництво територіальних громад" від 17.06.2014 N° 1508-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, N° 34, ст.1167. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text*

[10] *Закон України "Про Антимонопольний комітет України" від 26.11.1993 N° 3659-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, N° 50, ст.472. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#Text*

[11] *Закон України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" від 01.07.2014 N° 1555-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, N° 34, ст.1173. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text*

дотацій, податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів; списання боргів, компенсація збитків суб'єктам господарювання, списання штрафних санкцій надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами тощо.

При прийнятті рішення про нову державну допомогу або зміни до чинної державної допомоги органи місцевого самоврядування повідомляють АМКУ, який визначений Уповноваженим органом. Суб'єкт господарювання, що бажає отримати державну допомогу, подає відомості про свою діяльність, отриману допомогу за останні 5 років, правові підстави, форму та мету допомоги. АМКУ приймає рішення про допустимість державної допомоги для конкуренції протягом двох місяців з початку розгляду повідомлення про державну допомогу.

ВИСНОВОК

Відносини органів місцевого самоврядування з юридичними особами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Аналіз законодавства у сфері управління комунальною власністю вказує на:

1) юридичну невизначеність критеріїв для застосування форм, в яких можуть утворюватись суб'єкти господарювання комунального сектору економіки;
2) відсутність обов'язковості проведення конкурсу на посаду керівника комунального підприємства, господарського товариства та чітких критеріїв відбору;
3) неврегульованість умов і вимог для обов'язкового утворення наглядових рад на таких підприємствах та господарських товариствах;
4) відсутність критеріїв щодо визначення юридичних осіб комунальної власності, на яких проведення аудиту фінансової звітності є обов'язковим;
5) відсутність окремого повноваження та відповідальності органу місцевого самоврядування (органу управління) щодо впровадження внутрішнього контролю та аудиту діяльності комунальних підприємств;
6) відсутність положень щодо запровадження антикорупційних програм суб'єктом господарювання комунального сектору економіки.

Вищевказані фактори обмежують прозорість процесів та створюють корупційні і політичні ризики, створюють дискреційний простір для зловживання повноваженнями з боку органів місцевого самоврядування.

Блок 3. Діяльність юридичних осіб комунальної власності

Діяльність господарських товариств регулюється положеннями Цивільного кодексу України, законами України “Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю”, “Про акціонерні товариства”. Діяльність непідприємницьких товариств регулюється Цивільним кодексом України, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Діяльність комунальних унітарних підприємств регулюється Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Законом України “Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об’єднань юридичних осіб”.

3.1. Непідприємницькі товариства

Відповідно до статті 85 Цивільного кодексу України непідприємницьким товариством є товариство, діяльність якого спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів і яке не має на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками. Учасники непідприємницького товариства не можуть брати участі в розподілі прибутку такого товариства. Виплата дивідендів непідприємницьким товариством забороняється.

Особливості корпоративного управління в непідприємницьких товариствах визначаються в їхніх установчих документах з урахуванням положень цієї статті та інших актів цивільного законодавства.

На непідприємницьке товариство, єдиним учасником (засновником) якого є держава або територіальна громада, поширюються вимоги щодо корпоративного управління, визначені для господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Згідно з частиною першою статті 86 Цивільного кодексу непідприємницькі товариства та установи можуть, поряд із своєю основною діяльністю, здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо така діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню.

Частиною четвертою статті 17 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон) визначено, що для забезпечення досягнення соціальних та інших результатів у сфері охорони здоров’я, соціальній та/або гуманітарній сферах органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні некомерційні товариства, що діють на підставі статуту та не мають на меті одержання прибутку.

Комунальне некомерційне товариство є непідприємницьким товариством, єдиним учасником (засновником) якого є територіальна громада. Територіальна громада як учасник комунального некомерційного товариства не несе відповідальності за його зобов’язаннями, крім випадків, передбачених законом.

Відповідно до частини п’ятої статті 17 Закону основним плановим документом комунального некомерційного товариства є фінансовий план, відповідно до якого товариство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом календарного року відповідно до установчих документів. Фінансовий план підлягає затвердженню уповноваженим органом місцевого самоврядування до 1 вересня року, що передує плановому, якщо інше не передбачено законом, у порядку, встановленому органом місцевого самоврядування. За несвоєчасне подання на розгляд, погодження або затвердження річного фінансового плану та звіту про його виконання посадові особи комунального

некомерційного товариства несуть адміністративну відповідальність, встановлену законом.

Комунальне некомерційне товариство не має права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним чи фізичним особам, крім випадків, визначених законом.

Відчуження майнових об'єктів, що належать до основних фондів, укладення правочинів, предметом яких є майно, роботи або послуги, вартість яких сукупно протягом календарного року перевищує 10% вартості активів комунального некомерційного товариства (за даними останньої річної фінансової звітності) здійснюються за попередньою згодою органу місцевого самоврядування чи наглядової ради на конкурентних засадах, якщо інше не передбачено законом.

3.2. Комунальні унітарні підприємства

Статтею 60-2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначені особливості діяльності комунальних унітарних підприємств.

Так, відповідно до положень цієї статті комунальне унітарне підприємство створюється уповноваженим органом місцевого самоврядування у розпорядчому порядку як комунальне комерційне підприємство або комунальне некомерційне підприємство на базі комунальної власності, що передається йому на праві узуфрукта або іншому речовому праві.

Статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить.

Найменування комунального унітарного підприємства повинно містити загальну назву "комунальне підприємство" та зазначення органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно належить. Комунальне унітарне підприємство не відповідає за зобов'язаннями власника та органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно належить.

Органами управління комунального унітарного підприємства є:

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

2) наглядова рада підприємства (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і спрямовує діяльність керівника підприємства.

Наглядова рада комунального унітарного підприємства утворюється за рішенням органу, до сфери управління якого належить таке підприємство. Критерії, відповідно до яких утворення наглядової ради комунального унітарного підприємства є обов'язковим, а також порядок утворення, організації діяльності та ліквідації наглядової ради та її комітетів, порядок призначення членів наглядової ради затверджуються рішенням відповідної місцевої ради.

Річна фінансова звітність комунального унітарного підприємства може підлягати обов'язковій перевірці незалежним аудитором у порядку, передбаченому рішенням відповідної місцевої ради. Критерії відбору незалежного аудитора та критерії віднесення комунальних унітарних підприємств до таких, фінансова звітність

яких підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, встановлюються рішенням відповідної місцевої ради.

Комунальне унітарне підприємство оприлюднює інформацію про свою діяльність, крім випадків, установлених законом, шляхом розміщення її на своїй веб-сторінці (веб-сайті) та на офіційному веб-сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством, у порядку та строки, визначені рішенням відповідної місцевої ради. Доступ до таких веб-сторінок та веб-сайтів є цілодобовим і безоплатним.

Обов'язковому оприлюдненню підлягає така інформація:

1) цілі діяльності комунального унітарного підприємства;

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

3) аудиторські висновки щодо річної фінансової звітності комунального унітарного підприємства за останні три роки, якщо аудит проводився відповідно до вимог закону або за рішенням наглядової ради комунального унітарного підприємства (у разі її утворення) чи суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством;

4) статут комунального унітарного підприємства у чинній редакції, а також у редакціях, що діяли раніше;

5) біографічна довідка (включаючи професійну характеристику) керівника комунального унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних);

6) біографічні довідки (включаючи професійні характеристики) членів наглядової ради (у разі її утворення) комунального унітарного підприємства (з урахуванням вимог законодавства про захист персональних даних), принципи їх добору, інформація про членство таких осіб у наглядових радах інших суб'єктів господарювання, а також зазначення, хто із членів наглядової ради комунального унітарного підприємства є незалежним;

7) річні звіти керівника та наглядової ради (у разі її утворення) комунального унітарного підприємства;

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

9) рішення суб'єкта управління об'єктами комунальної власності щодо комунального унітарного підприємства;

10) опис істотних передбачуваних факторів ризику, що можуть вплинути на операції та результати діяльності комунального унітарного підприємства, та заходи щодо управління такими ризиками;

11) відомості про договори, учасником яких є комунальне унітарне підприємство, інформація про які підлягає оприлюдненню відповідно до Закону України "Про відкритість використання публічних коштів";

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

Комунальне унітарне підприємство оприлюднює річну фінансову звітність разом з аудиторським висновком щодо неї, якщо аудит проводився відповідно до вимог закону або за рішенням наглядової ради комунального унітарного підприємства (у разі її утворення) чи суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління підприємством, до 30 квітня року, що настає за звітним періодом.

Відповідальність за оприлюднення та достовірність цієї інформації несе керівник комунального унітарного підприємства відповідно до закону та умов укладеного з ним контракту.

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

Частиною десять статті 60-2 Закону передбачено, що особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених законом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом.

Зокрема, згідно статті 9-3 Закону України "Про управління об'єктами державної власності"[12] державне комерційне підприємство зобов'язане розробляти та затверджувати стратегічний план розвитку, а також складати і виконувати річний фінансовий план, інвестиційні плани на рік та на середньострокову перспективу (три – п'ять років) відповідно до закону та у строки, встановлені цією статтею.

Фінансовий план державного комерційного підприємства та інвестиційний план на рік підлягають затвердженню до 1 вересня року, що передує плановому (крім підприємств електроенергетики, діяльність яких регулюється шляхом затвердження ліцензійних умов Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), якщо інше не встановлено законом, та можуть переглядатися протягом усього планового періоду.

Стратегічний план розвитку, інвестиційний план на рік та середньостроковий інвестиційний план, фінансовий план державного комерційного підприємства затверджуються наглядовою радою. Після затвердження фінансового плану протягом п'яти робочих днів наглядова рада подає його та зведені основні фінансові показники підприємства до органу, до сфери управління якого належить таке підприємство, а також до Міністерства економіки, Міністерства фінансів та Податкової служби України. Стратегічний план розвитку після затвердження публікується на веб-сайтах підприємства та Міністерства економіки, з доступом до інформації, що не є обмеженою.

---

[12] *Закон України "Про управління об'єктами державної власності" від 21.09.2006 N° 185-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N° 46, ст.456. [Електронний ресурс] – Режим доступу:* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text

Фінансовий, стратегічний та інвестиційний плани державних комерційних підприємств, які є природними монополіями або мають чистий прибуток понад 50 мільйонів гривень, включають показники рентабельності, ліквідності, платоспроможності, а також обсяги виплат на користь держави, бюджетного фінансування та квазіфіскальних операцій, що визначені у листі очікувань власника, після їх погодження з Міністерством фінансів. Підприємства електроенергетики, діяльність яких регулюється шляхом затвердження ліцензійних умов Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), щороку складають фінансовий план з урахуванням затвердженої цією комісією структури тарифів на електричну та теплову енергію та затверджують його до 31 грудня року, що передує плановому.

За несвоєчасне подання на розгляд, погодження або затвердження річного фінансового плану та звіту про його виконання посадові особи державного комерційного підприємства несуть відповідальність, установлену законом.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері управління об'єктами державної власності, затверджує типову форму подання зведених показників фінансових планів та методичні рекомендації щодо розроблення фінансового плану державного комерційного підприємства*.

** Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки був затверджений Наказом Міністерства економічного розвитку та торгівлі України від 02 березня 2015 року N°205 (далі – Порядок N° 205). На основі Порядку N°205 орган місцевого самоврядування затверджував порядок складання фінансового плану комунальним підприємством, яким останні керуються.*

Наказом Міністерства економіки України від 23 жовтня 2024 N° 24476 Порядок N°205 визнаний таким, що втратив чинність. У 2015-2024 рр. органи місцевого самоврядування керувалися визначеним Порядком N°205.

З жовтня 2024, після скасування Порядку N°205, Наказом Мінекономіки від 18 листопада 2024 року N° 26119 було затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки. З огляду на зазначене, органи місцевого самоврядування мають врахувати Методичні рекомендації та оновити власний Порядок щодо фінзвітності комунальних підприємств.

Розподіл прибутку (доходу) державних комерційних підприємств здійснюється відповідно до затвердженого фінансового плану з урахуванням вимог законодавства. Фінансовий план включає прогнозований фінансовий результат, включаючи прогнозований розрахунок частини чистого прибутку та суму податків, що підлягають сплаті до державного бюджету, визначені на основі прогнозованого прибутку з урахуванням оцінювання ризиків діяльності підприємства та листа очікувань власника.

У разі зміни керівника державного комерційного підприємства наглядова рада має право ініціювати проведення незалежного аудиту або державного фінансового аудиту діяльності підприємства в порядку, передбаченому законом.

Відповідно до статті 9-5 цього Закону, яка визначає особливості діяльності казенних підприємств, казенні підприємства здійснюють діяльність у галузях

економіки, в яких законом дозволено здійснення діяльності лише державним підприємствам; основним споживачем продукції є держава; за умовами діяльності неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів; переважаючим є виробництво суспільно необхідної продукції, яке не може бути рентабельним; приватизація майнових комплексів державних підприємств заборонена законом.

Казенне підприємство здійснює діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно належить. Орган управління контролює використання майна казенного підприємства і має право вилучати неефективно використовуване майно. Казенне підприємство не може відчужувати майно основних фондів без згоди відповідного органу управління. Джерела формування майна казенного підприємства включають: державне майно, передане при створенні; кошти та майно від реалізації продукції; цільові кошти з державного бюджету; банківські кредити; частка доходів від господарської діяльності, інші законні джерела.

Казенне підприємство отримує кредити під гарантію органу управління та відповідає за зобов'язаннями лише наявними коштами.

Порядок розподілу та використання прибутку (доходу) казенного підприємства визначається фінансовим планом, який затверджується у порядку, встановленому цим Законом для державних комерційних підприємств.

Положеннями статті 60-3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначаються особливості здійснення правочину комунального підприємства, щодо вчинення якого є заінтересованість. Такий правочин визначається як угода, укладена комунальним підприємством із особою, яка має інтерес у її здійсненні, від імені, за рахунок або в інтересах цієї особи. Заінтересованими визнаються посадові особи органу управління підприємства, органу, до сфери управління якого належить підприємство, члени їхніх сімей (зокрема подружжя, батьки, діти, брати, сестри), а також юридичні особи, де ці особи є кінцевими бенефіціарами чи членами органів управління. Ознаками заінтересованості є участь у правочині як сторони, посередника чи представника, отримання майна, винагороди або інших вигод.

Правочини, які перевищують визначені вартісні межі (зазначені в мінімальних заробітних платах) або стосуються значущих майнових операцій, підлягають спеціальній процедурі погодження. Заінтересована особа зобов'язана повідомити про свій інтерес, а наглядова рада або орган управління приймає рішення про схвалення чи відмову. Порушення процедури погодження може призвести до визнання правочину недійсним, а заінтересовані особи несуть відповідальність за заподіяну шкоду, включаючи адміністративну чи дисциплінарну відповідальність керівників підприємства.

Варто зазначити, що вищезазначені норми щодо діяльності комунальних унітарних підприємств застосовуються до вже існуючих підприємств на момент набрання чинності цього Закону, створення нових комунальних комерційних підприємств, комунальних некомерційних підприємств не дозволяється, а наявні такі підприємства можуть бути перетворені в акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, 100 відсотків акцій (часток) якого належить відповідній територіальній громаді, або в комунальне некомерційне товариство.

3.3. Господарські товариства

Управління господарськими товариствами, зокрема акціонерними товариствами та товариствами з обмеженою відповідальністю, створеними територіальними громадами або за їх участю, здійснюється відповідно до законодавства, яке регулює порядок діяльності таких юридичних осіб.

Відповідно до статті 140 Цивільного кодексу України ***товариством з обмеженою відповідальністю*** є засноване однією або кількома особами товариство, статутний капітал якого поділено на частки. Особливості діяльності товариств з обмеженою відповідальністю встановлюються Законом України "Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю".

Згідно з положеннями Закону України "Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю"[13] управління товариствами з обмеженою відповідальністю та товариствами з додатковою відповідальністю (далі – товариство), у статутних капіталах яких є частка держави або органів місцевого самоврядування, регулюється цим Законом з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами.

Так, відповідно до глав I - III цього Закону учасники товариства мають право брати участь в управлінні, отримувати інформацію про діяльність, розподіляти прибуток і претендувати на частку майна при ліквідації. Створення товариства відбувається за рішенням його засновників. Основним установчим документом є статут, який визначає ключові аспекти функціонування товариства, включаючи його назву, органи управління, порядок прийняття рішень, правила вступу та виходу, а також облік часток. Статутний капітал товариства формується з номінальної вартості часток учасників у національній валюті.

Виплата дивідендів здійснюється за рахунок чистого прибутку товариства особам, які були учасниками товариства на день прийняття рішення про виплату дивідендів, пропорційно до розміру їх часток. Посадові особи товариства, винні у введенні в оману учасників товариства щодо його фінансового стану, зокрема шляхом подання (включення) недостовірної інформації до документів товариства, що призвело до здійснення неправомірних виплат, несуть разом з учасниками солідарну відповідальність за зобов'язанням щодо повернення виплат товариству.

Згідно з приписами глави IV Закону органами товариства є загальні збори учасників, наглядова рада (у разі утворення) та виконавчий орган.

Загальні збори є вищим органом, що вирішує питання діяльності товариства, за винятком тих, які належать до виключної компетенції інших органів товариства. До їх компетенції належать стратегічні питання, такі як управління капіталом, обрання органів управління, затвердження результатів діяльності, розподіл прибутку та прийняття рішень про реорганізацію чи ліквідацію товариства.

Статутом товариства може бути передбачено утворення наглядової ради. Наглядова рада контролює та регулює діяльність виконавчого органу товариства. Зокрема, до компетенції наглядової ради може бути віднесено обрання виконавчого

[13] *Закон України "Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю" від 06.02.2018 N° 2275-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, N° 13, ст.69. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19#Text*

органу товариства, припинення повноважень членів колегіального виконавчого органу, встановлення розміру їх винагороди. З кожним членом наглядової ради укладається цивільно-правовий договір або трудовий контракт. До складу наглядової ради можуть обиратися незалежні члени.

Виконавчий орган управляє поточною діяльністю товариства та підзвітний загальним зборам і наглядовій раді, організовує виконання їх рішень. Він може бути одноосібним ("директор") або колегіальним ("дирекція"), як визначено статутом. Одноосібний орган або голова колегіального органу діє від імені товариства без довіреності. До складу колегіального виконавчого органу можуть входити виконавчі та невиконавчі директори, причому останні виконують функції нагляду і контролю та можуть бути незалежними.

Обов'язки посадових осіб органів товариства щодо цього товариства та відповідальність за їх порушення встановлюються законом.

Посадовими особами товариства є члени виконавчого органу, наглядової ради та інші особи, визначені статутом. Винагорода за виконання посадовою особою своїх обов'язків можуть здійснюватися виключно на умовах та підставах, зазначених у договорі між нею і товариством. У разі конфлікту інтересів посадова особа зобов'язана протягом двох днів письмово повідомити виконавчий орган та наглядову раду (за наявності). Конфліктом інтересів вважається суперечність між обов'язком діяти в інтересах товариства та приватними інтересами особи чи її афілійованих осіб. При обранні на посаду посадова особа товариства зобов'язана подати товариству перелік своїх афілійованих осіб та оновлювати його актуальність. Посадові особи не мають права розголошувати комерційну таємницю чи конфіденційну інформацію, зокрема протягом року після припинення договору, якщо інше не передбачено.

На вимогу учасника чи учасників, яким сукупно належить 10 і більше відсотків статутного капіталу товариства, проводиться аудит фінансової звітності товариства із залученням аудитора, не пов'язаного майновими інтересами з товариством, посадовими особами товариства чи з його учасниками. Випадки обов'язкового проведення аудиту фінансової звітності товариства та порядок оприлюднення аудиторського висновку встановлюються Законом України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні".

Положеннями Глави V Закону встановлено, що Законом або статутом товариства може встановлюватися особливий порядок надання згоди уповноваженими на те органами товариства на вчинення певних правочинів залежно від вартості предмета правочину чи інших критеріїв (значні правочини). Статутом товариства може бути також визначений порядок надання згоди на вчинення правочинів, щодо яких є заінтересованість.

Діяльність ***акціонерного товариства*** регулюється положеннями Цивільного кодексу України та Закону України "Про акціонерні товариства"[14].

Згідно зі статтею 152 Цивільного кодексу України акціонерне товариство є господарським товариством, статутний капітал якого поділено на визначену кількість

[14] *Закон України "Про акціонерні товариства" від 17.09.2008 N° 514-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2008, N° 50-51, ст.384. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17#Text*

часток однакової номінальної вартості, корпоративні права за якими посвідчуються акціями. Особливості діяльності акціонерних товариств встановлюються Законом України “Про акціонерні товариства”.

Відповідно до статті 153 Цивільного кодексу України акціонерне товариство може бути засновано юридичними та/або фізичними особами, а також державою в особі органу, уповноваженого управляти державним майном, територіальною громадою в особі уповноваженого органу. Установчим документом акціонерного товариства є його статут. Статутний капітал акціонерного товариства формується за рахунок коштів та іншого майна, що вносяться як оплата акцій у процесі їх емісії.

Акціонерне товариство може виплачувати акціонерам частину свого чистого прибутку з розрахунку на одну належну їм акцію певного типу та/або класу. Порядок виплати дивідендів визначається законом та статутом акціонерного товариства. Законом можуть встановлюватися випадки, у яких акціонерне товариство не має права приймати рішення про виплату дивідендів та/або здійснювати їх виплату.

Вищим органом акціонерного товариства є загальні збори акціонерів. До виключної компетенції загальних зборів акціонерів належить:

1) внесення змін до статуту акціонерного товариства, крім випадків, встановлених законом;

2) прийняття рішення про зміну структури управління акціонерним товариством;

3) утворення та ліквідація наглядової ради або ради директорів товариства, обрання та припинення повноважень членів наглядової ради або ради директорів;

4) затвердження річної звітності акціонерного товариства;

5) рішення про припинення акціонерного товариства.

Статтею 160 Цивільного кодексу України визначено, що структура управління акціонерним товариством може бути однорівневою або дворівневою.

За однорівневої структури управління органами управління акціонерним товариством є загальні збори акціонерів та рада директорів. Однорівнева структура управління передбачає здійснення функцій контролю та управління діяльністю акціонерного товариства єдиним колегіальним органом – радою директорів.

За дворівневої структури управління органами управління акціонерним товариством є загальні збори акціонерів, орган, відповідальний за здійснення нагляду (наглядова рада), і виконавчий орган (колегіальний або одноосібний). Дворівнева структура управління передбачає чіткий розподіл функцій з безпосереднього управління поточною (операційною) діяльністю акціонерного товариства, які здійснює виконавчий орган, та функцій контролю за роботою виконавчого органу, а також інших керівників акціонерного товариства (у тому числі керівників підрозділів контролю та внутрішнього аудиту), які здійснює наглядова рада.

Положення цієї статті за аналогією застосовуються до товариств з обмеженою та додатковою відповідальністю.

Голова та члени наглядової ради, голова та члени ради директорів, виконавчого органу, корпоративний секретар акціонерного товариства, а також голова та члени іншого органу товариства (крім консультативного), якщо утворення такого органу передбачено законом або статутом акціонерного товариства, є

посадовими особами акціонерного товариства. Права та обов’язки посадових осіб акціонерного товариства визначаються Законом України “Про акціонерні товариства”, статутом акціонерного товариства та укладеним між посадовою особою і акціонерним товариством договором (контрактом).

Згідно розділу XII Закону України “Про акціонерні товариства” посадовими особами акціонерного товариства не можуть бути особи, які займають високі державні посади, є військовослужбовцями, державними службовцями, нотаріусами чи представниками правоохоронних органів, крім визначених винятків. Посадові особи зобов'язані діяти добросовісно, в інтересах товариства та всіх акціонерів, спрямовуючи свою діяльність на досягнення позитивних результатів товариства.

Статтею 162 Цивільного кодексу визначено, що акціонерне товариство у встановлених законом випадках для перевірки та підтвердження правильності річної фінансової звітності щороку залучає незалежного аудитора. Аудиторська перевірка фінансової звітності акціонерного товариства має бути проведена у будь-який час на вимогу акціонерів, які сукупно володіють не менш як 5 відсотками акцій. Порядок проведення аудиторської перевірки фінансової звітності акціонерного товариства встановлюється законом.

Згідно розділу XV Закону України “Про акціонерні товариства” віднесення правочину до значного правочину регулюється законом та статутом акціонерного товариства. Статут може також встановлювати додаткові умови для віднесення правочину до правочину із заінтересованістю.

ВИСНОВОК

Законодавство України надає територіальним громадам право створювати господарські товариства, непідприємницькі товариства та комунальні унітарні підприємства, регулюючи їхню діяльність нормами Цивільного кодексу України, законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю” та “Про акціонерні товариства”.

Зокрема, непідприємницькі товариства (комунальні некомерційні товариства), створюються громадами для досягнення соціальних цілей і не мають на меті отримання прибутку. Основним документом комунального некомерційного товариства є фінансовий план, який визначає доходи, видатки та напрямки використання коштів на рік і затверджується місцевою радою. Особливості корпоративного управління в непідприємницьких товариствах визначаються в їх установчих документах, а на непідприємницьке товариство, єдиним учасником якого є територіальна громада, поширюються вимоги щодо корпоративного управління, визначені для господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Водночас, законодавство не визначає чітких вимог, які саме інструменти корпоративного управління слід застосовувати товариствам, залишаючи дискрецію органам місцевого самоврядування, що призведе до їх фактичного недотримання як це відбувалось з виконанням положень статті 78 Господарського кодексу України.

Крім того, значна частина регулювання корпоративного управління на державних підприємствах покладається на Кабінет Міністрів України, зокрема розробка підзаконних актів щодо державної політики власності, конкурсного відбору керівників та членів наглядових рад, дивідендної політики, політики винагород посадових осіб тощо. Зазначене підкреслює необхідність уніфікації підходів і чіткого законодавчого визначення базових вимог до корпоративного управління для непідприємницьких товариств, заснованих територіальними громадами.

Законодавство визначає основи функціонування комунальних унітарних підприємств, що створюються органами місцевого самоврядування на базі комунальної власності. Управління такими підприємствами здійснюється через керівника підприємства та наглядову раду, склад і діяльність якої регулюються рішенням місцевої ради. Однак відсутність чітких підходів до відбору керівника та діяльності наглядових рад на рівні закону створює простір для суб'єктивних підходів, що може негативно впливати на ефективність управління та прозорість діяльності комунальних підприємств. Тому доцільно закріпити такі критерії на рівні законодавства, що сприятиме уніфікації підходів і мінімізації ризиків зловживань.

Особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених законом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом.

Подібне формулювання за аналогією закону означає, що комунальні підприємства регулюються положеннями Закону України "Про управління об'єктами державної власності", зокрема ст. ст. 9-3 та 9-5. Водночас, множинність вимог (перелік в п. 3.2 Блоку 3 цього документу) для державного сектору економіки, пов'язана з його складністю, а застосування загальної рамки вимог до комунального сектору економіки без відповідної класифікації/уточнення, може призвести до ризиків надмірного/ускладненого правозастосування та призвести до погіршення стану сфери комунальних підприємств. З метою управління цим ризиком, доцільно уточнити на законодавчому рівні конкретний перелік статей, що мають застосовуватись до комунальних підприємств.

Правові норми щодо створення та використання акціонерних товариств і товариств з обмеженою відповідальністю територіальними громадами для забезпечення суспільних послуг відповідають керівним принципам ОЕСР, які підкреслюють важливість прозорого, ефективного та підзвітного управління публічними ресурсами. Корпоратизація комунальних підприємств є важливим елементом для вдосконалення управлінських практик громад, оскільки сприяє підвищенню рівня відповідальності, прозорості та ефективності в діяльності таких підприємств.

Блок 4. Розкриття інформації про діяльність комунальних підприємств

Порядок, обсяги інформації, що підлягає оприлюдненню комунальними підприємствами, строки її подання та механізми доступу визначаються законами "Про

доступ до публічної інформації", "Про відкритість використання публічних коштів" та "Про інформацію".

Закон України "Про доступ до публічної інформації"[15] визначає, що інформація про діяльність комунальних підприємств не належить до інформації з обмеженим доступом, комунальні підприємства є розпорядниками публічної інформації та зобов'язані оприлюднювати її на своєму офіційному веб-сайті.

Так, відповідно до частини сьомої статті 6 цього Закону не належить до інформації з обмеженим доступом інформація про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника, заступника керівника юридичної особи публічного права, керівника, заступника керівника, члена наглядової ради державного чи комунального підприємства або державної чи комунальної організації, що має на меті одержання прибутку, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді.

Положення статті 13 цього Закону визначають, що розпорядниками інформації є державні та комунальні підприємства, юридичні особи публічного права, а також господарські товариства, з понад 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді.

Відповідно до частини першої статті 15 цього Закону встановлено перелік даних, які комунальні підприємства зобов'язані оприлюднювати як розпорядники інформації невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа, крім випадків, передбачених частиною третьою цієї статті, а саме:

1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання, структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага керівника, заступника керівника юридичної особи публічного права, керівника, заступника керівника, члена наглядової ради державного чи комунального підприємства або державної чи комунальної організації, що має на меті одержання прибутку, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді, тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;

4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;

5-1) перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних;

---

[15] *Закон України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 N° 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N° 32, ст. 314. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text*

6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;

7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;

10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію;

11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме про:

їхні місцезнаходження, поштову адресу, номери засобів зв'язку, адреси офіційного веб-сайту та електронної пошти;

прізвище, ім'я та по батькові, службові номери засобів зв'язку, адреси електронної пошти керівника органу та його заступників, а також керівників структурних та регіональних підрозділів, основні функції структурних та регіональних підрозділів, крім випадків, коли ці відомості належать до інформації з обмеженим доступом;

розклад роботи та графік прийому громадян;

вакансії, порядок та умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад;

перелік та умови надання послуг, форми і зразки документів, необхідних для надання послуг, правила їх оформлення;

перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників, крім підприємств, установ та організацій, створених з метою конспірації, оперативно-розшукової або контррозвідувальної діяльності;

порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, їх дій чи бездіяльності;

систему обліку, види інформації, якою володіє суб'єкт владних повноважень.

Відповідно до частини третьої статті 15 цього Закону комунальні підприємства, що мають на меті одержання прибутку, господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) прямо чи опосередковано належать державі та/або територіальній громаді, зобов’язані оприлюднювати на своєму офіційному веб-сайті – щомісяця (не пізніше 5 числа наступного місяця) та за підсумками року (не пізніше 1 лютого наступного року) інформацію про структуру, принципи формування та розмір оплати праці, винагороди, додаткового блага їх керівника, заступника керівника, особи, яка постійно або тимчасово обіймає посаду члена виконавчого органу чи входить до складу наглядової ради, із зазначенням дати оприлюднення і оновлення такої інформації.

Законодавством врегульовано умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб’єктами господарювання державної і комунальної власності.

Так, відповідно до частин першої, другої статті 2 Закону України “Про відкритість використання публічних коштів”[16] суб’єкти господарювання державної і комунальної власності готують достовірну інформацію, визначену цим Законом та подають для її оприлюднення на єдиному веб-порталі використання публічних коштів, доступ до якої є вільним та безоплатним (Єдиний веб-портал використання публічних коштів за посиланням https://spending.gov.ua/new/).

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України “Про відкритість використання публічних коштів” інформація про використання публічних коштів комунальними підприємствами, що підлягає оприлюдненню, надається за встановленими законодавством України формами не пізніше 31 січня року, наступного за звітним роком, та має містити такі відомості:

підприємство (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім’я та по батькові керівника);

орган управління майном підприємства (найменування, місцезнаходження, прізвище, ім’я та по батькові керівника);

обсяг платежів за договорами за звітний період – у розрізі товарів, робіт і послуг;

відомості про договори, укладені за звітний період, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім’я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), строк дії договору);

відомості про стан виконання договорів, укладених за попередні звітні періоди, які продовжують виконуватися, загальна вартість яких перевищує 1 мільйон гривень (предмет договору, виконавець (найменування, ідентифікаційний код юридичної особи, місцезнаходження, прізвище, ім’я та по батькові керівника), вартість договору, ціна за одиницю (за наявності), обсяг платежів за договором у звітному періоді, наявність або відсутність претензій і штрафних санкцій, що виникли в результаті виконання договору, акти виконання договору (акти наданих послуг, приймання-передачі, виконаних робіт) за наявності).

Відповідальність за порушення вимог цього Закону несуть керівники розпорядників та одержувачів коштів державного і місцевих бюджетів, підприємств.

Прозорість діяльності комунальних підприємств також регулюється положеннями Закону України “Про інформацію”[17], який встановлює загальні вимоги до доступу до інформації.

Відповідно до положень статті 21 цього Закону до інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов’язковому оприлюдненню відповідно до закону.

---

[16] Закон України “Про відкритість використання публічних коштів” від 11.02.2015 N° 183-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, N° 16, ст.109. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183-19#Text

[17] Закон України “Про інформацію” від 02.10.1992 N° 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N° 48, ст.650. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text

Крім того, порушення законодавства про інформацію, відповідно до статті 27 цього Закону, передбачає дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законами України.

ВИСНОВОК

Законодавством, яке регламентує порядок та обсяги інформації, що підлягає оприлюдненню комунальними підприємствами, строки її подання та механізми доступу до неї, врегульовані всі основні аспекти для управління ризиками можливих зловживань дискреційними повноваженнями посадових осіб органів місцевого самоврядування (які уповноважені на виконання функції власника) та посадових осіб підприємств комунального сектору економіки в частині обмеження розкриття/нерозкриття публічно важливої інформації про результати діяльності (ефективність управління коштами громади через інститут підприємств комунального сектору економіки), адже наявність елементів контрольованої підзвітності може підривати довіру до інституту комунальної власності та негативно впливати на його інвестиційну привабливість.

Блок 5. Тарифоутворення та специфіка діяльності суб'єктів природних монополій комунальної власності

Один із ключових аспектів діяльності комунальних підприємств полягає у встановленні тарифів на житлово-комунальні послуги для населення, а також у врахуванні специфіки функціонування суб'єктів природних монополій, що регулюється спеціальним законодавством. Питання тарифоутворення регулюються законами України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг", "Про природні монополії".

Органи місцевого самоврядування відповідно до своїх самоврядних повноважень встановлюють тарифи на певні комунальні послуги в межах і порядку, визначених законодавством. Відповідно до статті 28 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на теплову енергію (у тому числі її виробництво, транспортування та постачання), тарифів на централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, на інші комунальні послуги (крім тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, тарифів на комунальні послуги, які встановлюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг).

Також, відповідно до статті 30 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать повноваження щодо управління об'єктами житлово-комунального господарства,

побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню.

Важливо зазначити про повноваження районних та обласних рад щодо встановлення тарифів. Відповідно до положень статті 43 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" на пленарних засіданнях районних та обласних рад вирішуються питання встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, які надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво інтересів яких здійснює відповідна районна чи обласна рада, а також суб'єктами господарювання, що здійснюють управління (експлуатацію) цілісними майновими комплексами таких підприємств.

Державне регулювання тарифів у сферах енергетики та комунальних послуг здійснює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Регулятор).

Відповідно до частини першої статті 2 Закону України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг"[18] Регулятор здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Відповідно до положень статті 17 цього Закону для ефективного виконання завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг Регулятор розробляє та затверджує нормативно-правові акти, зокрема:

ліцензійні умови провадження господарської діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг;

показники якості надання послуг суб'єктами природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках;

порядки (правила) організації обліку та звітності за видами ліцензованої діяльності;

порядки (методики) формування, розрахунку та встановлення державних регульованих цін і тарифів для суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг, а також для інших суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг, якщо відповідні повноваження надані Регулятору законом;

форми звітності суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, та порядок їх подання;

схвалює/затверджує інвестиційні програми (плани розвитку) суб'єктів, діяльність яких регулюється Регулятором, у випадках, встановлених законом, та вносить зміни до них відповідно до порядку, затвердженого Регулятором.

У свою чергу, Антимонопольний комітет України, відповідно до частини другої статті 5 Закону України "Про природні монополії", здійснює ведення зведеного переліку природних монополій, який формується на підставі реєстрів суб'єктів

---

[18] *Закон України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" від 22.09.2016 N° 1540-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, N° 51, ст.833. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text*

природних монополій у сфері житлово-комунального господарства, що формуються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, а в інших сферах, в яких діють суб'єкти природних монополій, – національними комісіями регулювання природних монополій у відповідній сфері або органами виконавчої влади, що здійснюють функції такого регулювання до створення зазначених комісій.

Відповідно до пункту 4 Порядку складання та ведення зведеного переліку суб'єктів природних монополій, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету від 28.11.2012 № 874-р, внесення суб'єктів природних монополій до Зведеного переліку здійснюється Комітетом на підставі реєстрів, отриманих від Міністерства інфраструктури України та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. На веб-порталі Комітету наявний відкритий доступ до зведеного переліку суб'єктів природних монополій, який оновлюється один раз на місяць та міститься за посиланням: https://amcu.gov.ua/napryami/konkurenciya/arhiv-zvedenogo-pereliku-prirodnih-monopolij/zvedenyi-perelik-pryrodnykh-monopolii-2024 .

ВИСНОВОК

Законодавство України надає органам місцевого самоврядування повноваження щодо встановлення тарифів на комунальні послуги, зокрема на теплову енергію, централізоване водопостачання, водовідведення та управління побутовими відходами. Проте, рішення місцевих органів щодо тарифоутворення мають бути ухвалені в межах, визначених чинним законодавством, і з урахуванням нормативних актів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Регулятор).

Регулятор розробляє загальні принципи тарифоутворення для природних монополій, що зокрема включає регулювання тарифів для газо- та енергопостачальних компаній. Місцеві ради повинні враховувати затверджені Регулятором тарифи у власному процесі тарифоутворення.

Водночас, існуюча модель містить ризики для ефективності комунального сектору економіки, для якого тарифи є одним з основних джерел доходу, що безпосередньо впливає на фінансову стабільність та здатність надавати послуги належної якості. З іншого боку, існує ризик неналежного впливу/зацікавленості політичних гравців регіонального рівня (місцевих органів влади) який через відсутність загальної рамки тарифоутворення на державному рівні може призвести до ручного/непрозорого перерозподілу фінансових ресурсів громад для фінансування збиткових підприємств та обмеженні стимулів для оптимізації їх діяльності шляхом впровадження кращих практик корпоративного управління та належного врядування.

ВИСНОВОК ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В УКРАЇНІ

Комунальна власність в Україні є основою для функціонування місцевого самоврядування та соціально-економічного розвитку громад. Правове регулювання діяльності комунальних підприємств в Україні визначене Конституцією України, Цивільним кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими нормативно-правовими актами.

Конституція України закріплює, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, кошти, земля, природні ресурси, що належать громадам, а також об'єкти спільної власності, які перебувають в управлінні районних та обласних рад. Територіальні громади, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, мають право управляти цим майном, створювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, а також здійснювати контроль за їхньою діяльністю.

Цивільно-правові відносини між територіальними громадами та комунальними підприємствами визначає Цивільний кодекс України, відповідно до якого громади можуть створювати юридичні особи публічного та приватного права.

У зв'язку з прийняттям Закону України "Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб", який впроваджує реформу корпоратизації комунальних підприємств та їх перетворення в господарські товариства, поняття комунальних підприємств відходить на другий план, і в законодавстві переважає визначення такого підприємства як юридична особа комунальної власності.

Відносини органів місцевого самоврядування з юридичними особами комунальної власності ґрунтуються на принципах підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності. Територіальна громада має право створювати та бути учасником комунального унітарного підприємства, непідприємницького товариства та господарського товариства.

У зв'язку з реформою корпоратизації, комунальні унітарні підприємства (комунальні комерційні та комунальні некомерційні підприємства) продовжують провадити свою діяльність, водночас органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення про їх перетворення в акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або непідприємницькі товариства.

Управління господарськими товариствами регулюється Цивільним кодексом України, законами України "Про акціонерні товариства", "Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю". За таких умов органи місцевого самоврядування мають дотримуватися встановлених загальних правил для управління та ведення діяльності таких господарських товариств, впроваджуючи кращі стандарти корпоративного управління в юридичних особах комунальної власності. Проте, врахування особливостей функціонування саме товариств в комунальному секторі потребує деталізації, стандартизації та забезпечення належного рівня імплементації стандартів корпоративного управління.

Існує ризик, що громади будуть уникати створення господарських товариств, наділяючи додатковими функціями існуючі комунальні унітарні підприємства, розширюючи сферу їх повноважень, зберігаючи політичний контроль за їх діяльністю.

З огляду на це, варто створити запобіжники для надмірного та не обґрунтованого розширення видів економічної діяльності існуючих комунальних підприємств.

Діяльність комунальних унітарних підприємств потребує подальшого законодавчого удосконалення щодо чіткого визначення повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування, встановлення підвищених вимог до функціонування таких підприємств та запровадження додаткових механізмів контролю й нагляду за їхньою діяльністю.

Зазначене стосується повноважень місцевих рад щодо призначення керівника комунального підприємства та визначення критеріїв щодо створення наглядових рад на підприємствах, проведення аудиту їх фінансової звітності. Цими положеннями місцеві ради наділяються дискреційними повноваженнями, що може призводити до потенційних корупційних ризиків. Тож, слід запровадити вимоги до відбору керівників, їх кваліфікації, й на рівні закону визначити критерії обов’язковості утворення наглядових рад, вимоги до їх членів та проведення аудиту діяльності комунального підприємства.

Одним із основних елементів ефективної діяльності комунальних підприємств є належна організація бухгалтерського обліку, складання фінансової звітності. Комунальні підприємства мають дотримуватись особливостей ведення господарської діяльності державними підприємствами. Разом із фінансовою звітністю, вони мають затверджувати стратегічний план розвитку (стратегію), а також складати і виконувати річний фінансовий план, інвестиційні плани на рік та на середньострокову перспективу.

Також, законодавство встановлює досить чіткі вимоги оприлюднення інформації про діяльність комунальних підприємств, включаючи обов’язковість її розміщення на офіційних сайтах підприємства, уповноваженого органу, державних ресурсах. Проте практика показує, що регулювання публічної звітності потребує вдосконалення шляхом більш жорстких вимог до контролю публікації інформації про діяльність підприємств та встановлення нагляду за виконанням цих норм за уповноваженими органами.

Фінансове забезпечення комунальних підприємств регулюється місцевими радами, які затверджують фінансові плани, визначають податок на прибуток, бюджетують підприємства, а також встановлюють тарифи на деякі житлово-комунальні послуги, що є одним з інструментів управління комунальними підприємствами, оскільки визначає їх дохід, фінансову стабільність і якість послуг.

Слід зазначити, що комунальні підприємства відповідно до положень Бюджетного кодексу України зобов’язані організовувати внутрішній контроль та аудит, однак основний закон не деталізує повноваження місцевих рад у цій сфері та обов’язки підприємств.

Разом з цим, законодавство не передбачає обов’язкових антикорупційних програм для суб’єктів господарювання комунального сектору економіки, що обмежує контроль за їх діяльністю, тому слід запровадити такі програми та моніторинг їх виконання.

Нове законодавство надало громадам можливість створювати непідприємницькі товариства, діяльність яких наразі регулюється Цивільним кодексом та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та визначило, що на такі товариства поширюються вимоги щодо корпоративного управління, визначені для

господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Водночас, конкретні вимоги до корпоративного управління державних підприємств визначені в Політиці державної власності, розробленій на виконання ст.11-6 Закону України “Про управління об’єктами державної власності”, згідно якої визначені повноваження Кабміну щодо реалізації прав держави як власника таких об’єктів та встановлено численні вимоги до діяльності державних підприємств.

Законодавство, яке регулює політику управління державними підприємствами, суттєво відрізняється від підходів до управління юридичними особами, що перебувають у віданні органів місцевого самоврядування. У зв’язку з цим, насамперед, необхідно визначити конкретні інструменти корпоративного управління, які мають впроваджувати непідприємницькі товариства комунальної власності та врегулювати повноваження місцевих рад.

В частині забезпечення конкуренції та антимонопольної політики слід зауважити, що органи місцевого самоврядування згідно антимонопольного законодавства повинні погоджувати з Антимонопольним комітетом нормативно-правові акти, що можуть впливати на конкуренцію, зокрема щодо створення суб’єктів господарювання, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках.

Водночас, законодавством не закріплено антимонопольно-конкурентної політики на рівні місцевих рад. З метою оптимізації бюджетних витрат і сприяння формуванню конкурентного середовища на ринку, варто було б врегулювати питання здійснення місцевими радами систематичного перегляду діяльності всіх зареєстрованих комунальних підприємств, проведення їх тріажу, розмежування сфери діяльності, оцінювання доцільності збереження таких підприємств у власності громади, а також ухвалення рішень про їх реорганізацію чи ліквідацію.

Таким чином, законодавство України створює достатню базу для регулювання діяльності юридичних осіб комунальної власності, в той же час залишає велику можливість для дискреції органів місцевого самоврядування в цій сфері, що негативно впливає на ефективність роботи підприємств та збільшує можливості для корупційних ризиків. З огляду на зазначене, законодавча база функціонування комунальних підприємств потребує систематизації та вдосконалення для забезпечення ефективності, прозорості та відповідності міжнародним стандартам управління.

4. Практика країн ЄС у сфері управління підприємствами муніципальної форми власності.

На відміну від України, де комунальні підприємства є поширеною формою надання суспільно значущих послуг, у країнах Європейського Союзу немає уніфікованої моделі таких підприємств. Натомість в ЄС домінує широкий спектр організаційно-правових форм, що відповідають особливостям національних правових систем і місцевих умов. Таке різноманіття супроводжується більш жорсткими вимогами до корпоративного управління, зокрема у світлі застосування Керівних принципів ОЕСР, які слугують базисом для забезпечення прозорості, підзвітності та ефективності підприємств публічного сектору економіки.

Німеччина, Франція та Польща обрані для аналізу завдяки їх різним підходам до корпоративного управління підприємствами, які відповідають міжнародним стандартам. Німеччина відзначається високим рівнем корпоративного управління, зокрема, завдяки ефективній роботі наглядових рад і прозорості у фінансовій звітності. Крім того, її система місцевого самоврядування є прикладом континентальної моделі у федеративній державі, де муніципалітети мають широкий спектр повноважень і значну автономію, включно з організацією діяльності комунальних підприємств, що є релевантним для дослідження в умовах реформи децентралізації в Україні. Франція, з потужним сектором підприємств державної форми власності, вирізняється використанням моделі компаній змішаної економіки, яка дозволяє ефективно планувати державні та приватні інтереси. Польща, маючи схожий з Україною історичний і правовий контекст, адаптувала європейські стандарти управління до власної постсоціалістичної системи, що робить її досвід важливим для України.

Франція, Німеччина та Польща є членами ОЕСР, тому для України їх досвід в управлінні підприємствами публічного та приватного права щодо задоволення потреб громади є дуже цінним в контексті впровадження основних принципів корпоративного управління. Для України адаптація їх досвіду дозволить підвищити ефективність використання ресурсів, оптимізувати роботу комунальних підприємств, а також забезпечити відповідність їх діяльності кращим світовим практикам. Це, в свою чергу, зазначене сприятиме залученню інвестицій, покращенню якості надання послуг для громадян і забезпеченню довгострокового розвитку економіки як громад, так і країни в цілому.

4.1. Федеративна Республіка Німеччина (ФРН)

Місцеве самоврядування в ФРН є яскравим прикладом континентальної системи самоврядування в умовах федеративного устрою. Основи федералізму, доповнені історичними особливостями, зокрема, наслідками Другої світової війни, сформували широкі повноваження та значну автономію органів місцевого самоврядування в державні. Вищезазначене забезпечило ефективне управління на місцевому рівні, включно з організацією діяльності комунальних підприємств.

Україна, попри свій унітарний державний устрій, активно реалізовує реформу децентралізації, яка передбачає значне розширення компетенції органів місцевого самоврядування та передачу їм повноважень щодо вирішення важливих питань місцевого значення. У цьому контексті досвід Німеччини, яка має глибоко інтегровану систему федеративного управління, є корисним для вивчення та адаптації, зокрема, це стосується питань регулювання, фінансування та ефективного контролю діяльності комунальних підприємств, які в Німеччині функціонують як інструменти місцевої політики, забезпечуючи надання якісних послуг населенню в умовах прозорого управління та підзвітності.

Порядок створення підприємств та принципи управління. У Німеччині ключову роль у формуванні та розвитку підприємств для якісного надання суспільно значущих послуг відіграють саме муніципалітети, маючи широкі повноваження та правовий фундамент. У Німеччині немає єдиного загального муніципального кодексу для всіх федеральних земель, право створювати та управляти муніципальними підприємствами закріплено в Основному законі ФРН – Конституції[19] та деталізовано на рівні земельних муніципальних кодексів.

Кожна федеральна земля має власні муніципальні кодекси – Gemeindeordnung, які визначають умови й рамки здійснення громадою економічної діяльності та створення підприємств. Наприклад, у Муніципальному кодексі землі Вільної держави Баварія[20] регламентовано види та межі економічної діяльності муніципалітетів, умови утворення підприємств для забезпечення послуг і потреб громади, а також принципи контролю й підзвітності. Муніципальний кодекс землі Вільної держави Баварія взятий за основу для аналізу діяльності муніципальних підприємств.

Управління підприємствами публічного права здійснюється відповідно до економічних принципів, а також принципів економії та ефективності, спрямованих на досягнення визначених суспільних цілей. Аналогічні підходи застосовуються до управління і нагляду за підприємствами приватного права, в яких муніципалітету належить контрольна частка (понад 50 відсотків). У випадку, коли частка муніципалітету є меншою за 50 відсотків, органи місцевого самоврядування зобов'язані вживати заходів, спрямованих на забезпечення дотримання зазначених принципів у діяльності таких підприємств.

---

[19] *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist.*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html.

[20] *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (BayGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2024 (GVBl. S. 573).*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO.

Муніципальні підприємства не повинні завдавати значної шкоди або поглинати незалежні підприємства в сільському господарстві, ремеслах, торгівлі, комерції та промисловості.

Підприємства, які перебувають у власності або під контролем муніципалітету зобов'язані створювати внутрішні центри звітності для внутрішнього контролю та аудиту. Виняток становлять компанії, які мають менше 50 працівників, створення центрів рекомендовано, але не обов'язкове.

Форми власності муніципальних підприємств. Муніципалітет може управляти компаніями у наступних правових формах:

1) як внутрішня операція (власні підприємства);
2) як незалежне муніципальне підприємство публічного права;
3) у формі приватного права.

Муніципалітет може заснувати, придбати або розширити права вище зазначених підприємств лише у випадку, якщо:

- таке підприємство необхідне для суспільних цілей, зокрема, якщо муніципалітет бажає використовувати його для виконання статутних зобов'язань або своїх обов'язків відповідно ст. 83 Конституції Німеччини;

- характер і сфера діяльності підприємства є пропорційними до спроможності та очікуваних потреб муніципалітету;

- мета не виконується або не може бути виконана так само добре та економічно ефективно іншою стороною у випадку діяльності, яка не пов'язана з наданням муніципальних послуг, що становлять загальний інтерес.

Власні підприємства – це муніципальні підприємства, які управляються поза межами загального управління як особливі активи без власної юридичної особи *(ред. умовні департаменти)*. Для управління власною діяльністю муніципальна рада призначає дирекцію підприємства та комітет з питань власної діяльності. Дирекція підприємства здійснює поточне управління муніципальним підприємством та має представницьку функцію.

Незалежні муніципальні підприємства публічного права. Муніципалітет може засновувати самостійні підприємства у правовій формі установи публічного права (муніципальне підприємство) або перетворювати існуючі державні та приватні підприємства на муніципальні підприємства в порядку універсального правонаступництва. Муніципалітет може повністю або частково передати муніципальному підприємству окремі або всі завдання, пов'язані з конкретною метою. Підприємство у формі акціонерного товариства, акціонером якого є лише муніципалітет, може бути перетворено на комунальне підприємство шляхом зміни його організаційно-правової форми. Муніципалітет регулює правовідносини комунального підприємства за допомогою статуту підприємства, який повинен містити положення про назву та завдання підприємства, кількість членів правління та адміністративної ради, а також розмір статутного капіталу. Муніципалітет повинен оприлюднити статут та публікувати наступні будь-які зміни до нього відповідно до вимог законодавства. Муніципалітет несе необмежену відповідальність за зобов'язаннями муніципального підприємства.

Органи управління муніципального підприємства. Муніципальна компанія управляється Виконавчою радою (правлінням) під її власну відповідальність, якщо інше не передбачено законом або статутом компанії. Правління представляє

муніципальну компанію у зовнішніх відносинах. Муніципалітет повинен гарантувати, що кожен член правління зобов'язаний щорічно звітувати та публікувати інформацію про винагороду, надану йому протягом фінансового року відповідно до § 285 Господарського кодексу[21].

Контроль за діяльністю Виконавчої ради здійснює Адміністративна рада. Адміністративна рада призначає Виконавчу раду максимум на п'ять років з правом повторного призначення. Адміністративна рада також приймає рішення щодо:

1) прийняття статутів та положень муніципальних підприємств;
2) затвердження бізнес-плану та річної фінансової звітності;
3) визначення загальних тарифів і зборів для користувачів послуг;
4) участь муніципального підприємства в інших господарських товариствах;
5) призначення аудитора;
6) розподіл прибутку підприємства.

Члени Адміністративної ради підпорядковуються розпорядженням муніципальної ради. Статутом товариства може бути передбачено, що муніципальна рада може видавати розпорядження членам правління.

Адміністративна рада складається з голови та інших членів. Головою є перший бургомістр, за його згодою муніципальна рада може призначити головою іншу особу. Голова Адміністративної ради та інші її члени призначаються муніципальною радою строком на шість років. Членами Адміністративної ради не можуть бути:

1) державні службовці та працівники муніципального підприємства;
2) вищі державні службовці та вищі працівники юридичних осіб або інших організацій публічного або приватного права, в яких муніципальне підприємство має частку понад 50%;
3) державні службовці та працівники органу юридичного нагляду, які безпосередньо беруть участь у нагляді за діяльністю муніципального підприємства.

Фінансова звітність та аудит муніципальних підприємств. Річна фінансова звітність та звіт про управління муніципальних підприємств складаються та перевіряються відповідно до положень Третьої книги Господарського кодексу Німеччини, якщо не застосовуються більш широкі законодавчі положення або більш широкі положення статуту підприємства. Муніципальні підприємства також можуть подавати звіти про сталий розвиток та аудит цього звіту, відповідно до вимог статуту.

Аудиторські органи муніципалітету мають право безпосередньо отримувати інформацію про підприємство для з'ясування питань, що виникають під час аудиту, а також перевіряти з цією метою операції, книги і записи підприємства. До муніципального підприємства також застосовуються загальні положення про державний нагляд.

Компанія приватного права (акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю). Створення муніципальних підприємств у формі приватного права та муніципальних часток у підприємствах у формі приватного права дозволяється лише у випадку, якщо:

---

[21] *Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 27. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 438) geändert worden ist. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.gesetze-im-internet.de/hgb/.*

1) в установчому договорі або в статуті передбачено, що підприємство виконує публічну мету;
2) муніципалітет має відповідний вплив на наглядову раду або відповідний орган;
3) відповідальність муніципалітету обмежена певною сумою, що відповідає його спроможності.

З метою забезпечення публічної мети компаній приватного права в установчому договорі або статуті підприємства передбачається, що збори акціонерів також приймають рішення про придбання та продаж товариств і часток, а також про укладення та зміну договорів товариства. Статут компаній приватного права повинен передбачати, що для придбання та відчуження товариств та часток необхідне схвалення наглядової ради.

Представництво муніципалітету в компаніях приватного права. Перший бургомістер представляє муніципалітет на загальних зборах або у відповідному органі. При розробці статуту підприємства муніципалітет повинен переконатися, що йому надано право призначати членів наглядової ради або відповідного органу в тій мірі, в якій це необхідно для забезпечення належного впливу. Підприємство повинно інформувати муніципалітет про всі важливі питання та надавати йому інформацію на його вимогу.

Фінансова звітність та аудит в компаніях приватного права. Якщо муніципалітет володіє акціями товариства в обсязі, визначеному статтею 53 Закону про принципи бюджетного законодавства федерального уряду та штатів[22] (далі – Закон про бюджетні принципи), він зобов'язаний:

1) забезпечити складання бізнес-плану на кожний фінансовий рік за аналогією з положеннями, що застосовуються до підприємств, якими керує власник, та управління підприємством на основі п'ятирічного фінансового плану;

2) реалізовувати права відповідно до § 53 абз. 1 Закону про бюджетні принципи;

3) працювати над тим, щоб йому та відповідальному за нього вищому органу фінансового контролю були надані відповідні повноваження;

4) докладати зусиль для того, щоб кожен член керівного органу був зобов'язаний за договором щорічно повідомляти муніципалітет інформацію про винагороду, надану йому у фінансовому році в розумінні § 285 Господарського кодексу Німеччини.

§ 53 Закону про бюджетні принципи встановлено, у разі якщо муніципалітет володіє більшістю акцій підприємства приватного права або якщо він володіє принаймні однією четвертою частини акцій і разом з іншими муніципалітетами володіє більшістю акцій, він має право вимагати від підприємства наступне:

1) в рамках аудиту перевірку належного ведення бізнесу;
2) аудитори мають представити у своєму звіті:

- розвиток активів і доходів, а також ліквідність і прибутковість компанії;
- збиткові операції та причини збитків, якщо ці операції та причини були суттєвими для фінансового стану та результатів діяльності;

---

[22] *Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. August 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361) geändert worden ist.*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/.

- причини будь-якого річного дефіциту, відображеного у звіті про прибутки та збитки;

3) вчасно надавати муніципалітету звіт аудиторів і консолідовану фінансову звітність, якщо вона вимагається законом.

Муніципалітет готує щорічний звіт про свою участь у товариствах з приватно-правовою формою, якщо він володіє щонайменше однією двадцятою частиною акцій товариства. Звіт про участь, зокрема, повинен містити інформацію про виконання публічної мети, структуру акціонерного капіталу, склад виконавчих органів товариства, винагороду окремих членів керівного органу товариства, інформацію про доходи та запозичення.

У разі залучення приватного партнера для реалізації інфраструктурних проектів, муніципалітет повинен дотримуватися земельних норм про економічну діяльність та вимог до прозорості, а також принципу пропорційності, забезпечуючи, що приватний інтерес не домінуватиме над публічним.

Вибір юридичної форми, такої як акціонерне товариство чи товариство з обмеженою відповідальністю, здійснюється з урахуванням специфіки завдань підприємства, масштабу його діяльності, а також вимог до капіталу і структури управління. Процедури управління в таких компаніях регулюються відповідними федеральними законами Законом про акціонерні товариства[23] та Законом про товариство з обмеженою відповідальністю [24].

Управління компаніями приватного права має особливості, які визначаються їхньою організаційно-правовою формою та вимогами законодавства. В акціонерних товариствах створення наглядової ради є обов'язковим і регулюється положеннями Закону про акціонерні товариства. Наглядова рада відіграє ключову роль у призначенні членів правління, контролі за їхньою діяльністю та визначенні стратегічних напрямів розвитку компанії. До її складу можуть входити представники муніципалітетів або приватних інвесторів, що дозволяє враховувати інтереси різних зацікавлених сторін.

У товариствах з обмеженою відповідальністю створення наглядової ради є обов'язковим лише за певних умов, зокрема за наявності великої кількості працівників або специфічності галузі. У компаніях із чисельністю працівників від 500 до 2000 передбачається, що одна третина членів наглядової ради обирається працівниками, тоді як у компаніях з понад 2000 працівників забезпечується паритетне представництво працівників і акціонерів. Для підприємств гірничодобувної та металургійної промисловості створення наглядової ради є обов'язковим незалежно від чисельності персоналу.

Наглядові ради в товариствах здійснюють контроль за правлінням, оцінюють його результати та беруть участь у прийнятті стратегічних рішень, аналізують фінансові показники і здійснюють перевірку дотримання законодавчих вимог. Оплата

---

[23] *Aktiengesetz (AktG) vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.gesetze-im-internet.de/aktg/.

[24] *Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323) geändert worden ist.*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.gesetze-im-internet.de/gmbhg/.

членів наглядових рад залежить від завдань, які вони виконують, і визначається статутом або загальними зборами.

Призначення керівництва в акціонерних товариствах здійснюється наглядовою радою, яка відповідає за відбір кваліфікованих кандидатів із досвідом управління великими підприємствами. У товариствах з обмеженою відповідальністю призначення керівника є прерогативою загальних зборів учасників. Кандидати на посаду повинні відповідати законодавчим вимогам, володіти професійною компетентністю та управлінським досвідом. Якщо муніципалітет є учасником компанії, рішення про призначення керівника узгоджується з місцевими органами самоврядування.

Керівники компаній зобов'язані звітувати перед наглядовими радами або учасниками товариства про фінансовий стан, суттєві події та ризики. У свою чергу, наглядові ради щорічно звітують перед загальними зборами акціонерів.

Фінансова звітність підприємств складається відповідно до вимог Господарського кодексу Німеччини. Великі та середні підприємства готують детальну звітність, яка включає баланс, звіт про прибутки та збитки, а також примітки до звітності, тоді як малі підприємства мають спрощені вимоги. Подання звітності до Комерційного реєстру забезпечує прозорість і доступність інформації для громадськості, а порушення строків тягне за собою штрафи. Також, відповідно до §316 Господарського кодексу Німеччини, великі підприємства, які перевищують визначені пороги активів або доходів повинні пройти обов'язковий аудит. Аудиторський висновок є частиною звітності, яка подається до Комерційного реєстру.

Таким чином, управління компаніями приватного права характеризується високим рівнем законодавчої регуляції, що сприяє прозорості, ефективному контролю та врахуванню інтересів усіх зацікавлених сторін.

ВИСНОВОК

Управління муніципальними підприємствами в Німеччині базується на принципах прозорості, економічної ефективності та орієнтації на суспільні потреби (реалізацію суспільно-значущих завдань). Це регламентовано Конституцією Німеччини, яка гарантує муніципалітетам самоврядування, а також деталізується у муніципальних кодексах федеральних земель. Основою для створення, функціонування та управління муніципальними підприємствами є суспільна потреба у виконанні таких завдань, які або не забезпечуються приватним сектором, або виконуються недостатньо ефективно. Діяльність муніципальних підприємств має відповідати принципам економічної доцільності та сприяти досягненню соціально-економічних цілей громади.

У Німеччині муніципалітет має можливість здійснювати управління підприємствами у трьох основних правових формах: внутрішні підприємства (власні підприємства), незалежні підприємства публічного права або компанії приватного права.

Власні підприємства діють як частина муніципального управління без окремої юридичної особи. Їх діяльність координується дирекцією, призначеною муніципальною радою, яка також створює спеціальний комітет для нагляду. Такий підхід забезпечує оперативне управління та спрямованість на виконання завдань громади.

Незалежні підприємства публічного права створюються для виконання більш масштабних завдань. Вони функціонують як окремі юридичні особи, керуючись статутом, що регулює їх діяльність, права і обов'язки. Управління здійснює виконавча рада, підзвітна адміністративній раді, яка, у свою чергу, підпорядковується муніципальній раді. Це дозволяє муніципалітету контролювати діяльність підприємства та приймати стратегічні рішення. Члени виконавчої та адміністративної ради мають відповідати вимогам, які встановлюються муніципалітетом.

Компанії приватного права (акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю) створюються для вирішення завдань, які вимагають більшої гнучкості та економічної ефективності. Муніципалітет може бути акціонером таких компаній за умови забезпечення впливу на управління та дотримання суспільних цілей. Органи управління таких компаній — наглядові ради та керівництво — діють у межах норм приватного права, водночас дотримуючись муніципальних вимог щодо звітності та прозорості.

Муніципалітет може створювати, придбавати або розширювати права на такі підприємства лише за умови, що їхня діяльність відповідає суспільним цілям і є пропорційною до потреб громади. Це включає обов'язкове обґрунтування економічної доцільності та врахування можливості виконання завдань приватним сектором.

Управління підприємствами в усіх формах супроводжується ретельним контролем і аудитом. Фінансова звітність складається відповідно до положень Господарського кодексу Німеччини та має забезпечувати прозорість. Для великих підприємств проведення аудиту є обов'язковим. За порушення цих вимог передбачені штрафи.

Така система управління дозволяє муніципалітетам ефективно поєднувати виконання суспільно значущих завдань із дотриманням економічних і правових норм, забезпечуючи розвиток місцевих громад. Крім того, система відповідає кращим практикам корпоративного управління відповідно до керівних принципів ОЕСР.

4.2. Французька Республіка

Французька модель управління підприємствами, що надають суспільно-важливі послуги громаді забезпечує поєднання державних і приватних інтересів через компанії публічного права та компанії змішаної економіки. Їх ключові особливості включають: вид діяльності, фінансову прозорість, баланс інтересів, а також ефективне управління й контроль, що дозволяє успішно реалізовувати масштабні муніципальні проекти.

Загальний кодекс місцевого самоврядування[25] (далі – Кодекс) регулює організацію, функціонування та повноваження місцевих органів влади у Франції.

[25] *Code civil dans sa version publiée sur le portail officiel Legifrance. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006149213/#LEGISCTA000006149213.*

Кодекс визначає основні принципи управління муніципалітетами, департаментами та регіонами, а також встановлює правила взаємодії між різними рівнями влади. Кодекс охоплює аспекти, пов'язані з фінансуванням, плануванням, місцевими податками, організацією муніципальних служб, а також формами співпраці між публічними та приватними структурами, включаючи створення і функціонування публічних компаній та компаній змішаної економіки.

Форми підприємств

Муніципалітети Франції застосовують змішану модель управління підприємствами, поєднуючи державні та приватні інтереси.

Муніципалітет може створювати та управляти компаніями у наступних правових формах:

1) підприємства публічного права;
2) компанії змішаної економіки.

Підприємства публічного права. Місцеві органи влади та їх об'єднання можуть в межах повноважень, наданих їм законом, створювати місцеві публічні компанії, в яких вони володіють усім капіталом.

Ці компанії уповноважені реалізовувати проекти розвитку в розумінні статті L 300-1 Містобудівного кодексу Франції[26], будівельні проекти, управляти промисловими або комерційними громадськими послугами чи будь-якою іншою діяльністю, що становить загальний інтерес. Якщо об'єкти цих компаній включають кілька видів діяльності, вони повинні бути взаємодоповнюючими. Досягнення цих цілей сприяє реалізації принаймні однієї з компетенцій кожного з акціонерів.

Такі компанії здійснюють свою діяльність виключно від імені своїх акціонерів і в межах території органів місцевого самоврядування та об'єднань органів місцевого самоврядування, які є їхніми членами. Вони також можуть здійснювати свою діяльність від імені місцевої державної компанії розвитку, що становить національний інтерес, над якою принаймні один з їх членів здійснює контроль, подібний до того, який він здійснює над своїми власними підрозділами.

Компанії публічного права створюються у формі акціонерних товариств або товариств з обмеженою відповідальністю, що регулюються Книгою II Господарського кодексу Франції[27].

У випадку держав, які не є членами Європейського Союзу, за умови укладення попередньої угоди між Францією та відповідними державами, іноземні органи місцевого самоврядування та їхні об'єднання можуть брати участь у капіталі місцевих публічних компаній, корпоративна мета яких відповідає загальній меті. Водночас, такі компанії не можуть, разом або окремо, володіти більш ніж половиною капіталу або правами голосу в дорадчих органах.

Абзацом першим статті L2253-1 Загального кодексу місцевого самоврядування передбачено, що за винятком випадків, коли це дозволено законодавством, будь-яка участь муніципалітету в капіталі комерційної компанії або будь-якої іншої комерційної

---

[26] *Code civil, article publié sur le portail officiel Legifrance.*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000047870470.
[27] *Code civil, section publiée sur le portail officiel Legifrance.*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000006113776.

організації, метою якої не є надання муніципальних послуг або здійснення діяльності, що становить загальний інтерес, відповідно до умов, викладених у статті L2253-2, заборонена.

У порядку відступу від першого абзацу цієї статті муніципалітети та їх об'єднання можуть за рішенням своїх дорадчих органів брати участь у капіталі кооперативного товариства, метою якого є надання транспортних послуг, за умови, що така участь виправдана місцевим інтересом.

Також як виняток, муніципалітети та їх об'єднання можуть за рішенням своїх дорадчих органів брати участь у капіталі акціонерного товариства з обмеженою відповідальністю або спрощеного акціонерного товариства, корпоративною метою якого є виробництво відновлюваної енергії або відновлюваного чи низьковуглецевого водню, як визначено у статті L811-1 Енергетичного кодексу Франції[28], на об'єктах, розташованих на їхній території або, у випадку муніципалітету, на території сусіднього муніципалітету, або, у випадку об'єднання, на території сусідньої об'єднаної територіальної одиниці. Ці частки в капіталі можуть бути придбані у комерційних компаній, єдиною метою яких є володіння частками в капіталі зазначених компаній.

В порядку відступу від першого абзацу цієї статті, Париж має право інвестувати у фонди, спрямовані на підтримку компаній, що займаються охороною клімату, енергоефективністю, управлінням відходами, розвитком відновлюваної енергії, водню та стійкої мобільності. Частка публічних коштів у таких фондах не може перевищувати 50%, за винятком випадків, коли залучаються приватні інвестори.

Статтею L2253-2 Загального кодексу місцевого самоврядування визначено, що муніципалітети та їхні об'єднання можуть за рішенням своїх дорадчих органів купувати або отримувати акції місцевих компаній змішаної економіки, які відповідають умовам, викладеним у статтях L1521-1 та L1522-1.

На тих самих умовах вони можуть володіти облігаціями компаній, відповідальних за управління комунальними публічними послугами промислового та комерційного характеру.

Якщо в анонімному акціонерному товаристві представник муніципалітету є членом або головою ради директорів, членом правління або членом або головою наглядової ради, цивільна відповідальність, що випливає із виконання обов'язків представників муніципалітету, покладається на муніципалітет, а не на цих представників.

Компанії змішаної економіки. Створення, функціонування та управління компаніями змішаної економіки регулюється статтею L1521-1 та L1522-1 Загального кодексу місцевого самоврядування.

Муніципалітети, департаменти, регіони та їхні групи можуть, у межах повноважень, визнаних за ними законом, створювати місцеві компанії змішаної економіки, які об'єднують їх з однією чи декількома приватними особами та, у разі необхідності, з іншими державними особами. Такі компанії створюються муніципалітетами в партнерстві з приватними інвесторами для спільної реалізації проектів загального суспільного інтересу.

---

[28] *Code civil, article publié sur le portail officiel Legifrance.*
[Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000049463903.

Основні характеристики компаній змішаної економіки:

1. Контрольний пакет акцій у публічних органів: муніципалітети, департаменти чи регіони повинні володіти щонайменше 51% акцій компанії, що гарантує пріоритетність публічного інтересу.
2. Співфінансування: компанії залучають як державні, так і приватні інвестиції, що дозволяє поєднувати ефективність приватного сектору з контролем муніципалітету.
3. Сфери діяльності: компанії змішаної економіки можуть виконувати завдання з розробки та будівництва інфраструктури, надання послуг промислового чи комерційного характеру, а також інші види діяльності загального інтересу. Якщо мета місцевих компаній змішаної економіки включає кілька видів діяльності, вони повинні доповнювати один одного.

Крім того, місцеві компанії зі змішаною економікою можуть здійснювати проектування, будівництво, технічне чи технічне обслуговування муніципалітетів, а також, де це можливо, фінансування лікарняного чи медико-соціального обладнання для потреб закладу охорони здоров'я, соціального чи медико-соціального закладу чи групи співпраці в галузі охорони здоров'я.

Муніципалітети можуть продовжувати брати участь в діяльності місцевої компанії зі змішаною економікою, навіть якщо повноваження, пов'язані з діяльністю компанії, були передані державній установі міжмуніципального співробітництва або метрополії. У цьому разі муніципалітети повинні передати більше двох третин своїх акцій відповідній установі.

Компанії змішаної економіки є ефективним інструментом, що дозволяє муніципалітетам інтегрувати інноваційні рішення приватного сектору для реалізації масштабних проектів, водночас зберігаючи контроль над ключовими аспектами управління і забезпечуючи прозорість та відповідність публічному інтересу.

Відповідно до статті L1522-2 цього Кодексу дорадчі збори муніципалітетів, департаментів, регіонів та їх об'єднань можуть з метою створення місцевих компаній змішаної економіки, купувати акції або отримувати у вигляді внесків акції, випущені цими компаніями.

Придбання акцій можливе за дотримання наступних умов:

1) компанія має форму публічного акціонерного товариства, що регулюється Книгою II Господарського кодексу, з урахуванням положень цього розділу;

2) місцеві органи влади та їхні об'єднання володіють, окремо або спільно, більше половини капіталу цих компаній та голосів в органах, що приймають рішення;

3) досягнення цілей цих компаній сприяє здійсненню принаймні однієї компетенції кожного з територіальних органів влади та кожної з груп територіальних органів влади, які є акціонерами.

Особливості управління компаніями публічного права.

Муніципалітети для забезпечення надання послуг громаді як у випадку управління підприємствами публічного права так і компаніями змішаної економіки використовують організаційно-правові форми акціонерного товариства та товариства з обмеженою відповідальністю.

Акціонерне товариство (*Sociétés Anonymes)* – це підприємство, капітал якого поділений на акції, а відповідальність акціонерів обмежується їх внеском у капітал.

Діяльність акціонерного товариства регулюється статтями L225-1–L.225-270 Господарського кодексу Франції. Мінімальний статутний капітал для акціонерного товариства – 37,000 євро для приватних компаній та 225,000 євро для публічних компаній. Товариство повинно мати щонайменше двох акціонерів, вони можуть бути фізичними чи юридичними особами.

Акціонерне товариство може мати однорівневу або дворівневу структуру управління з правлінням або наглядовою радою.

Однорівнева структура управління акціонерними товариствами передбачає наявність Ради директорів та Генерального директора. Відповідно до ст. L225-17–L225-18 цього Кодексу Рада директорів складається щонайменше з трьох членів, але не більше вісімнадцяти та має забезпечувати збалансоване гендерне представництво. Вибори директорів відбуваються на загальних зборах акціонерів. Кодексом визначено, що одна фізична особа не може обіймати більше п'яти посад директорів у компаніях на території Франції.

Статтями L225-35–L225-37 та статтею L225-100 визначено функції і звітність Ради директорів. Рада директорів визначає напрямок діяльності компанії та забезпечує його реалізацію відповідно до її корпоративних інтересів, беручи до уваги соціальні та екологічні виклики, пов'язані з її діяльністю. Крім того, вона зобов'язана подати річний звіт про корпоративне управління на загальних зборах акціонерів. Цей звіт включає інформацію про керівників, угоди між керівниками і компаніями, а також використання повноважень щодо збільшення капіталу. Річна звітність розглядається Загальними зборами, які повинні відбуватися не рідше одного разу на рік.

Згідно зі статтею L225-56 генеральний директор має найширші повноваження для здійснення управління компанією, представляючи її у відносинах з третіми особами. Він призначається Радою директорів і може бути звільнений в будь-який час. За необхідності, Рада директорів може призначити заступників Генерального директора, не більше ніж п'ять осіб, які мають рівні повноваження щодо третіх осіб.

Директори можуть отримувати фіксовану щорічну винагороду, яку визначають Загальні збори акціонерів, з можливістю внесення змін до цієї суми винагороди (ст. L225-45). Рада директорів може призначити додаткову винагороду за виконання специфічних завдань. Винагорода голови Ради директорів також визначається Радою директорів.

Статут компанії може передбачати віковий ценз для голови Ради директорів, а також для Генерального директора та його заступників, зазвичай на рівні 65 років.

Загальні збори акціонерного товариства — основний орган, через який акціонери здійснюють свої права на управління компанією, включаючи затвердження фінансових звітів, обрання або звільнення директорів, визначення розміру дивідендів, зміну статуту та інші важливі питання.

Згідно зі статтею L225-100 Господарського кодексу, загальні збори акціонерів повинні скликатися не рідше одного разу на рік, зазвичай протягом шести місяців після завершення фінансового року. Рада директорів або правління представляє на зборах річну звітність і, якщо це застосовно, консолідовану звітність, що супроводжується відповідним звітом про управління. Основні функції загальних зборів включають розгляд і затвердження фінансових звітів за попередній рік; обрання або звільнення директорів компанії; призначення аудиторів та розгляд їх

звітів; прийняття рішень щодо дивідендів та інших фінансових питань, внесення змін до статуту компанії, якщо це необхідно.

Дворівнева структура передбачає створення наглядової ради і директорату (керівництва). Ця модель регулюється статтями L225-57–L225-93 Господарського кодексу Франції.

Відповідно до статей L.225-51–L.225-56 Господарського кодексу Франції керівництво призначається загальними зборами акціонерів або наглядовою радою. Наглядова рада є обов'язковою, якщо обрано дворівневу систему управління. Ця система передбачає поділ функцій між двома органами: наглядовою радою, яка здійснює контроль за діяльністю виконавчого органу, та правлінням, яке відповідає за оперативне управління компанією.

Склад наглядових рад акціонерних товариств регулюється положеннями Господарського кодексу Франції, а саме: стаття L.225-69 визначає, що наглядова рада повинна складатися щонайменше з трьох і не більше ніж з вісімнадцяти членів, а стаття L.225-75 встановлює, що члени ради обираються загальними зборами акціонерів, а термін їх повноважень не може перевищувати шести років. Стаття L.225-79 цього Кодексу передбачає можливість включення представників працівників до складу ради, якщо це передбачено статутом товариства.

Функціями наглядових рад є контроль за стратегічними напрямами розвитку підприємства, прийняття ключових рішень щодо інвестицій, управління активами та фінансування, нагляд за ефективністю управління та фінансовою звітністю.

Винагорода членів наглядової ради в акціонерних товариствах встановлюється загальними зборами акціонерів.

Згідно зі статтею L225-68 цього Кодексу, наглядова рада здійснює постійний контроль здійсненням правлінням керівництва товариством. Не рідше одного разу на квартал правління звітує перед наглядовою радою. Після закриття кожного фінансового року, правління представляє наглядовій раді річну фінансову та консолідовану звітність з метою перевірки та контролю. Наглядова рада, в свою чергу, представляє загальним зборам звіт про корпоративне управління, який додається до звіту керівництва.

Згідно статтей L123-12 та L123-13 цього Кодексу акціонерні товариства зобов'язані складати фінансову звітність, яка включає: баланс, звіт про прибутки та збитки, примітки до звітності. Великі акціонерні товариства, що здійснюють міжнародну діяльність, мають складати звітність відповідно до Міжнародних стандартів фінансової звітності (IFRS).

Положення статей L821-53–L821-56 Кодексу визначають основні обов'язки та відповідальність аудиторів при проведенні аудиту фінансової звітності. Згідно зі статтями, аудитор (чи аудитори) повинні здійснити перевірку фінансових звітів компанії відповідно до національних стандартів та міжнародних норм аудиту, щоб висловити свою думку щодо правильності і достовірності цих звітів. Аудитор зобов'язаний подати звіт на загальні збори акціонерів компанії, що містить висновки щодо фінансової звітності. Якщо аудитор виявляє суттєві порушення під час аудиту, він повинен повідомити про це відповідним органам, зокрема акціонерам, а також державним органам, якщо це передбачено законодавством. Аудитори мають юридичну відповідальність за виконання своїх обов'язків та несуть відповідальність за будь-яке невиконання своїх обов'язків, неправильну оцінку чи зловживання довірою.

Статті L223-1–L223-43 Господарського кодексу Франції регулюють діяльність товариства з обмеженою відповідальністю *(La société à responsabilité limitée)*, визначаючи основні положення для його створення, організації, управління та фінансової звітності. Товариство з обмеженою відповідальністю може бути утворене одним або більше засновниками (учасниками). Статут товариства має містити інформацію про внески учасників, які визначають частки в компанії. Мінімальний статутний капітал компанії складає 1 євро, і частки не можуть передаватися без згоди інших учасників.

Згідно з положеннями статті L223-18 Кодексу управління товариства здійснюється одним або кількома керівниками, які обираються на загальних зборах учасників. Відповідно до статуту, керівниками можуть бути як учасники товариства, так і сторонні особи. Керівник відповідає за поточне управління товариством, реалізацію його стратегії та виконання рішень загальних зборів. У разі необхідності статут може передбачати наявність кількох керівників або колегіального органу управління, наприклад, ради директорів (стаття L223-27 Кодексу). Загальні збори учасників мають право обирати керівників, визначати їхні повноваження та строки перебування на посаді.

Відповідно до статті L223-29 Кодексу загальні збори учасників є ключовим органом товариства, і кожен учасник має голос, пропорційний до своєї частки. Загальні збори можуть бути черговими або позачерговими. На загальних зборах приймається рішення з питань, пов'язаних із стратегічними напрямками розвитку товариства, розподілом прибутку, змінами в організаційній структурі, а також зміною статуту товариства. На річному засіданні загальних зборів приймають рішення з питань фінансової звітності та річної діяльності товариства.

Згідно з вимогами до фінансової звітності, зазначеними у статті L223-35 Кодексу, товариство з обмеженою відповідальністю зобов'язано підготувати річний фінансовий звіт, який повинен включати балансовий звіт, звіт про прибутки та збитки, а також звіт про рух грошових коштів. Аудит фінансової звітності може бути здійснений, якщо цього вимагає визначена кількість учасників або обсяг діяльності компанії. Аудитори здійснюють перевірку правильності та достовірності фінансової звітності товариства та надають висновок щодо її відповідності бухгалтерським стандартам. За результатами аудиту, компанія зобов'язана подати відповідний звіт загальним зборам.

До важливих аспектів управління відноситься також розкриття інформації, що стосується корпоративних операцій. Статті L223-12–L223-15 Кодексу передбачають вимогу щодо публікації інформації про передачу часток, а також про будь-які угоди між учасниками та компанією, які можуть впливати на її діяльність. Зміни в складі учасників, а також інші корпоративні зміни повинні бути повідомлені та зафіксовані у реєстрах, що гарантує прозорість бізнес-процесів.

Функції товариства з обмеженою відповідальністю визначаються його статутом та включають питання управління, фінансової звітності, оподаткування та розподілу прибутку. Товариство несе відповідальність лише в межах свого майна, тобто учасники не відповідають за борги товариства, що є основною перевагою цього виду організації. Водночас, учасники можуть бути звільнені від відповідальності за борги товариства, якщо не виконуються зобов'язання щодо сплати внесків.

Відповідно до статей L123-1-L123-24 Господарського кодексу Франції компанії публічного та приватного права зобов'язані подавати свою фінансову звітність, що містить інформацію про баланс, звіт про прибутки та збитки до Центрального реєстру торгівлі та компаній (Registre du Commerce et des Sociétés, RCS).

ВИСНОВОК

Загальний кодекс місцевого самоврядування у Франції регулює організацію та функціонування місцевих адміністрацій, визначаючи їх повноваження та взаємодію на різних рівнях. Кодекс охоплює питання фінансування, управління муніципалітетами та міжмуніципальними об'єднаннями, взаємодію публічних і приватних структур через створення публічних та змішаних компаній.

Основні форми підприємств у Франції — це підприємства публічного права та компанії змішаної економіки. Муніципалітети можуть створювати компанії публічного права для реалізації проектів загального інтересу та компанії змішаної економіки для спільної діяльності з приватними партнерами, що дозволяє поєднувати державні та приватні інвестиції для ефективного розвитку інфраструктури та надання послуг.

При цьому важливою є роль контролю муніципалітетів над створеними компаніями, адже публічний сектор повинен володіти більшістю акцій у змішаних компаніях, що гарантує пріоритет публічних інтересів.

У випадку підприємств публічного права, організація управління здебільшого відповідає стандартам акціонерних товариств або товариств з обмеженою відповідальністю. Використання цих організаційно-правових форм відповідає кращим практикам корпоративного управління та забезпечує прозорість, підзвітність та ефективність. Це включає чітке визначення ролей та відповідальностей органів управління, забезпечення рівності прав акціонерів та інших зацікавлених осіб, а також надання своєчасної та достовірної інформації для забезпечення належного контролю та прийняття обгрунтованих управлінських рішень.

Таким чином, муніципалітети використовують змішану модель управління для ефективної реалізації проектів, що відповідають інтересам громади, при цьому зберігаючи контроль за важливими аспектами управління. Такий підхід дозволяє досягти балансу між публічними інтересами та приватною ефективністю та, в свою чергу, відповідає керівним принципам ОЕСР.

4.3. Республіка Польща

Польська модель використання підприємств для забезпечення муніципалітетами суспільних послуг громади забезпечує баланс між інтересами місцевих громад і приватних підприємств, сприяючи ефективному наданню послуг, оптимізації витрат і підвищенню якості обслуговування з урахуванням соціальних та економічних потреб населення.

Головними законами щодо регулювання діяльності таких підприємств є Кодекс господарських товариств[29], Закон про бухгалтерський облік[30], Закон про державні фінанси[31], Закон про комунальне господарство[32].

Закон про комунальне господарство визначає засади та способи організації муніципального господарства органами місцевого самоврядування, спрямовані на виконання ними своїх завдань для задоволення потреб громади.

Згідно із положеннями цього Закону комунальне господарство може вестися органами місцевого самоврядування, зокрема, у **формах місцевого бюджетного підприємства** або **комерційних компаній**. Муніципалітети також мають право доручати виконання завдань у цій сфері стороннім фізичним і юридичним особам на договірних засадах, дотримуючись чинного законодавства.

Відповідно до статті 9 Закону органи місцевого самоврядування можуть створювати такі компанії як товариства з обмеженою відповідальністю чи акціонерні товариства, а також можуть приєднуватися до таких товариств. Згідно з положеннями статті 10 Закону за межами сфери комунальних послуг створення таких товариств можливе за умов, коли існують незадоволені потреби громади на місцевому ринку або безробіття негативно впливає на рівень життя громади, а вжиті заходи не забезпечили суттєвого пожвавлення економіки чи скорочення безробіття. Також допускається створення таких товариств для уникнення фінансових збитків через розпорядження комунальним майном.

Органи місцевого самоврядування можуть володіти частками у компаніях, що займаються важливими для громади напрямами, зокрема, будівництвом житла, розвитком спортивних клубів, освітніми, рекламними чи консультаційними послугами. Згідно з положеннями статті 10 Закону такі компанії повинні діяти відповідно до принципів прозорості, рівності та добросовісної конкуренції.

У господарських товариствах за участю місцевих органів обов'язковою є наявність наглядової ради, до якої застосовуються вимоги Кодексу господарських товариств з урахуванням особливостей цього Закону. Члени таких рад призначаються на три роки. Кандидати в члени наглядових органів повинні відповідати спеціальним критеріям, визначеним у статті 19 Закону про управління об'єктами державної власності[33].

---

[29] *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych. Dz.U. 2000 nr 94 poz. 1037. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000941037.*

[30] *Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dz.U. 1994 nr 121 poz. 591. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19941210591.*

[31] *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240.*

[32] *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970090043/U/D19970043Lj.pdf.*

[33] *Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Dz.U. 2016 poz. 2259. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20160002259.*

Згідно зі статтею 19 Закону про управління об'єктами державної власності вимоги до кандидатів на посади в наглядових органах товариств із державною участю передбачають наявність позитивного висновку Ради для товариств за участю Держказначейства, вищої освіти, відповідного досвіду, а також спеціальних кваліфікацій (MBA, CFA, ACCA тощо). Заборонено призначення осіб, пов'язаних із політичними партіями або такими, що можуть мати конфлікт інтересів. У разі невідповідності кандидата зазначеним вимогам, державні органи мають негайно ініціювати його відсторонення.

Закон також регулює обмеження щодо членства в наглядових радах товариств, які належать місцевим органам. Зокрема, одна особа може бути членом наглядової ради лише в одному товаристві, де частка місцевих органів перевищує 50% (стаття 10c Закону).

Відповідно до статті 12 Закону про комунальне господарство правила внесення вкладів, придбання часток і акцій регулюються положеннями Кодексу комерційних товариств і Цивільного кодексу, з урахуванням спеціальних законів про міське, повітове та воєводське самоврядування, державно-приватне партнерство, а також комерціалізацію та права працівників. Голова громади має повноваження приймати рішення про передачу чи продаж акцій за згодою органу місцевого самоврядування.

Голова громади відповідає за прийняття рішення щодо форми підприємства, його статуту та внесення до комерційного реєстру.

Відповідно до статті 16 цього Закону, до товариств, утворених шляхом перетворення комунальних підприємств, застосовуються положення Кодексу господарських товариств, за винятком окремих статей.

Стаття 18 Закону регламентує обов'язковість наглядової ради в таких товариствах. Її кількісний склад визначається статутом, а працівники товариства мають право обирати членів ради шляхом прямого та таємного голосування. Протягом повноважень або одного року після їх завершення компанія не має права припиняти трудові відносини з працівником, який є членом наглядової ради, або змінювати умови праці на його шкоду.

Законодавство гарантує, що всі дії, пов'язані зі створенням, управлінням або ліквідацією бюджетних установ та господарських товариств, повинні відповідати нормам Закону про державні фінанси (Ustawa o finansach publicznych) і сприяти прозорості, ефективності та інтересам громади.

Бюджетні установи. Відповідно до статті 11 Закону про державні фінанси бюджетні установи є організаційними одиницями у сфері публічних фінансів, які не мають статусу юридичної особи та виконують свої функції, здійснюючи витрати безпосередньо з бюджету. Їх діяльність регламентується статутом, а фінансове управління базується на затверджених фінансових планах. Створення, злиття або ліквідація бюджетних установ регулюється повноваженнями органів місцевого самоврядування.

Згідно з положеннями статті 15 цього Закону бюджетна установа місцевого самоврядування є організаційною одиницею, яка виконує завдання на платній основі, забезпечуючи фінансування своєї діяльності за рахунок власних надходжень. Управління фінансами установи базується на річному фінансовому плані, що враховує доходи (включно з дотаціями), витрати, стан активів та зобов'язань. Установа може

отримувати субсидії та дотації з місцевого бюджету для виконання поточних завдань і реалізації інвестиційних проектів.

Розмір субсидій обмежується окремими актами, а їх частка не може перевищувати 50% витрат установи (за винятком цільових дотацій). Також бюджетна установа повинна повертати до бюджету надлишок коштів наприкінці звітного періоду, якщо інше не передбачено рішенням органу місцевого самоврядування. Зміни до фінансового плану можуть вноситися протягом року, але лише за умови, що це не вплине негативно на бюджетні надходження чи потребу у дотаціях.

Створення, злиття або ліквідація таких установ визначається органами місцевого самоврядування, які також приймають рішення про подальше управління майном та зобов'язаннями ліквідованих установ.

Згідно з нормами статті 17 цього Закону Міністр фінансів визначає своїм розпорядженням порядок здійснення фінансового управління бюджетними установами місцевого самоврядування, зокрема:

1) спосіб і порядок складання фінансових планів;

2) порядок внесення змін до фінансових планів бюджетних установ та затвердження цих змін;

3) порядок справляння доходів і здійснення видатків установ державного бюджету;

4) методика визначення надлишку поточних коштів у бюджетних установах місцевого самоврядування

- з урахуванням необхідності дотримання принципів цільового та економного витрачання, відкритості, прозорості та своєчасного виконання завдань.

Муніципалітети мають право створювати господарські товариства, зокрема товариства з обмеженою відповідальністю та акціонерні товариства. У подальшому аналізі розглядаються ключові аспекти діяльності кожної з цих організаційно-правових форм, включаючи особливості управління, правове регулювання та відповідність поставленим цілям.

Товариство з обмеженою відповідальністю *(Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (Sp. z o.o.)* в Польщі регулюється Кодексом господарських товариств, який визначає правові основи для організації та діяльності таких компаній.

Згідно зі статтею 151 цього Кодексу товариство з обмеженою відповідальністю є юридичною особою, що може здійснювати комерційну діяльність з метою отримання прибутку.

Положення статей 152-157 цього Кодексу визначають, що товариство повинно бути засноване через підписання статуту, що включає основні положення, такі як назва компанії, її місцезнаходження, мета діяльності, а також розмір статутного капіталу. Статут товариства може бути змінений рішенням ¾ голосів учасників. Реєстрація товариства здійснюється в Національному судовому реєстрі (KRS), що надає юридичну силу його існуванню.

Згідно зі статтею 158 Кодексу учасниками товариства можуть бути фізичними або юридичними особами, що вносять кошти або інші активи в обмін на частки в статутному капіталі. Мінімальний розмір статутного капіталу для ТОВ становить 5 000 злотих. Учасники товариства несуть відповідальність лише в межах своїх внесків до капіталу.

Відповідно до положень статей 201-211 Кодексу органами управління товариства з обмеженою відповідальністю є збори учасників та правління. Збори учасників є найвищим органом товариства, на яких ухвалюються важливі рішення, такі як зміна статуту, розподіл прибутку, обрання та звільнення членів правління. Правління здійснює керівництво справами товариства та представляє товариство та складається з однієї або кількох осіб.

Член правління товариства з обмеженою відповідальністю зобов'язаний керувати справами товариства, водночас не має права займатися конкурентною діяльністю або брати участь у конкурентному товаристві без попередньої згоди товариства. Зазначене обмеження поширюється на участь у конкурентних товариствах капіталу, якщо член правління володіє принаймні 10% акцій або має право призначати хоча б одного члена правління в конкурентній компанії. Якщо інше не передбачено товариським договором, згода на таку діяльність повинна бути надана органом, уповноваженим призначати правління.

Що стосується нагляду, статтею 212 Кодексу визначено, що акціонери товариства мають право контролювати його діяльність, що включає можливість перевіряти бухгалтерські книги та документи товариства, складати баланс для власного використання та вимагати пояснень від правління. Однак правління може відмовити в доступі до документів, якщо є обґрунтоване застереження, що акціонер може використовувати їх на шкоду інтересам товариства. У разі відмови акціонер має право вимагати вирішення питання на загальних зборах акціонерів, які повинні ухвалити рішення протягом місяця. Якщо рішення не буде прийнято в зазначений строк, акціонер може звернутися до реєстраційного суду для отримання доступу до документів.

В товаристві з обмеженою відповідальністю наглядова рада створюється за рішенням учасників або є обов'язковою, у випадку якщо кількість учасників перевищує 25 осіб, а статутний капітал перевищує 500 000 злотих, відповідно до статті 213 Кодексу. Склад наглядової ради визначається статутом товариства або рішенням загальних зборів учасників. Наглядова рада здійснює нагляд за діяльністю правління та розгляд річних фінансових звітів. Згідно зі статтею 222-1 Кодексу, розмір винагороди членів наглядової ради визначається статутом або рішенням акціонерів.

Згідно з положеннями статей 230–237 Кодексу товариство з обмеженою відповідальністю має право здійснювати фінансові операції, включаючи укладання угод, отримання кредитів і позик. Прибуток товариства може бути розподілений між учасниками відповідно до їх часток у статутному капіталі, якщо інше не передбачено статутом. Товариство відповідає за свої зобов'язання тільки своїм майном, і учасники не несуть особистої відповідальності за борги компанії.

Акціонерне товариство *(Spółka Akcyjna, S.A.)* є формою підприємства, що підходить для великомасштабних проєктів та залучення значних інвестицій. Діяльність акціонерного товариства регулюється статтями 301–490 Кодексу господарських товариств.

Згідно статті 301 цього Кодексу акціонерне товариство є юридичною особою, що створюється для ведення комерційної діяльності, метою якої є отримання прибутку. Учасники товариства — акціонери — володіють акціями, які можуть бути публічними або приватними. Мінімальний статутний капітал акціонерного товариства повинен становити 100 000 злотих.

Акціонери є власниками акцій, які можуть бути звичайними або привілейованими, залежно від прав, які вони дають (наприклад, переважне право на голосування або отримання дивідендів).

Акціонерне товариство має два основних органи управління: загальні збори акціонерів та правління. Відповідно до статті 368 Кодексу правління здійснює керівництво справами товариства та представляє товариство. Члени правління призначаються на посади та звільняються з посад наглядовою радою, якщо інше не передбачено статутом товариства. Член правління також може бути звільнений або відсторонений від посади загальними зборами. Рішенням загальних зборів або статутом товариства можуть бути визначені вимоги, яким мають відповідати кандидати на посаду члена правління.

Рішенням загальних зборів або статутом товариства може бути визначено, що член правління призначається наглядовою радою після проведення кваліфікаційної процедури. Член правління призначається на строк не більше п'яти років (термін повноважень).

Згідно зі статтею 377 Кодексу у разі виникнення конфлікту інтересів товариства з інтересами члена правління, його дружини (чоловіка), родичів та родичів до другого ступеня та осіб, з якими він перебуває в особистих споріднених стосунках, учасник Правління має розкривати конфлікт інтересів і утримуватися від участі у вирішенні таких питань і може вимагати зазначити це в протоколі.

Наглядова рада визначає розмір винагороди членам правління, які працюють за трудовим або іншим договором, якщо інше не передбачено статутом. Загальні збори також можуть встановлювати правила оплати праці членів правління, зокрема максимальний розмір винагороди, надання членам правління права на додаткові виплати або максимальний розмір таких виплат, а також можуть уповноважити наглядову раду встановити, що винагорода членів правління включає також право на певну частку в річному прибутку товариства, яка призначається для розподілу між акціонерами.

Статтею 380 Кодексу встановлено, що член правління не може без згоди компанії займатися конкурентною діяльністю або брати участь у конкурентному товаристві, якщо має не менше 10% акцій або право призначати члена правління.

Відповідно до статті 380-1 Кодексу правління надає наглядовій раді звіти про діяльність компанії, фінансові показники та плани розвитку.

Згідно зі статтею 381 Кодексу в акціонерному товаристві створюється наглядова рада, до функцій якої віднесено здійснення постійного контролю за діяльністю акціонерного товариства. До конкретних обов’язків наглядової ради входить оцінка звітів, оцінка пропозицій правління щодо розподілу прибутку або покриття збитків, підготовка та подання загальним зборам річного письмового звіту за попередній фінансовий рік (звіт наглядової ради). Звіт наглядової ради включає оцінку відповідності звітів та документів фактичному стану, ефективності внутрішнього контролю, управління ризиками, виконання зобов’язань правління, а також інформацію про винагороду за проведені перевірки. До повноважень наглядової ради також входить відсторонення з поважних причин окремих або всіх членів правління від виконання обов’язків.

Наглядова рада складається щонайменше з трьох членів, які призначаються на посади та звільняються з посад загальними зборами. Строк повноважень члена наглядової ради не може перевищувати п’яти років.

Членом наглядової ради не може бути одночасно член правління, комерційна довірена особа, ліквідатор, керівник філії чи заводу та головний бухгалтер, юрисконсульт чи юрист, які працюють у товаристві (ст.387 Кодексу). Членам наглядової ради може призначатися винагорода, розмір якої визначається статутом або рішенням загальних зборів.

Загальні збори акціонерів є найвищим органом товариства і приймають рішення з таких питань як зміни до статуту, затвердження звіту правління, звільнення членів органів управління, розгляд позовів про відшкодування шкоди, продаж чи оренду підприємства, купівлю-продаж нерухомого майна, випуск облігацій та варантів, а також придбання власних акцій. Статут товариства може визначати окремі правила щодо розпорядження основними засобами та правочинів (ст. 393 Кодексу).

Правління товариства здійснює поточне управління діяльністю акціонерного товариства і має повноваження вести справи товариства від його імені. Наглядова рада (якщо передбачена статутом) здійснює нагляд за діяльністю правління та має право на контролювання фінансових та інших питань товариства. Якщо товариство не має наглядової ради, то акціонери можуть обрати спостережну комісію для контролю за діями правління.

Акціонерне товариство згідно з положеннями ст. ст. 402-3, 402-4 Кодексу зобов’язане публікувати на своєму веб-сайті оголошення про скликання загальних зборів, інформацію про кількість акцій і голосів, документацію для зборів, проекти рішень та зауваження правління і наглядової ради щодо питань порядку денного. Також публікуються форми для голосування за довіреністю або через листування. Якщо ці форми недоступні технічно, компанія вказує способи їх отримання. Радники з питань голосування акціонерів, вони щорічно публікують інформацію про свої методи, джерела інформації та процедури для забезпечення якості досліджень і рекомендацій щодо голосування. Інформація повинна бути доступна на веб-сайті безкоштовно протягом трьох років.

Статтею 413 Кодексу передбачено, що акціонер не може голосувати щодо рішень, що стосуються його особистої відповідальності перед компанією. Однак в публічних компаніях акціонер може голосувати через довірену особу при прийнятті рішень, що стосуються його власних справ, з дотриманням вимог щодо довіреності.

Фінансова звітність регулюється Законом про бухгалтерський облік та іншими нормативно-правовими актами. Ці вимоги поширюються як на акціонерні товариства, так і на товариства з обмеженою відповідальністю.

Згідно зі статтею 45 Закону про бухгалтерський облік, підприємства повинні складати: баланс, який відображається залишок активів і пасивів на кінець поточного та попереднього фінансового року, звіт про прибутки та збитки, примітки до фінансової звітності, звіт про рух грошових коштів – для великих підприємств, звіт про зміни у власному капіталі, а також річний фінансовий звіт.

Відповідно до статті 69 Закону про бухгалтерський облік, фінансова звітність повинна бути подана до Національного судового реєстру протягом 15 днів після затвердження загальними зборами акціонерів. Річна звітність стає публічно

доступною через Національний судовий реєстр, що забезпечує прозорість діяльності підприємств.

Відповідно до статті 64 Закону про бухгалтерський облік, обов'язковому аудиту підлягають великі підприємства, акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю, які на кінець попереднього фінансового року перевищують щонайменше два з трьох критеріїв: середня кількість працівників за звітний період перевищує 50 осіб, загальний дохід компанії від продажу товарів і послуг, а також фінансових операцій перевищує 10 мільйонів євро (у злотих), загальна вартість активів компанії перевищує 5 мільйонів євро (у злотих), компанія є дочірньою або входить до групи підприємств. Аудит проводиться незалежними аудиторами, результати якого додаються до річної звітності.

Річна фінансова звітність повинна бути складена та затверджена протягом 6 місяців після завершення фінансового року. Після затвердження, документи мають бути подані до Національного судового реєстру протягом 15 днів. Неподання звітності у встановлені строки карається штрафами або іншими санкціями, передбаченими статтею 79 Закону про бухгалтерський облік.

ВИСНОВОК

Муніципальні підприємства в Польщі виступають важливими інструментами для забезпечення місцевих громад послугами, враховуючи як соціальні, так і економічні потреби. Польська модель регулює управління такими підприємствами через ряд законодавчих актів, що забезпечують ефективність і прозорість, зокрема через Кодекс господарських товариств, Закони про бухгалтерський облік та державні фінанси, а також про комунальне господарство.

У Польщі муніципалітети можуть створювати як бюджетні установи, так і комерційні підприємства, зокрема товариства з обмеженою відповідальністю (ТОВ) і акціонерні товариства (АТ), що дозволяє більш гнучко підходити до управління комунальними послугами. Ці підприємства підпорядковані різним вимогам, зокрема щодо прозорості, аудиту та розкриття фінансової інформації. Бюджетними установами організаційні одиниці без статусу юридичної особи, які фінансуються безпосередньо з бюджету. Вони регулюються Законом про державні фінанси та забезпечують певні соціальні послуги без необхідності отримання прибутку, їх діяльність є цільовою та економною.

Комерційні підприємства – товариства з обмеженою відповідальність та акціонерні товариства, створюють для надання комунальних послуг або інших суспільно важливих послуг громади. Вони повинні діяти відповідно до принципів прозорості, рівності та добросовісної конкуренції. Управління ними передбачає наявність наглядових рад, що забезпечують контроль за фінансовою діяльністю підприємств і їхньою відповідністю законодавчим вимогам. До того ж, усі комунальні підприємства підлягають регулярному фінансовому аудиту, зокрема через аудит наглядових рад, що оцінюють ефективність управління та використання ресурсів. Законодавство вимагає дотримання високих стандартів звітності та аудиту для забезпечення прозорості і відповідальності перед громадою.

Таким чином, польська модель організації муніципальних підприємств сприяє забезпеченню балансу між соціальними та економічними інтересами, при цьому

гарантує прозорість, ефективність та сталий розвиток місцевих громад. В тому числі, регулювання муніципальних підприємств у Польщі відповідає рекомендаціям ОЕСР в частині корпоративного управління на комерційних підприємствах, що використовуються для забезпечення потреб муніципалітету. Зазначене також підтримує здорову конкуренцію між бюджетними підприємствами та приватними компаніями.

ВИСНОВОК ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ УПРАВЛІННЯ МУНІЦИПАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ В КРАЇНАХ ЄС

Управління муніципальними підприємствами в Німеччині, Франції та Польщі має спільні риси в контексті дотримання принципів прозорості, ефективності та соціальної орієнтації, водночас відображаючи особливості правових та економічних систем кожної країни.

Німеччина відзначається розвиненою моделлю управління, яка ґрунтується на правових нормах Конституції та муніципальних кодексах. Муніципалітети мають можливість використовувати три основні форми підприємств: внутрішні підприємства, незалежні підприємства публічного права та компанії приватного права. Це дозволяє налаштувати ефективне управління в залежності від специфіки завдань і потреб громади. Прозорість та підзвітність забезпечуються через регулярний фінансовий аудит і вимоги до звітності.

У Франції муніципалітети активно використовують змішану модель управління, поєднуючи публічний та приватний сектори через підприємства публічного права та змішаних компаній. Це дає можливість забезпечити публічний контроль при одночасному використанні приватного капіталу для розвитку інфраструктури. Франція також має розвинену практику створення комерційних підприємств, таких як акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю, для виконання суспільно важливих завдань.

Польща, з іншого боку, створює гнучку модель через використання різних форм підприємств — від бюджетних установ до комерційних підприємств. Вона також забезпечує прозорість і ефективність через ретельний контроль, аудит та вимоги до звітності.

Країни використовують різні організаційно-правові форми підприємств для забезпечення послуг громаді, зокрема муніципальні підприємства можуть функціонувати як бюджетні установи, підприємства публічного права чи комерційні структури. Усі ці форми мають чіткі вимоги як до органів місцевого самоврядування, так і до самих підприємств, що забезпечує ефективність та прозорість їх діяльності. Прозорість управлінських процесів забезпечується через контрольовану звітність, яка включає обов'язкову фінансову звітність та аудит. Крім того, існують кваліфікаційні вимоги до органів управління, зокрема до наглядових рад та правлінь, що дозволяє забезпечити високий рівень професіоналізму і відповідальності. Такі механізми гарантують, що діяльність підприємств, орієнтованих на задоволення потреб громади, відповідає принципам прозорості, підзвітності та ефективності, відповідно до найкращих практик корпоративного управління. Вищезазначене свідчить про дотримання обраними країнами рекомендацій ОЕСР щодо впровадження корпоративного управління на підприємствах державної форми власності.

5. Порівняльний аналіз регулювання управління муніципальними підприємствами: Європейський досвід та Україна

N°	Параметр	ЄС (Німеччина, Франція, Польща)	Україна
1	**Корпоративне управління (в цілому)**	Відповідає керівним принципам ОЕСР щодо корпоративного управління.	Не обов'язкове, достатньо не регламентоване, частково присутні елементи на деяких великих підприємствах.
2	**Організаційно-правова форма**	Підприємства публічного права, господарські товариства з часткою муніципалітету (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю, компанії змішаної економіки).	Комунальні унітарні підприємства, господарські товариства, непідприємницькі товариства (комунальні некомерційні товариства).
3	**Контроль за діяльністю підприємств**	Активний контроль з боку наглядових рад, органів місцевого самоврядування та зовнішніх аудиторів.	У випадку комунальних підприємств – обмежений контроль, здійснюється через місцеві органи влади.
4	**Призначення керівників**	В залежності від організаційно-правової форми: для підприємств публічного права призначення через відповідальні органи муніципалітетів, для господарських товариств з часткою муніципалітету – через наглядові ради або загальні збори акціонерів.	Призначає на посади та звільняє з посад керівників юридичних осіб, що належать до комунальної власності, крім випадків, якщо призначення керівників юридичних осіб віднесено законом до компетенції наглядових рад таких юридичних осіб.
5	**Конкурсний підхід до обрання керівника підприємства**	Відкриті конкурси на посаду керівників не є обов'язковими, однак призначення здійснюється на основі критеріїв професійної компетентності та досвіду.	Конкурсний підхід законодавством не передбачений, призначення може бути політично вмотивованим.
6	**Оцінка ефективності роботи керівництва**	Переважно наглядова рада здійснює постійний контроль за діяльністю правління та щорічно оцінює його роботу.	Місцеві ради заслуховують звіти про роботу керівників підприємств, але оцінка діяльності законодавчо не врегульована.

7	**Наявність критеріїв обов'язковості створення наглядових рад**	Обов'язкові для акціонерних товариств; факультативні для іншої форми, залежно від чисельності працівників та галузі діяльності підприємства.	Законодавством не визначено чітких критеріїв обов'язковості утворення наглядових рад на підприємствах, ці повноваження віднесені на ОМС.
8	**Ключові функції наглядових рад**	Контроль за діяльністю правління, стратегічне управління, затвердження фінансових звітів.	У комунальних підприємствах наглядові ради практично відсутні, тому їх функції формально не визначені.
9	**Винагороді членів наглядової ради**	Регулюється законодавством або статутом; залежить від складності функцій і фінансових показників підприємства.	Порядок винагороди членів наглядових рад у комунальних підприємствах не має чіткого законодавчого регулювання.
10	**Склад наглядової ради**	Включає представників акціонерів, працівників, місцевих органів влади.	Законодавством не визначений, за рішенням ОМС.
11	**Фінансова звітність**	Щорічна звітність, незалежний аудит.	Щорічна та квартальна звітність, передбачений аудит для визначених законом підприємств.
12	**Звітування керівників та наглядових рад**	Щорічні публічні звіти керівників; наглядові ради звітують акціонерам або органам місцевого самоврядування.	Звітування керівників визначено законодавством; звітування наглядових рад у комунальних підприємствах зазвичай не передбачене (оскільки такі ради не є поширеними).
13	**Розкриття інформації**	Обов'язковість публікації фінансових звітів в публічних реєстрах.	Обов'язковість публікації фінансових звітів та іншої інформації про діяльність комунальних підприємств.
14	**Внутрішній аудит та комплаєнс**	Внутрішній аудит та політика комплаєнсу є обов'язковою вимогою законодавства для підприємств.	Визначена обов'язковість розпорядниками коштів проводити внутрішній аудит та контроль комунальних підприємств.

6. Останні реформи, які вплинули на запровадження корпоративного управління на підприємствах публічної форми власності в Україні

Вдосконалення корпоративного управління державних підприємств. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління"[34] розроблений з метою впровадження кращих практик корпоративного управління на державних підприємствах в Україні, спираючись на керівні принципи Організації економічного співробітництва та розвитку. Ключовими засадами реформи корпоративного управління на державних підприємствах визначено:

1) врахування світових практик, що передбачає забезпечення вищим органом управління підприємства відповідності статутів та внутрішніх положень принципам корпоративного управління та управління суб'єктами державного сектору, схваленим ОЕСР, у межах, що не суперечать законодавству України;

2) розмежування функцій власності, контролю та управління, що полягає у чіткому розподілі компетенції між вищим органом управління, наглядовою радою (у разі її утворення) та керівником підприємства або виконавчим органом;

3) операційна незалежність і захист від втручання, що полягає у забороні втручання вищого органу управління в прийняття рішень наглядовою радою та виконавчим органом, а також у поточну діяльність, що не належить до його компетенції; забезпечення наглядовою радою операційної незалежності виконавчого органу та уникнення надмірного втручання;

4) підвищення прозорості та підзвітності в управлінні держпідприємствами: затвердження політики державної власності, згідно з якою узгоджуватимуться стратегічні, фінансові та інвестиційні плани держпідприємств, які включають критерії оцінки їх ефективності;

4) визначені критерії обов'язковості утворення наглядових рад, наділення їх більшими повноваженнями щодо контролю за ефективністю роботи менеджменту, залучення незалежних членів до їх складу, оцінювання діяльності наглядової ради;

5) відкриті конкурсні призначення керівників з урахуванням кваліфікації та досвіду; визначення політики винагороди для керівників державних підприємств та членів наглядової ради;

6) створення ефективної системи внутрішнього контролю на держпідприємстві, що включає комплаєнс, управління ризиками, внутрішній аудит, запобігання конфлікту інтересів, корупції та повідомлення про порушення, з урахуванням особливостей його діяльності та ризиків

7) категоризація держпідприємств та оптимізація структури власності: розділення підприємств на стратегічні, ті, що підлягають приватизації, і такі, які мають бути реорганізовані або ліквідовані; приватизація нестратегічних підприємств для залучення інвестицій та збереження в державній власності критичних підприємств.

Реформа спрямована на підвищення ефективності управління, зменшення політичного впливу, збільшення прозорості та відповідності міжнародним стандартам,

---

[34] *Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення корпоративного управління" від 22.02.2024 N° 3587-IX // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3587-20#Text*

що зміцнює довіру до державного сектору з боку внутрішніх і зовнішніх інвесторів та сприяє економічному розвитку.

Ключові засади реформи корпоративного управління на державних підприємствах необхідно впроваджувати також у діяльності юридичних осіб комунальної власності, оскільки останні відіграють критичну роль у забезпеченні суспільно суспільно значущих послуг для громади. Застосування міжнародно визнаних стандартів управління комунальними підприємствами дозволить підвищити їхню ефективність, мінімізувати ризики корупції, забезпечити прозорість використання ресурсів громад і створити умови для залучення інвестицій. Крім того, це сприятиме гармонізації з європейськими стандартами муніципального управління зменшить дискреційність рішень органів місцевого самоврядування в Україні та підвищить рівень довіри громадян до управління місцевими ресурсами.