



УДК 342.951:351.82

КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА ЯК ОБ'ЄКТИ УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Борсук Н.Я., к. ю. н.,

доцент кафедри правового регулювання економіки

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У статті розглядаються питання управління комунальною власністю. Особлива увага приділяється комунальним підприємствам. Робиться акцент на необхідності розроблення критеріїв оцінки діяльності комунальних підприємств.

Ключові слова: комунальна власність, управління власністю, ефективність управління, комунальні підприємства.

В статье рассматриваются вопросы управления коммунальной собственностью. Особое внимание уделяется коммунальным предприятиям. Делается акцент на необходимости разработки критериев оценки деятельности коммунальных предприятий.

Ключевые слова: коммунальная собственность, управление собственностью, эффективность управления, коммунальные предприятия.

Borsuk N.Y. COMMUNAL UTILITIES AS OBJECTS OF COMMUNAL PROPERTY

The article deals with the management of communal property. Particular attention is paid to the communal utilities. Paid attention to the necessity to develop criterias for evaluation of utility companies.

Key words: community property, property management, efficiency management, communal utilities.

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю. Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради за рішенням місцевої ради вирішуються питання реорганізації або ліквідації навчальних закладів комунальної форми власності.

Ступінь розробленості проблеми. У сучасній юридичній науці дослідженням питань управління комунальною власністю займаються В.М. Алексєєв, О.О. Кравчук, О.В. Ольшанський, М.І. Тітов та інші вчені. Однак спеціального правового дослідження питань об'єктів комунальної власності не проводилося, що також підтверджує актуальність обраної теми.

Метою статті є дослідження окремих питань управління комунальною власністю, зокрема стосовно комунальних підприємств.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи реальну сторону функціонування будь-якого працюючого підприємства (організації, установи), О.О. Кравчук доходить висновку, що це динамічна (така, що постійно змінюється) складна система, що з економічної (майнової) позиції може бути представлена в вигляді двох рівних, нерозривно пов'язаних систем: майна (активів) та джерел його формування (пасивів), які разом утворюють баланс підприємства (організації, установи). Закріплюючи майно комунальної власності за комунальним підприємством (організацією, установою), компетентний орган місцевого самоврядування визначає перелік майна (активів), яке це підприємство має (відобра-

жає або повинне відображати) на балансі на певний момент часу. Однак баланс підприємства – надзвичайно динамічна система, яка постійно змінюється внаслідок господарських операцій, частина з яких призводить до зменшення обсягів майна підприємства, а частина – до збільшення (є й операції, що призводять лише до структурних змін і на загальний обсяг майна не впливають). Так, наприклад, виплата заробітної плати призводить до зменшення активів (грошових коштів) підприємства та джерел їх утворення (зобов'язань за виплатою). Збільшення майна підприємства відбувається при отриманні ним прибутку внаслідок господарської діяльності у зв'язку з утворенням так званої доданої вартості. Бюджетні організації й установи збільшують своє майно за рахунок отриманих асигнувань із відповідного бюджету, а зменшують унаслідок кошторисних витрат. Таким чином, із кожною господарською операцією склад майна підприємства, організації, установи змінюється, і вже внаслідок здійснення першої (після закріплення майна) господарської операції підприємство може втратити частину закріпленого майна або набути нове майно [1, с. 210–211].

У практичній діяльності постають питання: що конкретно слід закріплювати за комунальними підприємствами (організаціями, установами) – лише індивідуально визначене майно чи визначене й родовими ознаками? Чи необхідно закріплювати кошти й предмети праці, чи лише її знаряддя? З огляду на це слушно є думка, що адміністративна процедура закріплення за комунальними підприємствами, організаціями, установами майна на праві господарського відання (оперативного управління) полягає в визначенні майна, яке підлягає передачі такому підприємству (організації, установі) як внесок власника (територіальної громади) до капіталу підпри-

емства при його створенні або реорганізації [1, с. 211–213].

Відповідно до ст. ст. 33, 34 модельного Закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування» (далі – Модельний Закон) органи місцевого самоврядування мають право відповідно до закону створювати підприємства, установи та організації для здійснення господарської діяльності, вирішувати питання їх реорганізації та ліквідації. Органи місцевого самоврядування визначають цілі, умови й порядок діяльності підприємств, установ і організацій, що знаходяться в муніципальній власності, здійснюють регулювання цін і тарифів на їхню продукцію (послуги), затверджують і змінюють їхні статuti, призначають і звільняють керівників таких підприємств, установ і організацій, заслуховують звіти про їхню діяльність. Відносини між органами місцевого самоврядування та керівниками вказаних підприємств, установ і організацій будуються на контрактній основі відповідно до трудового законодавства.

З питань, що не входять до компетенції органів місцевого самоврядування, їхні відносини з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у муніципальній власності, а також із фізичними особами будуються на основі договорів. Органи місцевого самоврядування мають право координувати участь підприємств, установ і організацій у комплексному соціально-економічному розвитку території муніципального утворення відповідно до закону. При цьому зазначеним органам забороняється встановлювати обмеження господарської діяльності підприємств, установ і організацій, за винятком випадків, передбачених законом (ст. 35 Модельного Закону).

Матеріальна основа місцевого самоврядування номінально та фактично існує, але вона аж ніяк не виконує свої функції повною мірою. У якості прикладу можна навести комунальне підприємство. Відповідно до ст. 63 Господарського кодексу України в Україні можуть створюватися комунальні підприємства, що діють на основі комунальної власності територіальної громади. Таке унітарне комунальне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне майно, формує відповідно до закону статутний фонд, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи; безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму; вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Ст. 78 присвячена безпосередньо комунальним унітарним підприємствам. Таке підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Цей орган є представником власника (відповідної територіальної громади) і виконує його функції в межах, визначених цим Кодексом та іншими законодавчими актами. Майно комунального унітарного підприємства перебуває в комунальній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарсько-

го відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство). Статутний фонд комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно входить. Мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлюється відповідно місцевою радою. Комунальне унітарне підприємство не несе відповідальності за зобов'язаннями власника та органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно входить. При цьому керівник підприємства призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органу.

Наприклад, у м. Києві нині діє більше ніж 60 комунальних підприємств, а деякі з них об'єднують декілька підприємств. Варто згадати хоча б такі: 1) акціонерне товариство «Холдингова компанія «Київміськбуд»; 2) ВАТ «Київспецтранс»; 3) комунальне підприємство Київської міської ради «Вечірній Київ»; 4) київське комунальне виробниче підприємство «Міськпаливо»; 5) київське комунальне об'єднання зеленого будівництва та експлуатації зелених насаджень міста «Київзеленбуд»; 6) КО «Інститут Генерального плану м. Києва»; 7) комунальна аварійно-рятувальна служба «Київська служба порятунку»; 8) комунальна госпрозрахункова служба перевезень виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), скорочено – Служба перевезень КМДА; 9) комунальна корпорація «Київавтодор»; 10) комунальна науково-дослідна установа «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста»; 11) комунальне комерційне унітарне підприємство «Фінансова компанія «Житло-інвест» Головного управління житлового забезпечення виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації); 12) комунальне підприємство «Житлоінвестбуд-УКБ»; 13) комунальне підприємство «Житлоінвестпроект»; 14) комунальне підприємство «Київблагоустрій»; 15) спеціалізоване водогосподарське комунальне підприємство «Київводфонд»; 16) комунальне підприємство «Київреклама»; 17) комунальне підприємство «Київський центр нових технологій у стоматології»; 18) комунальне підприємство «Київтранспарксервіс»; 19) комунальне підприємство «Притулок для тварин»; 20) ПАТ «Спеціалізоване управління протизсувних підземних робіт»; 21) комунальне підприємство «Фармація»; 22) комунальне підприємство «Госпкомобслуговування»; 23) комунальне підприємство «Київкомунсервіс»; 24) комунальне підприємство «Київпастрас»; 25) комунальне підприємство «Київський міський бізнес-центр» (КП КМБЦ); 26) комунальне підприємство «Центр ідентифікації тварин»; 27) комунальне підприємство «Бессарабський ринок»; 28) комунальне підприємство «Водно-інформаційний центр»; 29) комунальне підприємство «Володимирський ринок»; 30) комунальне підприємство «Головний інформаційно-обчислювальний центр» Київської міської державної адміністрації; 31) комунальне підприємство «Група



впровадження проекту з енергозбереження в адміністративних і громадських будівлях м. Києва»; 32) комунальне підприємство «Дирекція реставраційно-відновлювальних робіт»; 33) комунальне підприємство «Житній ринок»; 34) комунальне підприємство «Інженерний центр»; 35) комунальне підприємство «Київдорсервіс»; 36) комунальне підприємство «Київжитлоспецексплуатація» (КП КЖСЕ); 37) комунальне підприємство «Київінформатика»; 38) комунальне підприємство «Київська міська стоматологічна поліклініка»; 39) комунальне підприємство «Київський завод алюмінієвих будівельних конструкцій»; 40) комунальне підприємство виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Київське інвестиційне агентство»; 41) комунальне підприємство «Київський інститут земельних відносин» (КП «КІЗВ»); 42) комунальне підприємство «Київський метрополітен»; 43) комунальне підприємство «Київський міський Будинок природи»; 44) комунальне підприємство «Київський міський центр захисту прав споживачів»; 45) комунальне підприємство «Київський міський центр земельного кадастру та приватизації землі»; 46) комунальне підприємство «Київський центр нових технологій у стоматології»; 47) комунальне підприємство «Молочна фабрика-кухня»; 48) комунальне підприємство «Радіостанція «Голос Києва»; 49) комунальне підприємство «Регіональний центр матеріально-технічних ресурсів та маркетингу»; 50) комунальне підприємство «Центр моніторингу столичної освіти»; 51) комунальне підприємство виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) «Столиця»; 52) комунальне підприємство виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) по охороні, утриманню та експлуатації земель водного фонду м. Києва «Плесо» (КП «Плесо»); 53) комунальне підприємство виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) «Київське інвестиційне агентство»; 54) комунальне підприємство електромереж зовнішнього освітлення м. Києва «Київміськвітло»; 55) комунальне підприємство з експлуатації й ремонту житлового фонду «Житло-сервіс»; 56) комунальне підприємство з питань проектування «Житлоінвестпроект»; 57) комунальне підприємство з утримання та експлуатації житлового фонду спеціального призначення «Спецжитлофонд»; 58) комунальне підприємство Київське міське бюро технічної інвентаризації та реєстрації права власності на об'єкти нерухомого майна; 59) комунальне підприємство Київської міської ради «Телекомпанія «Київ»; 60) комунальне підприємство Міжнародний аеропорт «Київ» (Жуляни); 61) спеціалізоване комунальне підприємство «Київтелесервіс».

Як бачимо, чимала кількість підприємств добре всім знайома, але ще більше знайомі проблеми, з якими споживачі послуг цих підприємств зіштовхуються. Так, стан міських доріг залишає бажати кращого, маємо проблеми з очищенням снігу, а сервіс надання публічних послуг також далекий від європейських стандартів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 83-р схвалена Концепція Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2010–2014 роки. Такі дії уряду не були раптовими чи випадковими, оскільки вже давно існує проблема забезпечення громадян житлом, зокрема гуртожитками, призначеними для проживання одиноких громадян або сімей. За даними статистичного бюлетеня Держкомстату «Житловий фонд України у 2008 році», станом на 1 січня 2009 р. налічувався 10181 гуртожиток, з яких 4066 перебувало в державній власності, 3369 – у власності територіальних громад і 2746 – у приватній власності. При цьому більшість підприємств, установ та організацій, які мають гуртожитки, позбавлені можливості забезпечити громадян постійним житлом. Отже, одним зі шляхів реалізації зазначеними громадянами конституційного права на житло відповідно до Закону від 4 вересня 2008 р. «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» [2] є приватизація житла в гуртожитках за умови їх передачі у власність територіальних громад. Таким чином, наразі існує необхідність комплексного врегулювання питання щодо передачі гуртожитків на основі єдиного підходу.

Зафіксовано чимало проблем, пов'язаних із передачею гуртожитків у комунальну власність, зокрема: 1) комерційна привабливість будівель гуртожитків; 2) незадовільний стан зазначених будівель та необхідність проведення їх ремонту; 3) продовження проживання громадян у гуртожитках підприємств, установ та організацій після розірвання з ними трудових відносин; 4) відсутність єдиного підходу до вирішення питання щодо передачі гуртожитків незалежно від місця їх розташування, а також досвіду такої передачі в масштабі країни.

Мета Загальнодержавної цільової програми передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2010–2014 роки (далі – Програма) полягає в забезпеченні передачі гуртожитків, які є об'єктами права державної власності, а також тих, що не є об'єктами права державної власності та перебувають у повному господарському віданні чи оперативному управлінні підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності або увійшли до статутних фондів акціонерних чи колективних підприємств, утворених у процесі приватизації чи корпоратизації. Задля виконання Програми у власність територіальних громад заплановано передати 4066 гуртожитків, які є об'єктами права державної власності, та 2746 гуртожитків, що перебувають у приватній власності.

Цікавим є положення Концепції та Програми про те, що фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, а також інших джерел. Тобто на місцеві бюджети покладаються додаткові видатки на виконання видатків загальнодержавного значення.

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону від 4 вересня 2008 р. «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків»

держава виділяє місцевим бюджетам кошти на заходи, пов'язані з прийняттям у комунальну власність гуртожитків (їх цілісних майнових комплексів), а саме: на виготовлення необхідної технічної документації, проведення капітального ремонту тощо. Кошти виділяються за заявками місцевих рад в обсягах та порядку, що визначаються законом про Державний бюджет України на відповідний фінансовий рік.

Автономізація державних і комунальних закладів охорони здоров'я в Україні шляхом їх перетворення з бюджетних установ на казенні та комунальні некомерційні підприємства може бути започаткована за наявних правових умов. Такі підприємства реально матимуть значно більший ступінь самостійності порівняно з діючими бюджетними медичними установами: в плануванні та організації власної господарської діяльності, спрямованої на забезпечення виробництва медичних послуг; у перерозподілі коштів за різними напрямками витрат; в управлінні людськими ресурсами (планування кількості робітників, набір персоналу, удосконалення методів оплати праці персоналу, його мотивація до кар'єрного зростання та професійного розвитку); в управлінні матеріально-технічними ресурсами та відповідними інвестиціями (кількість ліжок та інтенсивність їх використання, використання обладнання й приміщень тощо); у визначенні показників ефективності та продуктивності діяльності і їхньому застосуванні при плануванні подальшої роботи й оплати праці персоналу. Використання цих підходів є доцільним на регіональному рівні незалежно від характеру подальшого політичного рішен-

ня щодо запровадження соціального медичного страхування [3].

Оптимальним варіантом є концентрація коштів місцевих бюджетів і майна декількох територіальних громад для створення спільних комунальних підприємств. Доцільно також утворювати міжрайонні й міжобласні підприємства комунальної власності та відповідні структури управління (механізм концентрації коштів місцевих бюджетів був досить вдало використаний під час реконструкції міст, зокрема, в Івано-Франківській області) [4].

Висновки. Підсумовуючи викладене, значимо, що сьогодні особливо актуальним є питання розроблення критеріїв оцінки діяльності комунальних підприємств, адже такі підприємства прямо пов'язані з бюджетними коштами, тому територіальні громади зацікавлені у збільшенні надходжень та у збереженні комунального майна.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кравчук О.О. Адміністративно-правове регулювання комунального управління : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.О. Кравчук. – К., 2008. – 255 с.
2. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 4 вересня 2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 46. – Ст. 323.
3. Бакуменко В.Д. Напрями удосконалення управління комунальною власністю в сфері охорони здоров'я / В.Д. Бакуменко, М.М. Білинська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/bakumenko_bilincka_2007.doc.
4. Алексєєв В.М. Упровадження інноваційної моделі управління комунальною власністю територіальних громад в Україні / В.М. Алексєєв // Економічний часопис-XXI. – 2007. – № 11–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200715&n=11-12&y=2007>.