

УДК 35.073.515

В. В. МАМОНОВА, О. В. ОЛЬШАНСЬКИЙ

КОРПОРАТИВНИЙ ПІДХІД В УПРАВЛІННІ КОМУНАЛЬНИМИ ПІДПРИЄМСТВАМИ

Проаналізовано сучасний стан управління комунальними підприємствами, виявлено його недоліки. Розглянуто можливості застосування корпоративного підходу до управління підприємствами комунальної власності. Визначено особливості формування моделі відносин у системі корпоративного управління комунальними підприємствами.

It was analyzed modern state of management of municipal enterprises, defined its drawbacks. It is investigated the possibilities of corporate approach use in municipal enterprises management. The peculiarities of relationship model forming in the system of corporate management of municipal enterprises have been defined.

Ключові слова: комунальна власність, комунальні підприємства, корпоративне управління, власники, менеджери.

У сучасних умовах однією з невирішених проблем місцевого самоврядування в Україні залишається низька ефективність (і навіть збитковість) комунальних підприємств, що є об'єктами права власності територіальної громади. Тому питання, пов'язані з функціонуванням інституту комунальної власності, управління комунальними підприємствами та місцевим господарством у цілому знаходяться у центрі уваги вітчизняних таких учених і фахівців, як В. Алексєєв, В. Бабаєв, Р. Гринюк, І. Салій та ін. [4; 5]. У зв'язку з цим актуальним є пошук нових шляхів удосконалення діяльності комунальних підприємств, розвідка перспектив адаптації механізмів управління, що застосовуються в менеджменті господарських товариств тощо.

Метою даної роботи є обґрунтування доцільності застосування принципів і механізмів корпоративного управління в діяльності комунальних підприємств.

Одним із завдань, що можуть бути розв'язані шляхом реалізації комплексного механізму управління комунальною власністю, розробка якого аргументована в інших публікаціях авторів, є управління корпоративними правами, оцінка їх вартості, оновлення житлового фонду та інженерних комунікацій, що знаходяться у володінні та розпорядженні територіальної громади, на умовах корпоративного фінансування [3; 4].

Сьогодні комунальні підприємства функціонують на правових засадах, визначених Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", Господарським кодексом України та іншими законодавчими актами. Між тим, організаційна структура управління комунальними підприємствами, її функціональна змістовність не знайшли чіткого регламентування, тому є предметом

наукової дискусії.

Так, Конституція України лише встановлює, що майном, яке є в комунальній власності, управляють територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування [1, с. 41]. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо володіння та розпорядження об'єктами комунальній власності, сформульовано у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2]. У ньому також визначено, що відносини органів місцевого самоврядування з установами, організаціями, підприємствами, які перебувають у комунальній власності, будуються на основі підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності останніх.

Дані положення знайшли подальший розвиток у Господарському кодексі України, який розкрив основні напрями та форми участі органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. Зокрема, в ньому означено, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання; їх господарська компетенція реалізується від імені відповідної комунальної установи; безпосередня участь органів місцевого самоврядування в господарській діяльності може здійснюватись лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України; комунальне підприємство є унітарним, утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності; комунальне підприємство входить до сфери управління органу, який є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції в межах, установлених законодавством; закріплення майна за комунальним підприємством здійснюється на праві господарського відання (тобто як комунальне комерційне підприємство) або оперативного управління (як комунальне некомерційне підприємство, відповідно); передбачено утворення органом, до сфери управління якого входить комунальне підприємство, статутного фонду тощо [7, с. 54-55].

З іншого боку, прийняття Указу Президента України “Про заходи щодо розвитку корпоративного управління в акціонерних товариствах” та затвердження Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України рішенням Принципів корпоративного управління стало певним поштовхом до поширення корпоративного права як сукупності юридичних норм на діяльність суб'єктів господарювання, створених на основі колективної власності [3; 12].

Слід відзначити, що існує декілька підходів до розкриття сутності корпоративного управління. Одні фахівці вважають, що сутністю корпоративного управління є система відносин між інвесторами-власниками товариства, його менеджерами, а також заінтересованими особами для забезпечення ефективної діяльності товариства, рівноваги впливу та балансу інтересів учасників корпоративних відносин [12]. Інші розглядають корпоративне управління як сукупність юридичних, економічних, організаційних норм і правил, у рамках яких функціонує корпорація (товариство) і на базі яких будуються взаємовідносини між усіма її учасниками [9].

Зауважимо, що корпоративне управління в місцевому самоврядуванні сьогодні розглядається з двох позицій: перша – аналіз територіальної громади як корпорації

та застосування до управління її розвитком корпоративних принципів; друга – управління часткою багатства територіальної громади (комунальної власності) в господарському товаристві. Дана стаття базується на другому підході, тобто корпоративне управління розглядається як система управління комунальним підприємством.

Узагальнені результати порівняння основних атрибутів корпоративного управління та управління комунальним підприємством наведено у таблиці.

Таблиця

Порівняння основних атрибутів корпоративного управління
та управління комунальним підприємством

<i>Корпоративне управління</i>	<i>Критерії для порівняння</i>	<i>Управління комунальним підприємством</i>
Відокремлення безпосереднього управління власністю від володіння нею	Співвідношення прав власності та управління	Поєднання безпосереднього управління власністю з володінням нею
Власники необов'язково є споживачами продукції корпорації	Статус власників (відносини власників та споживачів)	Власники (члени територіальної громади) є споживачами продукції комунальних підприємств
Акціонери (власники), менеджери, кредитори, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (органи контролю)	Групи учасників	Органи місцевого самоврядування (повноваження власника та менеджера), кредитори, органи виконавчої влади (органи контролю)
Отримання доходів, їх збільшення	Головна мета	Задоволення колективних потреб територіальної громади, підвищення якості послуг

Як видно з таблиці, мають місце суттєві несхожості за основними рисами управління комунальними підприємствами та корпоративним управлінням. Перш за все, це стосується співвідношення прав власності та управління: у комунальному секторі фактично відбувається концентрація цих прав (володіння та управління) у процесі управління комунальним підприємством в особі відповідної місцевої ради як представницького органу територіальної громади – природного власника комунальних об'єктів. Крім того, істотні відмінності мають цілі функціонування корпоративних та комунальних підприємств, що обумовлено їх приналежністю до розбіжних сфер інтересів: у перших всі зусилля власників і менеджерів спрямовуються на отримання прибутку, у других – на забезпечення найповнішого задоволення потреб територіальної громади, постійну турботу про підвищення якості послуг (робіт), що ними надаються.

Звертаємо увагу, що діяльність органів місцевого самоврядування за наявності головної мети – задоволення колективних потреб територіальної громади – з точки зору можливостей впливу на учасників соціально-економічного життя має подвійну спрямованість. Перший напрямок – безпосереднє управління об'єктами комунальної власності в різних формах: від безпосереднього (або прямого)

управління комунальними підприємствами та установами до передачі управління ними приватним особам; другий – координація діяльності суб'єктів господарювання, що знаходяться на відповідній території. Таким чином, участь органів місцевого самоврядування в управлінні комунальними підприємствами принципово відрізняється від їх ролі в управлінні корпораціями своїм потрійним призначенням: власник, менеджер, орган влади.

За даними Державного комітету статистики України, станом на 1 липня 2009 р. зареєстровано 30 696 акціонерних товариств; їх питома вага в загальній кількості суб'єктів за реєстром ЄДРПОУ складає 2,47 %; кількість комунальних підприємств в Україні складає 16 181 підприємство або 1,3 % від загальної кількості підприємств; співвідношення між акціонерними товариствами та комунальними підприємствами – майже 2 : 1 [8]. Аналогічні показники за регіонами коливаються в певному діапазоні. Так, у Луганській області вони є такими: кількість акціонерних товариств дорівнює 991 одиниці (2,27 %), комунальних – 799 (1,8 %); загальна кількість суб'єктів за реєстром ЄДРПОУ – 43 733 одиниці; співвідношення між акціонерними товариствами та комунальними підприємствами – 5 : 4, тобто відрізняється від середнього по країні на користь комунальних підприємств. Між тим, у Харківській області названі показники є іншими за величинами: при загальній кількості суб'єктів господарювання 74 200 одиниць акціонерних товариств нараховується 2 675 (3,61 %), комунальних підприємств – 702 (0,95 %); співвідношення між акціонерними товариствами та комунальними підприємствами складає майже 4 : 1, тобто різниться від середнього по країні, але вже на користь акціонерних товариств.

Дефініція “корпоративне право” може застосовуватись як у широкому, так і вузькому трактуванні. Широке – означає зведення в єдину сукупність усіх юридичних норм, які регламентують порядок створення та функціонування господарських товариств, їх правовий статус та інші імперативи, які формують зовнішнє середовище діяльності корпорації. Вузьке – має значення правил, що встановлюються власником підприємства та регулюють внутрішні правовідносини товариства.

З цих позицій система корпоративного управління підприємством має переважно внутрішню структуру, базується на моделі відносин між самим товариством та його менеджерами (органами управління). На відмінність від такого підходу, сьогодні система управління комунальним підприємством складається з двох підсистем: внутрішньої, що спирається на ціннісні орієнтири директора, який на контрактній основі реалізує політику місцевої ради, та зовнішньої (надбудови), яка представлена представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Побудовані таким чином структури управління накладають свій відбиток на взаємодію суб'єкт – об'єкт серед органів управління корпоративним товариством і комунальним підприємством: у корпоративному товаристві зовнішній вплив діє на все товариство як відокремлену систему; на комунальному підприємстві – вплив зовнішнього середовища здійснюється

порізно на органи управління та на саме підприємство. Крім того, механізм управління об'єктами комунальної власності у складі місцевого господарства містить політичну складову, яка суттєво впливає на управлінські рішення, що має враховуватись у процесі корпоратизації комунальних підприємств [11, с. 107–109].

Проведене дослідження надає можливість обґрунтувати перспективи застосування корпоративного підходу в управлінні комунальним підприємством, до аргументації при цьому можна віднести такі положення.

По-перше, інститут комунальної власності функціонує в рівних умовах з іншими формами власності, через те до його об'єктів повною мірою можуть застосовуватись технології управління, що відпрацьовуються в інших секторах, за умов адаптації з врахуванням їх специфічних особливостей.

По-друге, як відомо, правові форми участі територіальних громад у цивільних відносинах утверджуються в Цивільному кодексі України, зокрема, в ньому канонізується, що територіальні громади виступають у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками, тому вони можуть створювати юридичні особи публічного права, якими є комунальні підприємства. При цьому територіальні громади можуть створювати й юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), а також брати участь в їх діяльності на загальних підставах в межах, встановлених законодавством [13, с. 58].

Крім того, Господарський кодекс трактує корпоративні права як “права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону... [7, с. 96]”. А корпоративне підприємство утворюється, згідно з ним, “двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об’єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства [Там же, с. 45–46]”.

У свою чергу, Бюджетний кодекс України передбачає як джерела дохідної частини місцевого бюджету податок на прибуток підприємств комунальної власності, а також надходження від дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади [6, ст. 69].

Усе викладене дозволяє зробити висновок про існування в чинному законодавстві правових засад застосування корпоративного права у сфері управління об'єктами комунальної власності.

По-третє, узагальнення зарубіжного досвіду управління об'єктами муніципальної власності надає можливість виокремити різні підходи, які спираються на переважно дві моделі корпоративного управління і контролю: англо-американську та континентальну, що свідчить про наявність певного плюралізму в механізмах запровадження принципів корпоративного управління, можливості їх

імплементатії в Україні.

Таким чином, застосування корпоративного підходу в управління комунальними підприємствами сприятиме не лише удосконаленню організаційної структури управління в системі місцевого самоврядування, а й уникненню конфлікту інтересів в управлінській діяльності, підвищенню інвестиційної привабливості та ефективності функціонування комунальної інфраструктури з метою забезпечення потреб територіальної громади.

Література:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Х. : Олант, 2002. – 48 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 32.
3. Про заходи щодо розвитку корпоративного управління в акціонерних товариствах : Указ Президента України від 21 березня 2002 р. № 280/2002. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. *Алексеев В. М.* Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: організаційно-теоретичні засади / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2005. – 216 с.
5. *Бабаєв В. М.* Управління міським господарством: теоретичні та практичні прикладні аспекти : [монографія] / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 204 с.
6. Бюджетний кодекс України, ухвалений Верховною Радою України 21 червня 2001 р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
7. Господарський кодекс України. – К. : Закон і Бізнес, 2003. – 194 с.
8. Державний комітет статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
9. *Дегтяр А. О.* Корпоративне управління : [навч. посіб.] / А. О. Дегтяр, В. М. Бурдун, Г. І. Груба. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 280 с.
10. *Мамонова В. В.* Методологія управління територіальним розвитком [монографія] / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 196 с.
11. *Ольшанський О. В.* Управління місцевим господарством: механізм удосконалення [монографія] / О. В. Ольшанський. – Х. : Константа, 2008. – 158 с.
12. Про затвердження Принципів корпоративного управління : Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України від 11 грудня 2003 р. № 571. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
13. Цивільний кодекс України. – К. : Закон і Бізнес, 2003. – 322 с.

Надійшла до редколегії 26.06.2009 р.