

Організаційні форми муніципальних підприємств у країнах Європейського Союзу: досвід для України

Досліджено деякі організаційні форми муніципального господарювання в країнах ЄС як основи для подальшого розвитку локальної демократії. Показано важливість вивчення досвіду муніципального підприємництва та окреслено його можливий вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *Європейський Союз, локальна демократія, муніципальне законодавство, муніципальні підприємства, організаційні форми муніципального господарювання.*

Самоврядування втілюється у відповідних інституційних формах на різних етапах еволюції суспільства і може розглядатись як внутрішньо іманентний йому спосіб координації соціальних зв'язків. Воно є формою публічно-владного регулювання соціальної спільноти (групою індивідів, об'єднаних рядом спільних інтересів завдяки компактному проживанню на певній території) окремих сфер власної життєдіяльності. Лише місце самоврядування, на відміну від централізованого державного управління, здатне забезпечити найбільш повне виявлення та реалізацію інтересів такої спільноти. Діяльність органів місцевого самоврядування на тлі процесу розвитку демократії та руху до громадянського суспільства має бути спрямована на розширення обсягу суспільних послуг і підвищення їхньої якості. При цьому адекватна відповідь самоврядних структур місцевої влади на прагнення громадян може бути здійснена лише на засадах сталого розвитку місцевого господарювання, передусім – діяльності підприємств комунальної форми власності.

З позицій громадянського суспільства територіальна громада виступає колективним замовником перед органами місцевого самоврядування щодо задоволення спільних потреб, а комплекс послуг належної якості відображає соціально орієнтований результат управління на муніципальному рівні. Проте системи надання соціальних послуг на цьому рівні наразі не зовсім відповідають запитам громадян, оскільки комунальний сектор економіки в умовах розбудови української незалежної держави відіграє вторинну роль, на відміну від державного і приватного секторів. Вирішення організаційно-правових проблем розвитку комунального підприємництва в Україні проголошено метою побудови локальної демократії європейського зразка, але цієї мети ще не досягнуто.

Нині в Україні триває реформа самоврядування. На нашу думку, успіх у галузі побудови локальної демократії можливий лише за умови використання провідного зарубіжного досвіду вирішення матеріально-фінансових проблем розвитку територіальних спільнот громадян.

Як відомо, процес муніципалізації господарських комплексів місцевого значення, що здійснювався у країнах Європи протягом століть, відігравав

позитивну роль у вирішенні проблем матеріального забезпечення непрацездатних членів суспільства (дітей, інвалідів, людей похилого віку). Проте у важкий для об'єднаної Європи період світової фінансової й економічної кризи кінця 2000-х років, яка поставила на межу дефолту Грецію, Ірландію, Португалію і загрожує деяким іншим державам, важливою проблемою є визначення шляхів подальшого розвитку муніципальних підприємств ЄС, котрі на місцевому рівні задовольняють потреби членів територіальних громад у соціальних послугах [1], що, у свою чергу, сприятиме ліквідації негативних наслідків цієї ситуації.

Для вирішення вказаної проблеми слід з'ясувати суть понять “господарство” та “муніципальне господарство”. Деякі вчені під господарством розуміють певну сукупність господарюючих суб'єктів різних форм власності, обмежених певним характером діяльності й територією, на яку розповсюджено їхню діяльність [2; 3]. Зрозуміло, що державне господарство сучасної країни обмежене її кордонами, а права держави при здійсненні господарської діяльності прямо залежать від форми власності господарюючих на її території суб'єктів. Тому держава, з одного боку, є рівноправним суб'єктом господарських відносин, з іншого – суб'єктом права, який виконує функцію регулювання господарських відносин на власній території. Водночас місцеве самоврядування має ознаки і держави, і господарюючого суб'єкта. Така подвійність природи самоврядування викликає постійні дискусії щодо визначення поняття муніципального господарства.

Певні аспекти розбудови організаційних форм підприємств муніципальної форми власності були розкриті у працях європейських фахівців К. Волша, М. Ескобар-Леммон, З. Кемпбелла, К. Лачса, С. Ліча, Дж. Мартіна, Дж. Стюарта, Р. Шаю. В українській науці ця проблема (і лише у загальному вигляді) була сформульована у працях В. Баштанника, М. Бутка, В. Воронкова, В. Лукашової. Тому слід продовжити й поглибити аналіз особливостей організаційної розбудови муніципального підприємництва у країнах ЄС.

Більшість фахівців із вказаного питання досить обережно намагається довести, що муніципальне господарство є тільки сукупністю підприємств і установ муніципальної форми власності [4,

с. 12]. Однак такий підхід констатує усунення органів місцевого самоврядування від певних турбот про розвиток комунального господарства. Інша група дослідників відносить до муніципального господарства всю сукупність господарств, розташованих на території, де мешкають члени територіальних громад, зацікавлені в отриманні суспільно значущих послуг. Це положення відображене у законодавстві деяких країн ЄС, воно ставить органи місцевого самоврядування над іншими господарюючими суб'єктами, даючи їм необґрунтовані переваги в конкуренції з приватним сектором. За таких умов відбувається розмивання поняття влади й підірив її авторитету, що призводить до несумлінного виконання місцевим самоврядуванням суспільних справ [5]. Слід зазначити, що муніципальне господарство країн Європейського Союзу відрізняється від державного широкими правами в галузі виробничої діяльності, насамперед у частині розпорядження власними ресурсами, а від приватного господарства – суспільним характером використання результатів діяльності.

Суб'єкти господарської діяльності країн ЄС можна розділити на дві групи:

- 1) муніципальні підприємства й установи;
- 2) підприємства й установи інших форм власності.

Права комунальних органів щодо цих груп і методи керування ними будуть різними. Так, права органів місцевого самоврядування щодо муніципальних підприємств не повинні відрізнятися від прав будь-якого власника будь-якого підприємства, права ж на регулювання господарської діяльності стосовно інших власників мають бути суворо регламентованими законодавством, оскільки тут органи місцевого самоврядування виступають не як господарюючий суб'єкт, а як влада.

Основними формами комунальних підприємств у зарубіжних країнах є товариства з обмеженою відповідальністю, акціонерні товариства, асоціації та фонди [6, с. 362]. Ці підприємства поділяються на два види. Деякі з них безпосередньо засновані муніципалітетами, інші є дочірніми підприємствами, заснованими комунальними фірмами та компаніями. Законодавство країн ЄС завжди передбачає значні національні особливості порядку створення, діяльності та організації роботи муніципальних підприємств. Так, у Великій Британії муніципальні послуги в основному забезпечуються приватними фірмами й компаніями. В Австрії муніципальні підприємства, що повністю перебувають у власності громад, функціонують у сфері громадського транспорту, постачання води й електроенергії, каналізації та прибирання сміття, освоєння території та в інших галузях. У Данії поряд з названими галузями комунальні підприємства займаються продажем деревини з муніципальних лісів.

Управлінська діяльність органів місцевого самоврядування у межах певної території, населення якої входить до територіальних громад різного рівня, охоплює як питання загальної взаємодії органів місцевого самоврядування з господарюючими суб'єктами поза залежністю від форми власності, так і питання більш глибокого регулювання господарських відносин для муніципальних підприємств і установ [7, с. 18]. Тому в основу визначення цього поняття повинна бути покладена мета управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: реалізація суспільних інтересів, віднесених до сфери ведення місцевого самоврядування. У зв'язку з цим основним видом діяльності органів місцевого самоврядування є підпорядкування діяльності підприємств і установ, розташованих на території муніципального утворення, цілям задоволення суспільних інтересів громадян.

Муніципальне управління є діяльністю органів місцевого самоврядування, спрямованою на задоволення суспільних інтересів і здійснюваною в певних формах за допомогою муніципального господарства [8, с. 22]. У цьому контексті охарактеризуємо сукупність елементів муніципального господарства: 1) муніципальне господарство – це сукупність підприємств і установ, що здійснюють діяльність на території муніципалітету; 2) діяльність комунальних підприємств і установ спрямована на задоволення суспільних інтересів; 3) через різноманітність природи цих підприємств і установ має бути суб'єкт, що координує їхню діяльність.

Основною ознакою, за якою можна класифікувати елементи муніципального господарства, є роль і місце будь-якого елемента в реалізації суспільних потреб. Доцільно виділити такі елементи: 1) муніципальні підприємства; 2) інші підприємства й установи, чия діяльність частково пов'язана з реалізацією суспільних інтересів населення муніципальних утворень; 3) органи місцевого самоврядування. Роль кожного з елементів є різною. Муніципальні підприємства, які є суспільним явищем, усі свої результати (прибуток, товари й послуги) спрямовують на суспільні потреби. Інші підприємства й установи змушені брати участь у реалізації суспільних інтересів через нормативний або добровільний примус. З цієї класифікації видно, що при побудові відносин між населенням муніципалітету й господарюючими суб'єктами з питань місцевого значення найбільш вигідно мати відносини з муніципальними підприємствами, які не тільки реалізують населенню товари та послуги, але й передають муніципальним органам прибуток, отриманий у результаті їхньої діяльності [9, с. 69]. Залежно від того, яку роль у вирішенні питань місцевого значення відіграють різні елементи муніципального господарства, можна виділити декілька його видів. У країнах ЄС поширена комунальна модель муні-

ципального господарства. Її особливість полягає в тому, що основну частку витрат на реалізацію суспільних інтересів несуть самі жителі будь-якого муніципалітету. За таких умов основним ресурсом муніципального господарства можуть бути лише податки населення. У цій системі головним елементом виступає орган місцевого самоврядування, відповідальний за накопичення ресурсів та їхні витрати. Подібна модель найбільш прийнятна для розвинених країн "старої Європи", які свого часу започаткували Європейське Співтовариство [10, с. 24–26]. У цих країнах недостатність ресурсів для виконання завдань, покладених на місцеве самоврядування, покриває держава [11, с. 35].

Другою моделлю комунального господарства є комунально-рентна. Її відмінність від комунальної моделі полягає у передбаченні участі органів місцевого самоврядування у використанні ресурсів території, а також у розвитку території шляхом надання обмежених прав у фінансово-кредитній діяльності й привласненні частки ресурсної ренти. У цьому разі податки від населення доповнюються можливістю отримання певних платежів від виробника продукції й послуг на території муніципалітету.

Наступна модель, муніципально-рентна, вирізняється тим, що основний тягар з обслуговування інтересів населення й вирішення питань місцевого значення покладено на органи місцевого самоврядування, які в цьому випадку стають повноцінним господарюючим суб'єктом на власній території.

Розвиток муніципального господарства має базуватися на певних ресурсах, тобто на сукупності можливостей тієї чи іншої території. В економічній науці під ресурсами розуміють матеріальні й нематеріальні характеристики території, що можуть бути використані в господарській діяльності. Серед ресурсів основну роль відіграють природні ресурси (земля, надра), виробничий потенціал і виробничі потужності, розташовані на цій території. Водночас наявність матеріальних ресурсів будь-якої території, значною мірою визначаючи структуру муніципальної (комунальної) виробничої діяльності й добробут населення, не може забезпечити його основні потреби, якщо господарюючий суб'єкт законом не наділений правовим ресурсом. Без наявності права на стягнення земельного податку земля як ресурс господарської діяльності органу місцевого самоврядування розглядатися не може.

Належність ресурсів у країнах Європейського Союзу також визначається законом. Під комунальними ресурсами слід розуміти сукупність матеріальних і нематеріальних можливостей території комуни, розпорядження якими законом віднесене до муніципальної компетенції. При цьому за органами місцевого самоврядування певного муніципалітету мають бути закріплені ті ресурси муніципального господарства, що забезпечують

комплексне вирішення завдань, і в такому обсязі, що співвідноситься з обсягом цих завдань. Тому весь виробничий потенціал, що працює у галузі муніципальних послуг (інженерні мережі, джерела тепла, газу, електрики), законодавством країн ЄС віднесений до компетенції органів місцевого самоврядування.

Підйом муніципального підприємництва у країнах ЄС спричинений успішним розв'язанням ряду проблем, серед яких не останню роль відіграло подальше структурування комунальних підприємств. У свою чергу це потребує вибору однієї з двох моделей розвитку господарюючих об'єктів: 1) підприємства прямого управління, жорстко контрольовані місцевими органами влади; 2) підприємства з делегованим управлінням, частина контролю над якими передана місцевою владою іншим юридичним або фізичним особам.

Підприємства муніципально-підрядної та муніципально-орендної системи існують у всіх країнах Західної Європи, де вони набувають форми господарюючих об'єктів з делегованими повноваженнями. Делеговане управління передбачає передачу функцій управління муніципальними підприємствами фізичним та юридичним особам, що представляють державні чи приватні заклади. Воно може мати форму контракту або ж створення змішаних компаній, асоціацій чи міжкомунальних утворень.

Друга група підприємств за ознаками управління й функціонування близька до підприємств приватного сектору. Такі підприємства орієнтовані на ринкові критерії, але прагнення підвищити свою ефективність і прибуток за умов певних автономних прав стримується тим, що основне завдання цих суб'єктів полягає в наданні населенню соціально значущих послуг під керівництвом місцевих самоврядних органів. Водночас така система вирішення місцевих проблем не узгоджується з основною метою приватного підприємства – одержанням прибутку. Проте саме такі підприємства протягом останніх років набувають у ЄС значного поширення, а їхня роль як виробників муніципальних послуг зростає.

Особливості муніципальних підприємств прямого управління пов'язані з тим, що вони є найбільш традиційною формою виробництва муніципальних послуг. Їхнє значення залишається важливим в аспекті надання традиційних для територіальних громад адміністративних послуг (пожежна й похоронна служби, експлуатація доріг і т. ін.). У галузі промислової й торговельної інфраструктури (газо-, водо- й електропостачання, опалення житла, транспорт, ринки) підприємства прямого управління в країнах ЄС зустрічаються значно рідше.

Європейські муніципальні підприємства прямого управління практично не мають адміністративної й фінансової автономії. Вони не є юридични-

ми особами, внаслідок чого не можуть самостійно вирішувати питання найму і звільнення робітників. Крім того, у них немає свого бюджету, а точні витрати таких підприємств фіксуються в бюджеті місцевих органів влади. В окремих випадках підприємства прямого муніципального управління, які надають послуги промислового або торговельного характеру, утворюють власну фінансову систему чи навіть бюджет, але їх затверджують як додаток до бюджету місцевих органів влади. Переважна більшість підприємств прямого управління країн ЄС не мають власної організації управління, а їхній персонал формується зі службовців муніципальної адміністрації. Такі підприємства характерні для Франції, Бельгії, Нідерландів, а в Німеччині їхня роль обмежена, вони функціонують лише у галузі експлуатації міських шляхів сполучення й дорожнього господарства [12, с. 208].

Як відомо, восени 2008 р. світова фінансова й економічна системи переживали кризу, що призвела до певної зміни принципів контролю над муніципальними підприємствами прямого керування. Європейські місцеві органи влади надали цим підприємствам більшу автономію в адміністративному й фінансовому плані, оскільки сподівались на те, що за вказаних умов підприємства цього сектору краще розвиватимуться. Тому їм привласнили статус юридичної особи, хоча муніципалітети і зберегли адміністративний контроль над ними. Таким чином, у ряді країн ЄС виникла перехідна форма керування муніципальним підприємством – від прямого до делегованого. Підприємства прямого управління, визнані юридичними особами, автоматично отримують власний автономний бюджет, збитки якого мають фінансуватися з місцевого бюджету, власну організацію управління, членів якої затверджує комунальна адміністрація. Крім того, керівництво цих підприємств отримує право вирішувати кадрові питання на власний розсуд і відповідно до власних фінансових можливостей [13].

Серед країн ЄС наразі лише Німеччина виступає у ролі локомотива, який тягне за собою Грецію, Ірландію та постсоціалістичні країни дуже простим, але не вигідним способом: німецький уряд бере на себе сукупні фінансові зобов'язання вказаних країн. До небезпечної межі наблизились Іспанія та Італія, чий фінансові зобов'язання Німеччина вже не візьме на себе. У Конституційному Суді ФРН, де розглядають питання щодо доцільності такої європейської політики уряду А. Меркель, йде процес, учасники якого вимагають, щоб місцеві органи влади країн ЄС вирішили власні бюджетні проблеми, звільняючись від обтяжливих витрат з утримання збиткових підприємств. Для цього у більшості країн ЄС в умовах фінансово-економічної кризи є лише один шлях – зміцнити дохідну базу за рахунок приватизації підприємств муніципальної форми власності.

У "старих країнах" ЄС (ЄС-14) з давніми традиціями комунального врядування є відпрацьований механізм вирішення проблеми прибутковості державного господарства [14, с. 111]. Його суть проста: приватизація має покрити збитки державного господарства, а націоналізація прийде на зміну режиму приватної власності в економіці, коли підприємства під керівництвом приватних власників збанкрутують. Тому в муніципальній економіці зазначених країн режими муніципалізації та приватизації мають змінювати один одного, щоб покращити умови надання соціально значущих послуг членам територіальних спільнот. У випадку, якщо місцева влада через певні причини не може віддати муніципальні підприємства в приватну власність, проводиться часткова приватизація.

Відомо, що нині поряд з фінансово-економічними проблемами, що зумовлюють збитковість багатьох муніципальних підприємств, у країнах ЄС відчувається й обмеженість ресурсної основи муніципального господарювання [15, с. 63]. Вихід із цієї ситуації місцеві органи влади вбачають у створенні змішаних компаній, що об'єднують муніципальний та приватний капітал. Це дозволяє зберегти контроль муніципальної влади над послугами громадського користування та забезпечити якісне й ефективне виконання замовлень громадян. Так, у Франції змішані компанії утворюються для благоустрою території, надання промислових і торгових послуг. Муніципальна влада має незначну частку в капіталі таких компаній, але гарантує фінансування виконаних ними робіт. У Бельгії акціонерами змішаних компаній є комуни та приватні підприємства, що займаються газо-, водо- та електропостачанням, переробкою побутових відходів, санітарним контролем.

Одним зі шляхів розвитку муніципального господарювання у країнах ЄС вважають передачу муніципальних підприємств асоціаціям споживачів. Такі асоціації підпорядковуються приватному праву, завдяки чому їхня фінансова діяльність не регламентується державними органами. Щодо виробничої діяльності, то вона контролюється регіональними рахунковими палатами більшості країн ЄС у випадку, якщо зазначені підприємства одержують субсидії муніципальної влади.

Досить цікавим досвідом використання механізмів конкуренції підприємств різних форм власності у галузі муніципального господарювання володіють муніципальні органи Швеції. У цій країні розмежували два типи відповідальності підприємців за надання соціальних послуг: відповідальність за формування загального курсу надання соціальних послуг населенню, що залишилася за муніципалітетами, і відповідальність власне підприємців за надання конкретних видів послуг.

Як бачимо, у державах – засновницях ЄС є певні традиції подолання кризових ситуацій у розвитку муніципального підприємництва. Але

найбільш відчутно світова фінансово-економічна криза вплинула на нових держав-учасниць. Саме це прогнозували ще у 1995 р. європейські та американські фахівці у колективному дослідженні щодо становлення ринкової економіки у країнах Східної Європи. Так, у Польщі, де за часів панування комуністів соціальні послуги надавалися бюджетними групами та підприємствами державної форми власності, ситуація з забезпеченням громадян послугами муніципального сектору економіки значно погіршилася. Тому польський уряд запропонував громадянам самим обрати один з варіантів розвитку муніципальних підприємств: 1) трансформувати колишні державні підприємства, що не привернули уваги приватних власників, у промислові об'єкти, власником яких стає муніципалітет; 2) залишити бюджетне підприємство об'єктом з надання соціальних послуг, не перетворюючи його на юридичну особу, але дозволити йому розпоряджатися певною часткою доходів, отриманих від виробничої діяльності; 3) дозволити муніципальним підприємствам укладати цивільні угоди з приватними підприємцями щодо спільного надання соціальних послуг під контролем муніципальних органів.

Усі організаційні форми муніципального підприємства, що виникли у результаті переможних європейських буржуазних революцій, характеризує значна історична зумовленість та логічна послідовність. Природно, що наукова думка кожної доби розвитку буржуазного суспільства і відповідної йому держави "обслуговувала" окремі суспільні трансформації та відображала історичні, політичні й економічні умови виникнення цього

інституту. Тому сучасне дослідження наукових концепцій щодо сутності організаційно-правових засад функціонування муніципальних підприємств в Європі можливе тільки з позиції історичної та логічної послідовності їх еволюції. Лише так можна встановити особливості виникнення і розвитку муніципального підприємництва в Європі, відображені у державницькому, громадському, господарському, юридичному та інших напрямках муніципальної науки.

Поняття "муніципальне підприємство" характеризує міру участі соціальних спільнот європейських громадян у вирішенні проблем власного забезпечення місцевих потреб. Воно є формою публічно-владного регулювання групою індивідів, об'єднаних спільними інтересами внаслідок компактного проживання на певній території, власної життєдіяльності на тому рівні, що не може бути забезпечений централізованим державним управлінням.

Таким чином, розвиток муніципального підприємства в країнах ЄС, що демонструє різноманітність організаційних форм, є корисним прикладом для України у частині розбудови локальної демократії європейського зразка. Проте вирішувати такі проблеми у нашій країні слід лише на основі національних традицій державотворення. Як напрям подальших досліджень зазначимо висвітлення специфіки вітчизняного сприйняття європейського досвіду нормотворчості щодо розвитку муніципальних підприємств та застосування його у формуванні комунального підприємства в Україні.

Список використаних джерел

1. Баштаник В. Оптимізація системи місцевого самоврядування в Україні у контексті запровадження європейських стандартів регіонального управління / В. Баштаник, В. Лукашова // Вісник НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 274–283.
2. Бутко М. П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці / Бутко М. П. – К. : Знання України, 2005. – 320 с.
3. Воронин А. Г. Основы управления муниципальным хозяйством / Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. – М. : Дело, 1998. – 128 с.
4. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Electronic resource] // Encyclopedia Britannica. – Access mode : <http://www.britannica.com> – Screen title.
5. Martin I. L. Legality and Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations / Martin I. L. – Oxford : Clarendon Press, 1996. – 427 p.
6. Политика Европейского Сообщества в области малого и среднего бизнеса (ТАСИС). – Брюссель : Европ. сотрудничество в обл. исследований МСБ, 1997.
7. Таболин В. В. Право муниципального управления / Таболин В. В. – М. : Акад. упр. МВД России, 1997. – 330 с.
8. Stewart J. The Internal Management of Local Authorities // Local Government in the 1990s ; ed. by J. Stewart, G. Stoker / J. Stewart. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 1995. – P. 69–75.
9. Гаврилова И. Н. Местное самоуправление и социальное партнерство в Нидерландах / И. Н. Гаврилова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 4. – С. 24–26.
10. Leach S. The Changing Organisation and Management of Local Government / Leach S., Stewart J., Walsh K. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 1994. – 274 p.
11. За эффективное местное самоуправление. Информационное издание для городов бывшей ГДР // Материалы немецкого союза городов по политике в области местного самоуправления ; Серия А. – Кельн, 1990. – Вып. 9. – 120 с.
12. Кемпбелл Э. Стратегический синергизм / Кемпбелл Э., Саммерс Лачс К. ; пер. с англ. – [2-е изд.]. – СПб. : Питер, 2004. – 416 с.
13. Escobar-Lemmon M. C. Executives, Legislatures and Decentralization / M. C. Escobar-Lemmon // Studies Journal. – 2006. – Vol. 34. – P. 54–65.
14. Евдокимов Б. Б. Местные органы власти зарубежных стран / Евдокимов Б. Б., Старцев Я. Ю. М. : Спарк, 2000. – 250 с.