

УДК 352.07:323.2

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник
Державної фіскальної служби в Запорізькій області

СПІЛЬНІ КОМУНАЛЬНІ ПІДПРИЄМСТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ШЛЯХ ДО ЗРОСТАННЯ ТА БЛАГОПОЛУЧЧЯ КОЖНОГО ЧЛЕНА ГРОМАДИ

У статті висвітлено законодавче поле щодо спільних комунальних підприємств між територіальними громадами. Проведено аналіз підґрунтя для встановлення перманентних відносин територіального співробітництва у сфері комунальних підприємств. Залучено та досліджено приклад комунальної власності в Україні в цілому та в окремому регіоні зокрема. Визначено основні шляхи вдосконалення управління спільною комунальною власністю територіальними громадами, зокрема, міст, сел чи селищ. Зображено рівень повноважень на основі нормативно-правової бази України. Підкреслено що, рівень потенціалу територіальної громади є одним із найважливіших елементів системи під час створення спільних установ, підприємств, зокрема, комунальної власності. Розкрито та надано інструментарій спроможності громад. Зазначено основні моменти реалізації спільного комунального підприємства територіальними громадами. Окреслено процес реалізації територіального співробітництва між громадами, що мають на меті створити спільні комунальні установи.

Ключові слова: спільні комунальні підприємства, територіальні громади, водопостачання, водовідведення, інвестиції.

Постановка проблеми. Застаріла адміністративно-територіальна система поділу України та недостача фінансових ресурсів стали головними причинами відсутності ефективних рішень у соціально-економічній сфері територіальних громад України. Невирішені питання комунальної сфери та малоефективна діяльність територіальних громад потребували нових сучасних підходів, що виразилися в реформі децентралізації та надали ефективні інструменти вирішення соціально-економічної кризи. Однак діяльність територіальних громад потребує подальшого вивчення та розробки механізмів керування спільними комунальними підприємствами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітлили і дослідили сферу міжмуніципального співробітництва кращі вітчизняні і зарубіжні спеціалісти у сфері співробітництва територіальних громад: О.С. Врублевський, П.В. Ворона, Т.В. Журавель, Д.Ю. Записний, В.В. Толковановим, Н.А. Костіна, А.І. Крисова-

тий Н.М. Осипенко, В.П. Удовиченко, М.М. Шкільняк, Н.В. Щербак та інші. Однак функціонування та принципи взаємодії між територіальними громадами під час створення спільних комунальних підприємств потребують подальшого розгляду.

Також нормативно-правову базу у сфері конституційного, господарського та адміністративного права в межах місцевого самоврядування дослідили такі вчені: Б. Адамов, С. Алексєєв, О. Бабіна, М. Байрамутов, Г. Барабашев, О. Батанов, О. Борденюк, Ф. Бурчак, І. Бутко, Ю. Волошин, Р. Гринюк, С. Грудницька. Сферою організаційно-господарських відносин займалися Р. Джабраїлов, Д. Задихайло, П. Любченко, В. Мілаш, В. Пашков, С. Серьогіна, В. Устименко. Але існує ряд невирішених питань, що потребують подальшого аналізу та вивчення.

Метою статті є аналіз та дослідження передумов створення спільних комунальних підприємств як однієї з форм співробітництва між територіальними громадами; визначення основних рис кращих вітчизняних та зарубіжних практик зі співробітництва між територіальними

громадами в межах міжмуніципального співробітництва; висвітлення механізмів взаємодії між територіальними громадами внаслідок створення спільного комунального підприємства; окреслення основних переваг спільного комунального підприємства чи установи між територіальними громадами.

Виклад основного матеріалу. Поява нових можливостей для територіальних громад внаслідок проведення реформи децентралізації стали чинником змін відносин між територіальними громадами. Нова нормативно-правова база, що регулює діяльність співробітництва між територіальними громадами, надає нові підходи, принципи та форми взаємодії.

Але певного алгоритму дій під час взаємодії територіальних громад немає. У наявності є нормативно-правова база, що ставить учасників співробітництва в певні законні рамки. З огляду на це виникає прецедент дослідження нормативно-правової бази щодо спільних комунальних підприємств та виявлення основних передумов та надання алгоритму дій територіальними громадами під час здійснення спільної діяльності зі спільними комунальними підприємствами [1].

Згідно з науковими поглядами вченого В.Є Чиркіна спільне комунальне підприємство виступає юридичною особою публічного права, до якої слід віднести такі ознаки, як: 1) публічно-правова база; 2) соціальна користь для населення; 3) тісний взаємозв'язок із публічною владою; 4) зацікавленість із боку кожного члена громади; 5) наявність диференціації в організаційно-правових відносинах, на відміну від юридичних осіб приватного права; 6) індивідуальний порядок утворення; 7) наявність особливого суб'єктивного та матеріального статусу; 8) високий рівень правового режиму відносно майнового стану; 9) відсутність статут не є обов'язковістю; 10) аналогічні функціональні зобов'язання щодо управління публічними органами; 11) автономія; 12) наявність публічної відповідальності в рамках нормативно-правового поля [2].

Згідно з думкою В.В Кочина установа, організація та підприємство потребують детального визначення щодо їх норматив-

но-правового поля. Діяльність у даному напрямку надасть можливість визначити та оптимізувати функціональні зобов'язання спільної комунальної установи, підприємства. Тому аналіз нормативно-правового поля, зокрема ЦК України, постає основним нормативно-правовим базисом функціонування спільних комунальних установ, підприємств чи організацій [3]. Відповідно до статті 78 Господарського Кодексу України територіальні громади під час створення спільного комунального підприємства повинні керуватися наступним:

1) за створення комунального закладу несе відповідальність місцеве самоврядування в рамках відокремленої комунальної власності;

2) комунальне унітарне підприємство належить до компетентного органу разом із територіальною громадою, що керується Господарським кодексом та іншими законодавчими актами;

3) існує дві форми перебування в комунальній власності: відання (комунальне комерційне підприємство) та на правах оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство);

4) статутний фонд комунального підприємства визначається місцевою радою. За створення фонду комунального унітарного підприємства несе відповідальність орган, в управління якого воно входить, до реєстрації його як суб'єкта господарювання;

5) комунальне унітарне підприємство має містити назву «унітарного підприємства» та мати інформацію щодо органу місцевого самоврядування, до якого він підпорядковується;

6) комунальне унітарне підприємство не несе відповідальності за зобов'язання власника;

7) комунальне унітарне підприємство має керівника, якого призначив відповідальний орган за дане підприємство;

8) збитки покриваються органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, відшкодування відбувається добровільно або за рішенням суду;

9) згідно з встановленими нормами ГК Кодексом та іншими законодавчими органами визначається господарська діяльність комунальних унітарних підприємств [9].

Тому слід визначити проблеми, які може вирішити співробітництво територіальних громад у форматі спільних комунальних підприємств:

1) зменшення виробничих витрат та контроль за зниженням фінансових витрат;

2) збільшення ваги представників територіального, в тому числі збільшення кількості користувачів/отримувачів послуг;

3) зменшення кількості осіб, які отримують послуги «за ціною нижче собівартості» (завдяки розширенню сфери дії);

4) збільшення інвестиційних можливостей суб'єктів співробітництва за рахунок зниження витрат;

5) покращення локального середовища, зокрема інфраструктури для зовнішніх запозичень; у свою чергу, зростає рівень довіри кредиторів;

6) покращення рівня менеджменту на муніципальному рівні, тому як кожний із партнерів намагається перейняти найкращі практики в управлінні;

7) підвищення рівня співробітництва в незалежності від політичної приналежності;

8) відкриття нових можливостей співробітництва територіальних громад у рамках зміцнення комунікацій між громадськими організаціями.

Яскравим прикладом використання територіального співробітництва слугує надання найкращих практик Для покращення добробуту місцевих громад у форматі спільних комунальних підприємств у табл. 1 буде зображено зарубіжний досвід, а у табл. 2 – вітчизняний досвід.

Також слід підкреслити основні інвестиційні вливання у сферу комунального

господарства та зазначити їх ріст внаслідок впровадження таких форм співробітництва, як спільні комунальні підприємства.

Отже, створення спільних комунальних підприємств у сфері водопостачання і водовідведення надасть можливість модернізувати себе за рахунок спільних зусиль територіальних громад. Спільні комунальні підприємства нівелюють недостачу очисних споруд, ремонту каналізації, зменшує ризики забруднення водних ресурсів і зсувів за рахунок впровадження спільних проектів, що реалізовується у формі комунального підприємства. Налагодження функціональності та повна реконструкція сфері водопостачання і водовідведення потребує чималих зусиль, однак за рахунок міжмуніципального співробітництва з'являються можливості її експлуатації, поточного ремонту й утримання [10] (рис. 1).

Зокрема, в малих містах Європи створюються кластери для спільного співробітництва в межах реалізації певного проєк-

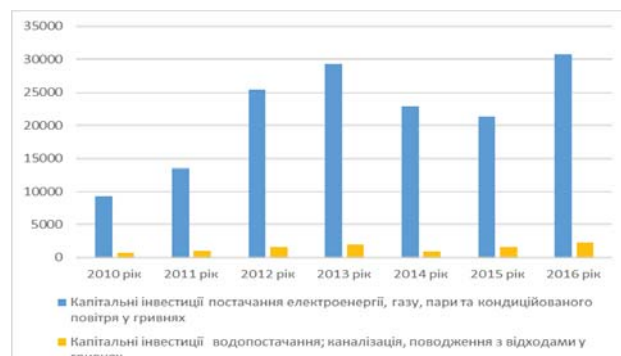


Рис. 1. Діаграма капітальних інвестицій у сферу постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря та водопостачання; каналізація, поводження з відходами [15]

Таблиця 1

Зарубіжний досвід із впровадження різних ініціатив із територіального співробітництва в комунальній сфері [14]

Населений пункт	Цілі	Причини
Місто Драйайх та НойВ-Ізенбург (Гессен), Німеччина. Підприємство з надання послуг «Драйайх та НойВ-Ізенбург»	підвищення економічної ефективності надання послуг і разом із тим зменшення витрат; підвищення якості внаслідок зменшення палітри завдань і одночасно їх поглиблення (спеціалізація); покращення завантаженості відповідних організаційних одиниць; можливість збереження пропозиції послуг з огляду на їхню кількість та якість у контексті демографічних змін.	просторова близькість; примус до консолідації обох міст; результативне співробітництво на робочому рівні в минулому; необхідність модернізації або створення нового підприємства в м. Драйайх; необхідність розширення території для підприємства в м. Драйайх; наявність нового приміщення в м. НойВ-Ізенбург; зростаючий дефіцит фахівців на ринку праці.

Таблиця 2

Вітчизняний досвід із впровадження різних ініціатив із територіального співробітництва в комунальній сфері [14]

Населений пункт	Цілі	Результат
Білоцерківська, Дейманівська, Каплинцівська, Олександрівська, Сасинівська, Харківська сільські ради та Пирятинська міська рада (Полтавська область)	Придбання сміттевоза та контейнерів для покращення матеріально-технічної бази громад	Зменшення кількості несанкціонованих сміттєзвалищ на території громад-учасниць проекту; підвищення рівня благоустрою територій відповідних громад, покращення стану екології; посилення взаємодії між владою та громадою, більший рівень мобілізації членів відповідних територіальних громад у вирішенні проблем поводження з ТПВ; досягнення високого рівня поінформованості громадян щодо вирішення проблем збору, вивозу та утилізації ТПВ; посилення спроможності місцевих громад, покращення матеріально-технічної бази комунального підприємства «Каштан» із питань поводження з ТПВ.
м. Червонозаводське, сіл Токарі і Піски (Полтавська область)	Сміттєва революція в громадах м. Червонозаводського, с. Токарі, с. Піски	Ефективне вирішення проблеми поводження з ТПВ населенням трьох громад у рамках реалізації ММС; широка просвітницька та інформаційна кампанія, висвітлення заходів виконання проекту в ЗМІ, підвищення рівня екологічної культури населення, формування в громадян нового свідомого відношення щодо збору та вивезення ТПВ; покращення екологічної ситуації в зоні значного розселення громадян, скорочення площ земельних ділянок, що перетворилися на стихійні сміттєзвалища, їх упорядкування; економія бюджетних коштів, зниження потреб у транспорті та моторному паливі в кожній громаді, перетворення сфери санітарної очистки та поводження з ТПВ на рентабельну галузь комунального господарства.
Три сільські територіальні громади Полтавського району: Ковалівська, Новоселівська та Куликівська	Облаштування місць збору твердих побутових відходів та придбання контейнерів для сміття на території трьох сільських громад Полтавського району	Покращення санітарного стану сільських населених пунктів, облаштування майданчиків для розміщення контейнерів для збору сміття та встановлення цих контейнерів у відповідності до встановлених норм; визначення єдиного графіку вивезення сміття на сміттєзвалище, забезпечення підготовки будівництва сміттєсортувальної лінії; припинення процесу утворення стихійних несанкціонованих сміттєзвалищ; підвищення привабливості сільських населених пунктів Полтавського району, створення більш комфортних умов для проживання громадян; розвиток співпраці між владою та громадою, підвищення рівня свідомості населення та його відповідальності за благоустрій території; посилення ресурсної бази та спроможності місцевого комунального підприємства в наданні послуг населенню згаданих сільських громад, формування досвіду спільного утримання комунального підприємства на засадах ММС
Горошинська сільська рада, Погребняківська сільська рада, Степанівська сільська рада, Худоліївська сільська рада, Наріжанська сільська рада, Оболонська сільська рада та Іванівська сільська рада	Оновлення пожежної інфраструктури (на базі с. Оболонь Полтавської області) (Семенівський район)	Оновлення муніципальної пожежної частини (шляхом об'єднання зусиль семи територіальних громад Семенівського району); розробка спільної міжмуніципальної стратегії розвитку пожежної охорони, ліквідації надзвичайних ситуацій; широка просвіта громадян, вироблення культури щодо охорони навколишнього середовища та поводження з вогнем; утворення нових робочих місць, формування в мешканців територіальних громад більшої впевненості щодо можливостей ефективного захисту свого життя, майна від пожеж.

Таблиця 3

Капітальні інвестиції у сферу постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря та водопостачання; каналізація, поводження з відходами [15]

Рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Капітальні інвестиції постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря, тис. грн.	9279,9	13475,1	25381,8	29309,5	22895	21347,2	30733,5
Капітальні інвестиції водопостачання; каналізація, поводження з відходами, тис. грн.	691,5	991,7	1646,3	1921,9	862	1623,4	2251,2

ту та принцип об'єднання опираються на моделі регіоналізації. Спільні комунальні підприємства посідають важливу роль у

кластеризації віддалених малих міст, набуває значення «функціональна регіоналізація» – створення та керування малими

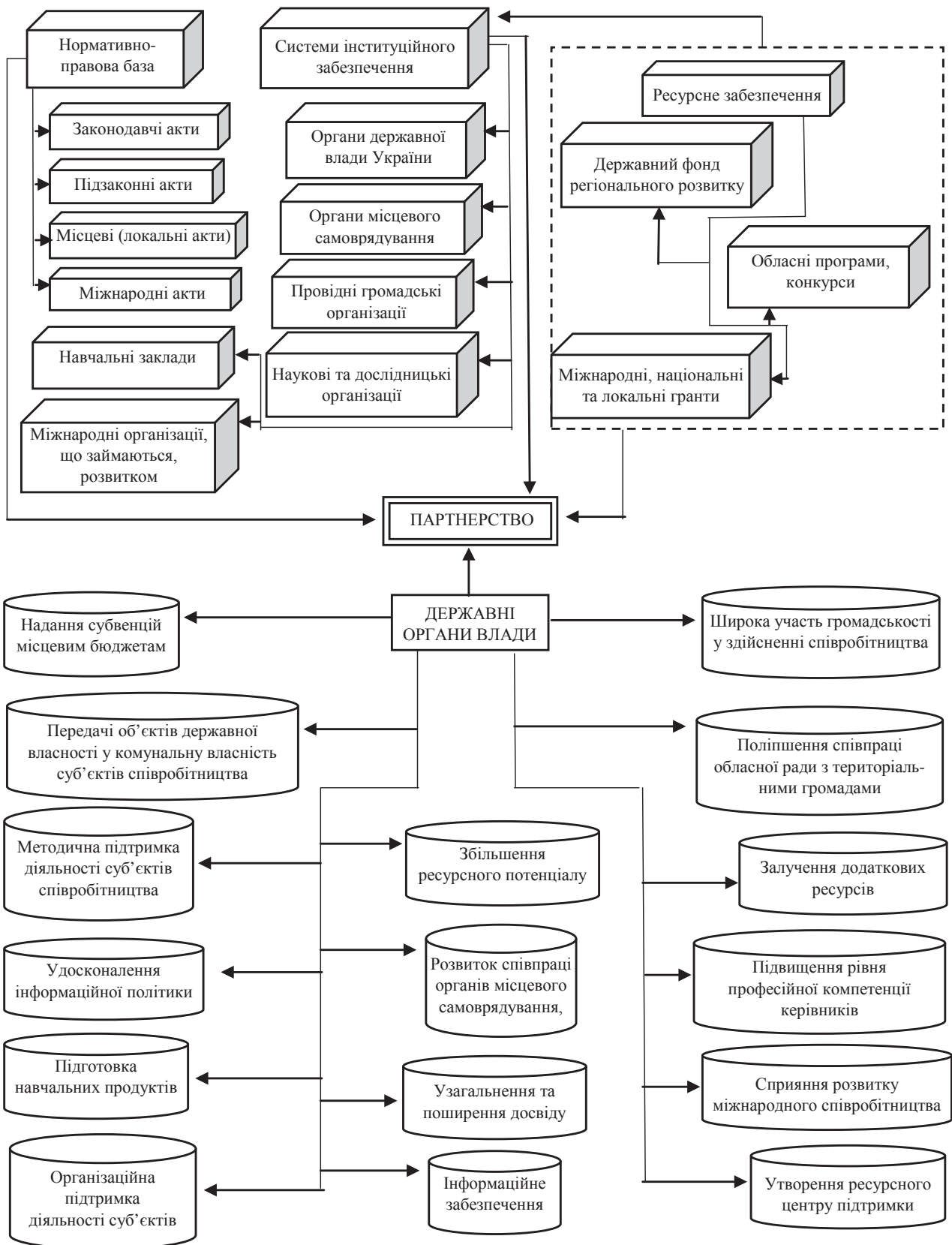


Рис. 2. Механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство

приватними підприємствами, муніципальними компаніями і створення регіональних організацій, що будуть надавати певні технічні послуги, такі як послуги з проведення лабораторних досліджень, експертні знання, виявлення витоків і аналогічні послуги [11].

Також вельми важливим досвідом співробітництва між територіальними громадами в реалізації спільних комунальних підприємств є створення зон обслуговування для укладення договорів – реалізація даної ідеї була застосована об'єднанням малих міст. Значну роль відводять місцевим префектам, що мають повноваження створити та затвердити агреговану структуру та форму власності. Під час створення спільних установ префекти застосовували принцип «територіальної спадкоємності», згідно з яким комунальні підприємства утворюються на основі географічної границі [12]. Тому імплементація досвіду європейських держав повинна спиратися на демографічні, географічні, соціально-економічні особливості територіальних громад [13]. Після аналізу досвіду таких держав Європейського союзу, як Угорщина, Чехія та Словаччина, були створені територіальними громадами спільні установи з надання адміністративних послуг, що призвело до зменшення витрат коштів територіальних громад. Основні переваги створення спільних установ із надання адміністративних послуг – це нівеляція високої ціни на надання даних послуг за рахунок об'єднання між громадами та покращення якості послуг.

Наприклад, досвід Німеччини в питанні міжмуніципального співробітництва показав свою ефективність. Ще в 1969 році було значно знижено витрати у сфері водопостачання та забезпечення, очищення стічних вод, транспортного обслуговування. У Німеччині створені спеціальні фонди для виділення грошової підтримки проектам, що реалізують громади. Основними сферами для Німеччини у сфері територіального співробітництва є туризм, утилізація відходів, громадський порядок, пожежна безпека, бюджетне/касове управління, електронна обробка даних/спільні ІТ, РАГС, комунальні підприємства [5]. На основі джерел [1–13] було запро-

поновано механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство.

Аналізуючи вищенаведений механізм конвертації можливостей територіальних громад у спільне партнерство, слід підсумувати, що територіальне співробітництво – це цілий комплекс елементів та підходів, що реалізують можливості територіальної громади. Слід розуміти, що територіальне співробітництво опирається як на державні органи влади, так і на міжнародних партнерів. Держава хоч і надає певну незалежність територіальним громадам, але існує чітка диференціація можливостей згідно з рівнем можливостей регіону та нормативно-правовими рамками на різних рівнях влади, на які повинні спиратися територіальні громади (рис. 2).

Однак на сьогодні є проблема на фоні територіального співробітництва в рамках спільних комунальних підприємств – недостатньо ефективна система стандартів та нормативів, що, у свою чергу, негативно впливає на вдоволення потреб громади. Тому відбувається ланка таких взаємопов'язаних подій, як нестача кваліфікованих кадрів в усіх сферах територіальної громади, зокрема комунальної власності, матеріальної бази, що призводить до перекладання проблем на споживачів публічних послуг, зокрема, комунальних установ [7].

Висновки і пропозиції. Підводячи підсумок вищевикладеному матеріалу, слід зазначити, що процес децентралізації вплинув на формування ефективних соціально-економічних відносин, що приносять вигоду обом сторонам співробітництва. Одна з форм співробітництва територіальних громад у форматі спільної комунальної власності постає перед сучасним суспільством, зокрема перед кожним членом громади, як ефективний інструмент впливу на рішення територіальної громади, що повинна здійснювати заходи з управління спільною комунальною власністю для вигоди кожного члена громади.

Вдале використання інструментів зарубіжними та вітчизняними територіальними громадами з ведення територіального співробітництва свідчить про правильний вектор розвитку реформи децентралізації

управління в Україні. Повний контроль за комунальними підприємствами та значно підвищений рівень відповідальності надає змогу зрозуміти рівень ефективності впроваджуваних заходів.

Список використаної літератури:

1. Гелич А.О. Утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій як форма співробітництва територіальних громад / А.О. Гелич // Юридична Україна. – 2014. – № 10. – С. 67–71.
2. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М. : НОРМА, 2014. – С. 76–88.
3. Кочин В.В. Особливості участі публичних установ у цивільних відносинах / В.В. Кочин // Актуальні питання правового регулювання участі суб'єктів публичного права в приватних відносинах : зб. наук. пр. / НАПрН України, НДІ приватного і підприємства ; за ред. акад. НАПрН України О.Д. Крупчана, доц. О.О. Первомайського. – К. : Право України, 2013. – С. 79.
4. Жукова Н.В. Застосування механізму міжмуніципального співробітництва у процесі безпечного сталого розвитку малих міст України / Н.В. Жукова // ДВНЗ «Київський національний університет імені Вадима Гетьмана». – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <https://core.ac.uk/display/84323500>.
5. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС). Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. – Київ. 2016. – 154 с.
6. Шевердіна О.В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: правовий аналіз / О.В. Шевердіна // Юридичний науковий журнал. – 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : http://lsey.org.ua/1_2017/15.pdf.
7. Дем'янчук О.І. Механізм управління місцевими бюджетами України в умовах децентралізації / О.І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія : Економіка. – 2016. – Вип. 2. – С. 76–81. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2016_2_15.
8. Сороковський В. Рекомендації щодо визначення внесків громад-учасниць для цілей договору про співробітництво територіальних громад (у варіанті спільного фінансування комунального підприємства) / В. Сороковський, Д. Лазненко // Skat – Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : [http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Recomendacii_vnesok%20u%20dogovir%20STG_DESPRO_2016%20\(3\).pdf](http://despro.org.ua/upload/medialibrary/Recomendacii_vnesok%20u%20dogovir%20STG_DESPRO_2016%20(3).pdf).
9. Господарський кодекс України Стаття 78. Комунальні унітарні підприємства [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/436-15/page4>.
10. West K., 2007. Inter-municipal cooperation in France: Incentives, instrumentality and empty shells. In: Hulst R., van Montfort A. (eds), Intermunicipal cooperation in Europe. Springer, Dordrecht: 67–90.
11. GUIDE on the regionalization of drinking water and wastewater services [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://www.amac.md/Biblioteca/data/28/09/04/01.1.pdf>.
12. Approachesto Private Sector Participationin Water Services. Toolkit [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : <http://siteresources.worldbank.org/INTINFNETWORK/Resources/ApproachestoPrivateParticipationWaterServices.pdf>.
13. Жукова Н.В. Застосування механізму міжмуніципального співробітництва у процесі безпечного сталого розвитку малих міст України / Н.В. Жукова // Суспільство, економіка та економічна наука в ХХІ столітті : зб. матеріалів II міжнар. наук.-практ. конф., 21–22 квіт. 2017 р. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана ; редкол.: В. І. Кириленко (голова) [та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2017. – С. 194–197.
14. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС): Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. – Київ. 2016. – 154 с.
15. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу : www.ukrstat.gov.ua.

Козаченко Ю. П. Общие коммунальные предприятия комитет как путь к роста и благополучия каждого члена общества

В статье освещено законодательное поле в вопросе совместных коммунальных предприятий территориальных общин. Проведен анализ возможности установления перманентных отношений территориального сотрудничества в сфере коммунальных предприятий. Приведен пример коммунальной собственности как в Украине в целом, так и на отдельном регионе в частности. Определены основные пути совершенствования управления общей коммунальной собственностью территориальных общин, в частности городов, сел или поселков. Представлен уровень полномочий на основе нормативно-правовой базы Украины. Подчеркнуто, что уровень потенциала территориальной общины является одним из важнейших элементов системы при создании совместных учреждений, предприятий, в частности коммунальной собственности. Раскрыт и предоставлен инструментарий способности совместной деятельности общин. Указаны основные моменты реализации совместного коммунального предприятия территориальными общинами. Определен процесс реализации территориального сотрудничества между общинами, имеющими целью создание совместных коммунальных учреждений.

Ключевые слова: общие коммунальные предприятия, территориальные общины, водоснабжение, водоотведение, инвестиции.

Kozachenko Yu. Joint undertakings of territorial communities, as ways to growth and welfare of every community member

The article covers the legislative field concerning joint communal enterprises between territorial communities. The analysis of the basis for the establishment of permanent relations of territorial cooperation in the sphere of communal enterprises was conducted. An example of communal property is attracted and investigated in Ukraine as a whole and in a separate region. The main ways of improvement of management of communal property by territorial communities, in particular cities, villages or settlements, are determined. The level of authority is shown on the basis of the normative-legal base of Ukraine. It was emphasized that the level of potential of the territorial community is one of the most important elements of the system when creating joint establishments, enterprises, in particular communal property. The community capacity tool was developed and provided. The main points of realization of joint communal enterprise by territorial communities are noted. The process of realization of territorial cooperation between communities, aimed at creating joint communal institutions is outlined.

Key words: joint communal enterprises, territorial communities, water supply, drainage, investments.