

Електронний журнал «Ефективна економіка» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 975 від 11.07.2019). Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292. Ефективна економіка. 2023. № 7.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2105.2023.7.23>

УДК 334:658.1

I. В. Яковенко,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри управління,
Київський університет імені Бориса Грінченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2560-9034>*

О. В. Акіліна,

*к. е. н., доцент, доцент кафедри управління,
Київський університет імені Бориса Грінченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9968-4921>*

**НОВІ УПРАВЛІНСЬКІ ПІДХОДИ ДО ВИБОРУ
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ КОМУНАЛЬНИХ
ПІДПРИЄМСТВ В УМОВАХ ЗМІН**

I. Yakovenko,

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management,
Borys Grinchenko Kyiv University*

O. Akilina,

*PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Management,
Borys Grinchenko Kyiv University*

**NEW MANAGERIAL APPROACHES TO THE CHOICE OF
ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF MUNICIPAL
ENTERPRISES IN THE CONTEXT OF CHANGES**

В статті розглянуто головні аспекти, що обумовлюють переваги симбіозу муніципального і приватного капіталу при реорганізації закладів соціальної сфери, зокрема в освіті, медицині, соціальних послугах. На основі аналізу законодавчих актів визначено, що чинне законодавство не містить чітких норм, які б забезпечували обґрунтований механізм створення та реорганізації спільних комунальних підприємств за участю приватного капіталу. Дана оцінка можливості застосування механізму державно-приватного партнерства при створенні корпоративних закладів, заснованих на різних формах власності. Показано чому така форма не має великих перспектив у порівнянні із створенням у формі господарських товариств, зокрема враховуючи чинник майнових гарантій.

Внесено пропозиції щодо застосування механізму створення комунальних підприємств спеціального статусу – закладів соціальної сфери за участю приватного капіталу та із затвердженими інвестиційними зобов'язаннями, зокрема із встановленням розміру інвестицій, напрямів інвестування, конкретного переліку очікуваних результатів інвестування, форм контролю та перевірки виконання зобов'язань, інших параметрів.

The article discusses the main aspects that determine the benefits of the symbiosis of municipal and private capital in the reorganization of social institutions (in education, medicine, and social services). The analysis of the problem of attracting private capital to the development of communal institutions in communities, the study of legislative acts and decisions of the authorities, the study of scientific literature, expert opinions, and the author's own research have led to the following results:

Based on the analysis of legislative acts, it was determined that the current legislation does not contain clear rules that would provide a reasonable mechanism for the creation and reorganization of joint communal enterprises with the participation of private capital.

The author assesses the possibility of applying the mechanism of public-private partnership in the creation of corporate institutions based on different forms of ownership. It is shown why this form does not have great prospects compared to the creation in the form of economic partnerships, in particular, taking into account the factor of property guarantees.

The author makes proposals for applying the mechanism of creation of municipal enterprises of special status - social institutions with participation of private capital and with approved investment obligations. It is about setting the amount of investment, investment directions, a specific list of expected investment results, forms of control and verification of fulfillment of obligations, and other parameters. In particular, these may be limited liability companies. This option is positive because when establishing a business entity in this case, the purpose and subject of business activities, as well as the procedure for conducting activities, must be clearly stated. Alternatively, such organizational and legal forms as an additional liability company or a private joint-stock company may be used. The community, as a participant in the establishment of the enterprise, should determine the forms of cooperation for successful investment, its share in the investment, and participation in control measures.

Ключові слова: державно-приватне партнерство; організаційно-правова форма; приватний капітал; комунальне підприємство; соціальна сфера

Keywords: public-private partnership; legal form; private capital; Municipal Enterprise; social sphere

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одним із результатів реформи децентралізації, яка за останні роки набула інтенсивного розвитку, є передача закладів соціальної сфери – освіти, охорони здоров'я, надання соціальних послуг, тощо у повне відання та підпорядкування органам місцевого самоврядування – територіальним громадам. Паралельно із цим відбувається процес зміни організаційно-правової форми таких закладів, а саме перехід їх у статус комунальних підприємств або набуття багатьох рис, що притаманні цьому статусу. Відмічаючи в цілому позитивне значення цих процесів, слід зазначити, що для успішного розвитку соціальної сфери в громадах просте реформатування у комунальні підприємства є недостатнім. В умовах змін виникають такі проблеми як забезпечення необхідного рівня інвестування та впровадження інновацій, розширення бізнес середовища та залучення нових стейкхолдерів, створення більш

суттєвого рівня стимулів для розвитку нових видів послуг. Їх вирішення потребує застосування нових організаційно-правових форм і механізмів. Також потрібно активно залучати приватний капітал, що задіяний у цій сфері, який має достатньо міцні потужності та ресурси, управлінський досвід, широкі ділові зв'язки, в тому числі зовнішні. Тобто стоїть завдання розробки нових управлінських підходів до забезпечення функціонування закладів соціальної сфери на більш якісному рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність пошуку сучасних підходів щодо розвитку базових засад функціонування закладів соціальної сфери висвітлено у дослідженнях В. Кременя, В. Лугового, О. Топузова, В. Беха, В. Кононенка, С. Сисоевої, Т. Кравцової, О. Гавриш, О. Швердіної, Г.Попадинця, А.Гречана, Л. Бабич та багатьох інших. Водночас специфіка подальшого удосконалення організаційно-правових аспектів роботи цих установ в умовах невизначеності, яка спричинена появою нових викликів та суттєвого дефіциту ресурсів, в наслідок воєнної агресії, потребують нових управлінських підходів та принципового переосмислення.

Цілями даної статті є розробка рекомендацій щодо концептуальних підходів до удосконалення та розвитку організаційно-правових форм функціонування закладів соціальної сфери в умовах змін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток соціальної сфери в Україні потребує суттєвого рівня інвестування приватного капіталу. Практично всі галузі цієї сфери в умовах змін не можуть повноцінно розвиватись без сучасного обладнання, новітніх технологій, впровадження інноваційних досягнень. Нажаль ні держава, ні місцеве самоврядування не можуть забезпечити заклади освіти, лікарні, будинки інтернати, бібліотеки та інші установи усім необхідним, особливо вважаючи на втрати та дефіцит коштів у зв'язку із воєнним станом.

Для приватного капіталу інвестування у соціальну сферу є в цілому вигідним, враховуючи високий рівень попиту населення у послугах цієї сфери. Звичайно приватний капітал може самотійно, без участі комунальної

сфери, створювати відповідні прибуткові заклади. Проте існує цілий ряд чинників, які обумовлюють переваги симбіозу муніципального і приватного.

Для комунальних підприємств соціального профілю можна виділити низку переваг участі в їх діяльності приватного капіталу (див. рис. 1)

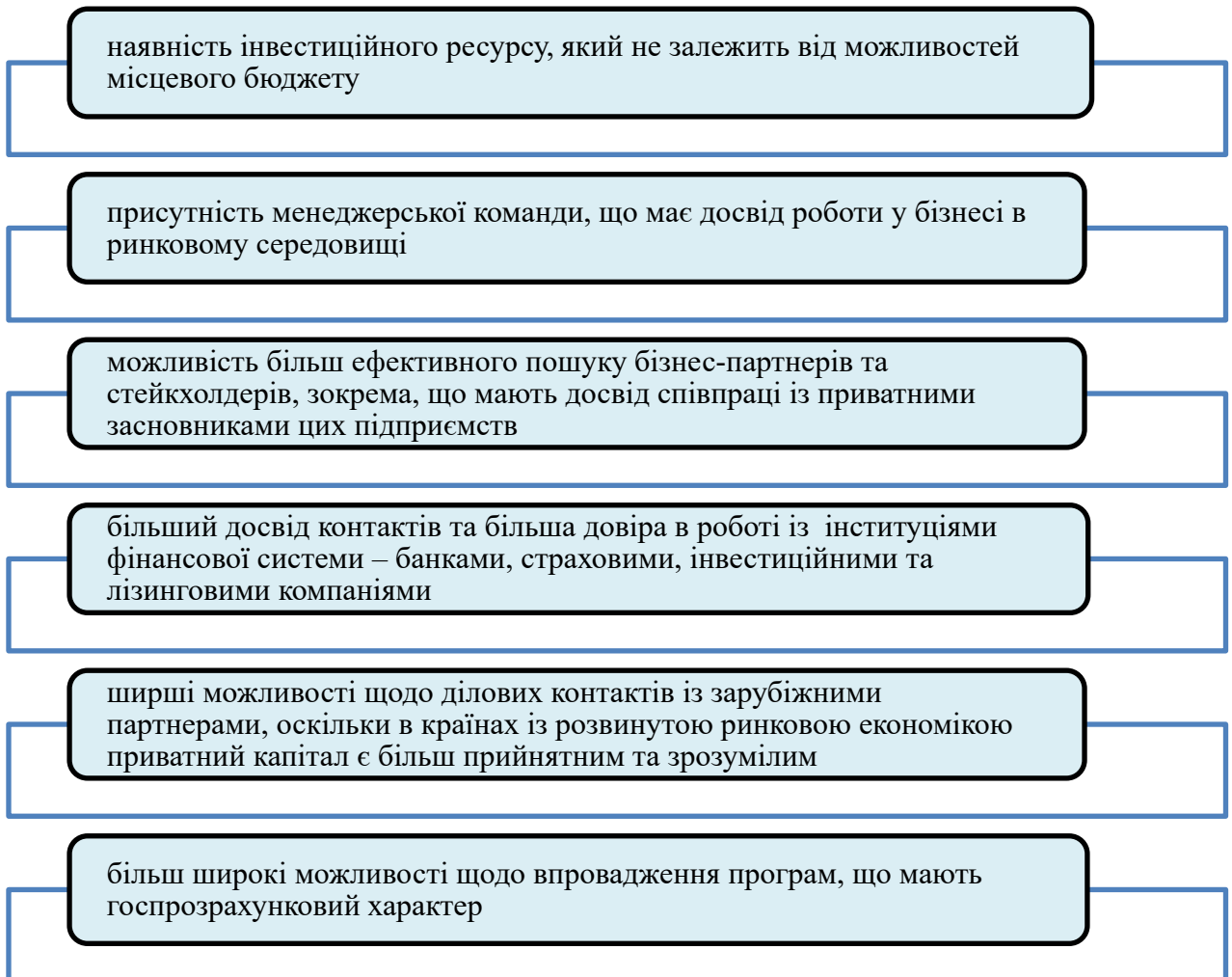


Рис 1. Переваги симбіозу муніципального та приватного для комунальних підприємств

Джерело: створено авторами

З іншого боку для приватного бізнесу участь представників громад та комунальної власності також надає певні переваги (див. рис. 2)

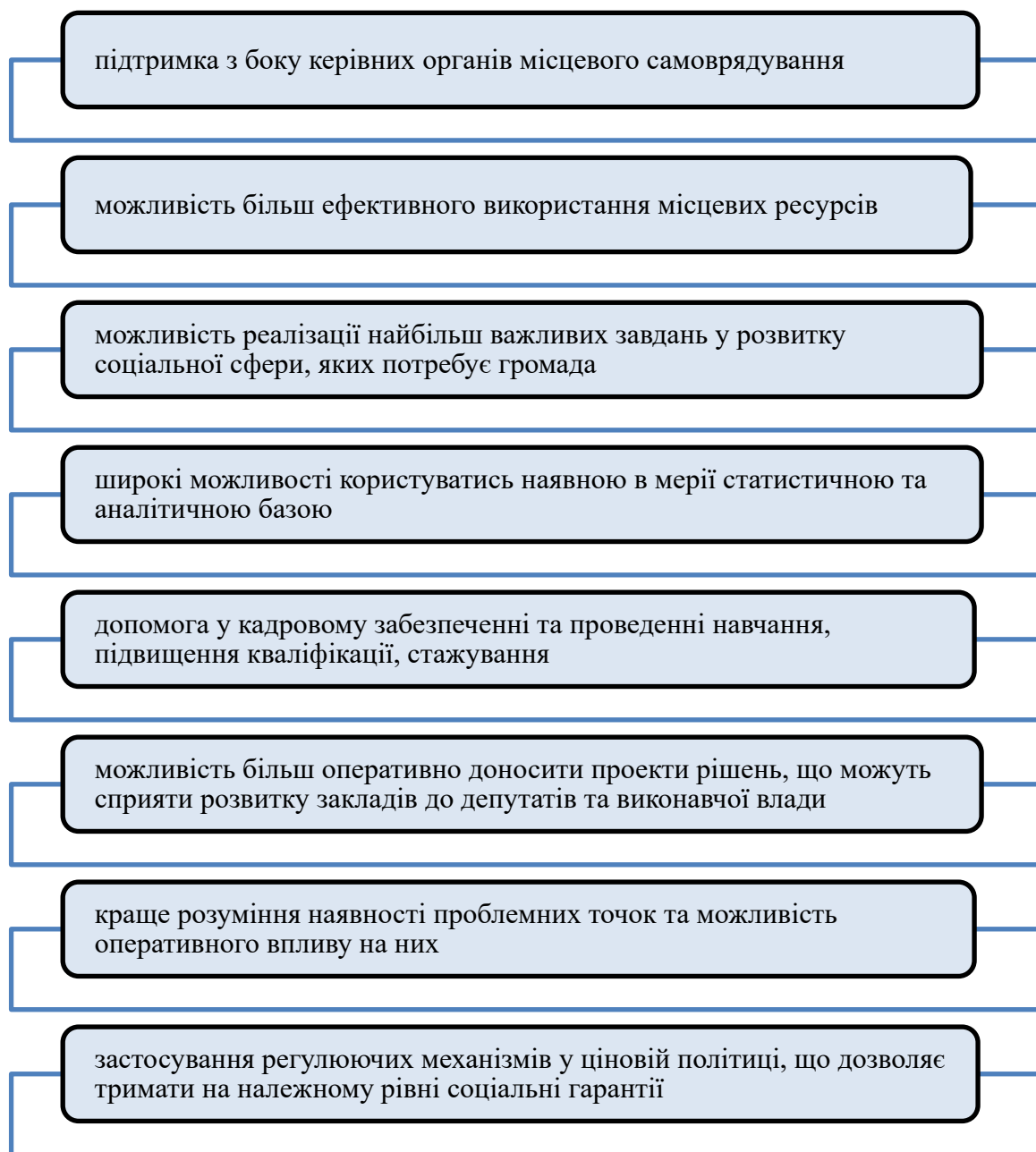


Рис 2. Переваги симбіозу муніципального та приватного для бізнесу

Джерело: створено авторами

Щоб реалізувати ці переваги необхідно запропонувати такі організаційно-правові форми, які б були вигідні для приватного сектору з одного боку і не виходили за рамки законодавчого поля та не порушували права територіальних громад з іншого. Тобто необхідно щоб процес інвестування приватного капіталу у розвиток закладів соціальної сфери в територіальних громадах спирався на необхідну правову базу, що передбачена законодавством України. Можливо також внесення змін у

законодавство в разі, якщо є потреба у його осучасненні відповідно до потреб та викликів теперішнього часу.

Нажаль аналіз діючого законодавства не дає можливості чітко окреслити таку правову базу, на основі якої можна будувати нові механізми та конструкції. В цьому відношенні важливо подивитись, що передбачає чинне законодавство стосовно можливості об'єднання власності комунальної та приватної сфери. У п. 1 Статті 63 Господарського кодексу України серед видів підприємств залежно від форм власності виділено «підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності)» [1]. А в п. 5 цієї Статті зазначено, що «корпоративне підприємство утворюється, як правило, 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. Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб» [1]. Тобто Господарський кодекс передбачає створення спільних підприємств на базі об'єднання різних форм власності. Крім того, можливе створення корпоративних підприємств у вигляді господарських товариств на основі об'єднання майна.

Якщо взяти спеціальні закони по різних сферах діяльності, то тут дуже мало конкретності і чіткого розуміння для побудови нових організаційно-правових форм. Так в Законі України «Про освіту» у статті 22 «Організаційно-правовий статус закладів освіти» сказано, що заклад освіти залежно від засновника може діяти як державний, комунальний, приватний чи корпоративний. «Статус корпоративного має заклад ... заснований кількома суб'єктами різних форм власності на засадах державно-приватного партнерства, особливості управління яким визначаються засновницьким

договором і статутом, у якому, зокрема, можуть визначатися питання управління рухомим і нерухомим майном» [2]. Функціонування у статусі корпоративного закладу передбачає також Закон України «Про повну загальну середню освіту», де у статті 31 зазначено, що «заклад загальної середньої освіти залежно від засновника може бути:... корпоративним – заснованим шляхом укладення засновницького договору кількома засновниками різних форм власності на засадах державно-приватного партнерства» [3].

Тобто освітнє законодавство допускає функціонування закладів в корпоративній організаційно-правовій формі, але чомусь звужує таке функціонування тільки в разі укладання договору державно-приватного партнерства. Враховуючи недостатню досконалість законодавства про державно-приватне партнерство, а також відсутність практичного досвіду реалізації такого партнерства в громадах, можна прийти до висновку, що на теперішній час не має реальних механізмів створення закладів за участю комунальної власності та приватного капіталу в освіті.

Не краще відпрацьоване правове поле в системі охорони здоров'я. В медичному законодавстві, зокрема в Законі України «Основи законодавства про охорону здоров'я» (стаття 16) зазначено, що «залежно від форми власності заклади охорони здоров'я утворюються та функціонують як державні, комунальні, приватні чи засновані на змішаній формі власності» [4]. В той же час окрім цієї загальної норми відсутнє будь-яке тлумачення форм реалізації положення про змішану форму власності, що не дає можливості запровадити чіткий алгоритм створення закладів де би поєднувалась комунальна і приватна власність.

Що стосується надання соціальних послуг, то Закон України «Про соціальні послуги» [5] взагалі не виділяє для надавачів цих послуг ніякі інші форми крім тих, хто належить до державного, комунального або недержавного секторів. Тобто функціонування таких надавачів у формах, де поєднується комунальна і приватна власність не передбачається.

Таким чином спеціальний механізм створення спільних підприємств за участю приватного капіталу на базі суб'єктів комунальної власності у чинному законодавстві не передбачений. При цьому у Статті 24 Господарського кодексу України існує засторога, що «суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів» [1]. За цієї норми приватний капітал не може розраховувати на контрольний пакет акцій у спільних підприємствах у комунальному секторі, що у більшості випадків обмежує його зацікавленість у таких заходах.

На нашу думку зазначена проблема може бути вирішена через внесення змін у чинне законодавство щодо можливості створення комунальних підприємств спеціального статусу – закладів соціальної сфери за участю приватного капіталу та із затвердженими інвестиційними зобов'язаннями. Тобто в разі якщо буде домовленість між комунальним сектором громади та приватним інвестором щодо створення спільного підприємства, то повинна бути унормована певна кількість важливих питань (див. рис.3).

Організаційно-правова форма може бути різною при утворенні таких спільних підприємств. Наприклад, товариства з обмеженою відповідальністю, які можуть створюватися та діяти на підставі модельного статуту, затвердженого Кабінетом Міністрів України [6], що після його прийняття учасниками стає установчим документом. Такий варіант є позитивним тому, що при створенні суб'єкту господарювання у цьому випадку має бути чітко вказано мету і предмет господарської діяльності, порядок провадження діяльності. Тим самим фактично чітко фіксуються зобов'язання щодо своєї діяльності, що дає певні гарантії із забезпечення надання послуг необхідних жителям громади. Також на користь такої форми

є те, що процес створення, реєстрації, управління буде набагато простішим ніж в разі створення у формі приватного акціонерного товариства.

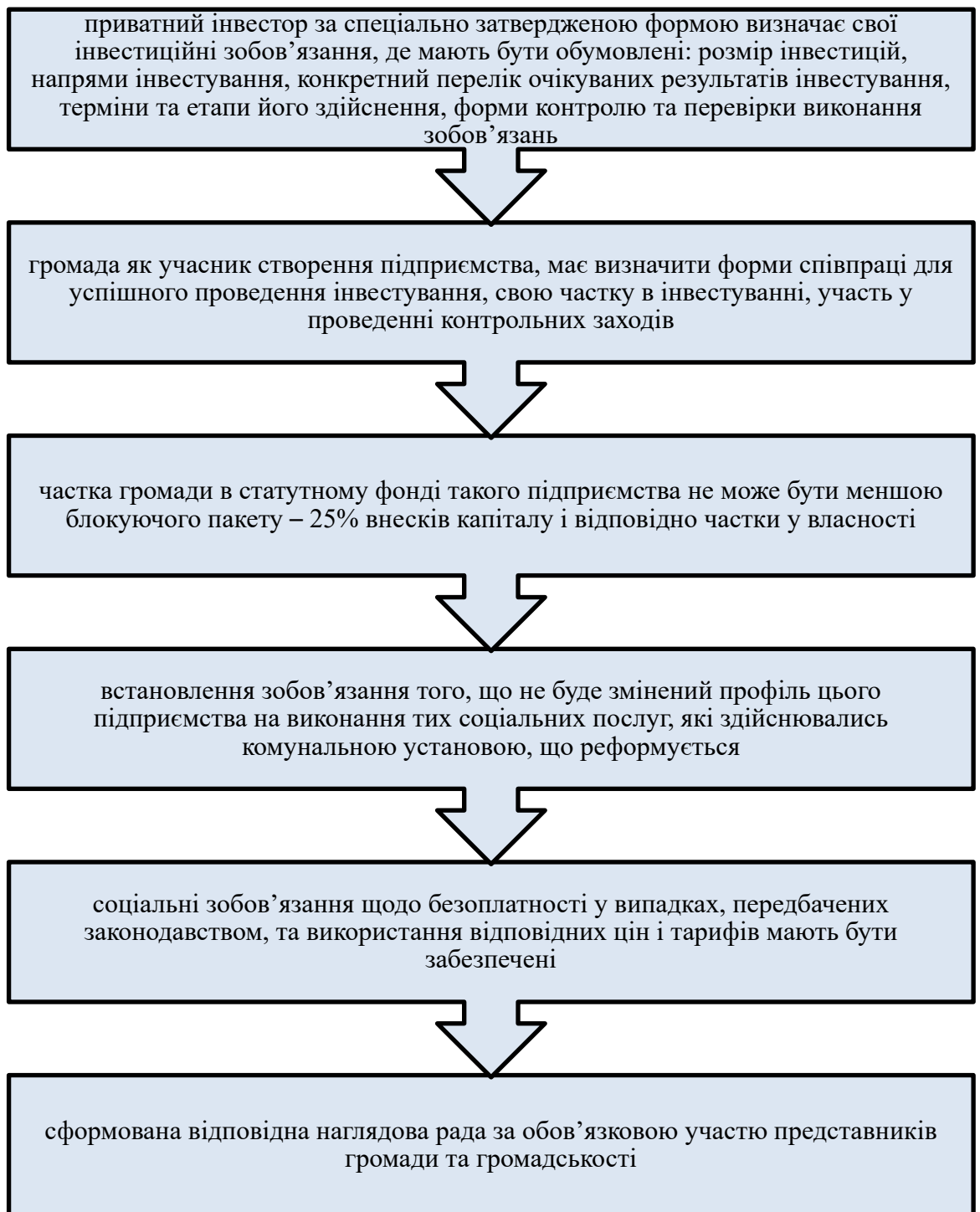


Рис. 3. Умови створення комунальних підприємств спеціального статусу

Джерело: створено авторами

В іншому варіанті можуть бути використані такі організаційно-правові форми як товариство із додатковою відповідальністю або приватне акціонерне товариство. У випадку товариства із додатковою відповідальністю ця додаткова відповідальність може бути покладена на сторону приватного інвестора, враховуючи те, що ризик виконання зобов'язань може напряду залежати від характеру інвестування з боку такого інвестора.

У випадку приватного акціонерного товариства права та головні складові участі приватного інвестора будуть більше захищені ніж при застосуванні такої форми як товариство з обмеженою відповідальністю, особливо в разі, якщо громада захоче припинити цей проект.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

Періодично піднімається питання щодо застосування механізму державно-приватного партнерства коли діючий комунальний заклад підписує угоду із приватною структурою щодо спільного фінансування тих чи інших інвестиційних проектів або спільної діяльності у цьому напрямку. Як зазначалося вище освітнє законодавство передбачає створення корпоративних закладів, започаткованих засновниками різних форм власності на засадах державно-приватного партнерства. Теоретично такий підхід є можливим. В той же час пройшло вже більше п'яти років після прийняття відповідного законодавства у сфері освіти, а практичних результатів щодо впровадження державно-приватного партнерства фактично не має. На нашу думку проблема закладена в самому законодавстві про державно-приватне партнерство. Воно більш «схильне» до однієї із сторін – державного (або комунального) партнера і менше відповідає інтересам приватної сторони. В першу чергу це стосується власності на майно, що створене за період партнерства в результаті спільної діяльності. Очевидно, що основним інвестором тут є приватний партнер. Але чинне законодавство позбавляє приватного партнера права на отримання цього майна собі повністю або частково у власність. Нове обладнання, технології, інші

матеріальні засоби залишаються після закінчення договору у власності держави або громади. Такий порядок ще може бути прийнятним у високоприбуткових галузях (наприклад, у видобутку корисних копалин), тоді приватний партнер може компенсувати відсутність власності великими доходами. В соціальній сфері, зокрема в освіті, висока прибутковість малоімовірна і тому приватний інвестор, здійснюючи інвестування без можливості отримати собі хоча б частину нової власності, не бачить зиску від такого партнерства. Тому участь приватного партнера більш обґрунтованою може бути на засадах створення господарських товариств, де майнові питання вирішуються із гарантіями його вигоди. Нами пропонується застосування механізму створення комунальних підприємств спеціального статусу – закладів соціальної сфери за участю приватного капіталу та із затвердженими інвестиційними зобов'язаннями. Зокрема, це можуть бути товариства з обмеженою відповідальністю, товариства із додатковою відповідальністю або приватні акціонерні товариства.

Література

1. Господарський кодекс України. 2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#n2>
2. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
3. Про повну загальну середню освіту: Закон України від 16.01.2020 № 463-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/463-20#Text>
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
5. Про соціальні послуги: Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>

6. Деякі питання дерегуляції господарської діяльності: Постанова КМУ від 27.03.2019 № 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2019-%D0%BF#Text>

7. Гавриш О.М., Пильнова В.П., Пісковець О.В. Інноваціне підприємство: сутність, значення та проблеми в сучасних умовах функціонування. *Економіка та держава*. 2020. № 12. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.economy.in.ua/pdf/12_2020/21.pdf

8. Ільч Л.М., Яковенко І.В., Акіліна О. В. Модернізація системи управління соціальною сферою в умовах реформи децентралізації. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2021. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=9&y=2021>

9. Попадинець Г. Особливості правового статусу суб'єктів господарювання в сфері господарських правовідносин. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 2018. №2. Том 1. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://apnl.dnu.in.ua/2_2018/to_m_1/11.pdf

References

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), “Economic Code of Ukraine”, available at: [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#n2) (Accessed 10 June 2023).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On Education”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (Accessed 10 June 2023).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine “On complete general secondary education”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/463-20?lang=uk#Text> (Accessed 10 June 2023).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine “Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Healthcare”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (Accessed 12 June 2023).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine “On social services”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text> (Accessed 12 June 2023).

6. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), The Resolution “Some issues of deregulation of economic activity”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2019-%D0%BF#Text> (Accessed 12 June 2023).

7. Havrysh, O. Pylnova, V. and Piskovets, O. (2020), “Innovative entrepreneurship: essence, meaning and problems in the modern conditions of functioning”, *Economy and the state*, vol. 12, available at: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://www.economy.in.ua/pdf/12_2020/21.pdf (Accessed 12 June 2023).

8. Il'ich, L.M. Yakovenko, I.V. and Akilina, O.V. (2021), “Modernization of the social sphere management system in the conditions of decentralization”, *Electronic scientific journal “Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok”*, vol.9, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=9&y=2021> (Accessed 12 June 2023).

9. Popadinets, H. (2018), “Features of the legal status of subjects of economic activity in the economic legal relations”, *Actual problems of native jurisprudence*, vol.2 (1), available at: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://apnl.dnu.in.ua/2_2018/to_m_1/11.pdf (Accessed 12 June 2023).

Стаття надійшла до редакції 23.06.2023 р.