

5. Дегтярев Н.И. Особенности инвентаризации, оценки и учета объектов жилищно-коммунального хозяйства в рыночных условиях // Материалы Всеукр. науч.-практ. конф. «Проблемы реализации реформирования отрасли жилищно-коммунального хозяйства». – Харьков, 2003. – С.163-165.

6. Трояновский В.М. Математическое моделирование в менеджменте. – М.: РДЛ, 2002. – 480 с.

7. Кальберг Конрад. Бизнес-анализ с помощью EXCEL: Пер. с англ. – М.: Вильямс, 2002. – 170 с.

Отримано 05.09.2011

УДК 35.073.513.1/2

Т.Д. ТАУКЕШЕВА, канд. екон. наук

Департамент бюджету і фінансів Харківської міської ради

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Висвітлюються проблеми забезпечення бюджетного фінансування органів самоорганізації населення (ОСН), що зумовлені необхідністю створення механізму бюджетного фінансування різних видів ОСН, контролю за їх фінансовою діяльністю, правового врегулювання питань статусу їх неприбутковості.

Освещаются проблемы обеспечения бюджетного финансирования органов самоорганизации населения (ОСН), обусловленные необходимостью создания механизма бюджетного финансирования различных видов ОСН, контроля за их финансовой деятельностью, правового регулирования вопросов о статусе их неприбыльности.

Solving problem of budget financing provision of population self-organization bodies (PSB) is caused by necessity of creating mechanism of budget financing for different kinds of PSB, controlling their financial activity, legal regulating the issue of their unprofitable status.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи самоорганізації населення, бюджетне фінансування.

Одним із конституційних інститутів сучасного етапу розвитку системи місцевого самоврядування в Україні виступають органи самоорганізації населення (ОСН), діяльність яких характеризується проблематикою функціонування в практичній сфері.

Питання матеріально-фінансового забезпечення ОСН складає окрему проблему, вирішення якої потребує удосконалення нормативно-законодавчої бази, державно-управлінських відносин, науково-методологічного забезпечення та практичного застосування.

Актуальність проблеми, що висвітлюється в даній роботі, зумовлена необхідністю створення механізму бюджетного фінансування різних видів ОСН, контролю за їх фінансовою діяльністю, правового врегулювання питань статусу їх неприбутковості.

Правовий статус ОСН, деякі аспекти їх діяльності, форми взаємодії з органами місцевого самоврядування розглянуто в роботах [7-9],

які пов'язують участь жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення з подальшим розвитком всієї системи місцевого самоврядування в Україні та місцевої демократії.

Науковці та дослідники у вищевказаних роботах окреслили певні напрямки наукового пошуку в умовах подальшого розвитку місцевого самоврядування і громадського суспільства, проте недостатньо дослідженими залишаються питання бюджетного фінансування ОСН, що підкреслює актуальність теми дослідження.

Метою статті є аналіз нормативно-правових засад фінансово-економічної основи ОСН, висвітлення існуючих проблем та особливостей їх бюджетного фінансування.

Конституційний акцент створення ОСН гарантується через реалізацію основних положень, визначених Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення». Основними завданнями ОСН є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції України і законів України, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [1].

При цьому, фінансовою основою діяльності ОСН виступають «кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих ОСН повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством. Матеріальною основою діяльності ОСН є майно, передане йому в оперативне управління» [1].

Концептуальні орієнтири державної політики щодо використання бюджетних фінансових ресурсів і майна передбачають, що з місцевого бюджету ОСН отримує кошти для фінансування діяльності, пов'язаної з виконанням власних та делегованих повноважень. Майно, яке перебуває в оперативному управлінні, використовується з метою, що визначена відповідною радою.

Добровільні внески фізичних і юридичних осіб можуть здійснюватися у формі добровільного пожертвування як одноразова чи систематична фінансова або матеріальна допомога, фінансування конкретних програм, дарування або безоплатне використання об'єктів власності, надання безпосередньо допомоги особистою працею, послугами чи передачею результатів особистої творчої діяльності тощо.

Позабюджетні кошти ОСН використовує на потреби, які визначає самостійно на підставі власних рішень.

Таким чином, існуюча законодавча база де-юре гарантує ОСН фінансову та матеріальну основи функціонування. Але, підзаконними актами механізм передачі ОСН фінансів та майна не визначений. Фінансування діяльності виконання ОСН власних та делегованих повноважень не має розповсюдженого практичного досвіду. Позабюджетні кошти на вирішення місцевих програм ОСН не залучаються.

Спробу усунути недосконалість певних аспектів чинного законодавства на локальному рівні було здійснено багатьма суб'єктами місцевого самоврядування, які шляхом прийняття нормативно-правових актів (статутів територіальних громад, положень про ОСН та порядок їх легалізації, програм розвитку ОСН та спеціальних рішень про надання їм повноважень, умови оплати праці посадових осіб, що працюють на постійній основі тощо) намагались створити дієву систему функціонування ОСН.

З огляду на аспекти фінансово-економічних основ функціонування ОСН цікавими є напрацювання великих міст країни – Одеси, Києва, Харкова.

Одеською міською радою та її виконавчими органами було прийнято ряд локальних актів, спрямованих на практичне вирішення питань діяльності ОСН, зокрема:

- про встановлення пільгової орендної плати у розмірі 1 гривня на рік за займані ОСН приміщення у спорудах та будівлях, що знаходяться у комунальній власності;
- про регулярне виділення бюджетних коштів для реалізації зареєстрованими ОСН власних повноважень;
- про механізм наділення ОСН міста Одеси окремими повноваженнями міськради, передачі фінансів і майна.

При цьому, прийняте Одеською міською радою рішення «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеса окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна», в якому детально викладено механізм наділення ОСН фінансами та майном на основі укладання спеціальних договорів, на практиці залишається нереалізованим [2].

Фінансування діяльності ОСН Київською міською державною адміністрацією здійснюється відповідно до Програми сприяння місцевому самоврядуванню, підтримки діяльності органів самоорганізації населення та місцевих ініціатив у м.Києві на 2007-2011 рр. На підставі зазначеної Програми та інших законодавчих актів Київською міською радою прийнято рішення «Про рекомендації щодо умов оплати праці посадових осіб органів самоорганізації населення у м.Києві», яким рекомендовано ОСН, зареєстрованим у м.Києві, встановлювати

за рішенням зборів (конференції) їх керівникам і секретарям, що працюють на постійній основі, умови оплати праці залежно від їх видів. Керівникам та секретарям комітету району в місті, комітету мікрорайону оплата праці встановлюється на рівні посадового окладу головного та провідного спеціалістів районної у м.Києві державної адміністрації; вуличного, квартального комітетів – на рівні посадового окладу спеціаліста 1 та 11 категорії районної у м.Києві державної адміністрації; будинкового комітету – на рівні спеціаліста 11 категорії районної у м.Києві державної адміністрації (тільки керівнику) [3].

Крім того, рекомендаціями передбачено встановлення надбавок (за винятком доплати за ранг), доплат та матеріального стимулювання посадових осіб органів самоорганізації населення відповідно до діючого законодавства за погодженням з відповідною радою та головним розпорядником коштів [3].

Серед позитивних новацій нормативно-правових актів місцевих органів влади заслуговує на увагу Порядок використання коштів, передбачених у бюджеті м.Харкова органам самоорганізації населення на здійснення повноважень, затверджений Харківською міською радою. Цей місцевий акт є підставою для отримання та напрямів використання бюджетних коштів ОСН, встановлення розміру та умов матеріального заохочення його працівників, які працюють на постійній основі. Розмір матеріального заохочення працівників ОСН встановлюється диференційовано виходячи з кількості мешканців, які на законних підставах проживають на відповідній території та розміру мінімальної заробітної плати, яка діє на момент здійснення матеріального заохочення згідно з діючим законодавством (таблиця) [4].

Показники

для визначення розміру матеріального заохочення працівників органу самоорганізації населення залежно від кількості мешканців, які на законних підставах проживають на відповідній території

Кількість мешканців, які на законних підставах проживають на відповідній території, осіб	Кратність до мінімальної заробітної плати, яка діє на момент здійснення матеріального заохочення згідно з діючим законодавством
До 500	до 0,5
Від 501 до 1500	до 0,6
Від 1501 до 2500	до 0,7
Від 2501 до 3500	до 0,8
Від 3501 до 4000	до 0,9
Понад 4001	до 1

Аналіз регламентації бюджетного фінансування ОСН на локальному рівні дозволяє відмітити наявність вагомих недоліків

національного законодавства, які гальмують розвиток місцевої демократії, зокрема:

- існуюча законодавча база не закріплює чітких повноважень органів місцевого самоврядування з контролю за фінансовою діяльністю ОСН, місцеві акти переважно цитують основні положення діючого законодавства з цього питання;

- відсутній перелік делегованих повноважень ОСН та порядок передачі бюджетних коштів на виконання ОСН власних та делегованих повноважень;

- не визначені умови та розмір оплати праці працівників, які працюють на постійній основі;

- не врегульовано режим взаємовідносин та фінансування різних видів ОСН в межах територіальної громади;

- не вирішено питання оподаткування та правового статусу майна, що належить або знаходиться у користуванні ОСН.

В контексті визначеної мети дослідження слід зазначити, що згідно діючого законодавства (Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») ОСН виступають суб'єктами системи місцевого самоврядування, які самостійно або під відповідальність органів самоврядування вирішують питання місцевого значення [5]. Створення, організація та діяльність ОСН базується на загальних принципах місцевого самоврядування – принципі територіальності, виборності, підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед громадянами, які обрали цей орган [1].

З огляду на належність ОСН до системи місцевого самоврядування стає очевидним відтворення певних механізмів, що забезпечують формування фінансової та матеріальної основи їх діяльності як суб'єкту системи місцевого самоврядування. Визначальним в цьому стає створення дієвого правового механізму бюджетного фінансування, формування державно-управлінського механізму управління та науково-методичне забезпечення діяльності.

Підґрунтям створення правового механізму бюджетного фінансування ОСН є удосконалення законодавчої бази, яка передбачала б здійснення органами місцевого самоврядування заходів, спрямованих на формування повноцінних бюджетів ОСН.

В Бюджетному кодексі України доцільно визначити термін «бюджет органу самоорганізації населення», зміст якого полягає у розгляді ОСН як активного автономного суб'єкту системи місцевого самоврядування, який через механізм залучення (представництво в дорадчих та виконавчих органах місцевого самоврядування) та механізм участі (особистої зацікавленості, ініціативи, активності тощо)

виконує власні та делеговані повноваження та отримує на це бюджетні кошти. Цим законодавчим актом необхідно передбачити норму, яка б надавала можливість здійснювати передачу відповідною радою своїх повноважень, майна та фінансів ОСН на підставі окремої угоди, а також врахувати принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності ОСН перед відповідними радами та їх виконавчими органами.

Наступним напрямком корегування законодавства є внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» з питань удосконалення реєстраційно-легалізаційної процедури та встановлення єдиної форми легалізації – реєстрації ОСН з набуттям статусу юридичної особи. Така норма дає можливість забезпечити організаційну та фінансову самостійність ОСН, вступати у договірні відносини з іншими підприємствами та організаціями, укладати угоди щодо одержання окремих повноважень органів місцевого самоврядування, прийняття до оперативного управління майна комунальної власності, отримання бюджетних коштів тощо. Крім того, необхідно розробити обґрунтовані рекомендації щодо формування кошторису витрат на виконання ОСН власних та делегованих повноважень (із застосуванням підходів фінансування за можливостями бюджету або фінансування повноважень за визначеними нормативами), чітко прописати типовий перелік повноважень, які можуть передаватися ОСН, визначити організаційно-правові норми взаємовідносин різних видів ОСН, які співіснують на одній території та відпрацювати алгоритм розподілу їх повноважень та фінансування.

Неоднорідність муніципальної практики регулювання питання оплати праці керівників та секретарів потребує розробки типової функціональної структури ОСН мікрорайонного, селищного, квартального, домового рівня, механізму розмежування повноважень між ними, застосування єдиної схеми посадових окладів керівникам та секретарям ОСН, які за рішенням зборів (конференції) ОСН працюють на постійній основі. Тому, доцільним вважається внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. №268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, суддів та інших органів» або прийняття окремого нормативно-правового акту з цього питання.

Проблемним питанням у практиці фінансування ОСН є неврегульованість статусу їх неприбутковості. Податковий Кодекс України відносить до неприбуткових організацій лише «органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» [6].

ОСН створюються за ініціативою фізичних осіб, тому державна податкова служба не вважає їх неприбутковими організаціями. Виходячи з цього, легалізація ОСН на практиці, як правило, здійснюється шляхом повідомлення, тобто без набуття статусу юридичної особи, що є одним із стримуючих факторів формування фінансових інститутів (самостійного бюджету, кредитних коштів, трансфертів та ін.) забезпечення їх діяльності. Для вирішення цього питання пропонується Законом України «Про органи самоорганізації населення» передбачити неприбутковий статус ОСН та внести відповідні зміни до діючого законодавства з питань оподаткування.

Таким чином, у сфері самоорганізації населення відсутня система правових норм, що покликана врегулювати проблему бюджетного фінансування, яка існує на практиці у взаємовідносинах між ОСН та місцевими радами. Виходячи з сучасних реалій та особливостей, місцеві ради на локальному рівні вимушені шляхом створення власної нормативної бази здійснювати регламентацію зазначених питань. Органами місцевого самоврядування прийнято ряд актів, спрямованих на розробку та практичне впровадження механізму делегування ОСН власних повноважень та методик їх фінансування, але ці акти залишили неврегульованими моменти, що не прописані діючим законодавством. Новий зміст нормативно-правових актів та наявність науково обґрунтованих рекомендацій з питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення ОСН дозволить забезпечити реальні можливості участі громадян у вирішенні соціальних проблем, налагодити більш конструктивну співпрацю між ОСН і територіальною громадою, підвищити ефективність та результативність бюджетного фінансування ОСН.

Виходячи з вищеозначених проблем, подальшого дослідження потребує вивчення питання щодо фінансової самостійності ОСН, створення в їх структурі фінансових інститутів та формування фінансових ресурсів їх доходів.

1. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 №2625-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – №48, ст.254. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

2. Рішення Одеської міської ради «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеса окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна» від 15.06.2004р. №2683-IV. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua>.

3. Рішення Київської міської ради «Про рекомендації щодо умов оплати праці посадових осіб органів самоорганізації населення у м.Києві» від 02.02.2006р. №99/3190 –. Режим доступу: <http://www.google.com.ua>.

4. Рішення Харківської міської ради «Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення у м.Харкові» від 23.012.2009р. №364/09 (зі змінами). – Режим

доступу: <http://www.google.com.ua>.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – №24, ст.170. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

6. Податковий Кодекс України від 02.12.2010 №2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – №13-14, №15-16, №17, ст.112. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Дробот І. Роль самоорганізації населення в гарантуванні місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С.М. Сergygin (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2006. – №3 (25). – С.228-240.

8. Здіорук О. Можливості впливу органів самоорганізації населення на вирішення проблем місцевого розвитку / О. Здіорук. – Режим доступу: www.old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/20.html.

9. Проценко Т. Деякі організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення / Т. Проценко. – Режим доступу: www.LawSchool.lviv.ua.

Отримано 02.09.2011

УДК 336.7 : 657.6

В.І.ПІТЯЄВ, канд. екон. наук, Н.С.ГЕТАЛО

Харківська національна академія міського господарства

ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ – АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Розглядаються проблемні питання енергозбереження в житлово-комунальному господарстві. Підкреслюється важливість системного проведення енергоаудиту на підприємствах галузі.

Рассматриваются проблемные вопросы энергосбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве. Подчеркивается важность системного проведения энергоаудита на предприятиях отрасли.

We examine power-saving problems in housing and communal services. We stress on importance of a system energyefficient audit of industrial sector.

Ключові слова: енергозбереження, житлово-комунальне господарство, собівартість, витрати електроенергії, аудит, ефективність.

Структура собівартості на підприємствах житлово-комунального господарства значно відрізняється від промислових. Наведені в таблиці дані свідчать, що в затратах комунальних підприємств майже відсутні витрати на сировину й основні матеріали, але більша половина собівартості складає сплата за електро-, теплоенергію та газ. Значно менше (в 2 рази) доля витрат на допоміжні матеріали, що свідчить про підвищення фондоємкості комунальних підприємств.

Згідно з офіційними статистичними даними, житлово-комунальне господарство споживає 30% енергоресурсів [1]. Тільки на експлуатацію житлових будинків щорічно витрачається 10 млрд. кВт/год. електроенергії. При цьому витрати енергоносіїв на одиницю