

*На правах рукописи*

Козлова Светлана Борисовна

**ФИНАНСИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНО-  
КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА  
В УСЛОВИЯХ ЕГО РЕФОРМИРОВАНИЯ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат  
диссертации на соискание ученой  
степени кандидата экономических наук

Москва  
2012

Работа выполнена на кафедре «Финансовый менеджмент» ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель: кандидат экономических наук, доцент  
**Мингалиев Камиль Нарзаватович**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
**Ефимова Светлана Борисовна**  
ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный социально-экономический университет»,  
заведующий кафедрой анализа хозяйственной деятельности и аудита

доктор экономических наук, доцент  
**Закутнев Сергей Евгеньевич**  
ФГБОУ ВПО «Военный университет»,  
профессор кафедры управления финансово-экономической деятельностью и контроля

Ведущая организация: **ФГОБУ ВПО «Всероссийская государственная налоговая академия Министерства финансов Российской Федерации»**

Защита состоится «17» мая 2012 г. в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 505.001.02 на базе ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский пр-т, д. 49, ауд. 406, Москва, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 49, комн. 203, Москва, 125993.

Автореферат разослан «12» апреля 2012 г. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «12» апреля 2012 г. размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru> и на официальном сайте ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru>.

Ученый секретарь совета Д 505.001.02,  
к.э.н., доцент

Е.Е. Смирнова

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Реализация целей и задач реформирования российского жилищно-коммунального хозяйства в рыночных условиях происходит на протяжении пятнадцати лет и будет продолжена еще длительный период, подтверждением чему является разработанная Правительством Российской Федерации концепция целевой программы модернизации и реформирования ЖКХ до 2020 года.

Проводимая реформа определила основные тенденции финансирования жилищно-коммунального хозяйства: расширение спектра источников финансирования отрасли, предполагающее помимо средств бюджетов и населения привлечение средств частных инвесторов, в том числе кредитных организаций; обеспечение полного возмещения гражданами – собственниками жилых помещений стоимости жилищно-коммунальных услуг; адресная финансовая поддержка государством социально незащищенных категорий населения посредством предоставления льгот и субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг; формирование институтов развития, инвестиционный потенциал которых направляется, в том числе на строительство, реконструкцию и модернизацию объектов коммунальной сферы; внедрение разнообразных финансовых инструментов и механизмов финансирования ЖКХ, включающих инфраструктурные облигации, гарантийные фонды ЖКХ, концессионные соглашения и иные.

Несмотря на то, что перечисленные направления развития финансирования ЖКХ осуществляются при одновременном сокращении бюджетного финансирования отрасли, роль последнего остается весьма значительной, в особенности, когда речь идет об обновлении материально-технической базы в коммунальной сфере, финансовой поддержке льготных категорий населения, реализации общественно значимых проектов, связанных, например, с благоустройством городских территорий, утилизацией бытовых и радиоактивных отходов, содержанием дорог, объектов уличного освещения.

На бюджетное финансирование ЖКХ оказывают позитивное влияние изменения, связанные с совершенствованием российской бюджетной системы. Прежде всего, это использование программно-целевого метода бюджетного планирования, который позволяет оптимизировать процесс формирования бюджета, обеспечить последовательность отраслевой политики в среднесрочной и долгосрочной перспективе; увеличение горизонта бюджетного планирования; интеграция бюджетной классификации расходов со счетами бюджетного учета; разработка мер повышения эффективности бюджетных расходов. Кроме того, дифференцированный подход к бюджетному финансированию государственных учреждений и государственных

(муниципальных) унитарных предприятий в области ЖКХ, выраженный в полном (нормативном) финансировании первых и частичном (в виде субсидий на возмещение затрат) финансировании вторых, ориентирован на экономию бюджетных ресурсов, является логическим следствием решения о переводе организаций ЖКХ на рыночные условия хозяйствования.

В то же время существуют и требуют устранения объективные препятствия для эффективного расходования бюджетных средств на поддержание и развитие ЖКХ на современном этапе, в числе которых следует выделить ограниченный подход к понятию эффективности бюджетного финансирования, связанному лишь с необходимостью экономии бюджетных ресурсов в ходе их использования на соответствующие нужды; несовершенство организационных мер по обеспечению корреляции оперативных и стратегических целей социально-экономического развития с финансовыми целями в деятельности органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений в сфере ЖКХ; недостаточное развитие механизма финансирования государственных учреждений ЖКХ, предоставляющих государственные услуги.

Высокая теоретическая и практическая значимость решения вопросов, связанных с повышением эффективности финансирования ЖКХ, в том числе поиском эффективных способов планирования расходов на ЖКХ, методов управления отраслевыми финансовыми потоками, ориентированных на социально-экономическое развитие регионов, в условиях сокращения дотационности ЖКХ, значительного износа коммунальной инфраструктуры и низкого платежеспособного спроса населения обуславливают актуальность темы исследования.

**Степень разработанности темы.** Поскольку теоретическую основу диссертации составляют научные разработки о финансах, то следует отметить комплексные исследования в этой области И.А. Бланка, А.М. Бирмана, С.В. Большакова, Р.А. Вознесенского, Л.А. Дробозиной, В.В. Ковалева, Н.В. Колчиной, С.И. Лушина, Д.С. Молякова, Л.Н. Павловой, Л.П. Павловой, Н.Н. Ровинского, В.М. Родионовой, М.В. Романовского. Кроме того, среди работ по финансам жилищно-коммунального хозяйства необходимо выделить труды И.А. Болдыревой, Е.А. Каменевой, Д.А. Королькова, Д.С. Молякова, А.Н. Ряховской. Исследование финансового механизма нашло отражение в работах Д.А. Аллахвердяна, Ю.А. Венедиктова, Ю.А. Казака, В.В. Ковалева, Е.В. Маркиной, В.К. Сенчагова, М.А. Песселя, Т.Ф. Романовой.

Среди работ, посвященных вопросам комплексного управления жилищно-коммунальным хозяйством, целесообразно отметить работы В.П. Зайкова, В.Б. Зотова, К. Менара, Ю.В. Слиякова, В.Г. Хайкина, А.Е. Шастико. Следует

выделить также работы, направленные на совершенствование управленческой деятельности в организациях, в том числе деятельности по управлению финансами. Это труды по теории и практике использования системы сбалансированных показателей (и ее аналогов), принадлежащие зарубежным ученым – Р. Димистри (R. Demeestre), П. Друкеру (P. Drucker), Р. Каплану (R. Kaplan), Г. Кокинзу (G. Cocins), Ж. Лаверти (J. Laverty), Ж. Мало (J. Malo), Д. Нортону (D. Norton), Н-Г. Ольве (N-G. Olve), Ж. Хоффекеру (J. Hoffecker), а также отечественным исследователям – А.М. Борисову, М.С. Борисовой, А.М. Гершуну, О.В. Несмачных.

Признавая комплексность и системность проведенных исследований перечисленными авторами, необходимо отметить, что в процессе реформирования ЖКХ возникают проблемы, требующие дополнительного анализа и решения, в том числе в области формирования единого подхода к понятию и структуре жилищно-коммунального хозяйства, организации бюджетного финансирования отрасли, повышения его эффективности, в особенности во взаимосвязи с реформированием бюджетной системы Российской Федерации. Более того, одно из основных направлений реформирования жилищно-коммунального хозяйства – снижение доли бюджетного финансирования отрасли и перевод ее на самофинансирование и самоокупаемость создало предпосылки для проведения научных исследований в области использования частного капитала в ЖКХ. В то же время, учитывая высокую социальную значимость отрасли, общественный характер ряда жилищно-коммунальных работ и услуг, прямое участие государства в регулировании ЖКХ посредством его финансовой поддержки неизбежно. Однако анализ научных разработок за последнее десятилетие показал недостаточную заинтересованность исследователей к проблемам бюджетного финансирования ЖКХ.

**Цель диссертации** – решение научной задачи повышения эффективности финансирования жилищно-коммунального хозяйства в условиях его реформирования.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- на основе анализа финансово-экономических аспектов реформирования ЖКХ и с учетом его значения и функций выявить специфику финансового механизма жилищно-коммунального хозяйства;
- выявить и систематизировать особенности бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства;
- исследовать порядок осуществления бюджетных инвестиций в строительство, реконструкцию и модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры и обосновать предложения по его совершенствованию;

✦ сформировать критерии и систематизировать показатели оценки эффективности бюджетного финансирования, обосновать необходимость обеспечения взаимосвязи бюджетного финансирования ЖКХ с показателями социально-экономического развития административно-территориальных единиц, сформировать предложения по совершенствованию управления финансами жилищно-коммунального хозяйства.

✦ проанализировать использование альтернативных инструментов привлечения инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство – концессионных соглашений и бюджетных кредитов.

**Объектом исследования** является финансирование жилищно-коммунального хозяйства.

**Предметом исследования** служит организация бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства в условиях его реформирования на примере города Москвы.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.** Теоретическую основу исследования составляют научные разработки ведущих специалистов в области государственных и отраслевых финансов, финансового менеджмента.

Методологическую базу исследования составляют следующие методы научного познания: исторический и логический, статистический, индукции и дедукции, сравнительного анализа, синтеза, моделирования, аналогии.

Основные положения диссертации соответствуют специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (экономические науки).

**Информационная база исследования** представлена законодательством Российской Федерации, статистическими данными Федеральной службы государственной статистики, справочно-энциклопедическими источниками, монографиями, научными статьями российских и зарубежных экономистов, материалами научных и научно-практических конференций, диссертациями, аналитическими отчетами федеральных финансово-экономических ведомств и институтов развития, ведомственными отчетами и иными материалами территориальных органов власти города Москвы.

**Научная новизна** диссертационной работы заключается в разработке комплекса теоретико-методологических положений и практических рекомендаций по повышению эффективности финансирования жилищно-коммунального хозяйства.

Наиболее существенными научными результатами, выносимыми на защиту, являются следующие:

1. На основе объектно-субъектного подхода к исследованию финансово-экономических аспектов реформирования жилищно-коммунального хозяйства предложено

авторское определение ЖКХ, под которым в контексте работы понимается отрасль экономики, объединяющая производственную деятельность и деятельность по выполнению (оказанию) специфических работ (услуг) и представленная совокупностью объектов жилищного и коммунального назначения, предприятиями и организациями, осуществляющими эксплуатацию и управление этими объектами. Выявлены особенности финансового механизма ЖКХ и систематизированы направления государственного регулирования в финансовом механизме ЖКХ, предполагающие реализацию ограничительных, гарантийных и стимулирующих мер, а также мер, связанных с финансовой поддержкой отрасли.

2. Дополнены теоретические положения об эффективности бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства, рассматриваемой в качестве определения наилучшего варианта использования финансовых ресурсов во взаимосвязи с обеспечением общественной полезности, достижением целей социально-экономического развития территорий, задач, закрепленных в государственных целевых программах. Предложены показатели по основным направлениям повышения эффективности бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства.
3. Обоснованы предложения по повышению эффективности бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства, в том числе по уточнению действующего порядка определения величины субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг, а также использованию алгоритма планирования бюджетных инвестиций в строительство (реконструкцию, модернизацию) объектов коммунальной инфраструктуры при формировании адресных инвестиционных программ города Москвы.
4. На основе сравнительного анализа финансирования различных типов государственных учреждений доказано, что казенные учреждения ЖКХ, созданные в период реформирования отрасли, обладают наиболее ограниченным потенциалом с точки зрения повышения эффективности бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства.
5. Предложено три направления совершенствования организации финансирования жилищно-коммунального хозяйства на примере города Москвы:
  - формирование иерархической схемы показателей стабильности ЖКХ в целях достижения взаимосвязи финансирования ЖКХ с обеспечением устойчивых показателей его развития на территориях административных округов города Москвы;

- усовершенствование практики использования органами исполнительной власти системы сбалансированных показателей в качестве инструмента повышения эффективности выполнения управленческих функций и обеспечения корреляции целей оперативного и стратегического планирования, в том числе финансового планирования в ЖКХ, посредством ее (системы) интеграции с программой социально-экономического развития административного округа;
- оптимизация кассового планирования бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, направленная на обеспечение ритмичности бюджетных потоков.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в расширении представлений об особенностях финансирования жилищно-коммунального хозяйства, о роли государственной финансовой поддержки отрасли, эффективности бюджетных расходов на ЖКХ. Уточнены отдельные понятия, составляющие исходный базис теории финансов ЖКХ: финансовый механизм, эффективность бюджетных расходов, бюджетные потоки, кассовый план. Выполненные в ходе исследования классификация бюджетных потоков в ЖКХ, систематизация направлений бюджетного финансирования ЖКХ, разработка критериев и показателей оценки эффективности бюджетного финансирования отрасли, предложенный алгоритм реализации бюджетных инвестиций в коммунальной сфере обеспечивают комплексный подход к исследованию финансирования жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе.

**Практическая значимость исследования.** Основные положения и выводы диссертации ориентированы на использование в деятельности органов исполнительной власти и подведомственных им государственных учреждений, в том числе органов власти и учреждений, осуществляющих функции управления в жилищно-коммунальном хозяйстве, а также органов финансового контроля.

Практическое значение имеют рекомендации:

- по расчету объемов инвестиций на строительство (реконструкцию, модернизацию) объектов коммунальной инфраструктуры при составлении бюджета капитальных вложений на очередной финансовый год, а также расчету показателей доходности бюджетных инвестиций в ЖКХ;
- по использованию качественных и количественных показателей оценки эффективности бюджетного финансирования при организации размещения государственных заказов в области жилищно-коммунального хозяйства, планировании расходов на ЖКХ главными распорядителями бюджетных средств, проверке эффективности исполнения бюджетов органами финансового контроля;



- по применению префектурами административных округов города Москвы системы сбалансированных показателей по жилищно-коммунальному хозяйству, интегрированной с программами социально-экономического развития округов;

- по использованию органами власти и подведомственными им учреждениями при осуществлении кассового планирования аналитических форм, позволяющих (с помощью автоматизированных информационных систем) в режиме реального времени располагать необходимыми данными для формирования планов-графиков финансирования расходов на ЖКХ в предстоящем месяце (квартале), а также осуществлять мониторинг своевременности и полноты исполнения плановых показателей;

- по совершенствованию механизма реализации концессионных соглашений и бюджетного кредитования ЖКХ, в том числе обеспечению возврата инвестиций арендатора при передаче объектов ГЧП через арендную плату, введению дополнительных ограничений при оценке претендентов на получение бюджетных кредитов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации рассматривались, докладывались и обсуждались в рамках различных научных мероприятий:

- ✦ вопросы, связанные с финансированием капитальных вложений в жилищно-коммунальное хозяйство, рассмотрены на VI международной научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Молодежь и экономика» (ГОУ ВПО «Военная финансово-экономическая академия», Ярославль, 2009 г.);

- ✦ алгоритм отбора инвестиционных проектов в ЖКХ для государственных инвестиционных программ обсуждался на заседании круглого стола по теме «Финансовые аспекты инновационного развития экономики России» (ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации», Москва, 2009 г.);

- ✦ отдельные аспекты финансирования расходов бюджета города Москвы на управление жилищным фондом рассмотрены на VII международной научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Молодежь и экономика» (Военный финансово-экономический институт ГОУ ВПО «Военный университет», Ярославль, 2010 г.);

- ✦ вопросы совершенствования бюджетных потоков в ЖКХ в посткризисный период обсуждены на заседании круглого стола по теме «Мировой финансово-экономический кризис и перспективы инновационного развития экономики России: финансовый, кредитный, валютный аспекты» (ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации», Москва, 2010 г.);

✦ проблемы становления института государственных услуг (в том числе, в жилищно-коммунальной сфере) в российском государственном управлении и бюджетной системе рассмотрены в рамках Всероссийского конкурса научно-исследовательских работ бакалавров, магистров и аспирантов в области экономических наук, организованного в связи с проведением Всероссийского фестиваля науки 2011 года (ФГОБУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Москва, 2011 г.).

Положения и результаты исследования, связанные с повышением эффективности кассового планирования бюджетных расходов на ЖКХ, используются в деятельности территориальных органов исполнительной власти города Москвы – префектур Южного и Северо-Восточного административных округов, а также, в деятельности подведомственного префектуре ЮАО государственного учреждения города Москвы «Инженерная служба Южного административного округа»<sup>1</sup>.

Кроме того, положения и выводы диссертации используются кафедрой «Финансовый менеджмент» ФГОБУВПО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Особенности организации отраслевых финансов» и «Отраслевые особенности финансов компаний».

**Публикации по теме исследования.** По теме диссертации опубликовано пять статей общим объемом 3,65 п.л. (авторский объем – 3,35 п.л.), в том числе три статьи общим объемом 3,25 п.л. (авторский объем – 2,95 п.л.) опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

**Структура диссертационной работы** обусловлена целью, задачами и логикой исследования и отражена в таблице 1. Объем работы без приложений составляет 175 страниц. Библиографический список содержит 190 наименований.

**Таблица 1 - Структура диссертационной работы**

| Основные структурные элементы работы   | Наименование параграфов   | Количество |          |
|--|---|------------|----------|
|  |   | таблиц     | рисунков |
| Введение   | -   | -          | -        |
| Глава 1. Финансово-экономические основы функционирования жилищно-коммунального хозяйства | 1.1. Место, роль и функции жилищно-коммунального хозяйства в экономике<br>1.2. Финансовый механизм жилищно-коммунального хозяйства<br>1.3. Финансовые аспекты реформы жилищно-коммунального хозяйства | 3          | 9        |

<sup>1</sup> В соответствии с распоряжением Правительства Москвы от 09.08.2011 №606-РП «Об организации деятельности отдельных государственных учреждений города Москвы» данное учреждение реорганизовано путем присоединения к государственному казенному учреждению города Москвы «Дирекция заказчика жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства Южного административного округа»

| Основные структурные элементы работы   | Наименование параграфов  | Количество |          |
|--|--|------------|----------|
|  |  | таблиц     | рисунков |
| Глава 2. Анализ и оценка финансирования жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе | 2.1 Управление финансированием жилищно-коммунального хозяйства<br>2.2. Особенности бюджетного финансирования ЖКХ<br>2.3. Алгоритм реализации бюджетных инвестиций в коммунальной сфере   | 10         | 10       |
| Глава 3. Повышение эффективности финансирования жилищно-коммунального хозяйства              | 3.1. Формирование системы показателей оценки эффективного бюджетного финансирования ЖКХ<br>3.2. Совершенствование управления финансированием ЖКХ<br>3.3. Расширение спектра используемых инструментов привлечения инвестиций в ЖКХ | 3          | 1        |
| Заключение   | -  | -          | -        |
| Библиографический список   | -  | -          | -        |
| Приложения   | -  | 12         | 7        |
| Всего:   |  | 28         | 27       |

## 2. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

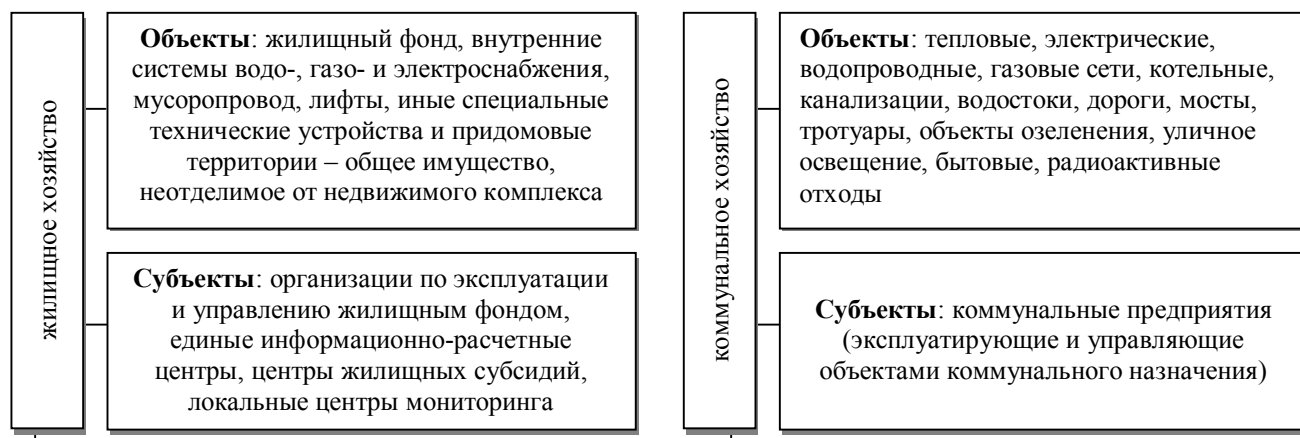
В диссертации в соответствии с поставленными целью и задачами рассматриваются следующие группы проблем.

**Первая группа проблем** связана с исследованием особенностей финансирования жилищно-коммунального хозяйства на современном этапе его развития.

В диссертационной работе отмечается, что в экономической литературе отсутствует четкое определение жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) и единый подход к структуре отрасли. Изучение основных направлений проводимой в Российской Федерации реформы ЖКХ и его объектно-субъектного состава позволило конкретизировать состав двух подотраслей ЖКХ (рисунок 1).

Подчеркивается, что такие объекты, как банные комплексы, парикмахерские, организации, оказывающие ритуальные услуги, относящиеся к сфере предоставления социально-бытовых услуг населению, а также общественный транспорт включать в коммунальное хозяйство нецелесообразно. С одной стороны, указанные объекты могли бы быть отнесены к коммунальному хозяйству, т.к. в одном из значений понятие «коммунальный» означает относящийся к городскому хозяйству, с другой стороны, включение их в ЖКХ сделало бы отрасль чрезмерно крупной, и, следовательно, плохо управляемой, прежде всего в масштабах государства. Кроме того, в бюджетах всех уровней в составе ассигнований, отражаемых по разделу бюджетной классификации

«Жилищно-коммунальное хозяйство», не предусматриваются средства на финансирование общественного транспорта и служб быта, их финансирование отражается по иным разделам бюджетной классификации.



**Рисунок 1. Субъектно-объектный состав ЖКХ**

В работе предложено авторское определение *жилищно-коммунального хозяйства* как отрасли экономики, объединяющей производственную деятельность и деятельность по выполнению (оказанию) специфических работ (услуг) и представленная совокупностью объектов жилищного и коммунального назначения, предприятиями и организациями, осуществляющими эксплуатацию и управление этими объектами. Преимущество данной дефиниции заключается в том, что обобщение в определении объектно-субъектного состава отрасли и видов деятельности способствует дальнейшему предметному исследованию ЖКХ, его финансирования.

Финансирование ЖКХ рассматривается через призму финансового механизма. Учитывая, что всякий механизм представляет собой совокупность элементов и взаимосвязей между ними, финансирование рассматривается как активная составляющая финансового механизма ЖКХ, обеспечивающая взаимосвязь между экономическими субъектами. Под финансовым механизмом ЖКХ предлагается понимать систему взаимосвязей, взаимоотношений между органами государственной власти (местного самоуправления), предприятиями (организациями) ЖКХ и населением по поводу формирования и использования финансовых ресурсов, а также способ воздействия на социально-экономические процессы в отрасли посредством реализации финансовой политики государства и хозяйствующих субъектов.

Отмечается тесная взаимосвязь финансового механизма с государственным финансовым регулированием. При этом выделен широкий спектр форм прямого государственного регулирования и соответствующих этим формам инструментов, а также систематизированы направления государственного регулирования в финансовом

механизме ЖКХ, предполагающие реализацию: *ограничительных мер* (установление отраслевых стандартов, норм и правил, тарифное регулирование, а также средства, ограничивающие нарушение установленных правил – штрафы, пени, иные санкции); *гарантийных мер*, обеспечивающих защиту интересов экономических субъектов от риска потери вложенных средств, гарантирующих выполнение обязательств одних экономических субъектов перед другими (предоставление государственных гарантий и поручительств); *стимулирующих мер*, направленных на формирование благоприятной экономической среды (налогообложение и амортизационная политика, создание специализированных институтов развития); мер по *обеспечению финансовыми ресурсами* отрасли, связанных с выделением бюджетных средств на функционирование и развитие ЖКХ.

При рассмотрении в диссертации финансирования ЖКХ из бюджета города Москвы выделены характерные направления финансирования во взаимосвязи с субъектами – конечными получателями бюджетных средств. Этими направлениями являются: финансирование производства общественных благ (конечные получатели – подрядные организации); финансирование государственных учреждений и предприятий ЖКХ; финансирование капитального ремонта многоквартирных домов (конечные получатели – управляющие субъекты (ТСЖ, управляющие организации); финансирование реализации социальной политики (получатели – граждане льготных категорий); финансирование выпадающих доходов по статье «содержание и ремонт жилищного фонда» (получатели – управляющие субъекты); финансирование выпадающих доходов вследствие осуществления социальной политики, выпадающих доходов вследствие тарифного регулирования (получатели – управляющие субъекты, ресурсоснабжающие организации).

В работе уделено внимание альтернативным инструментам привлечения инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство – государственно-частному партнерству, реализуемому посредством концессий, и бюджетному кредитованию.

Отмечено существование проблем, рациональное решение которых требует привлечения внебюджетных инвестиционных ресурсов: проблема утилизации постоянно растущего объема бытовых и промышленных отходов, удорожание энергоносителей, вывод с территории городов промышленных предприятий. Освобождаемые в результате вывода предприятий за городскую черту территории используются для жилищного строительства. В данной связи необходимо строительство коммунальной инфраструктуры для перебазируемых предприятий, а также приспособление инфраструктуры, ранее «обслуживающей» предприятия, под жилищную застройку.

Анализ наиболее распространенных в российской практике типов концессионных соглашений выявляет, что возврат инвестиций арендатора при передаче объектов ГЧП в аренду может осуществляться: а) финансированием инвестиций через арендную плату; б) включением в тариф на коммунальные услуги инвестиционной составляющей. При первом варианте органы государственной (муниципальной) власти предоставляют возможность частной компании использовать арендную плату для финансирования инвестиционных проектов. Если органы власти не могут обеспечить возврат вложенных инвестором средств через тарифы или бюджетные платежи, компания-арендатор вправе приватизировать объекты коммунальной собственности, которые были созданы за счет частных инвестиций. Данный способ возврата инвестиций наименее предпочтителен с точки зрения формирования единой (государственной или муниципальной) политики на рынке коммунальных услуг. При втором варианте формируется так называемый двухставочный тариф, одна часть которого – переменная – зависит от фактического потребления ресурсов, другая – постоянная – представляет собой капитальные затраты (инвестиционная составляющая). В современных условиях вовлечение в механизм формирования инвестиционных ресурсов двухставочного тарифа затруднено, во-первых, потому, что тарифы на ЖКУ постоянно увеличиваются, в том числе, из-за снижения дотационности ЖКХ из бюджета, во-вторых, чрезмерное, неэкономное расходование ресурсов будет способствовать снижению заинтересованности потребителей в оплате ЖКУ. В данном случае имеется в виду, что на российских потребителей, и без того переплачивающих за используемые ресурсы в результате их нерационального потребления, дополнительным бременем ложится еще и инвестиционная составляющая. Недостаток второго варианта заключается также в длительности возврата вложенных средств.

Принципиальным моментом при передаче функций предоставления публичных услуг является необходимость определения органами власти целей развития коммунального сектора, подготовка и адаптация правовых и институциональных структур к установлению партнерских отношений с бизнесом, и, что особенно важно, формирование механизма эффективного контроля над функционированием ЖКХ. Организация государственно-частного партнерства позволяет привлечь частный менеджмент и частных инвесторов, не отчуждая при этом общественную инфраструктуру в частную собственность, позволяя сохранить принцип публичности коммунального обслуживания.

Наличие государственного финансового регулирования отрасли обусловило необходимость рассмотрения бюджетного кредитования как одного из инструментов государственной финансовой поддержки ЖКХ. Отмечается, что с 2008 года в

соответствии с бюджетным законодательством предоставление бюджетных кредитов из бюджетов субъектов РФ отменено. В диссертации дается оценка указанного изменения в законодательстве.

Несмотря на положительные черты бюджетного кредитования, среди которых в работе выделяются его возмездный характер; гибкость механизма бюджетного кредитования; оперативность предоставления бюджетных кредитов в объемах, превышающих 10 млн. руб., которые в совокупности способны характеризовать этот инструмент как эффективный для поддержки реального сектора экономики, в работе сделан вывод о том, что восстановление права оказания финансовой поддержки субъектам хозяйственной деятельности за счет средств региональных бюджетов в форме бюджетных кредитов и последующее за этим расширение практики их предоставления могут вызвать снижение конкурентоспособности банков, стабильность функционирования которых является залогом эффективного развития экономики. При этом ухудшение условий функционирования указанных кредитных организаций создаст дополнительные препятствия для осуществления надлежащего регулирования их деятельности со стороны уполномоченных органов власти. Кроме того, невозможность обеспечения всесторонней проверки платежеспособности потенциальных заемщиков и аффилированных с ними лиц, а также проведения комплексного мониторинга изменения их финансового состояния, создает предпосылки для получения бюджетных кредитов от субъектов РФ соответствующими заемщиками, не прошедшими проверку на получение кредитных ресурсов в банках.

С учетом изложенного, в работе сделан вывод о возможности использования данного инструмента и определены основные условия его использования: недопущение предоставления заемных средств из бюджетов субъектов РФ несостоятельным заемщикам; определение критериев оценки платежеспособности потенциальных заемщиков; определение перечня организаций, предоставление бюджетных кредитов которым недопустимо; ограничение сроков предоставления указанных кредитов; установление требования, согласно которому юридическому лицу, получившему финансовую поддержку из регионального бюджета в форме бюджетного кредита, не может быть оказана аналогичная помощь в течение определенного периода времени; формирование закрытого перечня приоритетных направлений деятельности, финансируемых за счет получения бюджетных кредитов; бюджетная обеспеченность субъектов РФ, под которой в контексте работы понимается использование межбюджетных трансфертов в объеме, не превышающем пяти процентов собственных налоговых и неналоговых доходов, а также отсутствие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности.

Кроме того, для усиления заинтересованности и повышения ответственности субъектов РФ в обеспечении эффективного функционирования механизма бюджетного кредитования юридических лиц объем необходимой финансовой помощи из федерального бюджета необходимо уменьшать на сумму потерь, возникших в результате предоставления соответствующих бюджетных кредитов. Это позволит снизить риски увеличения нагрузки на федеральный бюджет в результате безответственной финансовой политики органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В работе предложено также субъектам РФ предоставлять государственные гарантии и осуществлять субсидирование процентных ставок по банковским кредитам для субъектов ЖКХ.

**Вторая группа проблем** связана с анализом изменений в бюджетном финансировании жилищно-коммунального хозяйства, осуществляемом государственными предприятиями и учреждениями, а также формированием системы показателей оценки эффективности бюджетного финансирования ЖКХ.

В контексте реформирования жилищно-коммунального хозяйства рассматривается процесс создания в городе Москве государственных учреждений инженерных служб административных округов и районов (ГУ ИС), отчасти дублирующих функции ГУП ДЕЗов, а также изменение бюджетных потоков в области эксплуатации и управления жилищным фондом до и после 2008 года.

На основе анализа сложившейся после 2008 года схемы направления бюджетного потока выявлены ее положительные черты: направленность на снижение бюджетных расходов, а также соответствие требованиям размещения городского заказа. Снижение бюджетных расходов обусловлено тем, что вместо дотаций, покрывающих расходы жилищных организаций ассигнования из бюджета выделяются в виде субсидий управляющим организациям, применяющим для расчета с гражданами цены на содержание и ремонт жилых помещений, утвержденные нормативными правовыми актами правительства Москвы. При этом субсидии представляют собой величину, равную разнице между доходами управляющей организации от начисления платежей за содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме и фактически состоявшимися расходами (но не выше планово-нормативного расхода). Что касается удовлетворения требований размещения государственного заказа, то, являясь коммерческими предприятиями, унитарные предприятия занимают равную позицию с участниками рынка других организационно-правовых форм, и, следовательно, предоставление им бюджетных средств (кроме субсидий) должно осуществляться на конкурсной основе.



В диссертации анализируются актуальные проблемы, связанные со становлением в России института государственных услуг, в том числе в области ЖКХ.

Государственные услуги рассматриваются как деятельность органов государственного управления, государственных учреждений и государственных предприятий, направленную на удовлетворение спроса (потребностей) юридических и физических лиц на административные (управленческие) или гражданско-правовые блага. Дана классификация государственных услуг в ЖКХ, выделены их особенности.

Сделано заключение о наличии препятствий для обеспечения эффективного финансирования государственных услуг. С одной стороны, эти препятствия обусловлены особенностями рынка жилищно-коммунальных услуг. В этой связи отмечается невозможность конкуренции между казенными учреждениями в жилищно-коммунальной сфере – инженерными службами округов и районов города Москвы, поскольку наличие на рынке нескольких «продавцов» услуг (работ) по эксплуатации жилищного фонда (инженерных служб районов) обусловлено административным делением городской территории (количество «продавцов» соответствует количеству районов города). Указывается на отсутствие входных барьеров в отрасль, так как само государство создает и финансирует казенные учреждения. Кроме того, подчеркивается, что локальный характер производства и потребления жилищно-коммунальных услуг также не способствует развитию конкуренции в рассматриваемой области.

С другой стороны, негативно сказываются на эффективности финансирования государственных услуг особенности формирования государственного задания. Основой для определения величины государственного задания является не прогноз количества предоставляемых услуг (выполняемых работ), а объем бюджетных ассигнований, утвержденных на эти цели правовым актом о бюджете. В данной связи государственное задание приобретает *бюджетоограниченный* характер, и может значительно снизить качество услуг. Таким образом, формируемый в настоящее время подход к финансированию государственных (казенных) учреждений посредством государственного задания мало чем отличается от сметного финансирования.

В связи с реализацией такого направления в рамках реформирования бюджетной системы РФ определено, как внедрение модели бюджетирования, ориентированного на результат, обосновывается необходимость уточнения понятия бюджетной эффективности. В диссертации отмечено, что современный подход к бюджетной ограничен оценкой бюджетной эффективности на основе сравнения бюджетных доходов и расходов. Обеспечение дополнительных доходных потоков в бюджет не должно быть единственным условием бюджетной эффективности. Помимо этого следует учитывать необходимость экономного расходования бюджетных средств,

достижение по итогам использования бюджетных средств социально значимых результатов. Под бюджетной эффективностью предложено понимать *результат оптимизации планирования и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ, выраженной в определении наилучшего варианта использования ограниченных бюджетных ресурсов во взаимосвязи с обеспечением полезности для общества, достижением целей программ социально-экономического развития, государственных (муниципальных) целевых программ.* Бюджетную эффективность предлагается представить в виде трех слагаемых: экономической эффективности бюджетов всех уровней бюджетной системы, социальной эффективности бюджетов и эффективности управления бюджетным процессом.

Проведенный анализ сводной бюджетной отчетности префектур нескольких административных округов города Москвы за 2008-2010 гг. выявил, что в качестве индикаторов результатов деятельности подведомственных префектурам учреждений ЖКХ, используются количественные показатели, отчасти характеризующие функции органов власти и бюджетных учреждений, но не свидетельствующие об эффективности их деятельности (количество изготовленных комплектов проектно-сметной документации, число обслуживаемых многоквартирных домов, дворовых территорий, видеокамер, установленных в подъездах, количество заключенных государственных контрактов). Данный факт свидетельствует, *во-первых*, о формальном подходе к составлению отчетов о результатах деятельности, безразличии органов финансового контроля к оценке результативности расходования бюджетных средств, *во-вторых* об отсутствии определенных и принятых к использованию на практике показателей эффективности расходования бюджетных средств.

В этой связи в диссертационной работе предложены направления повышения эффективности бюджетного финансирования жилищно-коммунального хозяйства и характерные для этих направлений показатели (качественные и количественные). Направления и показатели подразделяются на общие и специальные. При этом *общие* направления и показатели являются универсальными для любого направления бюджетного финансирования на каждом уровне бюджетной системы. В совокупности они способствуют обеспечению законности и целевому характеру использования бюджетных средств. *Специальные* – отражают отраслевую специфику бюджетного финансирования. Некоторые из предложенных в диссертации направлений и показателей эффективности представлены в таблице 2.

**Третья группа проблем** связана с формированием предложений по совершенствованию отдельных направлений финансирования ЖКХ и повышению эффективности управления отраслевым финансированием.

**Таблица 2 – Отдельные направления повышения эффективности бюджетного финансирования ЖКХ и соответствующие им показатели**

| Направления повышения эффективности   | Качественные показатели  | Количественные показатели  |
|---|--|--|
| <b>Общие направления</b>  |  |  |
| Исключение спонтанного, необоснованного планирования бюджетных расходов   | Наличие методики планирования ассигнований по различным направлениям расходования бюджетных средств;<br>Соответствие планируемых и расходуемых ассигнований утвержденным нормативам (при их наличии) | -  |
| Учет расходных обязательств и определение объема ресурсов, необходимых для их исполнения  | Наличие реестра расходных обязательств   | -  |
| Осуществление контроля за объемом невыполненных денежных обязательств, а также недопущение эффекта блокировки бюджетных средств   | -  | Величина кредиторской (дебиторской) задолженности  |
| Оценка соотношения бюджетных и внебюджетных источников в финансировании отдельных мероприятий, проектов   | -  | Коэффициент государственного участия   |
| <b>Специальные направления</b>  |  |  |
| Обеспечение сохранности жилищного фонда, снижения расходов на капитальный ремонт, увеличение инвестиционной привлекательности жилищного фонда   | Наличие программ повышения стандартов эксплуатации жилищного фонда   | -  |
| Содействие экономному расходованию бюджетных средств, пресечению нарушений порядка ценообразования  | Достоверность применения подрядными организациями сметных расценок   | -  |
| Оценка уровня дотирования отрасли   | -  | Доля субсидий в структуре расходов бюджета на управление и эксплуатацию жилищного фонда                    |
| Разработка критериев, включаемых в конкурсную документацию при отборе исполнителей работ по эксплуатации жилищного фонда:<br>- повышение уровня безопасности жилищного фонда;<br>- своевременность начисления платы за жилье и коммунальные услуги, принятия мер по взысканию задолженности | -  | Средний срок устранения неисправностей;<br>Соотношение фактических и начисленных платежей населения за ЖКУ |

При анализе финансирования реализации социальной политики в ЖКХ указывается на недостаток системы предоставления субсидий населению на оплату жилищно-коммунальных услуг, направленной на поддержку социально-незащищенных категорий граждан: действующие федеральные и региональные стандарты, используемые в расчете субсидий, не обеспечивают должного возмещения затрат на ЖКУ низкодоходных групп населения.

Для устранения указанного недостатка предлагается усовершенствовать порядок предоставления субсидий из бюджета города Москвы на оплату жилищно-коммунальных услуг. Данное предложение обосновано следующим. Одним из стандартов перехода на новую систему оплаты ЖКУ является стандарт социальной нормы площади жилья, который остается неизменным с 1997 г. (остальные стандарты изменяются (в сторону увеличения) по мере перехода на полную оплату ЖКУ). Социальная норма дифференцирована в зависимости от численности граждан, занимающих жилую площадь: для одиноко проживающих граждан установлен стандарт 33 кв. м, для семьи из двух человек – 42 кв. м (т.е. по 21 кв. м на человека), для семей из трех и более человек – 18 кв. м на человека. Проанализировав на примере города Москвы действующий порядок предоставления субсидий на оплату ЖКУ и нормы (стандарты) предоставления субсидий, сделан вывод о том, что превышение фактической площади над нормативным показателем не влияет на расчет субсидий. С одной стороны, это вполне обоснованно, т.к. смысл субсидии в обеспечении возмещения государством затрат граждан на оплату ЖКУ, превышающих стандарт, установленный тем же государством. Однако на практике не редко встречаются случаи, когда фактически занимаемая площадь меньше нормативной, в связи с чем необходима корректировка величины субсидии. Для этого в формулу (1) для вычисления размера субсидии вводится поправочный коэффициент (k), представляющий собой соотношение фактической площади, приходящейся на одного человека, и стандарта социальной нормативной площади.

$$C = SSЖКУ_p * n - (МДД_p / 100) * Д , \text{ где} \quad (1)$$

C – размер субсидии (в руб.);

SSЖКУ<sub>p</sub> – размер регионального стандарта стоимости ЖКУ на одного члена семьи для семей разной численности (в руб.);

n - количество лиц, входящих в состав семьи заявителя;

МДД<sub>p</sub> – региональный стандарт максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилья и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи (%);

Д – среднедушевой доход населения в субъекте Российской Федерации (муниципальном образовании) (в руб.).

При этом формула примет вид:

$$C = CCЖКУ_p * k * n - (МДД_p / 100) * Д \quad (2)$$

В результате, учитывается реальная стоимость жилищно-коммунальных услуг, обеспечивается экономия средств бюджета, направляемых на выплату субсидий.

В работе значительное внимание уделено проблеме повышения эффективности бюджетных инвестиций в коммунальной сфере на примере формирования адресной инвестиционной программы города Москвы (АИП).

В целях обеспечения экономически эффективного механизма формирования АИП предлагается осуществлять отбор проектов в АИП в три этапа (рисунок 2).

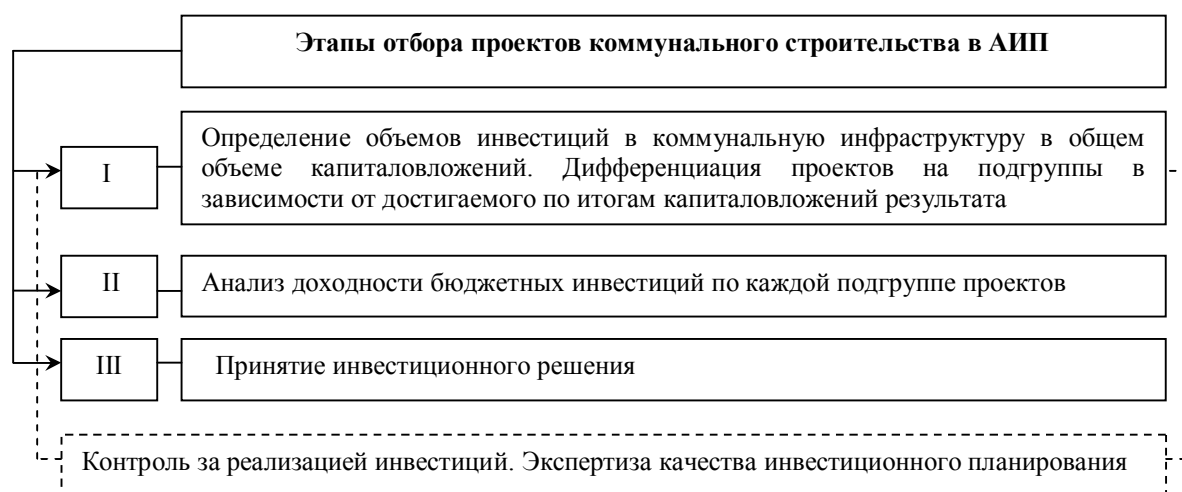


Рисунок 2 – Отбор проектов в АИП

Принятие решений о включении проектов в АИП ограничено, прежде всего, объемом бюджетных средств, предусмотренных на инвестиции в периоде  $t$ . Множество проектов, которые возможно включить в АИП представляет собой *бюджетное множество*  $B$  (по аналогии с бюджетным множеством относительно товаров).

Каждый проект имеет свою стоимость (объем вложений)  $p_x$ . Инвестор располагает ограниченным объемом средств  $Q$ . На реализацию некоего набора проектов  $X = (x_1, \dots, x_n)$  инвестор может затратить бюджетных средств:  $c(X) = p_1x_1 + p_2x_2 + \dots + p_nx_n = \sum p_x = PX$ . При этом  $PX \leq Q$ . Множество наборов проектов, доступных при объеме средств  $Q$ , представляет собой бюджетное множество  $B = B(P, Q) = \{X: X \geq 0, PX \leq Q\}$ . Описанное множество может отражать совокупность проектов как в общем капитальном бюджете, так и в пределах объемов инвестиций в коммунальную инфраструктуру (которые предлагается определять на *первом этапе* отбора проектов).

Чтобы определить объемы инвестиций в коммунальную инфраструктуру предложено использовать *метод анализа иерархий*, суть которого сводится к

декомпозиции целого (в данном случае общего объема капитального бюджета) на составляющие и дальнейшей обработке последовательных мнений экспертов по парным сравнениям. Составляется матрица оценок экспертов, в которую вносятся коэффициенты, отражающие степень превосходства одного критерия над другим.

Продолжением первого этапа отбора проектов является дифференциация проектов в пределах объемов инвестиций в коммунальную инфраструктуру в зависимости от достигаемого результата (эффективности). Проект, реализуемый за счет бюджетных средств, следует считать эффективным в случае, если он будет иметь социально-экономическую ценность, полезность для государства и общества. На примере проектов строительства коммунальной инфраструктуры за счет бюджетных средств отражен комплексный подход к оценке результатов от реализации проектов, выраженный в формировании социальной и инновационной эффективности (рисунок 3).



**Рисунок 3 – Результаты реализации проектов строительства коммунальной инфраструктуры**

Обозначенная дифференциация проектов должна стимулировать их отбор инвестором в соответствии с приоритетами развития региона. Она направлена на выявление наиболее общего, масштабного влияния бюджетных инвестиций на экономику страны или региона.

Далее, на *втором этапе* целесообразна оценка доходности инвестиций. При оценке эффективности проектов, связанных со строительством коммунальной инфраструктуры, предложено учитывать доходы и расходы, возникающие в результате строительства в будущем на земельных участках, обеспечиваемых коммуникациями, соответствующих объектов (жилых зданий, объектов социальной сферы и иных).

На *третьем этапе* рекомендовано принимать инвестиционные решения с использованием критерия Вальда, оптимизирующего полезность в предположении, что среда находится в наименее выгодном состоянии<sup>2</sup>.

Управление финансированием жилищно-коммунального хозяйства, осуществляемое на микро- и макроэкономическом уровне, имеет различные особенности. Управление финансированием на микроуровне ориентировано, в основном, на достижение внутренних эффектов, т.е. таких результатов, которые способствуют устойчивости и/или развитию самого управляющего субъекта (например, стабильные показатели прибыли). Управление финансированием на макроуровне в большей степени ориентировано на внешние результаты, что обусловлено целями государственного финансового регулирования. В данной связи важнейшим аспектом управления бюджетным финансированием ЖКХ является формирование взаимосвязи между направлениями и объемами финансовых ресурсов и целями социально-экономического развития административно-территориальных единиц (регионов, отдельных городов и т.п.).

На примере префектур административных округов города Москвы показано, что финансирование ЖКХ осуществляется в рамках *программ социально-экономического развития округов (ПСЭРО)*, которые представляет собой комплекс мероприятий, реализуемых на территории административных округов префектурой и отраслевыми органами исполнительной власти за счет средств бюджета города Москвы<sup>3</sup>. Реализация мероприятий ПСЭРО должна способствовать, в итоге, социально-экономической стабильности, которую, в свою очередь, можно охарактеризовать как устойчивое состояние экономики округа в некотором периоде, характеризуемое рядом показателей, принятых управляющим субъектом в качестве оценочных. В целях обеспечения взаимосвязи направлений и объемов финансирования ЖКХ с конечным результатом ПСЭРО предложено составлять иерархическую схему показателей стабильности в ЖКХ.

Элементы схемы представляют собой индикаторы состояния жилищно-

---

<sup>2</sup> При принятии решений в условиях неопределенности используются различные критерии, определяющие полезность (выигрыш) для игрока – Гурвица, Сэвиджа, Байеса-Лапласа. В данном случае предложено использовать максиминный критерий Вальда, отражающий позицию осторожного игрока в условиях крайней неопределенности

<sup>3</sup> Постановление Правительства Москвы от 14.02.2006 № 102-ПП «О порядке разработки и утверждения программ социально-экономического развития административных округов города Москвы и отчетов об их исполнении» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2006. – № 14.

коммунального хозяйства в пределах административно-территориальной единицы, и выстраиваются в три группы. Наиболее общие показатели состояния среды, включаемые в первую группу, позволяют выявлять состояние ЖКХ в определенное время: стабильное, нейтральное, слабо напряженное, напряженное. Наиболее детальные показатели состояния отрасли, включаемые в третью группу, являются индикаторами направления использования бюджетных средств.

В рамках формирования государственной и региональных стратегий социально-экономического развития обосновывается необходимость формирования стратегии развития ЖКХ во взаимосвязи с долгосрочными финансовыми целями. Кроме того, подчеркивается необходимость приведения в соответствие долгосрочным целям текущих целей и задач развития отрасли и ее бюджетного финансирования. В качестве меры такого соответствия предложено использование в практике органов исполнительной власти системы сбалансированных показателей (ССП). Данная мера актуальна, во-первых, в связи с необходимостью обеспечения взаимосвязи между бюджетными средствами (их распределением между администраторами бюджетных средств) и конкретными результатами в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономических программ, во-вторых, с назревшей потребностью в оценке эффективности бюджетных расходов по степени освоения ассигнований администраторами бюджетных средств с одновременным анализом достигнутых результатов. Для повышения эффективности применения ССП, снижения организационных затрат предложено использовать ее не в качестве самостоятельного инструмента управления, а интегрировать с программой социально-экономического развития административных округов (ПСЭРО).

Для совершенствования практики оперативного бюджетного планирования в процессе исполнения бюджета по расходам на жилищно-коммунальное хозяйство рассматриваются теоретические и практические вопросы, связанные с формированием участниками бюджетного процесса кассового плана.

Сделано уточнение о том, что не следует отождествлять кассовый план с прогнозом, что имеет место в действующем бюджетном законодательстве. Предложено рассматривать кассовый план в качестве *плана-графика поступления и расходования бюджетных средств, т.е. финансового документа, формируемого главными распорядителями (распорядителями, получателями) бюджетных средств, администраторами доходов и источников финансирования дефицита бюджета, отражающего сроки и объемы поступления доходов в бюджет и расходования бюджетных средств в течение финансового года.*



Кассовый план рассматривается как инструмент управления бюджетными потоками в ЖКХ – организованным движением финансовых ресурсов, объемы и направления которого определяются с помощью различных методик планирования и фиксируются в бюджетах различных уровней бюджетной системы.

Обосновывается практическая ценность *обеспечения качественного кассового планирования* в процессе управления бюджетными потоками в ЖКХ. Простого следования утвержденной законодательно схеме формирования кассового плана недостаточно. Предложено учитывать различные *факторы, влияющие на показатели кассового плана*, которые можно подразделить на *детерминированные*, т.е. заранее определенные и мало изменчивые в краткосрочном периоде, и *носящие вероятностный характер*. К *первым* отнесены набор закрепленных за учреждениями ЖКХ функций (способствуют определению направлений расходования бюджетных средств), объем выделенных на год ассигнований на жилищно-коммунальное хозяйство, расходные обязательства, закрепленные в нормативных актах и заключаемых государственных контрактах, а также денежное выражение и сроки выполнения этих обязательств, сезонность отдельных видов работ (например, обработка улиц противогололедными материалами, осуществляется в зимнее время года, цветочное оформление городских территорий – в теплое время и т.п.). К *вторым* отнесены возможная величину экономии от тендерного снижения, возникновение аварийных ситуаций, вероятность выделения дополнительных ассигнований в течение года, изменение условий государственных контрактов в течение финансового года, решения руководства и вышестоящих организаций, интенсивность приватизации государственного жилья, увеличение налога на жилье, находящееся в собственности граждан, уровень собираемости платы за жилье (последние три фактора оказывают влияние на планирование поступлений доходов в виде платы за социальный наем).

В ходе мониторинга кассового планирования целесообразен анализ ритмичности бюджетных потоков (т.е. степени равномерности, пропорциональности расходования бюджетных средств в течение года). В этой связи следует учитывать при планировании расходов и при анализе исполнения бюджета специфику периодичности выполняемых работ организациями ЖКХ.

Одним из оснований распределения бюджетных потоков по времени для характеристики их равномерности (ритмичности) является группировка расходов учреждений ЖКХ по срокам, в связи с чем выделено три группы расходов этих учреждений:

- *равномерные расходы*, осуществляемые ежеквартально, ежемесячно или с еще более частой периодичностью в течение года. К таким расходам относятся расходы на

содержание жилищного фонда, вывоз и утилизацию бытовых отходов, компенсации за отпуск тепловой энергии;

- *неравномерные расходы*, приходящиеся на определенный период в году (сезон) – уборка снега, плано-предупредительный ремонт водопроводных сетей, цветочное оформление территорий;

- *разовые расходы*, носящие единичный (разовый) характер. Это могут быть как плановые расходы, так и возникающие спонтанно или экстренно в ходе исполнения бюджета, например, расходы по решению руководства учреждений или вышестоящих организаций, уплата штрафов, пени и неустоек, расходы в случае возникновения непредвиденных аварийных ситуаций.

На основе осуществления указанной группировки расходов учреждения ЖКХ получают возможность сформировать первоначальный кассовый план на год с поквартальной разбивкой. В диссертации рекомендовано статус расходов (равномерные, неравномерные, разовые) указывать в бюджетной смете учреждений.

### **3. По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

#### Публикации в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России:

1. Козлова С.Б. Роль кассового плана в управлении бюджетными потоками в жилищно-коммунальном хозяйстве [текст] / С.Б. Козлова, С.Н. Бузулуков, В.М. Табаков // Финансы и кредит. – М., 2011. – № 32. – с. 71-83. (1,20/0,90 п.л.);
2. Козлова С.Б. Совершенствование бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство в условиях стратегического планирования [текст] / С.Б. Козлова // Финансы и кредит. – М., 2011. – № 20. – с. 54-65. (1,20 п.л.);
3. Козлова С.Б. Анализ эффективности бюджетных инвестиций в жилищно-коммунальное хозяйство [текст] / С.Б. Козлова // Экономический анализ: теория и практика. – М., 2009. – № 36. – с. 63-70. (0,85 п.л.).

#### Публикации в других научных журналах и изданиях:

4. Козлова С.Б. Финансирование расходов на управление жилищным фондом (на примере города Москвы) [текст] / С.Б. Козлова // Материалы VII Международной научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Молодежь и экономика», том III. – Ярославль, ВФЭИ ВУ, 2010. – с. 66-68. (0,20 п.л.);
5. Козлова С.Б. Финансирование капитальных вложений в жилищно-коммунальное хозяйство в современных условиях [текст] / С.Б. Козлова // Материалы VI Международной научной конференции молодых ученых, аспирантов и студентов «Молодежь и экономика», том III. – Ярославль, ВФЭА, 2009. – с. 72-75. (0,20 п.л.).