

*На правах рукописи*

**ВОРОБЬЕВА ЕКАТЕРИНА ЕВГЕНЬЕВНА**

**БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ  
ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва – 2007

Диссертационная работа выполнена на кафедре «Финансы, денежное обращение и кредит» Государственного университета управления.

Научный руководитель: кандидат экономических наук,  
доцент **Траченко Марина Борисовна**

Официальные  
оппоненты: доктор экономических наук,  
профессор **Бусов Владимир Иванович**

кандидат экономических наук  
**Моисеенко Сергей Владимирович**

Ведущая организация: **Марийский государственный технический университет**

Защита состоится «26» февраля 2007 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.049.05 при Государственном университете управления по адресу: 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д. 99, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления по адресу: 109542, г. Москва, Рязанский проспект, д.99.

Автореферат разослан «26» января 2007 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат экономических наук, доцент

Л.В. Токун

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В муниципальных образованиях активно продолжается преобразование финансовых отношений между органами власти и предприятиями жилищно-коммунального хозяйства. С внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс Российской Федерации с целью повышения эффективности бюджетных расходов, стало очевидным, что одним из условий достижения поставленной цели является не только изменение концепции бюджетного финансирования отрасли, но и изменение управления в ней. Бюджетирование, ориентированное на результат, является частью общей модели результативного управления и предполагает, что выделение бюджетных ресурсов должно в обязательном порядке подразумевать достижение определенных результатов. Администраторы бюджетных средств при этом несут персональную ответственность за достижение показателей, под которые эти средства были выделены. Актуальность внедрения результативного бюджетирования на уровне муниципальных образований объясняется наличием вполне определенных условий:

- традиционные методы повышения эффективности бюджетных расходов, такие как открытые конкурсы, усиление финансовой дисциплины и казначейские технологии практически исчерпали себя и не могут решить проблем несбалансированности бюджета;
- ситуация бюджетного кризиса, при которой необходимы радикальные меры по сокращению расходов при одновременном удержании прежних позиций в части достигнутого уровня оказания бюджетных услуг;
- положение, при котором бюджет перестает быть полноценным инструментом политического управления, когда его расходные статьи начинают жить собственной жизнью, но имеется политическая воля и желание изменить ситуацию с целью реализации посредством бюджета политических целей и задач.

С начала проведения экономических преобразований в России активно ведутся дискуссии о необходимости реформирования и реорганизации жилищно-коммунального хозяйства. Задача реформирования отрасли поставлена в ранг важнейших приоритетов экономической политики государства. Вместе с тем, большинство проблем реформирования отрасли остаются нерешенными. Уже на стадии планирования бюджетов муниципальных образований, из которых финансируется жилищно-коммунальное хозяйство, закладывается дефицит средств предприятий отрасли.

Отрасль требует значительных инвестиций, и, в первую очередь, эти инвестиции должны быть внутренними - за счет снижения значительной доли непроизводительных и неэффективных затрат в себестоимости услуг. Тарифы на оказываемые услуги должны быть экономически обоснованными, отражать необходимые затраты на их производство и реализацию, а также создавать возможность рентабельной работы организаций. Решение этих проблем в значительной мере может быть достигнуто при внедрении системы

бюджетирования на предприятиях отрасли, которая будет функционировать параллельно с планированием и контролем бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство муниципалитета.

**Разработанность проблемы.** В условиях становления местного самоуправления и развития рыночных механизмов в жилищно-коммунальном хозяйстве в России изменился характер организационно-экономических отношений как между предприятиями отрасли, так и между предприятиями и органами местной власти. Проведенные реформы в жилищно-коммунальной сфере не дали ожидаемых результатов. Все эти и многие другие обстоятельства обусловили необходимость изучения и осмысления процессов, происходящих в жилищно-коммунальном хозяйстве муниципальных образований в современных условиях.

Опубликованные научные работы Васильевой Н.В., Конюхова Л.Н., Кирсанова С.А., Круглик С.И., Минц И.Г., Румянцевой Е.Е., Ряховской А.Н., Таги-Заде Ф.Г. и ряда других авторов посвящены изучению вопросов организационно-экономического обеспечения функционирования предприятий жилищно-коммунального хозяйства и анализу подходов к планированию его деятельности в рыночных условиях. В работах Вахтиной М.А., Григорьева В.Э., Кузнецова Ю.И., Лукша П.О. достаточно полно раскрывается суть, содержание и актуальные проблемы местного самоуправления.

Несмотря на бесспорную научную ценность и практическую значимость этих работ, они не затрагивают многих вопросов совершенствования управления в сфере жилищно-коммунального хозяйства в связи с ускоренным развитием муниципального управления. В результате эта область научных и практических интересов остается пока еще малоизученной.

Поэтому необходимо выявить причины, тормозящие развитие жилищно-коммунальной сферы, наиболее значимые проблемы деятельности предприятий отрасли и разработать эффективные организационно-экономические меры по улучшению финансового управления жилищно-коммунальным хозяйством с учетом имеющихся финансовых возможностей муниципальных образований.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является научное обоснование теоретических положений и разработка методических рекомендаций по совершенствованию финансового планирования, формированию системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в системе муниципального управления.

Достижение указанной цели потребовало решения следующих задач:

- выявить особенности муниципальной системы управления жилищно-коммунальным хозяйством;
- изучить принципы функционирования жилищно-коммунального хозяйства в современных условиях и проблемы, препятствующие улучшению финансового состояния предприятий отрасли и качества обслуживания потребителей жилищно-коммунальных услуг;

- провести анализ финансовых аспектов деятельности органов местного самоуправления по развитию сферы жилищно-коммунального хозяйства;
- уточнить и развить понятийный аппарат на основе научно-исследовательских материалов отечественных и зарубежных авторов, в частности, уточнить экономическую сущность понятия «бюджетирование» для предприятий жилищно-коммунального хозяйства в системе муниципального управления;
- провести анализ сложившейся экономической ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве муниципального образования город Липецк;
- обосновать целесообразность совершенствования планирования бюджетных затрат на жилищно-коммунальное хозяйство в системе муниципального управления на основе внедрения бюджетирования, ориентированного на результат;
- разработать в соответствии с проведенным анализом и теоретическими основами методику постановки системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, а также практические рекомендации по реализации предложенных в диссертационном исследовании подходов.

**Объектом исследования** являются финансовые отношения, складывающиеся в результате финансово-хозяйственной деятельности предприятий жилищно-коммунальной сферы.

**Предметом исследования** является финансовое планирование на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства, сложившееся в условиях формирования рыночных отношений и развития системы муниципального управления в Российской Федерации.

**Теоретическую и методологическую основу** исследования составляют научные труды отечественных и зарубежных ученых, разработки учебных и научно-исследовательских институтов, законы, постановления и другие нормативные документы Правительства Российской Федерации и муниципальных органов власти по вопросам деятельности жилищно-коммунальной сферы, в частности, в муниципальном образовании город Липецк, а также статистические данные.

В ходе работы над диссертацией использовались методы наблюдения, сравнения, системного и логико-смыслового анализа и синтеза, теоретические и эмпирические методы, а также методы научной абстракции и экспертных оценок.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в обосновании теоретических подходов и разработке методических рекомендаций постановки бюджетирования в системе жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования и уточнении понятийного аппарата системы бюджетирования.

**Основные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту:**

1. Сформулированы предложения по уточнению содержания понятия бюджетирования в жилищно-коммунальной сфере. В определении бюджетирования отражен замкнутый контур управления: от формирования целей развития предприятий отрасли до принятия управленческих решений по различным аспектам деятельности предприятий органами местного самоуправления.
2. Выявлены недостатки методологического и организационного характера системы финансового планирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований:
  - недостаточная полнота планирования доходов и расходов по структурным подразделениям;
  - невозможность полного и эффективного контроля со стороны руководящих органов за финансовыми потоками;
  - не отвечающая современным требованиям организация финансового планирования и контроля выполнения планов.
3. Обоснована целесообразность муниципального регулирования деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства в условиях развития местного самоуправления на основе соответствия финансовых и материальных ресурсов объему возлагаемых на них функций и задач.
4. Разработана типовая модель бюджетирования жилищно-коммунального хозяйства в системе муниципального управления, отражающая организационно-экономические отношения всех субъектов хозяйствования.
5. Предложены методические рекомендации по управлению бюджетным процессом на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства в муниципальном образовании, обеспечивающие его эффективную организацию:
  - формализованы функции, обязанности и организация взаимодействия участников бюджетного процесса;
  - определен порядок формирования и состав документации, сопровождающей бюджетный процесс, которая описывает его основные этапы: от планирования до анализа отклонений фактических данных от плановых и принятия управленческих решений на основе результатов анализа.
6. Обоснована необходимость внедрения бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального комплекса как логическое продолжение использования бюджетирования, ориентированного на результат, при планировании и контроле исполнения муниципальных бюджетов с целью обеспечения прозрачности расходов и финансовых потоков предприятий муниципальных образований.

**Теоретическая и практическая значимость** выполненного исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в деятельности органов местного самоуправления по улучшению

функционирования предприятий жилищно-коммунальной сферы, и будут способствовать повышению уровня обслуживания потребителей жилищно-коммунальных услуг. Представленные в диссертационном исследовании положения, выводы и рекомендации уточняют и обосновывают теоретическую базу для решения проблем организации и внедрения системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства с учетом отраслевых особенностей.

**Апробация результатов исследования.** Разработанная автором методика внедрения системы бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального комплекса муниципального образования используется консалтинговой компанией ЗАО «ФДП Технолоджис» в работе по созданию автоматизированной системы бюджетирования на платформе Geac Performance Management (Comshare MPC) – GPM.

Основные научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, докладывались на научных конференциях и семинарах. Результаты диссертационного исследования изложены в пяти научных публикациях общим объемом 1,2 п.л., в том числе одна научная работа опубликована в издании, рекомендованном ВАК.

**Логика и структура диссертации** определены поставленными целями и задачами диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ**

**Во введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, раскрыто общее состояние проблемы и степень ее проработанности, сформулированы цель и задачи исследования, определены объект и предмет исследования, показана научная новизна и практическая значимость работы.

**В первой главе «Повышение результативности бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство муниципальных образований в рамках реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации»** диссертационного исследования изучены вопросы реформирования бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство муниципальных образований, проанализировано современное состояние жилищно-коммунальной сферы, рассмотрена возможность применения системы бюджетирования при планировании деятельности предприятий жилищно-коммунального комплекса муниципальных образований.

В 1998 году Россия присоединилась к Европейской Хартии местного самоуправления. В Конституции была зафиксирована новая система организации власти, выделившая местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации. В значительной степени это обусловлено тем, что Россия имеет в активе огромное множество нерешенных проблем в социальной и экономической сферах. И все большее число экономистов и политиков признает, что активное местное

самоуправление является наиболее надежным способом решения существующих в стране проблем.

Финансовой основой функционирования любой демократической власти является ее бюджет. Поэтому особую значимость приобретает бюджетный процесс – процесс формирования бюджета, который должен быть реалистичным и исполнимым, служить не только текущим целям и задачам муниципалитета, но и его дальнейшему развитию.

По сути, процесс формирования бюджета - это переговорный процесс с определенными строгими правилами. Вместе с этим многие авторы характеризуют формирование бюджета в России как чрезвычайно хаотичное, что в первую очередь связано с согласительным характером вариантов бюджетов любого уровня.

Администрации многих муниципальных образований достаточно прогрессивны и в полной мере реализуют существующее бюджетное законодательство, стараются на высоком уровне организовать планирование и контроль исполнения бюджетных расходов, но и в их работе встречаются недостатки:

- заявки на бюджетное финансирование деятельности отраслевых департаментов, ведомств, управлений не всегда содержат взаимосвязанную информацию о поставленных целях и задачах, планируемых мероприятиях, затратах и результатах, а также методах их контроля;
- деятельность структурных подразделений муниципалитета часто не скоординирована, что не дает возможности оценить межотраслевой эффект и эффективность бюджетных расходов;
- годовое планирование бюджета не позволяет оценить перспективный (будущий) эффект деятельности администрации и бюджетных расходов.

Российская бюджетная практика до сих пор ориентировалась на два основных метода составления бюджета: нормативный метод и метод «от достигнутого». Все попытки повысить эффективность бюджетных расходов, не реформируя сам бюджетный процесс, заканчивались неудачей. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, или программно-целевого бюджетирования явилось ответом на решение данной задачи.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагает отказ от постатейного определения расходов. При таком методе формирования бюджета отраслевые департаменты, управления, ведомства и муниципальные предприятия, определяя цели и задачи своего развития, план мероприятий, необходимый для достижения поставленных целей и задач, а также требуемые для этого материальные, трудовые, финансовые и информационные ресурсы, фиксируют свои расходные потребности на определенный интервал времени.

«Суть бюджетирования, ориентированного на результат – это распределение бюджетных ресурсов между главными распорядителями, распорядителями и получателями бюджетных средств и (или) реализуемыми



ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов»<sup>1</sup>.

Социально-экономическая политика муниципалитета, и ее основа – финансовая политика, в сложившейся ситуации должна отличаться большой гибкостью, быстро, эффективно и всесторонне реагировать на изменения. «Сущность финансовой политики муниципального образования можно определить как целенаправленную научно обоснованную деятельность местных органов власти по созданию, на основе эффективного использования социально-экономического потенциала территории финансовой базы, достаточной для решения проблем социального и экономического развития местного самоуправления, рациональному использованию собственных и привлеченных финансовых ресурсов в интересах населения»<sup>2</sup>.

В общем случае требования к выдвигаемым целям развития финансовой базы муниципального образования состоят в том, что они должны быть определены качественно, количественно и во времени.

Несмотря на то, что в настоящее время важнейшие базовые направления государственной политики финансируются именно с уровня местного самоуправления, принятые за годы реформ законы не создали механизма гарантий финансовой самостоятельности и независимости местному самоуправлению, хотя все эти принципы провозглашаются. У местных самоуправлений до сих пор не сформировалась реальная материальная база в виде целостной системы их финансового обеспечения. Формирование доходной части местных бюджетов осуществлялось и продолжает осуществляться в основном не за счет собственных доходов, а путем отчислений от регулирующих доходов. Несмотря на это местным органам власти катастрофически не хватает доходных источников и в доходной части бюджетов не снижается финансовая помощь от вышестоящих бюджетов.

Первоочередной задачей в стремлении муниципальных образований к финансовой самостоятельности должна стать разработка механизма их самофинансирования и разработка программы наиболее эффективного использования ресурсов. Одним из приоритетных направлений программы является реформирование сферы жилищно-коммунального хозяйства. Это один из реальных способов уменьшения неоправданных расходов бюджета муниципального образования.

В условиях перехода России к рыночной экономике стало очевидно, что предприятия жилищно-коммунального хозяйства по своей организации,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.05.2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» / Консультант плюс

<sup>2</sup> Финансово-экономические проблемы муниципальных образований/ Под ред. д.э.н., проф. Н.Г. Сычева и д.э.н. К.И. Таксиря. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 704 с.

финансированию, управлению и структуре не соответствуют складывающимся рыночным отношениям.

В рамках концепции программно-целевого бюджетирования бюджетные средства должны выделяться не на жилищно-коммунальное хозяйство, как на отрасль в целом, а на конкретные программы реформирования этого комплекса, то есть необходимо перейти от хаотичного «латания» дыр к реализации конкретных мероприятий по улучшению состояния жилищно-коммунального хозяйства. Только тогда можно будет увидеть эффективно ли и по назначению используются бюджетные средства, а в рамках среднесрочного планирования с учетом изменения объемов ассигнований - рационально ли соотношение затрат и результатов в определенных временных рамках.

Постоянный мониторинг реализации целевых программ не будет результативным, если управление в жилищно-коммунальном хозяйстве и на предприятиях комплекса останется прежним. Подход к управлению в отрасли должен качественно измениться. В частности, необходимо перейти от «планирования затрат» к «планированию результатов».

Комплексное внедрение бюджетирования в бюджетный процесс муниципального образования, в процесс формирования доходов и расходов его структурных подразделений и подведомственных им предприятий способствует созданию взаимосвязанного замкнутого контура финансового планирования и управления.

**Бюджетирование в данном случае будет выступать как комплексная технология управления муниципальным образованием, его структурными подразделениями и хозяйствующими субъектами, позволяющая на основе сложившейся финансовой структуры в соответствии с заданными целями развития организовать управление деятельностью муниципального образования, его структурными подразделениями и хозяйствующими субъектами, осуществлять планирование, систематический учет и контроль всех финансовых потоков и производственных процессов в заданных временных рамках.**

Грамотно поставленное бюджетирование позволит решить множество проблем в сфере управления муниципальным образованием, так, например, выявить и проконтролировать финансовые потоки предприятий, подведомственных структурным подразделениям муниципалитета, сбалансировать источники поступления денежных средств и сроки внешнего финансирования, размеры дебиторской и кредиторской задолженности, эффективно управлять затратами на производство муниципальных предприятий, оптимизировать документооборот внутри муниципалитета, осуществлять контроль работы подразделений и их руководителей, усилить мотивацию труда, связав систему мотивации с достигнутыми результатами.

Основная цель при внедрении бюджетирования на местном уровне самоуправления состоит в повышении эффективности работы его структурных подразделений и хозяйствующих субъектов посредством:

- целевой ориентации и координации всех решений муниципалитета;

- выявления рисков и снижения их уровня;
- повышения гибкости, приспособляемости к изменениям.

Разработка системы бюджетирования осуществляется в несколько этапов:

1. Определение целей и задач, которые должны решиться в рамках системы бюджетирования.
2. Разработка финансовой структуры – системы иерархически упорядоченных центров финансовой ответственности и учета (центров затрат, доходов, прибыли, инвестиций и т.д.), выделяемых на основе анализа организационной структуры, бизнес-процессов и производственных процессов.
3. Разработка бюджетной модели, которая формируется в соответствии с финансовой структурой и представляет собой систему бюджетов. Для каждого бюджета определяется алгоритм формирования плановой и фактической версий показателей.
4. Разработка пакета документов, регламентирующих процесс бюджетирования.
5. Автоматизация системы бюджетирования.

Одной из главных причин торможения реформирования жилищно-коммунальной сферы является нехватка денежных средств. Поэтому так важно внедрить грамотное финансовое управление на предприятиях отрасли. Кроме того, поскольку жилищно-коммунальное хозяйство на сегодня в большей степени финансируется из средств муниципальных образований (субвенций, субсидий), то и муниципалитет должен «видеть» куда, когда и в каком объеме «уходят» бюджетные деньги (необходима «прозрачность» всех действий предприятий жилищно-коммунального комплекса).

Говоря о стремлении к «прозрачности» финансовых потоков муниципалитета с целью повышения эффективности управления средствами бюджета, нельзя забывать об источниках формирования этих потоков, они также должны быть «прозрачными». Бюджетирование позволяет решить эту проблему. Формирование доходов и расходов в процессе бюджетирования осуществляется по схеме, предусматривающей взаимодействие «верхов» и «низов». Данная схема является наиболее совершенной, поскольку планирование «снизу» и составление бюджета «сверху» представляет собой единый процесс, в котором предусматривается постоянная взаимосвязка и координация бюджетов различных уровней управления.

С помощью бюджетирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства можно экономически грамотно обосновать затраты на товары, работы и услуги, учитываемые в оплате жилья и коммунальных услуг.

**Во второй главе** диссертационного исследования «**Анализ жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования г. Липецк: финансовый аспект**» проведен анализ финансового состояния жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования город Липецк, выявлены типичные ошибки в планировании расходов предприятий комплекса.

Оценены бюджетные расходы на жилищно-коммунальное хозяйство города по различным бюджетным классификациям и обозначены недостатки действующего бюджетного процесса, которые не позволяют обеспечить прозрачность финансовых потоков муниципалитета.

Анализируя структуру расходной части бюджета города Липецк за 2003-2005 годы, было выявлено, что за последние три года структура ее оставалась практически неизменной. Традиционно большую долю составляли расходы на жилищно-коммунальное хозяйство - 30%, образование – 26%, здравоохранение и спорт – 13%. Эти сферы традиционно финансируются из бюджета и являются наиболее затратными, поскольку рыночные отношения в них не развиты.

Анализ расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, сгруппированных в рамках различных классификаций бюджетных расходов города Липецк, позволил выявить явное несоответствие их сумм. В 2003 году фактические расходы на отрасль согласно экономической классификации составили 1 224 744 тыс. руб., а согласно ведомственной классификации - 1 434 351 тыс. руб. Аналогичная ситуация наблюдается в 2004 году: согласно экономической классификации расходы составили 1 247 839 тыс. руб., функциональной - 1 358 548 тыс. руб., а ведомственной - 1 371 492 тыс. руб.

Несоответствие просматривается и в планируемых расходах. В 2005 году, например, расходы на жилищно-коммунальное хозяйство согласно экономической классификации составили 1 361 573 тыс. руб., функциональной - 1 361 635 тыс. руб., ведомственной – 1 367 085 тыс. руб. Связано это с чрезвычайно низким методологическим уровнем бюджетной классификации расходов, который не обязывает субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления проводить такую по глубине детализацию расходов, которая бы отражала расходы по конкретным работам, товарам и услугам, предоставляемым за счет средств бюджета. Несмотря на то, что это позволило бы обеспечить «прозрачность» бюджетов всех уровней и повысить контроль за целевым использованием средств.

Выявленные в процессе анализа расходов отклонения подтверждают неэффективность бюджетного процесса в Липецке. Кроме того, необходимо заметить, что в 2003 году расходы бюджета города не были представлены в рамках функциональной классификации ни в плановых, ни в фактически достигнутых результатах, в рамках ведомственной классификации расходы были представлены по укрупненным позициям. Это не позволило наиболее точно приблизить структуру расходов на жилищно-коммунальное хозяйство 2003 года к структуре аналогичных расходов в 2004 и 2005 годах, хотя и в 2005 году структура расходов представлена с меньшей детализацией, чем, например, в 2004 году. Необходимо также заметить, что согласно Бюджетному Кодексу России в 2005 году действие статьи, регламентирующей ведомственную классификацию расходов, было приостановлено, однако в Липецке расходы продолжали классифицировать по данному принципу. Представленные классификации расходов дают муниципальным властям и ведомствам полную свободу маневра по использованию бюджетных средств и, что не менее важно, при данной глубине детализации расходов, «дублирование» одних и тех же

сумм по различным статьям бюджетных затрат не представляет труда. Вследствие чего просто невозможно отследить финансовые потоки, выявить целевое или нецелевое использование средств, определить правомерность планируемых расходов.

Отчет об исполнении бюджета предоставляется муниципалитетом за год, в то время как сам бюджет корректируется ежеквартально, это дает право утверждать, что отчеты об исполнении должны предоставляться с такой же периодичностью.

Структура местных бюджетов состоит, как правило, из трех разделов: доходной части, текущих расходов и бюджета развития (капитальных затрат). В бюджете города Липецк раздел капитальных затрат не присутствует. В бюджетах не выделяются отдельными строками доходы от деятельности муниципальных унитарных предприятий, отсутствуют данные инвентаризации кредиторской задолженности и источников ее погашения.

В бюджете не представлены принятые муниципальные программы и проекты с указанием сроков их исполнения и объемов планового финансирования.

Кроме того, в процессе анализа бюджета города Липецк подтвердилось то, что существующая форма предоставления бюджета муниципалитета не является доступной для понимания его населением, а именно:

- проанализированные бюджеты города не определяют, не формулируют и не поясняют цели городской политики за рассматриваемые годы;
- в бюджетных посланиях не используются словесные пояснения, графики и диаграммы, поэтому бюджеты вряд ли были понятны людям, далеким от сферы муниципальных финансов.

Приведенные выводы подтверждают неэффективность бюджетного процесса и нарушения, осуществляемые при исполнении закона о бюджете в городе Липецк, что значительно затрудняет оценку достоверности информации о деятельности местных властей. Бюджетный процесс требует качественного изменения.

Предприятия жилищно-коммунального комплекса, несмотря на постоянное увеличение бюджетных расходов по статье жилищно-коммунальное хозяйство, увеличение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, увеличение собираемости платежей остаются убыточными. В настоящее время на предприятиях применяется практика ценообразования, основанная на затратном методе. Данный подход предполагает установление тарифа исходя из суммы издержек и запланированного размера рентабельности. Многолетняя практика применения затратного метода обнаруживает сложную противоречивую ситуацию, при которой сформированный тариф не покрывает необходимые затраты и, одновременно, приводит к неэффективным расходам. Таким образом, затратный метод не обеспечивает реализацию экономического назначения тарифа как финансового и стимулирующего инструмента.

В начале экономических реформ предполагалось, что в течение короткого периода времени будет завершён переход к безубыточному функционированию

жилищно-коммунальной сферы. Однако, социально-экономическая ситуация в стране не позволила завершить этот процесс так быстро.

В настоящее время реальными источниками финансирования жилищно-коммунального хозяйства города являются бюджетные средства и средства потребителей жилищно-коммунальных услуг. Постепенный перевод отрасли на самоокупаемость на современном этапе пока не означает полного отказа от бюджетного финансирования текущей деятельности жилищно-коммунального хозяйства. Населению предоставляются льготы и субсидии по оплате жилья и коммунальных услуг. Уровень платежей граждан от затрат на производство жилищно-коммунальных услуг по федеральному стандарту составляет 75%, то есть 25% затрат должно возмещаться из местного бюджета, оплата за коммунальные услуги бюджетным учреждениям также должна поступать на счета предприятий жилищно-коммунального хозяйства за счет средств бюджетов разных уровней.

Дебиторская задолженность предприятий жилищно-коммунального хозяйства постоянно увеличивается. В первую очередь это связано с тем, что на предприятиях не используются современные методы управления дебиторской задолженностью, такие как:

- систематическая и плановая работа с потребителями жилищно-коммунальных услуг, включая пересмотр типовых договоров на оказание услуг: авансовая система, исходя из объемов потребления, штрафные санкции, судебные иски и т.д.;
- инвентаризация дебиторской задолженности с целью ее реструктуризации: замена неденежных форм расчетов, операции по переуступке долга;
- анализ дебиторов и их группировка по размерам и срокам задолженности;
- мотивация сотрудников, занимающихся мониторингом и взысканием дебиторской задолженности.

Финансовые результаты деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства города по статьям финансирования орасли за последние три года представлены в табл. 1.

**Таблица 1**

**Финансовые результаты (убытки) деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования город Липецк по статьям финансирования отрасли, тыс. руб.**

№ п/п	Наименование статьи	2003 год	2004 год	2005 год
1.	Содержание жилищного фонда	74 600,8	66 171	67 650,6
2.	Тепловая энергия	134 398,9	367 864,3	239 410,6
3.	Капитальный ремонт	5 315,4	35 306,8	21 143,9
4.	Благоустройство	46 768,4	85 344,1	94 011

Действующая модель ценообразования на жилищно-коммунальных предприятиях, как правило, рассматривает процесс предоставления жилищно-

коммунальных услуг не как совокупность взаимодействия нескольких хозяйствующих субъектов, а как деятельность отдельных организаций, хозяйствующих субъектов, выполняющих основной объем работ по производству конкретных услуг. Такой подход к планированию себестоимости продукции приводит к тому, что деятельность отдельных организаций, задействованных в технологической цепочке предоставления услуги от производителя до потребителя, не учитывается в структуре затрат при формировании экономически обоснованных тарифов, и в то же время в себестоимость продукции включаются затраты, часто не имеющие никакого отношения к процессам производства и предоставления услуг потребителю.

В результате аудиторских проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий комплекса и экспертизы тарифов было выявлено необоснованное списание на себестоимость услуг затрат на модернизацию, реконструкцию, строительство, что приводило к увеличению себестоимости на 5-7%. Часто на себестоимость услуг предприятия относят затраты на содержание ведомственных домов отдыха, пионерских лагерей, радиостанций, лечебно-оздоровительных учреждений, обучение специалистов за рубежом, что по экспертным оценкам составляет еще около 5%. Услуги подразделений многопрофильных предприятий отрасли, используемые при производстве и оказании определенной жилищно-коммунальной услуги, включаются в структуру их затрат не по цеховой себестоимости, а по тарифу, установленному для внешних потребителей. Каждый раз эта услуга отражается как объем реализации (доход) с соответствующими налоговыми платежами, что увеличивает стоимость конечного продукта в 2-2,5 раза. За счет ошибок в ведении бухгалтерского учета предприятий завышение себестоимости услуг достигает 20%.

По результатам анализа деятельности предприятий отрасли можно сделать следующие основные выводы:

- бухгалтерский учет на предприятиях ведется с нарушениями действующего законодательства и не отражает действительно произведенных операций;
- учетная политика предприятий не обеспечивает полноту отражения в бухгалтерском учете всех фактов хозяйственной деятельности, в частности, нет алгоритма распределения накладных расходов на осуществляемые работы, что в свою очередь, не позволяет оценить их обоснованность при расчете тарифов на жилищно-коммунальные услуги;
- производится неправомерное начисление и использование фондов накопления и потребления, что приводит к отвлечению из оборота средств, поступающих в оплату услуг производственного характера, тем самым исключается возможность фактического производства работ, услуг;
- на предприятиях отсутствует система внутреннего контроля, что приводит к неоправданным финансовым потерям, практически не ведется плано-экономическая работа, не проводится экономический и финансовый анализ деятельности;

- предприятия несут большие финансовые потери из-за отсутствия четкой организации производства и управления, что выражается в неэффективном использовании рабочей силы, отсутствии у работников производственной дисциплины, ответственности за своевременность и качество выполняемых работ;
- предприятиями неправильно понимается налогооблагаемая база при исчислении НДС по товарам, работам и услугам жилищно-коммунального назначения, в частности, на одном из предприятий города Липецк НДС начислялся на заработную плату;
- предприятия завышают стоимость основных фондов, за счет этого увеличивают амортизационные отчисления и, как следствие, завышают инвестиционную составляющую тарифа, занижают налогооблагаемую прибыль, это позволяет им создавать финансовые резервы, которые используются нецелевым образом.

Все представленные выводы подтверждают неэффективность действующего финансового планирования и управленческого учета на жилищно-коммунальных предприятиях города и необходимость качественного его изменения.

**В третьей главе** диссертации «**Разработка методики бюджетирования для предприятий жилищно-коммунального хозяйства**» рассмотрена возможность постановки системы бюджетирования в жилищно-коммунальном хозяйстве муниципального образования. Разработана методика организации системы бюджетирования, в которой определяется последовательность действий при ее внедрении: от разработки финансовой структуры и бюджетной модели отдельного предприятия хозяйства до пакета документов, регламентирующих бюджетный процесс.

Основная цель бюджетирования как технологии управления муниципальным образованием и его структурными подразделениями - своевременное и бездефицитное обеспечение деятельности самого муниципалитета, его департаментов, ведомств, управлений и подведомственных им предприятий, направленной на достижение стоящих перед муниципалитетом целей, денежными средствами на основе комплексной системы планирования, учета и контроля денежных средств, обеспечение прозрачности финансовых потоков и предсказуемости финансовых результатов.

Для постановки эффективной системы бюджетирования необходимым условием является наличие четко прописанной и утвержденной организационной структуры, которая даст представление о соотношении уровней управления и функциональных областях хозяйствующего субъекта. На основе организационной структуры происходит построение финансовой структуры.

Суть процесса построения финансовой структуры – выделение в качестве объектов бюджетирования и управленческого учета центров финансовой ответственности. Это необходимо для понимания того, какие организационные отделы входят в состав центров финансовой ответственности и какие



сотрудники отвечают за результаты конкретного центра финансовой ответственности.

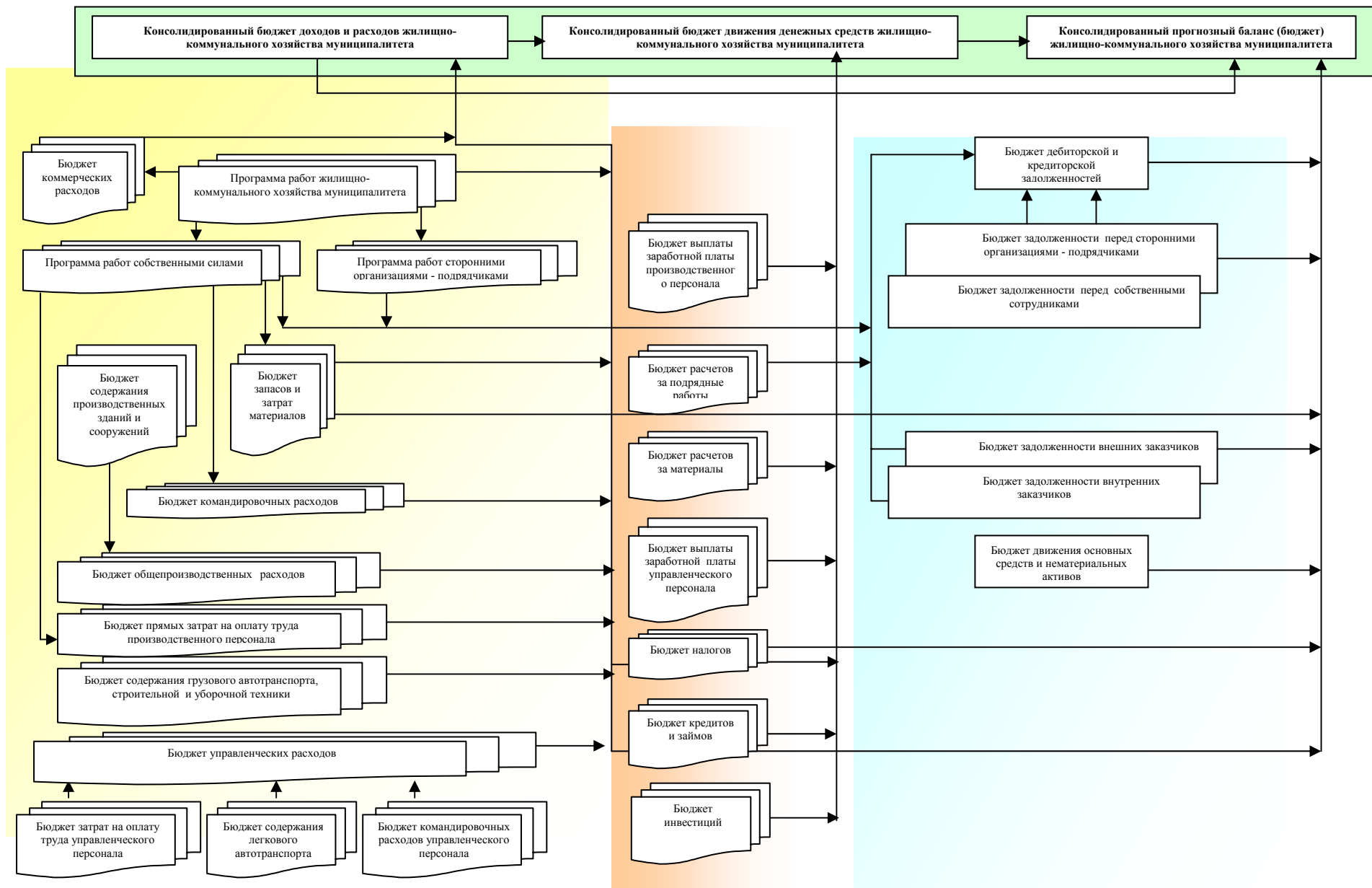
Финансовая структура – многоуровневая система. Помимо состава и структуры центров финансовой ответственности неотъемлемым элементом финансовой структуры являются механизмы их взаимодействия, к которым относятся: распределение бюджетных средств, налогообложение, разрешение конфликтов. Выбор механизмов взаимодействия центров финансовой ответственности происходит в соответствии с целями программы развития муниципалитета и зависит от степени централизации финансовых потоков, уровня вертикальной интеграции отдельных центров финансовой ответственности, характера взаимоотношений между отдельными центрами финансовой ответственности, что должно быть отражено в бюджетной модели муниципального образования. В диссертации разработаны типовые финансовые структуры предприятий жилищно-коммунального хозяйства и муниципального управления.

Следующим этапом бюджетирования после построения финансовой структуры является этап построения бюджетной модели жилищно-коммунального хозяйства муниципалитета, то есть системы взаимосвязанных бюджетов, в которой отражены различные аспекты его деятельности (деятельности подведомственных ему предприятий). На рис. 1 представлена типовая бюджетная модель жилищно-коммунального хозяйства. Также в диссертации представлена типовая бюджетная модель муниципального образования. При этом формирование бюджетной модели муниципалитета (департамента, предприятия) необходимо начинать с разработки локальной бюджетной модели для отдельных центров финансовой ответственности.

Управление расходами, доходами и движением денежных средств предприятий является частью системы бюджетного управления как департамента жилищно-коммунального хозяйства, так и всего муниципального образования в целом.

В рамках бюджетного управления жилищно-коммунальными предприятиями должны решаться следующие задачи:

- планирование расходов и доходов по предприятиям;
- планирование движения денежных средств по предприятиям (в том числе выплаты внутренним и внешним подрядчикам);
- обеспечение сбалансированности денежных потоков по предприятиям в целях минимизации объемов и сроков привлечения заемных средств;
- контроль выполнения плановых показателей в ходе реализации работ;
- оценка работы директоров предприятий на основе фактических данных о расходах и доходах, поступлениях и выплатах денежных средств и взаимозачетах;
- оценка эффективности деятельности каждого предприятия и сравнение их друг с другом на основе маржинального и финансово-экономического анализа.



**Рис. 1. Типовая бюджетная модель жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования город Липецк**

Доходы жилищно-коммунального хозяйства необходимо планировать с учетом тарифов, установленных для потребителей жилищно-коммунальных услуг, бюджетных субсидий и компенсаций, доходов от услуг, оказываемых потребителям, но не входящих в перечень обязательных (то есть в соответствии с теми услугами, которые оплачиваются потребителями услуг отдельно), а также с учетом подрядных работ, выполненных сторонними предприятиями - подрядчиками. Жилищно-коммунальное хозяйство подразделяется на две основные подотрасли: жилищное и коммунальное хозяйство. Предприятия коммунального хозяйства изначально представляли для частных инвесторов больший интерес, чем жилищные предприятия, поэтому на сегодняшний день большая их часть имеют частную форму собственности. Частная форма собственности, как правило, предполагает наличие «жесткого» контроля за финансовыми потоками предприятия со стороны его собственников, которые, соответственно, заинтересованы в эффективном управлении предприятием. Большинство жилищных предприятий продолжают оставаться в муниципальной собственности и требуют применения качественно нового подхода к управлению, в том числе финансовому планированию их деятельности. Поэтому в данном диссертационном исследовании возможность применения бюджетирования рассмотрена на примере муниципального унитарного жилищного предприятия города Липецк, подведомственного департаменту жилищно-коммунального хозяйства города.

В функциональные обязанности предприятия по обслуживанию подведомственного ему муниципального жилищного фонда входят:

- текущий и капитальный ремонт жилого фонда;
- содержание мусоропроводной системы жилого фонда;
- содержание дворовой территории жилого фонда;
- текущая эксплуатация и аварийное обслуживание жилого фонда;
- оказание платных услуг населению, не входящих в обязательные;
- выполнение работ для сторонних организаций по профилю деятельности предприятия.

Производственная программа предприятия состоит как из текущих мероприятий предприятия по обслуживанию жилищного фонда, так и из незапланированных мероприятий (разовые работы для населения и сторонних организаций, оплачиваемые отдельно), то есть она имеет постоянную и переменную части. Кроме того, ее можно подразделить на мероприятия, осуществляемые собственными силами предприятия и мероприятия, осуществляемые с помощью сторонних организаций. Также в состав производственной программы управления могут входить мероприятия, планируемые в рамках целевых федеральных, муниципальных программ и программ субъектов Российской Федерации.

Финансирование деятельности предприятия осуществляется из следующих источников:

- бюджетные ассигнования;
- денежные средства от потребителей за жилищные услуги по утвержденным тарифам;
- средства от населения сверх оплаты жилищных услуг (установка или замена пришедшего в негодность по вине жильцов санитарно-технического оборудования и тому подобное);
- средства от оказания услуг сторонним организациям.

Эффективная организация процесса бюджетирования предполагает разработку пакета документов, регламентирующих бюджетный процесс. В документах, сопровождающих бюджетный процесс, определены функции, права и обязанности всех участвующих в нем структурных подразделений, формы и сроки предоставления информации, получатели промежуточных и результирующих документов.

Сопроводительная документация должна содержать инструкции и правила заполнения бюджетов, включать перечень первичной документации, являющейся источником информации для бюджетной модели, описание бюджетов (план и факт), отчетов для различного уровня руководства и тому подобную информацию.

В бюджетном процессе важную роль играет своевременность и достоверность предоставляемых данных, поэтому в регламентирующих документах четко определены сроки и методы формирования данных, а также порядок их предоставления.

От того, насколько своевременно и достоверно будут предоставлять информацию участники бюджетного процесса, зависит точность составления всех бюджетных документов и, в конечном счете, эффективность системы бюджетирования на предприятии.

При составлении бюджетов муниципального унитарного жилищного предприятия заместители директора по общим вопросам и по благоустройству, начальники производственно-технического и эксплуатационного отделов и главный инженер на основе анализа жалоб и заявок от населения (организаций) и отчетов о текущем состоянии обслуживаемого жилого фонда делают заключение о планируемом объеме работ на предстоящий период времени. Они также участвуют в определении объемов работ, которые предприятие может произвести собственными силами и для которых необходимо привлечение сторонних организаций-подрядчиков. Представленный объем работ утверждается директором предприятия и согласовывается с директором департамента жилищно-коммунального хозяйства муниципалитета, заместителем директора департамента по материально-техническому снабжению, главными инженером и механиком департамента. После этого производственная программа корректируется уже с учетом возможностей и планов

муниципального образования. На данном этапе формируется бюджет производства.

Затем планово-экономический отдел рассчитывает потребность в финансовых и материальных ресурсах для обеспечения выполнения производственной программы (определяется потребность в материалах, трудовых и финансовых ресурсах). На основе расчетных данных планово-экономического отдела и данных о наличии материально-технических ресурсов на текущий момент на предприятии формируются операционные бюджеты:

- бюджет закупок, запасов и затрат на материалы;
- бюджет затрат на оплату труда производственного персонала;
- бюджет затрат на содержание автотранспортного отдела;
- бюджет затрат за услуги сторонних организаций-подрядчиков.

С учетом прогноза поступления денежных средств от потребителей услуг, дебиторской и кредиторской задолженности предприятия определяется потребность в дополнительном финансировании. В диссертации представлены фрагменты системы бюджетов муниципального жилищного предприятия.

С учетом данных операционных бюджетов составляются бюджеты коммерческих и управленческих расходов. На заключительной стадии планирования формируются основные бюджеты: бюджет доходов и расходов предприятия, бюджет движения денежных средств и прогнозный баланс.

Бюджеты согласовываются с директором предприятия, директором департамента, начальником финансового управления департамента, заместителем директора департамента по экономическим вопросам. После этого производственная программа может быть скорректирована заново уже с учетом финансовых возможностей муниципалитета.

Следующим важным этапом при разработке системы бюджетирования является автоматизация. Бюджетирование предполагает работу с большими массивами информации, поэтому очевидно, что ведение бюджетирования на бумаге неэффективно. Осуществлять планирование, анализ, контроль бюджетов в рамках системы бюджетирования наиболее удобно с помощью специализированных автоматизированных систем бюджетирования. Такие системы дают возможность применять современный инструментарий планирования (прогнозирования) и анализа деятельности хозяйствующего или управляющего субъекта.

В процессе бюджетирования определяющим является этап планирования. От того насколько точно будут спланированы показатели деятельности предприятия зависит эффективность управления его ресурсами. Для совершенствования процесса планирования можно использовать вариантыные расчеты бюджетов на основе сценарных условий. Автоматизированные системы позволяют проводить прогнозирование на основе сценарных условий и осуществлять анализ сценарных прогнозов, результаты анализа могут быть представлены в виде различных графиков и

диаграмм. Многовариантные отчеты, созданные такими программами, могут проводиться в различных аналитических разрезах. Применительно для предприятий жилищно-коммунального хозяйства и с учетом их производственной программы отчеты могут иметь следующую аналитику:

- отдельно по каждому виду работ или их группе по профилю деятельности предприятия;
- по плановым или разовым работам;
- по работам, проведенным собственными силами или сторонними организациями – подрядчиками;
- по работам, проведенным в рамках целевых федеральных, муниципальных программ и программ субъектов Федерации.

Применение бюджетирования на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства муниципалитета способствует повышению эффективности его деятельности. При этом эффективность понимается совершенно конкретно: как способность достигать поставленные цели, выраженные в виде финансовых показателей.

При постановке бюджетного управления в муниципальном образовании в единый бюджет сводится все множество финансовых потоков, связанных с деятельностью его предприятий, решается проблема их согласования, создается полная прозрачность финансовой деятельности муниципалитета, его структурных подразделений и подведомственных им предприятий.

При бюджетировании становится возможным ориентировать финансовую политику на решение конкретных проблем. Система бюджетирования может стать основой комплексного управления всеми направлениями деятельности муниципалитета и его предприятий.

Разработка пакета документов, регламентирующих бюджетный процесс, позволяет ускорить и упростить выработку и принятие управленческих решений, что увеличивает эффективность системы управления финансами предприятия. При этом повышается точность финансовых решений, что приводит к снижению риска финансовых затруднений, издержек финансирования, улучшению финансовых результатов.

Внедрение системы бюджетирования в жилищно-коммунальной сфере муниципальных образований позволяет повысить прозрачность финансовых потоков как предприятий комплекса, так и муниципалитета в целом. За счет четко определенных границ и степени ответственности, поощрений, прописанных в документах, сопровождающих бюджетный процесс, укрепляется финансовая дисциплина на предприятиях, мотивируется персонал на достижение заданных целей. Бюджетирование облегчает процесс оперативного управления материальными, финансовыми, техническими ресурсами, оборотными средствами, запасами предприятий отрасли и муниципалитета, способствует повышению эффективности их использования.

**В заключении** диссертации сформулированы основные выводы, содержащиеся в работе.

### **III. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЯХ**

1. Воробьева Е.Е. Бюджетирование в системе управления жилищно-коммунальным хозяйством муниципального образования.// Российское предпринимательство – М., 2006. – №12. – с. 59-62. – 0,2 п.л.
2. Воробьева Е.Е. Бюджетирование как инструмент взаимодействия муниципалитета и жилищно-коммунального хозяйства.// Актуальные проблемы управления – 2005: Материалы международной научно-практической конференции: Вып. 3/ ГУУ. – М., 2005. – с. 87-92. – 0,3 п.л.
3. Воробьева Е.Е. К вопросу бюджетирования в сфере жилищно-коммунального хозяйства.// Актуальные проблемы управления – 2004: Материалы международной научно-практической конференции: Вып. 2/ ГУУ. – М., 2004. – с. 111-113. – 0,2 п.л.
4. Воробьева Е.Е. Процесс формирования реалистичного бюджета муниципалитетов – гарантия их эффективно функционирования.// Экономика. Управление. Культура. Вып. 13. Часть 1: Сборник научных статей/ Под ред. Л.Д. Абрамовой; ГУУ. – М., 2006. – с. 40-43 – 0,2 п.л.
5. Воробьева Е.Е. Финансовое планирование на предприятиях жилищно-коммунального хозяйства муниципальных образований.// Актуальные проблемы управления – 2006: Материалы международной научно-практической конференции: Вып. 3/ ГУУ. – М., 2006. – с. 34-38. – 0,3 п.л.