

**К ВОПРОСУ ОБ УЧРЕДИТЕЛЬСКОМ ФИНАНСОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ  
БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА МОСКВЫ****Светлана Борисовна КОЗЛОВА**

кандидат экономических наук, советник управления экономики и перспективного развития префектуры  
Южного административного округа Москвы,  
Москва, Российская Федерация  
sbkozlova@yandex.ru

**История статьи:**

Принята 12.05.2016

Принята в доработанном виде  
02.06.2016

Одобрена 16.06.2016

Доступна онлайн 16.01.2017

**УДК** 338.336.6**JEL:** G38, H59, H60, H83, R51**Аннотация****Предмет.** Статья посвящена исследованию учредительского финансового регулирования как наиважнейшей формы взаимодействия органов исполнительной власти и государственных бюджетных учреждений в сфере жилищно-коммунального хозяйства г. Москвы.**Цели.** Разработка научно-практических положений о совершенствовании порядка финансового взаимодействия бюджетных учреждений жилищно-коммунального хозяйства и их учредителей, а также повышении эффективности использования бюджетных средств, передаваемых государственным бюджетным учреждениям для оказания государственных услуг.**Методология.** Исследование выполнено посредством общенаучных и специальных методов: анализа, сравнения, конкретизации и нормативного метода.**Результаты.** Систематизированы направления финансового взаимодействия государственных бюджетных учреждений и их учредителей. Выявлены специфические факторы, воздействующие на финансирование таких учреждений в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также особенности использования учреждениями бюджетных средств, влияющие на их финансовую устойчивость. Выполнен сравнительный анализ методик финансового обеспечения государственного задания для федеральных и московских государственных бюджетных учреждений, позволивший определить влияние соответствующей методики на эффективность расходования средств бюджета и финансовое состояние учреждений. Предложены основные способы учредительского финансового регулирования. Разработаны экономические нормативы финансового резервирования для использования на практике.**Выводы.** Разработка и совершенствование направлений финансового регулирования содействуют организации эффективного контроля учредителя за перечисленными государственным бюджетным учреждениям бюджетными средствами, обеспечивают экономию бюджетных средств, формируют систему мотивации и стимулов для учреждений по рациональному использованию общественных финансов. В связи с существованием ряда законодательных норм, ограничивающих вмешательство учредителя в финансовую деятельность государственных бюджетных учреждений, отдельные меры регулирования могут быть реализованы на основе соглашений и носить локальный характер.**Ключевые слова:**финансовое регулирование,  
ЖКХ, государственное задание,  
бюджетные учреждения,  
эффективность бюджетных  
расходов

© Издательский дом ФИНАНСЫ и КРЕДИТ, 2016

Вопрос об учредительском финансовом регулировании бюджетных учреждений в настоящее время является неоднозначным. В соответствии с действующими федеральными и московскими нормативными документами непосредственные формы финансового взаимодействия между бюджетным учреждением и его учредителем предполагают:

- осуществление финансового обеспечения выполнения государственного задания;
- определение порядка составления и утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности;
- установление предельно допустимого значения просроченной кредиторской задолженности учреждения;

- определение порядка расчета платы для физических и юридических лиц за услуги, оказываемые сверх установленного государственного задания;
- определение порядка передачи учреждением, выступающим в качестве учредителя других организаций, денежных средств и иного имущества некоммерческим организациям и хозяйственным товариществам и обществам в уставный (складочный) капитал<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения: постановление Правительства Российской Федерации от 26.07.2010 № 537; О порядке осуществления органами исполнительной власти города Москвы функций и полномочий учредителя государственных учреждений города Москвы: постановление правительства Москвы от 21.10.2010 № 1076-ПП.

Первые два пункта относятся к финансовому планированию, поскольку учредитель осуществляет расчет необходимого объема финансовых ресурсов и определяет его распределение по экономическим статьям затрат.

Остальные три пункта в большей степени отражают суть финансового регулирования как комплекса мер воздействия учредителя на учреждение для формирования определенных экономических условий деятельности последнего.

Однако само понятие «Учредительское финансовое регулирование» не определено в нормативных актах, поэтому не рассматриваются его формы, методы и т.д.

В то же время следует учесть, что деятельность любого учредителя (органа исполнительной власти) как участника бюджетного процесса должна быть ориентирована на обеспечение принципа эффективности использования бюджетных средств, определенного Бюджетным кодексом РФ [1–3]. Поскольку учредитель бюджетного учреждения передает ему бюджетные средства в качестве обеспечения выполнения государственного задания и на прочие цели, то актуальность приобретает вопрос о создании условий для достижения бюджетными учреждениями позитивных результатов деятельности, в которую вовлечены бюджетные средства, а также управление этими результатами.

Этот вопрос назрел в финансовой практике подавляющего большинства органов исполнительной власти, являющихся учредителями бюджетных учреждений, но его решение затруднено в виду отсутствия необходимого правового регулирования.

Заметим, что подобная проблема возникает и при осуществлении внутреннего учредительского финансового аудита [4]. Бюджетным законодательством, регулирующим вопросы внутреннего финансового контроля и аудита<sup>2</sup>, определено, что внутренний финансовый аудит (проверка совокупности финансовых

и хозяйственных операций) осуществляется главными распорядителями бюджетных средств в отношении структурных подразделений и подведомственных распорядителей и получателей бюджетных средств, администраторов доходов, то есть участников бюджетного процесса. Бюджетные учреждения участниками бюджетного процесса не являются, это и служит существенным ограничением для регулирующей и контрольной деятельности учредителей. При этом в ходе научных экономических дискуссий и правовой экспертизы данных вопросов подчеркивается, что после списания в установленном порядке средств бюджета (например, субсидии на выполнение государственного задания) с единого счета бюджета и их зачисления на счет бюджетного учреждения данные средства теряют статус бюджетных, и поэтому требования бюджетного законодательства на них уже не распространяются<sup>3</sup>. Поэтому в письме Минфина России от 20.08.2012 № 02-07-10/3259 отмечается, что с учетом реализации механизмов финансового обеспечения деятельности учреждений посредством предоставления субсидий, акцент при проведении учредителем контрольных мероприятий смещается в сторону контроля за достоверностью, полнотой и точностью бухгалтерской отчетности.

Также за учредителем закреплена законодательно контроль в сфере закупок – контроль за формированием планов-графиков закупок и проверка обоснованности заявленной потребности подведомственных учреждений (проверка правильности формирования начальной максимальной цены закупок и т.п.)<sup>4</sup>.

Формы финансового взаимодействия учредителя и бюджетного учреждения отражены на рис. 1. Пунктирной линией отмечены направления, требующие дополнительного законодательного регулирования.

Несмотря на трудность практической реализации мер учредительского финансового регулирования мы предлагаем рассмотреть некоторые его направления на примере бюджетных учреждений жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) Москвы. Следует подчеркнуть, что принимаемые

<sup>2</sup> Об утверждении Правил осуществления главными распорядителями (распорядителями) средств федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) доходов федерального бюджета, главными администраторами (администраторами) источников финансирования дефицита федерального бюджета внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита и о внесении изменения в пункт 1 Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2014 г. № 89: постановление Правительства Российской Федерации от 17.03.2014 № 193; Об утверждении порядка осуществления внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита: постановление правительства города Москвы от 27.08.2014 № 487-ПП.

<sup>3</sup> Павелин А. Применяются ли положения Бюджетного кодекса о внутреннем финансовом контроле и внутреннем финансовом аудите в отношении бюджетных и автономных учреждений // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2015. № 11. С. 66–71.

<sup>4</sup> Для бюджетных организаций города Москвы данный вопрос регулируется постановлением правительства Москвы от 24.02.2012 № 67-ПП «О системе закупок города Москвы».

меры учредительского регулирования могут носить пока только рекомендательный характер для учреждения и применяться на основе взаимных соглашений.

Под учредительским финансовым регулированием (с учетом оговоренных особенностей правового поля) предлагается понимать достигнутую на основе соглашения форму финансового взаимодействия бюджетного учреждения и его учредителя, направленного на предупреждение необоснованного, неэкономного и нерезультативного использования бюджетных средств и иных финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении учреждения. При этом от контроля финансовое регулирование отличает его предупредительный характер, от планирования – направленность на взаимодействие с учреждением в части создания условий использования финансовых ресурсов, тогда как планирование в контексте бюджетного законодательства нацелено на обоснование бюджетных ассигнований, получаемых из бюджета соответствующего уровня.

Прежде чем рассуждать об учредительском финансовом регулировании бюджетных учреждений ЖКХ Москвы представим их характеристику.

Среди субъектов жилищно-коммунального хозяйства Москвы, в том числе в сфере содержания и текущего ремонта дорог и жилищного фонда, с 2013 г. стали преобладать государственные бюджетные учреждения (ГБУ). В большинстве случаев такие учреждения возникли путем реорганизации государственных унитарных предприятий дирекций единого заказчика районов (ГУП ДЕЗ) и превращения их в ГБУ «Жилищник» районов [5]. Всего в Москве должно функционировать 126 учреждений по обслуживанию жилищного фонда<sup>5</sup>. Кроме того, в каждом административном округе Москвы функционируют учреждения по обслуживанию дорожного хозяйства – ГБУ «Автомобильные дороги».

Организационно-финансовую основу деятельности государственных бюджетных учреждений составляет государственное задание, реализация которого выполняется за счет бюджетных средств. Систематическое поступление средств бюджета на основные виды

деятельности учреждения создает основу для его стабильного функционирования, при этом данные средства не являются собственными для учреждения и вероятность наступления таких событий, как несвоевременное или неполное (недостаточное) бюджетное финансирование, обостряет риск колебания финансовой устойчивости субъектов ЖКХ [6, 7].

Понимание финансовой устойчивости бюджетных учреждений обретает свою специфику по сравнению с финансовой устойчивостью коммерческих организаций. В классическом понимании субъект является абсолютно или нормально устойчивым, если источником финансирования запасов являются только собственные оборотные средства либо собственные оборотные средства и долгосрочные кредиты и займы. В этих случаях организации платежеспособны, незначительно зависят от внешних факторов, имеют высокую доходность текущей деятельности. Напротив, добавление к указанным источникам краткосрочных кредитов и займов и иных источников, в том числе привлечение бюджетных средств, будет свидетельствовать о снижении или утрате финансовой устойчивости [8].

В случае с бюджетными учреждениями их устойчивое финансовое положение будет обеспечено при максимальном покрытии стоимости запасов бюджетными средствами, поэтому для снижения рисков недостаточного бюджетного финансирования следует рассматривать вопрос о создании оптимальной структуры источников финансирования.

Рассмотрим подробнее наиболее вероятную структуру источников финансирования государственных бюджетных учреждений в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

**Собственные средства государственных бюджетных учреждений** – это средства, поступающие в результате оказания услуг (выполнения работ), относящихся к основным видам деятельности, за плату для юридических и физических лиц как в пределах, так и сверх установленного государственного задания.

Основными услугами ГБУ «Жилищник», оказываемыми на платной основе, являются:

- установка и техническое обслуживание внутриквартирного оборудования физических лиц (сантехническое оборудование, бытовая техника, приборы учета коммунальных ресурсов и др.);

<sup>5</sup> О проведении эксперимента по оптимизации деятельности отдельных государственных учреждений города Москвы и государственных унитарных предприятий города Москвы, осуществляющих деятельность в сфере городского хозяйства города Москвы: постановление правительства Москвы от 14.03.2013 № 146-ПП.

- эксплуатация и техническое обслуживание нежилых помещений в жилых домах;
- предоставление доступа к размещению телекоммуникационного оборудования в технических помещениях и на крышах;
- посредничество в сборе платежей за запирающие устройства в подъездах многоквартирных домов.

В среднем доля доходов учреждений от оказания платных услуг составляет 64% от общей величины поступлений (согласно данным бухгалтерской отчетности).

Доходы ГБУ «Автомобильные дороги» от возмездных услуг складываются за счет:

- работы парковки для большегрузного автотранспорта;
- предоставления в аренду дорожной техники;
- уборки незакрепленной в государственном задании территории.

Доля доходов от оказания платных услуг составляет 0,6%.

К собственным средствам государственных бюджетных учреждений приравниваются средства, поступившие в результате применения санкций за неудовлетворительное выполнение условий договоров (контрактов) исполняющей стороной (пени, штрафы). Кроме того, к собственным средствам относятся поступления от сдачи в аренду недвижимого имущества, в том числе особо ценного (с согласия учредителя), а также амортизационные отчисления по имуществу, приобретенному в связи с осуществлением предпринимательской деятельности и используемому для осуществления такой деятельности [9].

**Привлеченные средства** составляют значительную долю финансового обеспечения государственных бюджетных учреждений и представлены субсидиями на выполнение государственного задания, а также субсидиями на укрепление материально-технической базы (приобретение оборудования, капитальный ремонт, присоединение к технологическим сетям и др.).

Некоторыми исследователями, например Л.В. Филипповой [10], субсидии на выполнение государственного задания рекомендовано считать собственными средствами государственного бюджетного учреждения, поскольку субсидии

выделяются на оказание услуг, а не на возмещение затрат учреждения и могут быть рассмотрены в качестве дохода от оказания услуг либо в качестве собственного капитала. Однако такой подход нежелателен с точки зрения потери контроля учредителя за перечисленными бюджетными средствами государственному бюджетному учреждению. Более того, в финансовой отчетности учреждений субсидии отражаются обособленно и не включаются в состав собственных средств.

Бюджетные учреждения не вправе размещать средства на депозитах в кредитных организациях, а также совершать сделки с ценными бумагами и получать доходы от подобных операций, поэтому данная разновидность привлеченных средств исключается из источников финансирования таких учреждений.

Что касается **заемных средств**, то в отношении государственных бюджетных учреждений не установлено законодательного запрета на получение банковских кредитов. В этом случае отношения между заемщиком и кредитором могут регулироваться стандартными условиями договоров банков и иных займодавцев. Однако фактическая возможность получения кредитов бюджетными учреждениями минимизирована в виду ограничения их прав на распоряжение закрепленным имуществом и иными активами, которые могли бы служить предметом залога. В соответствии со ст. 298 Гражданского кодекса РФ и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственные бюджетные учреждения без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным учреждением за счет средств, выделенных собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Следовательно, передача в залог такого имущества без согласия собственника невозможна. Кроме того, распоряжение денежными средствами и иным (не являющимся особо ценным) имуществом, то есть его отчуждение, передача в пользование или в залог при условии, что его стоимость более 10% балансовой стоимости активов учреждения осуществляется с согласия органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя. В остальных случаях государственные бюджетные учреждения вправе самостоятельно распоряжаться закрепленным за ним на праве оперативного управления имуществом.

К заемным источникам относятся также кредиторская задолженность [11, 12]. В данном случае ограничением по использованию этого источника может выступать требование учредителя о недопущении задолженности (в части бюджетных средств) на конец финансового года. Такое требование обусловлено вероятностью неисполнения учреждением государственного задания, поскольку задолженность может свидетельствовать о неполном или несвоевременном приобретении бюджетным учреждением товаров (работ, услуг), необходимых для выполнения государственного задания.

Таким образом, структура источников финансирования государственных бюджетных учреждений слабо вариативна.

На финансирование государственных бюджетных учреждений сферы ЖКХ влияет комплекс факторов, к которым относятся:

- внутренние факторы, проистекающие из особенностей работы отрасли и самих организаций;
- внешние факторы (законодательное регулирование, политическая и экономическая ситуации, уровень инфляции, величина процентной ставки и др.) [8].

Отметим специфические факторы, присущие рассматриваемым учреждениям. Одним из **внутренних факторов** является неконкурентное положение учреждений [13]. Их более 120, что является следствием административно-территориального деления мегаполиса, но между собой учреждения не конкурируют. Внутри района иных субъектов, оказывающих подобные услуги (самостоятельно, не на субподряде) не существует, что объясняется отнесением оказываемых услуг к общественным благам, выпадающих из сферы частных интересов. Такое положение учреждений, с одной стороны, обеспечивает постоянство финансовых притоков от определенного круга лиц (потребителей), с другой – в долгосрочной перспективе создает риск снижения качества услуг.

Наиболее существенными **внешними факторами** являются недофинансирование из бюджета и государственная политика в отношении финансового обеспечения государственного задания.

Воздействие внутренних факторов обусловлено проведением сдержанной расходной политики и оптимизации структуры бюджетных расходов в результате резкого (кризисного) снижения

реальной доходной базы из-за инфляции и снижения темпов экономического роста. В этой связи ослабевает возможность адекватного средне- и долгосрочного планирования. Так, федеральный бюджет, принимаемый ранее на трехлетний период, в 2016 г. принят на один финансовый год. Бюджет Москвы, из которого финансируются государственные бюджетные учреждения ЖКХ, в 2016 г. принят по-прежнему на три года. За короткий период существования бюджетных учреждений прецедентов снижения объемов бюджетного финансирования не было, поэтому рассматриваемый фактор пока носит вероятностный характер для московских бюджетных учреждений.

Воздействие внешних факторов обусловлено наличием установленных рамок финансового обеспечения государственного задания. Установление этих рамок – есть первая из рассматриваемых в статье форм финансового регулирования. В зависимости от иницилирующего субъекта регулирование можно охарактеризовать как смешанное. Изначальную позицию в отношении финансового обеспечения государственного задания определяет государство через нормативное правовое обеспечение, что является государственным финансовым регулированием. Далее в действие вступает учредитель, который на основе сформированного на государственном уровне подхода определяет возможные меры по адаптации условий финансирования государственных бюджетных учреждений к фактической экономической ситуации, то есть осуществляет учредительское финансовое регулирование.

Обоснуем данные тезисы, проведя сравнительный анализ федеральной и московской методик финансового обеспечения государственного задания. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы, связанные с государственным заданием, являются Бюджетный кодекс РФ, постановления Правительства Российской Федерации<sup>6</sup> и правительства города Москвы<sup>7</sup> о порядке формирования государственного задания, а также методические рекомендации по определению нормативных затрат на оказание государственных услуг, разработанные Департаментом

<sup>6</sup> О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания: постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640.

<sup>7</sup> О совершенствовании порядка формирования государственного задания для государственных учреждений города Москвы: постановление правительства Москвы от 26.12.2012 № 836-ПП.

экономической политики и Департаментом финансов города Москвы<sup>8</sup>. Эти документы определяют сроки, общие принципы формирования государственного задания, порядок контроля за его исполнением и условия его финансового обеспечения.

Условия финансового обеспечения выполнения государственного задания предполагают определение размера субсидии на его выполнение преимущественно на основе нормативных затрат [14] на оказание государственных услуг, выполнение работ, содержание недвижимого имущества и особо ценного имущества (в отдельных случаях, например при расчете стоимости работ, определяются не нормативы, а сумма затрат по сметному методу). Применение нормативов затрат при расчете финансового обеспечения выполнения государственного задания бесспорно ориентировано на повышение эффективности расходования бюджетных средств, поскольку обеспечивает универсальный подход к определению затрат для учреждений одной отрасли, исключает возможность необоснованного роста затрат на выполнение государственного задания без соответствующей корректировки нормативов.

Кроме применения нормативов на объем финансового обеспечения государственного задания влияет структура затрат.

При сравнении федеральной и московской методик финансового обеспечения государственного задания следует отметить, что их общей чертой является формирование величины финансового обеспечения выполнения государственного задания из сумм нормативных затрат на оказание государственных услуг и выполнение работ, а также затрат на уплату налогов в качестве объекта налогообложения, по которым признается имущество учреждения, и затрат на содержание недвижимого и особо ценного имущества. Основные различия этих методик проявляются в следующем.

1. Обязательным условием для федеральной методики является уменьшение объема обеспечения государственного задания на сумму доходов от платной деятельности государственных бюджетных учреждений, осуществляемой в рамках установленного задания. Согласно московской методике данное

условие выполняется только при оказании государственными бюджетными учреждениями Москвы платных услуг в пределах установленного государственного задания в случаях, установленных федеральными законами. Однако такие случаи в постановлении № 836-ПП не конкретизируются, поэтому для данного требования не всегда находятся условия для реализации.

2. Федеральная методика отдельно выделяет затраты на содержание имущества, не используемого для выполнения государственного задания. В данном случае затраты на содержание такого имущества подразумевают компенсацию только 10% стоимости электроэнергии и 50% стоимости тепловой энергии, потребляемых в ходе эксплуатации указанного имущества. Иные расходы не возмещаются. При этом очевидно, что частичная компенсация затрат государственных бюджетных учреждений возможна только в части помещений различного назначения, а затраты на движимое имущество, имеющееся в распоряжении бюджетного учреждения, но не участвующие в выполнении государственного задания, не компенсируются вовсе. Кроме того, если государственные бюджетные учреждения оказывают платные услуги сверх установленного государственного задания, то сумма частичной компенсации сокращается в результате применения коэффициента платной деятельности<sup>9</sup>. Согласно московской методике затраты на содержание имущества, неиспользуемого для выполнения государственного задания в расчет его финансового обеспечения не включаются.

3. При определении затрат на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которому признается государственное бюджетное учреждение, федеральная методика как и в предыдущем случае предполагает применение понижающего коэффициента, если учреждение оказывает платные услуги сверх установленного государственного задания, то есть частично бремя по уплате налогов на имущество при реализации государственного задания федеральное учреждение должно нести самостоятельно за счет собственных доходов. Для московских учреждений такой подход не применяется.

<sup>8</sup> Об утверждении методических рекомендаций по определению нормативных затрат на оказание (выполнение) государственных услуг (работ) и содержание имущества государственных учреждений города Москвы в рамках государственного задания: приказ Департамента экономической политики г. Москвы и Департамента финансов г. Москвы от 22.11.2013 № 253-129-ПР.

<sup>9</sup> Коэффициент платной деятельности определяется как отношение величины субсидии на выполнение государственного задания в отчетном финансовом году к сумме указанной субсидии и доходов от платной деятельности, осуществляемой сверх установленного государственного задания в отчетном финансовом году.

4. Федеральная методика предполагает разделение норматива затрат на государственные услуги на базовый норматив затрат, непосредственно связанных с оказанием услуг, включающий затраты на оплату труда, приобретение материальных запасов и особо ценного движимого имущества, а также базовый норматив на хозяйственные нужды (коммунальные и транспортные услуги, услуги связи, содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества и др.). При определении объема финансового обеспечения государственного задания для учреждений города Москвы нормативные затраты также разделяются на две группы, но с иной структурой: нормативные затраты на оказание государственной услуги и нормативные затраты на содержание имущества. Суммарный состав затрат в обеих методиках является схожим. Здесь наибольшее значение имеет то, что группировка затрат позволяет применять корректирующие коэффициенты – либо одинаковые к двум группам затрат, либо к каждой группе свой коэффициент, что в свою очередь позволяет варьировать объемом расходования средств бюджета.

5. Для федеральных государственных бюджетных учреждений применимы территориальный (может применяться к расходам на оплату труда, коммунальные услуги и содержание недвижимого имущества) и отраслевой коэффициенты (учитывает показатели отраслевой специфики, в том числе с учетом показателей качества государственной услуги). Для затрат московских учреждений применимы индивидуальный и групповой корректирующие коэффициенты. Индивидуальный применяется выборочно к тому или иному учреждению подведомственной сети по различным статьям затрат с учетом особенностей государственного задания, групповой – к совокупности учреждений по идентичным статьям затрат. Расчет и применение указанных коэффициентов является элементом учредительского финансового регулирования.

6. С учетом различий, отраженных в первых трех пунктах сравнительного анализа, различными являются и формулы расчета объема финансового обеспечения государственного задания.

Для федеральных государственных бюджетных учреждений объем финансового обеспечения

государственного задания определяется следующим образом<sup>10</sup>:

$$R = \sum_i N_i \cdot V_i + \sum_w N_w - \sum_i P_i \cdot V_i + N^{\text{УН}} + N^{\text{СИ}},$$

где  $N_i$  – нормативные затраты на оказание  $i$ -й государственной услуги, включенной в ведомственный перечень;

$V_i$  – объем  $i$ -й государственной услуги, установленной государственным заданием;

$N_w$  – нормативные затраты на выполнение  $w$ -й работы, включенной в ведомственный перечень;

$P_i$  – размер платы (тариф и цена) за оказание  $i$ -й государственной услуги за плату в рамках государственного задания;

$N^{\text{УН}}$  – затраты на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения;

$N^{\text{СИ}}$  – затраты на содержание имущества учреждения, не используемого для оказания государственных услуг (выполнения работ) и для общехозяйственных нужд.

Для учреждений города Москвы объем финансового обеспечения государственного задания  $P_{ГЗ}$  определяется следующим образом<sup>11</sup>:

$$P_{ГЗ} = \sum P_{ГУ} + \sum P_p + P_{и},$$

где  $P_{ГУ}$  – нормативные затраты на оказание государственной услуги;

$P_p$  – нормативные затраты на выполнение работ, а также затраты на работы, по которым невозможно определить нормативные затраты;

$P_{и}$  – затраты на содержание имущества.

Представленные особенности расчета финансового обеспечения государственного задания для федеральных и московских государственных бюджетных учреждений и их влияние на эффективность бюджетных расходов отражены в табл. 1.

Из приведенного сравнительного анализа следует, что подход к определению объема финансового обеспечения государственного задания, закрепленный в федеральном законодательстве, в большей степени ориентирован на сдерживание бюджетных расходов и одновременно сдерживание возможностей государственных

<sup>10</sup> Из постановления Правительства Российской Федерации от 26.06.2015 № 640.

<sup>11</sup> Из приказа Департамента экономической политики г. Москвы и Департамента финансов г. Москвы от 22.11.2013 № 253-129-ПП.

бюджетных учреждений свободно оперировать доходами от платных услуг, оказываемых как в пределах задания, так и сверх него.

Таким образом, получаемые доходы государственные бюджетные учреждения должны использовать на софинансирование устанавливаемого для него же государственного задания. Тем самым у бюджетных учреждений снижается заинтересованность в получении дополнительных доходов. Законодательство Москвы, напротив, предоставляет большую свободу в использовании полученных доходов от оказания платных услуг. При этом учредитель берет на себя ответственность полного финансирования государственного задания за счет средств бюджета.

Следующей рассматриваемой формой учредительского финансового регулирования является **управление бюджетными средствами, неизрасходованными государственными бюджетными учреждениями, и содействие внутриорганизационному страхованию финансовых рисков**. В законодательно разработанной схеме финансового обеспечения выполнения государственного задания четко прослеживается направленность на обеспечение эффективности бюджетных расходов за счет их снижения. Однако такие возможности раскрыты не полностью. Наиважнейшим направлением сокращения бюджетных расходов должно стать сокращение субсидий в случае невыполнения или частичного выполнения государственного задания бюджетным учреждением с одновременным наличием у него неизрасходованных средств бюджета на конец финансового года. Этот вопрос уже поднимался в работах С.П. Соляниковой [15, 16]. Она отмечает, что недостатком законодательства по вопросам финансирования государственного задания является отсутствие положений о сокращении субсидий, а также об ответственности учреждений и их должностных лиц за невыполнение задания. Кроме того, существенным недостатком правовых норм в отношении финансового обеспечения государственного задания является отсутствие предоставленной возможности для учредителей и единого методического обеспечения применения мер финансового стимулирования государственных бюджетных учреждений для повышения эффективности расходования финансовых ресурсов. Поэтому этот вопрос может решаться их учредителями – отраслевыми, функциональными и территориальными органами исполнительной власти только в рамках внутриведомственного финансового менеджмента.

Далее рассмотрим вариант использования мер финансового стимулирования государственных бюджетных учреждений в сфере ЖКХ, направленных на эффективность расходов бюджета города Москвы. Размещать полный объем средств финансового обеспечения выполнения государственного задания среди государственных бюджетных учреждений не имеет оснований, поскольку задания формируются учредителем для каждого бюджетного учреждения с учетом площади благоустраиваемых и убираемых дворовых и иных территорий, озеленяемой территории, особенностей объектов дорожного хозяйства (количества обслуживаемых дорожных знаков, указателей, информационных щитов) и прочих показателей, характеризующих конкретный район Москвы, а также с учетом того, что орган власти обязан сформировать государственное задание для государственного бюджетного учреждения и финансово обеспечить его выполнение в соответствии с ранее указанным Федеральным законом о некоммерческих организациях. Поэтому речь ведется только о частичном размещении средств на выполнение государственного задания в случае наличия у учреждения неизрасходованного остатка выделенных из бюджета средств на конец финансового года. При этом объем финансового обеспечения государственного задания очередного года уменьшается на сумму неизрасходованных средств. В этом случае у учредителя высвобождаются дополнительные средства, которые он может разместить на конкурсной основе среди тех учреждений, которые израсходовали бюджетные средства полностью. На конкурс выставляются дополнительные работы по благоустройству (например, разработка и реализация проекта по летнему оформлению газонов вне территории жилой застройки). Для выигравшего учреждения уточняется текущее государственное задание и выделяется дополнительная субсидия. Особенностью конкурсного размещения средств дополнительных субсидий является экстерриториальный признак проведения работ, то есть конкурсный объект располагается на территории административного округа и его принадлежность к балансовым объектам победившего в конкурсе государственного бюджетного учреждения не обязательна. После выполнения работ объект передается тому учреждению, который обслуживает данную территорию (балансодержатель определяется по территориальному признаку) для дальнейшего содержания.

Говоря о **формировании финансовых резервов**, следует подчеркнуть, что средства субсидий,



неизрасходованные государственным бюджетным учреждением на конец срока государственного задания, остаются в его распоряжении [17–19]. Как отмечалось в более ранней публикации<sup>12</sup>, данное обстоятельство создает преимущество бюджетным учреждениям перед казенными, остаток средств со счетов которых с первого числа очередного финансового года возвращаются в городской бюджет (только в отдельных случаях казенным учреждениям возвращаются средства на выполнение финансовых обязательств по государственным контрактам, которые не были исполнены в отчетном периоде). Преимущество заключается в возможности свободного и непрерывного использования финансовых средств для удовлетворения нужд государственного бюджетного учреждения. В то же время наличие неизрасходованных средств порождает, во-первых, вопрос о полноте выполнения установленного государственного задания, во-вторых (в случае выполнения задания), увеличение расходов государственного бюджетного учреждения на заработную плату работников, что при отсутствии иных расходов, в том числе инвестиционного характера и накоплений, всегда свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств. Таким образом, перед учредителем встает задача проанализировать причины возникновения остатков субсидий на выполнение государственного задания и принять меры по их наиболее рациональному использованию.

Наиболее вероятными причинами появления остатков бюджетных субсидий являются следующие:

- экономия, сложившаяся в результате государственных закупок;
- кредиторская задолженность, в том числе перед поставщиками за товары, работы и услуги;
- неуплата по контрактам, в том числе в связи с невыполнением условий контрактов исполняющей стороной (с одновременным взиманием штрафов, пени), либо в случае отсутствия необходимости уплаты полной стоимости контракта. В последнем случае роль играет сезонный фактор (погодные условия), например, меньшее количество выпавшего снега по сравнению с расчетной величиной осадков должно повлечь меньшие расходы на его уборку и сплав.

<sup>12</sup> Козлова С.Б. Государственные жилищно-коммунальные услуги: финансово-экономические и организационные аспекты предоставления в Москве // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 30. С. 23–37.

Перечисленные причины образования остатков субсидий не являются прямым свидетельством невыполнения государственного задания, но в то же время создают предпосылки для принятия в дальнейшем учредителем мер ограничения финансирования.

Первой такой мерой является установление требования по обязательному резервированию части неизрасходованных бюджетных средств. Это представляется более эффективной мерой воздействия учредителя на государственное бюджетное учреждение, нежели настойчивое требование в течение финансового года использовать средства субсидии в полном объеме (в том числе через механизм контроля планов закупок), поскольку а) определяет структуру расходования неиспользованных ресурсов; б) снижает необоснованные затраты государственного бюджетного учреждения; в) способствует экономии бюджетных средств.

Возможность создания резервов государственным бюджетным учреждением и их целевое назначение исходит из плана счетов бухгалтерского учета, утвержденного приказом Минфина России<sup>13</sup>, в том числе резервы для:

- предстоящей оплаты отпусков за фактически отработанное время или компенсаций за неиспользованный отпуск (подобным образом возможен резерв на единовременные выплаты работникам в качестве разовых поощрений, материальной помощи и т.п.);
- расходов, возникающих из претензионных требований и исков по фактам хозяйственной жизни;
- выполнения обязательств учреждения, возникающих по фактам хозяйственной деятельности (сделкам, операциям), по начислению которых существует на отчетную дату неопределенность по их размеру ввиду отсутствия первичных учетных документов. В данном случае возможно резервирование на расходы в случае непредвиденных локальных ситуаций природного или техногенного характера.

Поскольку наступление ряда событий, под которые создаются резервы, носит несистемный характер, то наиболее целесообразным является

<sup>13</sup> Об утверждении единого плана счетов бухгалтерского учета для органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления государственными внебюджетными фондами, государственных академий наук, государственных (муниципальных) учреждений и инструкции по его применению: приказ Минфина России от 01.12.2010 № 157н.

использование вероятностного подхода к определению величины резервируемых средств.

Далее рассмотрим направления и нормы резервирования остатков субсидий государственных бюджетных учреждений жилищно-коммунальной сферы.

**Резерв по предстоящим отпускам.** Базой для определения предельной суммы отчислений в резерв является сумма отпускных за истекший год, базой для определения норматива резервирования является годовой фонд оплаты труда, базой для исчисления резерва служит заработная плата текущего года и начисления на оплату труда (страховые взносы). Расчет норматива отчислений осуществляется по формуле:

$$H_{\text{отп}} = \frac{O_{t-1}}{\Phi OT_{t-1}} 100,$$

где  $O_{t-1}$  – сумма отпускных за истекший год;

$\Phi OT_{t-1}$  – годовой фонд оплаты труда за истекший год.

Отчисления в резерв определяются по формуле:

$$OP_{\text{отп}} = (3P_t + CB_t) H_{\text{отп}},$$

где  $3P_t$  – заработная плата текущего года;

$CB_t$  – страховые взносы, начисляемые на заработную плату текущего года.

**Резерв на судебные издержки.** Базой для определения предельной суммы отчислений являются накопленные у учредителя данные о среднем размере выплат по подобным судебным прецедентам в подведомственной сети учреждений. Базой для определения норматива резервирования и исчисления самого резерва служит максимальная величина судебных расходов. Поскольку исход судебного разбирательства может быть не в пользу государственного бюджетного учреждения, то уместна вероятностная оценка наступления события (необходимости нести расходы по решению суда и судебные издержки). Расчет норматива отчислений осуществляется по формуле:

$$H_{\text{суд}} = p_1 \frac{C}{C_{\text{max}}} 100,$$

где  $p_1$  – вероятность издержек по решению суда;

$C$  – средний размер выплат по решению суда;

$C_{\text{max}}$  – максимальный размер выплат по решению суда.

Отчисления в резерв определяются по формуле:

$$OP_{\text{суд}} = C_{\text{max}} H_{\text{суд}}.$$

В случае отсутствия накопленных данных о выплатах по решению суда по подобным прецедентам и иска в отношении конкретного государственного бюджетного учреждения оценивается вероятность возникновения максимальных и минимальных потерь учреждения. Отчисления в резерв в этом случае определяются по формуле:

$$OP_{\text{суд}} = (P_{\text{max}} \cdot P_2) + (P_{\text{min}} \cdot P_3),$$

где  $P_{\text{max}}$  – максимальный размер потерь при исполнении судебного решения;

$P_{\text{min}}$  – минимальный размер потерь при исполнении судебного решения;

$p_2, p_3$  – вероятности максимальных и минимальных потерь.

**Резерв по финансовым санкциям** (уплата пени, штрафов, неустоек во внесудебном порядке). Базой для определения предельной суммы отчислений являются накопленные у учредителя данные о среднем размере выплат по подобным прецедентам в подведомственной сети учреждений. Базой для определения норматива резервирования и исчисления самого резерва служит максимальная величина финансовых санкций (в соответствии с административным, налоговым законодательством, данными хозяйственного оборота). При этом как и ранее уместна вероятностная оценка наступления события (нарушения, влекущего применения финансовых санкций). Расчет норматива отчислений осуществляется по формуле:

$$H_{\text{фс}} = p \frac{\Phi C}{\Phi C_{\text{max}}} 100,$$

где  $p$  – вероятность издержек по финансовым санкциям;

$\Phi C$  – средний размер финансовых санкций;

$\Phi C_{\text{max}}$  – максимальный размер финансовых санкций.

Отчисления в резерв определяются по формуле:

$$OP_{\text{фс}} = \Phi C_{\text{max}} H_{\text{фс}}.$$

**Резерв на восстановление основных средств.** Базой для определения предельной суммы отчислений является сметная стоимость ремонта основных средств. Базой для определения норматива резервирования и исчисления самого резерва служит совокупная стоимость основных

средств (первоначальная или восстановительная стоимость основных средств). Расчет норматива отчислений осуществляется по следующей формуле:

$$H_{oc} = \frac{CP_{min}}{COC} 100 ,$$

где –  $CP_{min}$  – стоимость ремонта основных средств (наименьшая величина между стоимостью ремонта текущего года и средней стоимостью ремонта за три предшествующих года);

$COC$  – стоимость основных средств.

Отчисления в резерв определяются по следующей формуле:

$$OP_{oc} = COC \cdot H_{oc} .$$

Предложенные пути резервирования можно дополнить еще одним направлением – мобилизацией финансов на обновление основных средств. Обеспечивать данное направление целесообразно за счет остатков средств, получаемых от платной деятельности. Порядок формирования такого резерва определяется учреждением самостоятельно и предполагает установление процента отчислений от общей суммы остатка резерва либо включение инвестиционной составляющей в плату за услуги.

Рекомендуемая структура расходования остатков бюджетных средств государственного бюджетного учреждения представлена на рис. 2.

При использовании остатков средств от платной деятельности следует учитывать необходимость софинансирования резерва (в части покрытия 70%), а также создание такого резерва на обновление основных средств (инвестиционный) и для особых выплат работникам (разовые поощрения, материальная помощь), а оставшуюся часть направлять на общехозяйственные нужды или по усмотрению руководства бюджетного учреждения.

Отчисления в резерв из остатков бюджетных субсидий возможно осуществлять одномоментно (один раз в год), а из средств, полученных в результате оказания платных услуг, ежеквартально или ежемесячно.

Поскольку разные учреждения обладают разным потенциалом по выполнению обязательств, то наличие резервов в том или ином объеме может влиять на способности учреждений самостоятельно обновлять материально-техническую базу, осуществлять дополнительные выплаты работникам, в том числе

стимулирующего характера и т.п. При этом финансовым инструментом, выявляющим данные возможности учреждений, является финансовый леверидж (рычаг). Так, А.В. Фролкиным [20] предложена модель расчета финансового левериджа, адаптированная к особенностям финансовой отчетности государственного бюджетного учреждения по следующей формуле:

$$FL = \frac{O + \sum OnK}{\Phi P} ,$$

где –  $O$  – обязательства;

$\sum OnK$  – сумма обязательств перед кредиторами (за исключением расчетов с учредителем);

$\Phi P$  – финансовый результат.

Вычислив долю резерва в финансовом результате и ее изменение по отчетным периодам, учреждение и учредитель могут осуществлять контроль за влиянием резервов на эффективность финансовой деятельности учреждения.

Таким образом, к особенностям предложенной схемы использования остатков средств, сформировавшихся на конец отчетного периода (финансового года), относятся:

- 1) необходимость пересмотра учетной политики государственного бюджетного учреждения: введение резервирования, изменение порядка его осуществления, использования резерва, а также остатков резервов, неиспользованных по целевому назначению, должны регулярно находить отражение в учетной политике;
- 2) вероятность неполного расходования резерва, что вызывает необходимость расчетов резерва и требует пересмотра порядка его формирования. При этом сумма нерасходуемого резерва переносится на следующий период (один год). В случае повторного возникновения неизрасходованного резерва, эти средства могут быть изъяты и перечислены в доход бюджета (только в части зарезервированных бюджетных средств). Ограничением в данном случае является отсутствие законодательно установленного механизма такого изъятия. Однако целесообразность такого подхода очевидна, поскольку исключенные из оборота средства не способствуют развитию хозяйственного процесса;
- 3) необходимость исключения использования остатков бюджетных средств, выделенных на увеличение стоимости основных средств,

а также на текущий и капитальный ремонт, при формировании стимулирующей части фонда оплаты труда, так как такие расходы носят инвестиционный характер и использовать их на заработную плату (дополнительные выплаты работникам) нецелесообразно;

- 4) использование соглашений в качестве основного инструмента регулирования отношений учредителя и учреждений, так как отсутствуют четкие законодательные нормы, регулирующие механизм использования неизрасходованных бюджетных средств при выполнении государственного задания. При этом важно, чтобы одной из сторон соглашений (кроме учредителя и учреждения) должен был финансовый орган (казначейство) в целях обеспечения наиболее качественного (систематического и достоверного) учета операций по формированию и использованию

средств резервов на лицевых счетах государственного бюджетного учреждения, открытых в органах казначейства.

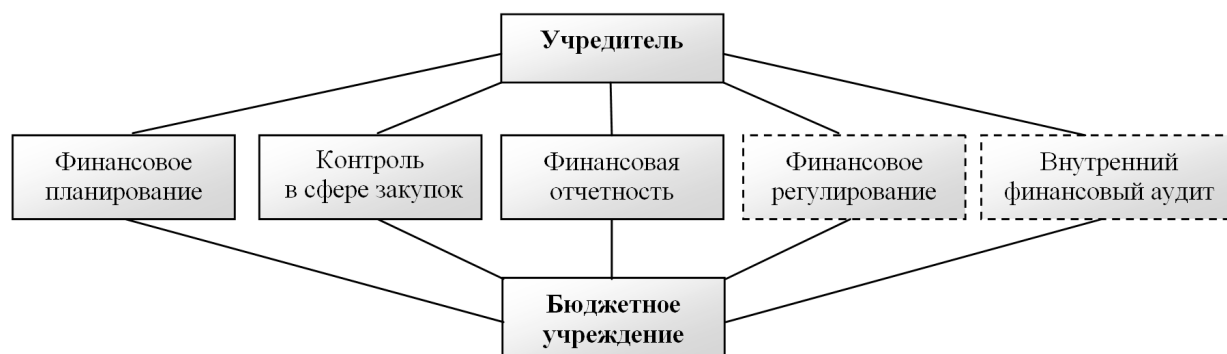
Следует подчеркнуть, что разработка и совершенствование направлений финансового регулирования содействуют организации эффективного контроля учредителя за перечисленными государственным бюджетному учреждению бюджетными средствами, обеспечивают их экономию, формируют систему мотивации и стимулов для учреждений по рациональному использованию общественных финансов. В связи с тем, что существует ряд законодательных норм, ограничивающий вмешательство учредителя в финансовую деятельность бюджетного учреждения, отдельные меры регулирования могут быть реализованы на основе соглашений, которые носят локальный характер.

#### Рисунок 1

Формы финансового взаимодействия бюджетного учреждения и его учредителя

Figure 1

Forms of financial cooperation between the budget institution and its founder



Источник: авторская разработка

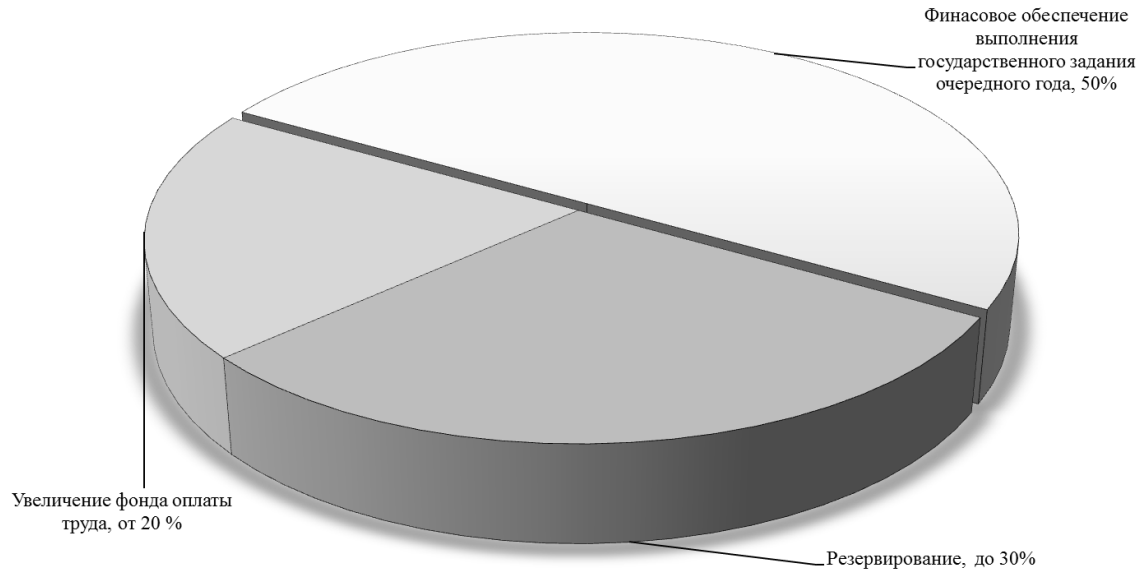
Source: Authoring

**Рисунок 2****Особенности расчета финансового обеспечения государственного задания для федеральных и московских государственных бюджетных учреждений****Figure 2****Calculation of the financial support of State job to Federal and Moscow State-funded institutions**

Сравнительный признак	Особенность расчета		Влияние методики на эффективность расходования средств бюджета и финансовое состояние учреждения	
	Федеральные учреждения	Московские учреждения	Федеральные учреждения	Московские учреждения
1. Наличие доходов от платных услуг, оказываемых в пределах установленного государственного задания	Всегда уменьшают расчетный объем финансового обеспечения	Могут уменьшать объем финансового обеспечения, если платные услуги оказываются на основе федеральных законов	Снижает расходы федерального бюджета. Сокращает возможности ГБУ по использованию дополнительного источника финансирования	Увеличивает расходы бюджета Москвы. Расширяет возможности ГБУ по использованию дополнительного источника
2. Расходы на содержание имущества, не используемого при выполнении государственного задания	Частично компенсируются только в части оплаты электроэнергии (10%) и теплоснабжения (50%)	В расчет не включаются	Создает некоторые преимущества для ГБУ в части содержания помещений и одновременно вынуждает использовать собственные доходы на содержание имущества либо реализовывать его как излишнее	Вынуждает ГБУ использовать собственные доходы на содержание имущества либо реализовывать его как излишнее
3. Налоги на имущество	В расчет включаются		Увеличивает расходы бюджета. Расширяет возможности ГБУ по использованию собственных средств	
4. Наличие доходов от платных услуг, оказываемых сверх установленного государственного задания	Сокращают величину затрат (по пунктам 1 и 2 сравнительных признаков)	Не влияют на расчетную величину финансового обеспечения	Снижают бюджетные расходы. Возлагают бремя по уплате налогов и содержанию имущества на ГБУ	Не уменьшают бюджетные расходы. Доходы неограниченно используются ГБУ на развитие деятельности, не связанной с государственным заданием
5. Группировка затрат (учредительское регулирование)	Два базовых норматива затрат: прямо связанных с оказанием услуг и на общехозяйственные нужды	Два норматива: на услуги и на содержание имущества	Сокращают бюджетные расходы в результате возможности учредителем сплошного или дифференцированного применения корректирующих коэффициентов к группам затрат	
6. Корректирующие коэффициенты (учредительское регулирование)	Территориальный и отраслевой	Индивидуальный и групповой	Являются инструментом изменения объема финансирования ГБУ в зависимости от политико-экономической ситуации, влияют как на увеличение, так и на сокращение бюджетных расходов	

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

**Рисунок 3****Рекомендуемая структура расходования бюджетных средств государственных бюджетных учреждений, оставшихся на конец года****Figure 3****A recommended structure of State-funded institutions' budget spending, year-end idle balances**

Источник: авторская разработка

Source: Authoring

## Список литературы

1. *Абрамова М.А., Адрианов В.Д., Ахапкин Н.Ю., Бобков В.Н. и др.* Российская социально-экономическая система: реалии и векторы развития: монография. М.: ИНФРА-М, 2014. 416 с.
2. *Тамбовцев В.Л.* Бюджетирование, ориентированное на результаты: какие именно? // *Общественные финансы*. 2008. № 17. С. 22–32.
3. *Татаркин А.И.* Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // *Экономика региона*. 2016. Т. 12. № 1. С. 9–27.
4. *Корниченко О.Ю., Самонова И.Н.* Проблемы развития ведомственного финансового контроля в Российской Федерации // *Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук*. 2013. № 2. С. 94–97.
5. *Ряховская А.Н.* Государственное регулирование экономики: риски и перспективы // *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*. 2015. № 1. С. 60–67.
6. *Паздникова Н.П., Шипицына С.Е.* Стресс-тестирование в управлении бюджетными рисками региона // *Экономика региона*. 2014. № 10. С. 208–217.
7. *Халтаева С.Р.* Оптимальное формирование бюджета как основа социально-экономического развития региона // *Глобальный научный потенциал*. 2013. № 6. С. 131–133.
8. *Шальнева М.* Финансовая устойчивость организации: особенности классификации и факторы, влияющие на ее обеспечение // *Финансовая жизнь*. 2014. № 1. С. 79–84.
9. *Еремин С.Г.* К вопросу об объектах недвижимого и движимого имущества в структуре управления государственной собственностью // *Право и экономика*. 2014. № 10. С. 33–36.
10. *Филиппова Л.В.* Отчетность, как индикатор эффективности бюджетного учреждения // *Новые технологии*. 2015. № 2. С. 186–192.
11. *Ряховская А.Н., Крюкова О.Г., Арсенова Е.В.* Совершенствование действующей системы финансирования ЖКХ // *Эффективное антикризисное управление*. 2010. № 3. С. 74–79.
12. *Арсенова Е.В., Кириллова А.Н., Кован С.Е., Ряховская А.Н. и др.* Финансирование жилищно-коммунального комплекса: современные тенденции и перспективы: монография. М.: Финакадемия, 2008. 192 с.
13. *Козлов Е.А.* Финансовое обеспечение оказания государственных услуг некоммерческими организациями // *Финансы*. 2009. № 5. С. 18–22.
14. *Федченко Е.А., Подволокина О.В.* К проблеме формирования и финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания // *Теория и практика общественного развития*. 2011. № 6. С. 275–277.
15. *Соляникова С.П.* Факторы, влияющие на результативность государственных расходов // *Экономика. Налоги. Право*. 2013. № 5. С. 26–32.
16. *Соляникова Л.П.* Ответственная бюджетная политика в социальной сфере: проблемы разработки и реализации // *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 5. С. 45–51.
17. *Даниловских Т.Е., Даримова Я.С.* Государственное (муниципальное) задание как основа финансового обеспечения деятельности бюджетных и автономных учреждений // *Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты*. 2014. № 16. С. 200–206.
18. *Кузьмина И.Г.* Особенности финансирования государственных (муниципальных) учреждений социальной сферы // *Путь науки*. 2015. № 8. С. 39–42.
19. *Курбатова С.С.* Проблемы субсидирования бюджетных и автономных учреждений в контексте реформы государственных (муниципальных) учреждений // *Социология и право*. 2015. № 1. С. 78–88.

20. Фролкин А.В. Применимость метода финансового рычага при финансовом анализе бюджетных и автономных учреждений // *Современные тенденции развития науки и технологий*. 2015. № 8-7. С. 95–104.

#### **Информация о конфликте интересов**

Я, автор данной статьи, со всей ответственностью заявляю о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи. Настоящее заявление относится к проведению научной работы, сбору и обработке данных, написанию и подготовке статьи, принятию решения о публикации рукописи.

**THE ISSUE OF FOUNDERS' FINANCIAL REGULATION OF THE BUDGETARY ESTABLISHMENTS OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN MOSCOW**

Svetlana B. KOZLOVA

Prefecture of Southern Administrative Okrug of Moscow, Moscow, Russian Federation  
sbkozlova@yandex.ru**Article history:**Received 12 May 2016  
Received in revised form  
2 June 2016  
Accepted 16 June 2016  
Available online  
16 January 2017**JEL classification:** G38, H59,  
H60, H83, R51**Keywords:** housing and  
community complex, financial  
regulation, public assignment,  
budgetary institution, budget  
expenditures, effectiveness**Abstract****Subject** The article discusses the issue of founders' financial regulation as the most important form of interaction between the executive authorities and State-financed entities in the sphere of housing and communal services of the City of Moscow.**Objectives** The aim of the study is to develop scientific and practical provisions on improving the financial interaction of housing and utility sector's budgetary establishments and their shareholders, as well as enhancing the effectiveness of the establishments' budgetary funds to provide public services.**Methods** For the study, I used methods of analysis, comparison, specification, and the standard cost method.**Results** I systematized the areas of financial interaction between State-financed entities and their founders. I identified specific factors affecting the financing of State-financed entities in the area of housing, and the peculiarities of using the budgetary funds that affect the entities' financial stability. As well, I developed economic standards in financial reservation for the use in the entities' practice, and I propose basic ways of founders' financial regulation.**Conclusions and Relevance** Development and improvement of the areas of financial regulation contribute to shareholders' effective control over the budget funds, provide budget savings, and form a system of motivation and incentives for the institutions to manage public finances. Certain laws do limit the founder's intervention in the financial activities of State-financed entities, so some control measures can be implemented on the basis of agreements and, accordingly, be local in nature.

© Publishing house FINANCE and CREDIT, 2016

**References**

1. Abramova M.A., Adrianov V.D., Akhapkin N.Yu., Bobkov V.N. et al. *Rossiiskaya sotsial'no-ekonomicheskaya sistema: realii i vektory razvitiya: kollektivnaya monografiya* [The Russian socio-economic system: realities and vectors of development: a collective monograph]. Moscow, INFRA-M Publ., 2014, 416 p.
2. Tambovtsev V.L. [Results-based budgeting: what kind of results?]. *Obshchestvennye finansy = Public Finance*, 2008, no. 17, pp. 22–32. (In Russ.)
3. Tatarkin A.I. [Regional Targeting of the Economic Policy of the Russian Federation as an Institution of Regional Spatial Development]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2016, vol. 12, no. 1, pp. 9–27. (In Russ.)
4. Kornienko O.Yu., Samonova I.N. [Problems of development of the departmental financial control in the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk = Actual Problems of Humanitarian and Natural Sciences*, 2013, no. 2, pp. 94–97. (In Russ.)
5. Ryakhovskaya A.N. [Government regulation of the economy: risks and prospects]. *MIR (Modernizatsiya. Innovatsii. Razvitie) = MIR: Modernization. Innovation. Research*, 2015, no. 1, pp. 60–67. (In Russ.)
6. Pazdnikova N.P., Shipitsyna S.E. [Stress analysis in managing the region's budget risks]. *Ekonomika regiona = Economy of Region*, 2014, no. 10, pp. 208–217. (In Russ.)
7. Khaltaeva S.R. [Optimal Budgeting as the Basis of Socio-Economic Development of the Region]. *Global'nyi nauchnyi potentsial = Global Scientific Potential*, 2013, no. 6, pp. 131–133. (In Russ.)
8. Shal'neva M. [Financial stability of the organization: features of classification and factors affecting its ensuring]. *Finansovaya zhizn' = Financial Life*, 2014, no. 1, pp. 79–84. (In Russ.)



9. Eremin S.G. [To the question about real estate and movable property in the structure of State property management]. *Pravo i ekonomika = Law and Economics*, 2014, no. 10, pp. 33–36. (In Russ.)
10. Filippova L.V. [Reporting as an indicator of the effectiveness of budgetary institutions]. *Novye tekhnologii = New Technologies*, 2015, no. 2, pp. 186–192. (In Russ.)
11. Ryakhovskaya A.N., Kryukova O.G., Arsenova E.V. [Improving the Existing Housing and Utilities Institutions' Financing System]. *Effektivnoe antikrizisnoe upravlenie = Effective Crisis Management*, 2010, no. 3, pp. 74–79. (In Russ.)
12. Arsenova E.V., Kirillova A.N., Kovan S.E., Kryukova O.G., Ryakhovskaya A.N. et al. *Finansirovanie zhilishchno-kommunal'nogo kompleksa: sovremennye tendentsii i perspektivy: monografiya* [The financing of housing and communal complex: current trends and prospects: a monograph]. Moscow, Finacademia Publ., 2008, 192 p.
13. Kozlov E.A. [Financial support to public services rendered by non-profit organizations]. *Finansy = Finance*, 2009, no. 5, pp. 18–22. (In Russ.)
14. Fedchenko E.A., Podvolokina O.V. [About the problem of formation and financial support to public (municipal) assignment performing]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*, 2011, no. 6, pp. 275–277. (In Russ.)
15. Solyannikova S.P. [Factors affecting the performance of public expenditure]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2013, no. 5, pp. 26–32. (In Russ.)
16. Solyannikova S.P. [A responsible budgetary policy in the social sphere: problems of development and implementation]. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*, 2015, no. 5, pp. 45–51. (In Russ.)
17. Danilovskikh T.E., Darimova Ya.S. [Public (municipal) assignment as a basis of financial support to the activities of budgetary and self-sustaining establishments]. *Fundamental'nye i prikladnye issledovaniya = Fundamental and Applied Research*, 2014, no. 16, pp. 200–206. (In Russ.)
18. Kuz'mina I.G. [Features of financing public (municipal) institutions in the social sphere]. *Put' nauki = The Way of Science*, 2015, no. 8, pp. 39–42. (In Russ.)
19. Kurbatova S.S. [The problem of subsidies to budgetary and autonomous institutions in the context of the reform of State (municipal) institutions]. *Sotsiologiya i pravo = Sociology and Law*, 2015, no. 1, pp. 78–88. (In Russ.)
20. Frolkin A.V. [The applicability of a method of leverage in financial analysis of budget and self-sustaining institutions]. *Sovremennye tendentsii razvitiya nauki i tekhnologii = Modern Trends in Development of Science and Technology*, 2015, no. 8-7, pp. 95–104. (In Russ.)

### Conflict-of-interest notification

I, the author of this article, bindingly and explicitly declare of the partial and total lack of actual or potential conflict of interest with any other third party whatsoever, which may arise as a result of the publication of this article. This statement relates to the study, data collection and interpretation, writing and preparation of the article, and the decision to submit the manuscript for publication.