**Отдельные вопросы аудита эффективности программно-целевого использования бюджетных средств в инфраструктуре ЖКХ на энергосбережение и повышение энергоэффективности объектов.**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

\_\_\_\_\_\_\_биография\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

ФОТО **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

В статье рассмотрены практические аспекты совершенствования управленческого механизма в наиболее значимых секторах коммунального комплекса и системные проблемы, влияющие на состояние инвестиционного процесса в области энергосбережения и развития объектов инфраструктуры теплоснабжения в рамках программного бюджета региона.

Ключевые слова: системообразующая сфера экономики региона, инвестиционная деятельность государственных и муниципальных структур, государственная политика энергоэффективности ЖКХ, инновационная направленность, правовое регулирование в сфере энергосбережения, техническое состояние объектов коммунальной инфраструктуры, бюджетирование ориентированное на результат, оценка рисков, развитие инфраструктуры теплоснабжения, аудит эффективности расходов в сфере ЖКХ.

The article reviews practical aspects of improving the management mechanism in the most significant parts of utilities complex as well as systematic problems which influence the state of investment process in the sphere of power saving and heat supply infrastructure objects development under region programme budget.

**Key words**: region economy backbone branch, state and municipal institutions investment activity, state policy of housing and utilities complex power efficiency, innovation orientation, power saving law regulation, technical condition of utilities infrastructure objects, result-oriented budgeting, risk assessment, heat supply infrastructure development, audit of housing and utilities complex expenses efficiency.

Состояние коммунального комплекса Республики Хакасия характеризуется общими для большинства субъектов Российской Федерации проблемами и выводами, которые заключаются в недостаточном развитии объектов коммунальной инфраструктуры, высоком уровне их морального и физического износа, значительных потерях энергоресурсов при их производстве и транспортировке до конечных потребителей.

Дефицит капитальных вложений не позволяет решить основную проблему отрасли, связанную с техническим состоянием объектов инфраструктуры и заменой ветхого оборудования и сетей. Повсеместно отмечается несоответствие фактического объема инвестиций в модернизацию коммунальных объектов минимальным потребностям на ее осуществление. В результате, состояние основных фондов в теплоснабжении Республики не имеет значительной и устойчивой тенденции к улучшению. Вместе с тем, как экономическая отрасль – комплекс ЖКХ занимает позиции социально-значимой и системообразующей сферы экономики региона и одновременно, при значительном вложении бюджетных средств, комплекс ЖКХ по – прежнему остается одним из самых емких по масштабам нарушений, допускаемых при использовании финансовых средств. Для нас это означает, что переход на бюджетирование по конечным результатам, активизация инвестиционной деятельности государственных и муниципальных структур по модернизации ЖКХ, развитие сотрудничества государства и бизнеса в сфере обновления основных фондов требует системного внимания контрольно-счетных органов, в том числе по вопросам энергосбережения.

Государственная политика повышения энергоэффективности ЖКХ является комплексной макроэкономической задачей. Ее реализация требует серьезной модернизации, внедрения нового технологического уклада отрасли, придания ей инновационной направленности, а также активизации управленческих механизмов во всех секторах коммунального комплекса. Исходя из этих задач, на федеральном уровне практически сформирован пакет нормативных правовых актов, позволяющих реализовать требования в этом направлении.

В первую очередь, речь идет о энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2009 г. № 1715-Р. В Стратегии определены основные цели и задачи в сфере энергетической эффективности и энергосбережения – максимально рациональное использование энергетических ресурсов на основе обеспечения заинтересованности их потребностей в энергосбережении, повышении собственной энергетической эффективности и инвестировании в эту сферу. При этом, основным риском инвестирования остается ограниченность внутренних финансовых ресурсов и проблемы привлечения внешних источников.

В этих условиях особенное значение приобретает надлежащая организация управления региональными и муниципальными программами энергосбережения, соответствие их федеральной нормативной правовой базе, утвержденным стратегиям развития межрегионального и отраслевого уровней. Выводы о состоянии данных направлений подготовлены Контрольно-счетной палатой Республики Хакасия на основании комплексного анализа структуры и содержания региональной программы энергосбережения, муниципальных программ в области энергосбережения и энергоэффективности, программ комплексного развития систем муниципальных коммунальных инфраструктур в рамках проведенного в 2014 – 2015 годах аудита эффективности реализации вопросов обеспечения теплоснабжения населения Республики Хакасия.

В Республике Хакасия за последние несколько лет произошли существенные изменения в правовом регулировании сферы энергосбережения и энергоэффективности, в разграничении функций органов законодательной, исполнительной и муниципальной власти – принят региональный закон, разработаны и утверждены региональная и муниципальные программы в сфере энергосбережения, которые являются основным инструментом формирования расходной части республиканского и местных бюджетов по решению проблем сферы ЖКХ.

Анализ принятых программ по энергосбережению показал отсутствие по отдельным программам внутренней логики и опоры на анализ информации о техническом состоянии объектов коммунальной инфраструктуры, о сложившемся потенциале энергосбережения по муниципальным образованиям. Отмечен поверхностный характер ряда программ, в которых не просматривается взаимоувязка по целям, задачам и мероприятиям. Только в отдельных программах рассчитаны показатели энергоэффективности и определен потенциал энергосбережения. Не осуществляется оценка эффективности региональной программы энергосбережения по установленным в ней целевым показателям в системах коммунальной инфраструктуры, такие как «уровень износа объектов коммунальной инфраструктуры», «динамика изменения фактического объема потерь при ее передаче», «динамика изменения удельного расхода топлива на выработку тепловой энергии».

На муниципальном уровне расчеты необходимых целевых показателей в системах коммунальной инфраструктуры либо не осуществлены, либо их значения имеют декларативный характер, не обоснованы для условий конкретного муниципального образования и не взаимосвязаны с ожидаемыми конечными результатами реализации программных мероприятий, в связи с чем отсутствует и оценка достигнутых целей и задач в сфере энергосбережения объектов теплоснабжения со стороны местных администраций.

В ходе проведения аудита Контрольно-счетной палатой выявлен ряд системных проблем:

- Органы власти регионального и муниципального уровней, обязанные обеспечить контроль за ходом выполнения законодательства в сфере энергосбережения и развития объектов инфраструктуры теплоснабжения, не используют полный комплекс инструментов и механизмов, способствующих должной организации инвестиционного процесса в сфере ЖКХ (отсутствуют документы и материалы по оценке затрат на капитальные вложения, прединвестиционные исследования). Для обоснования бюджетных расходов на модернизацию объектов теплоснабжения не создана информационная и техническая база данных, составляющая в совокупности систему прединвестиционных исследований. В связи с невыполнением норм федерального законодательства в части проведения мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, не осуществляется эффективный контроль за достижением целевых показателей при вложении средств бюджетов всех уровней в коммунальную инфраструктуру;

- Бюджетный процесс в части планирования ассигнований на реализацию программных мероприятий не в полной мере отвечает требованиям бюджетирования, ориентированного на результат. Отсутствие связи между отдельными мероприятиями и установленными целями программ создает существенные проблемы при оценке эффективности программ в целом;

- В программах не предусмотрена система оценки возможных рисков, возникающих вследствие изменения политики финансирования программ. Отсутствие предложений по управлению рисками при реализации мероприятий уже на стадии разработки и утверждения программы исключает возможность эффективного контроля за реализацией мероприятий в условиях фактического уровня финансирования;

- В перечне целевых показателей программ отсутствует целый ряд показателей, характеризующих степень инновационности технологий, применяемых для решения задач по развитию инфраструктуры теплоснабжения. Палатой отмечено отсутствие в программах индикаторов, характеризующих динамику изменения эффективности деятельности организаций энергетического комплекса в результате бюджетного инвестирования в развитие объектов теплоснабжения (производительность труда, ликвидность и т.д.)

В ходе аудита по результатам оценки характеристик программных документов, сделан вывод о низкой степени соблюдения разработчиками ведомственных требований. Так, Палатой отмечено, что муниципальные программы не привязаны к совокупным муниципальным балансам выработки, потребления и, главное, к фактическим потерям энергоресурсов. В них отсутствуют необходимые данные о значениях потребления энергоресурсов в удельных и объемных показателях. Вследствие непровидения предусмотренных законодательством энергетических обследований теплоснабжающих организаций, в программах отсутствует расчетная величина потенциала энергосбережения энергоресурсов как в целом по муниципальному образованию, так и в разрезе отраслей и групп потребителей.

В ресурсоснабжающих организациях не выполняются требования Федерального закона от 29.11.2009 № 261-ФЗ в части проведения энергообследования оборудования и разработки программ энергосбережения, не исполняются требования Правил технической эксплуатации тепловых энергоустановок по ведению документации, характеризующей техническое состояние объектов теплоснабжения.

Комплекс предложений сформулированных Палатой по результатам аудита для ответственных органов региональной и муниципальной власти, ресурсоснабжающих организаций включает необходимость ежегодной корректировки планируемых целевых показателей программ с учетом фактических результатов их реализации, разработки механизмов межведомственной координации заинтересованных сторон, в том числе в инновационной деятельности, формировании консолидированной информационной базы в сфере теплоснабжения, разработки механизма экономического стимулирования исполнителей предлагаемых мероприятий по мобилизации средств из внебюджетных источников, проведение энергетических обследований объектов. Органам государственной власти Республики Хакасия рекомендовано разработать концепцию комплексной модернизации и развития системы теплоснабжения Республики Хакасия с учетом единой политики по организации текущей и инвестиционной деятельности организаций теплоэнергокомплекса, внести изменения в Правила предоставления и разпределения субсидий из республиканского бюджета на модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры. Предложения Палаты по совершенствованию бюджетного инвестирования в реализацию программ сформированы по нескольким направлениям, одно из которых связано с регламентацией процедур отбора муниципальных образований для софинансирования. Палата предлагает использовать статистическую кластеризацию (дифференциацию) потенциальных участников (заказчиков и пользователей) соответствующей программы на основе исследования параметров деятельности организаций коммунального комплекса.

такой подход направлен на ранжирование деятельности объектов бюджетного инвестирования на основе формирования экономически однородных групп объектов коммунального комплекса, а в дальнейшем их статистической оценки по выбранным критериям, обусловленным объективными факторами (климатическими, состоянием основных фондов, финансовой состоятельностью и устойчивостью).

В конечном итоге предполагается формирование трех групп объектов:

1. Наиболее успешные, способные эффективно учавствовать в реализации проектов энергосбережения и развития инфраструктуры;

2. Объекты со «стандартным» значением ключевых показателей;

3. Объекты с существенным трендом увеличения ключевых показателей. Риск возникновения проблем бюджетного инвестирования в данные объекты значителен, и для его снижения предполагается проведение предварительного финансового и технико-экономического аудита.

По каждой группе предполагается разработка отдельного механизма софинансирования мероприятий.

По мнению Контрольно-счетной палаты Республики Хакасия совокупность мер рекомендованных по результатам проведенного аудита позволит более результативно использовать имеющиеся резервы в части механизмов и инструментов по развитию объектов теплоснабжения, их энергоэффективности, что положительно отразится на улучшении ситуации в системе теплоснабжения региона.