

**Тезисы к выступлению заместителя председателя
Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ Ангархаевой Т.Д.
«Практика Контрольно-счетной палаты г. Улан-Удэ
по проведению аудита эффективности»**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Формировать собственные подходы к проведению аудита эффективности Контрольно-счетная палата г. Улан-Удэ начала с 2011 года, проведя **аудит эффективности использования средств бюджета города, направленных на реализацию МЦП «Воспроизводство объектов теплоснабжения (тепловых сетей и котельного оборудования) находящихся в муниципальной собственности» на 2010 год».**

Актуальность проведения аудита эффективности именно в этой сфере обусловлена необходимостью коренной модернизации жилищно-коммунального хозяйства г. Улан-Удэ. Экономика и бюджетная сфера г. Улан-Удэ характеризуется повышенной энергоемкостью по сравнению со средними показателями в Российской Федерации. В топливно-энергетическом балансе г. Улан-Удэ основой является уголь при практически полном отсутствии газификации. Создание условий для повышения эффективности использования энергетических ресурсов становится одной из приоритетных задач устойчивого развития города.

С учетом того, что мероприятие нами проводилось впервые, мы обратились в Счетную палату Российской Федерации за методологической помощью.

Аудит проведен Палатой при методологическом сопровождении Департамента методологического обеспечения Счетной палаты РФ, с которой была согласована программа аудита, цели и критерии аудита.

Отчет был подготовлен с учетом замечаний и предложений начальника отдела методологического обеспечения Сводного департамента Счетной палаты РФ. Анатолия Николаевича Саунина и аудитора Счетной палаты РФ Сергея Николаевича Рябухина. Заключение Вы видите на слайде.




**Цели аудита эффективности использования средств
бюджета города, направленных на реализацию МЦП
«Воспроизводство объектов теплоснабжения (тепловых
сетей и котельного оборудования) находящихся в
муниципальной собственности» на 2010 год»**

Цель 1. Установить обоснованность потребностей в ресурсах для достижения целей и задач программы

Критерии:

- Проведена техническая диагностика котельного оборудования и тепловых сетей;
- Разработана в соответствии с установленными нормами и правилами проектно-сметная документация на работы по замене оборудования и производство ремонтных работ;
- Наименования работ, указанные в акте приемки работ (ФКС -2), соответствуют фактически выполненным работам.

Для проведения аудита был создан экспертно-научный совет по консультированию проверяющих по специфическим (техническим) вопросам сферы ЖКХ. Так, совместно со специалистами кафедры «Теплоснабжения и вентиляция» Восточно-Сибирского государственного технологического университета проведен анализ существующих проблем развития и реконструкции систем теплоснабжения и применения инновационных технологий в системе теплоснабжения, а также анализ мониторинга выполнения муниципальной программы.




Цели аудита эффективности использования средств бюджета города, направленных на реализацию МЦП «Воспроизводство объектов теплоснабжения (тепловых сетей и котельного оборудования) находящихся в муниципальной собственности» на 2010 год»

Цель 2. Определить, улучшилось ли качество и надежность предоставляемых услуг по отоплению и горячему водоснабжению населению от котельных

Критерии:

- Отсутствуют жалобы потребителей на качество предоставления услуг;
- Тепловая энергия подается потребителям в соответствии с установленным графиком;
- Снижены выбросы в атмосферу загрязняющих веществ на котельной в п. Загорск.

С депутатами городского Совета, имеющими специальное образование в этой отрасли, дважды проводилось совещание по организации проведения аудита эффективности и мониторинга выполнения муниципальной программы.




Цели аудита эффективности использования средств бюджета города, направленных на реализацию МЦП «Воспроизводство объектов теплоснабжения (тепловых сетей и котельного оборудования) находящихся в муниципальной собственности» на 2010 год»

Цель 3. Определить, произошло ли снижение удельного расхода топлива на выработку тепловой энергии, технологических отказов на оборудовании котельных, выбросов в атмосферу

Критерии:

- Выполнены все запланированные Программой мероприятия по замене оборудования котлоагрегатов в котельных поселков Стеклозавод, Аэропорт, Заречный, Сокол, Загорск и котельной Юго-Западного района;
- Уменьшился удельный расход топлива на выработку тепловой энергии;
- Сократилось количество технологических отказов на оборудовании котельных.

В период проверки обследовано 57 объектов тепловых сетей и 6 котельных, где в рамках реализации муниципальной программы произведен капитальный ремонт объектов с заменой оборудования. По каждой поставленной цели аудита эффективности сделаны выводы.




Цели аудита эффективности использования средств бюджета города, направленных на реализацию МЦП «Воспроизводство объектов теплоснабжения (тепловых сетей и котельного оборудования) находящихся в муниципальной собственности» на 2010 год»

Цель 4. Определить, обеспечено ли снижение, технологических отказов, сверхнормативных тепловых потерь тепловых сетей

Критерии:

- Выполнены все запланированные Программой мероприятия по замене трубопроводов на тепло магистралях от источников централизованного теплоснабжения и от котельных предприятия;
- Сократилось количество технологических отказов на оборудовании тепловых сетей;
- Уменьшились сверхнормативные тепловых потери тепловых сетей.

По результатам аудита эффективности Палатой сделан вывод, что выполнение Программы позволило частично заменить устаревшее оборудование тепловых сетей и котельных, что привело к снижению риска технологических отказов оборудования и снижению тепловых потерь, повышению качества и надежности предоставляемых услуг по отоплению и горячему водоснабжению.



Цели аудита эффективности использования средств бюджета города, направленных на реализацию МЦП «Воспроизводство объектов теплоснабжения (тепловых сетей и котельного оборудования) находящихся в муниципальной собственности» на 2010 год»

Цель 5. Определить, произошло ли повышение степени энергетической безопасности города.

Критерии:

- Обеспечена безаварийная работа тепловых сетей и котельных в период отопительного сезона 2010 года;
- Котельные в полной мере оснащены приборами учета потребляемых ресурсов, произведенных и отпущенных тепловой энергии и теплоносителей, средствами автоматического управления технологическими процессами и режимом отпуска продукции.

При этом Контрольно-счетной палатой отмечено, что средств бюджета города недостаточно для решения исследуемой проблемы. В связи с высокой степенью износа инженерных сетей нами предложено органам местного самоуправления города проводить последовательную работу с федеральными органами власти по включению Улан-Удэ в Федеральную программу. Реализация наших предложений отражена в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 06.06.2013 №922-р «Об утверждении плана основных мероприятий, связанных с подготовкой и проведением празднования 350-летия основания г. Улан-Удэ», где выделены средства, в том числе, на мероприятия на реконструкции коммунальных сетей г. Улан-Удэ.

В 2015 году по предложению депутатов городского Совета Палатой впервые сделана попытка проведения **стратегического аудита социально-экономического развития города Улан-Удэ в сфере создания и развития туристического комплекса.**



Актуальность темы стратегического аудита

обусловлена:

- - тем, что в соответствии с Программой социально-экономического развития г. Улан-Удэ развитие туристско-рекреационного комплекса является одним из шести приоритетных направлений развития города;
- - необходимостью увеличения доходов бюджета города, увеличения количества рабочих мест.

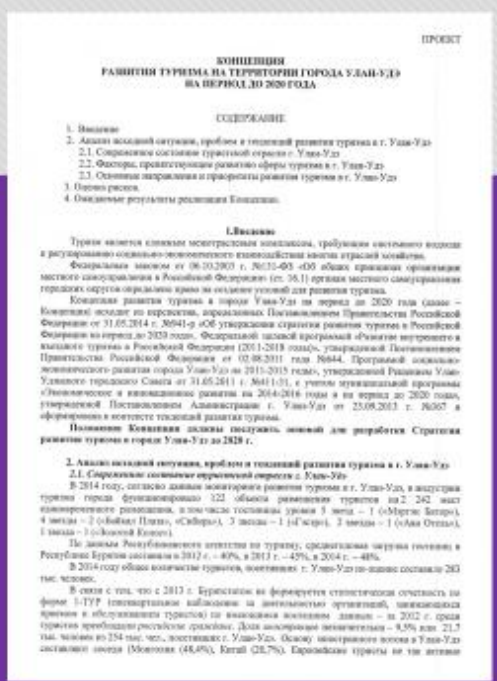
Улан-Удэ имеет определенный историко-культурный потенциал и туристскую инфраструктуру. В связи с созданием в Прибайкальском районе Бурятии особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, город Улан-Удэ становится важнейшим принимающим центром региона. Строятся новые гостиницы, внедряются современные формы и методы обслуживания. В стадии развития находится, и сервисная туристическая инфраструктура в городе Улан-Удэ.

Для определения целей стратегического аудита и объективных критериев оценки условий развития внутреннего и въездного туризма в городе Улан-Удэ была создана рабочая группа, в состав которой вошли депутаты Улан-Удэнского городского Совета, представители туристического и ресторанного бизнеса, научного сообщества, сотрудники организаций по благоустройству территории.

Проведено 3 рабочих совещания по вопросам организации и проведения стратегического аудита, на которых анализировался комплекс мероприятий по формированию и развитию туристического комплекса города Улан-Удэ, анализировались проблемы и тенденции развития туризма в г. Улан-Удэ.



Итоги проведенного стратегического аудита в сфере туризма и выработанные рабочей группой предложения послужили основой разработки Концепции развития туризма. Данный проект рассмотрен и одобрен на заседании Совета по стратегическому планированию города при Мэре города Улан-Удэ и стал основой для подготовки соответствующего раздела Стратегии развития города Улан-Удэ



По результатам аудита разработан проект Концепции развития туризма на территории г. Улан-Удэ на период до 2020 года, которая была одобрена Советом по стратегическому планированию при мэре города Улан-Удэ и используется при разработке Стратегии развития г. Улан-Удэ.

На практике реализация итогов стратегического аудита по повышению эффективности развития въездного и внутреннего туризма в г. Улан-Удэ выразилась в создании Совета по событийному туризму. Активно начал свое развитие медицинский туризм (Центр восточной (тибетской) медицины). Проблема недостатка сувениров решается поддержкой создания собственного производства сувенирной продукции. Заметно улучшилась система туристской навигации (на магистральных улицах размещены знаки ориентирования, расширена на сайте информация о туристских ресурсах города).

Еще к одному из ярких примеров аудита эффективности, проведенных нашей Палатой, можно отнести **аудит (проверку) эффективности расходов бюджета на развитие малого и среднего предпринимательства города Улан-Удэ 2016 года.**

Основной задачей аудита в этой сфере являлось выявление резервов по росту доходов в бюджет муниципального образования от предоставляемых льгот и мер господдержки субъектам малого и среднего предпринимательства.

Проведению стратегического аудита предшествовала большая подготовительная и аналитическая работа.

СМиСП осуществляют деятельность, используя специальные налоговые режимы, так как они отличаются существенным снижением налоговой нагрузки по сравнению с общеустановленной системой налогообложения. Наибольшая доля налогов по специальным налоговым режимам приходится на налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения: в 2013 г. – 71,4%, 2014 г. – 65,5%, 2015 г. – 70,3%. За указанный период в республиканский бюджет зачислено 2,5 млрд. руб. по нормативу 100 процентов (статья 56 БК РФ).

 **Структура и динамика доходов от поступления налогов по специальным налоговым режимам в бюджет города Улан-Удэ за 2013-2015 гг.**

Наименование налога	2013 г.		2014 г.		2015 г.		отклонение 2014 г. к 2013 г.	отклонение 2015 г. к 2014 г.
	сумма, тыс. руб.	доля, %	сумма, тыс. руб.	доля, %	сумма, тыс. руб.	доля, %		
УСНО	909 635,0	71,4	698 577,0	65,5	881 971,0	70,3	-211 058,0	183 394,0
ЕНВД	352 256,1	27,6	355 437,3	33,3	361 614,4	28,8	3 181,2	6 177,1
ЕСХН	2127,0	0,2	2 715,0	0,3	884,1	0,1	588,0	-1 830,9
Патент	10 579,7	0,8	9 686,4	0,9	10 381,2	0,8	-893,3	694,8
Итого	1 274 597,8	100	1 066 415,7	100	1 254 850,7	100	-208 182,1	188 435,0

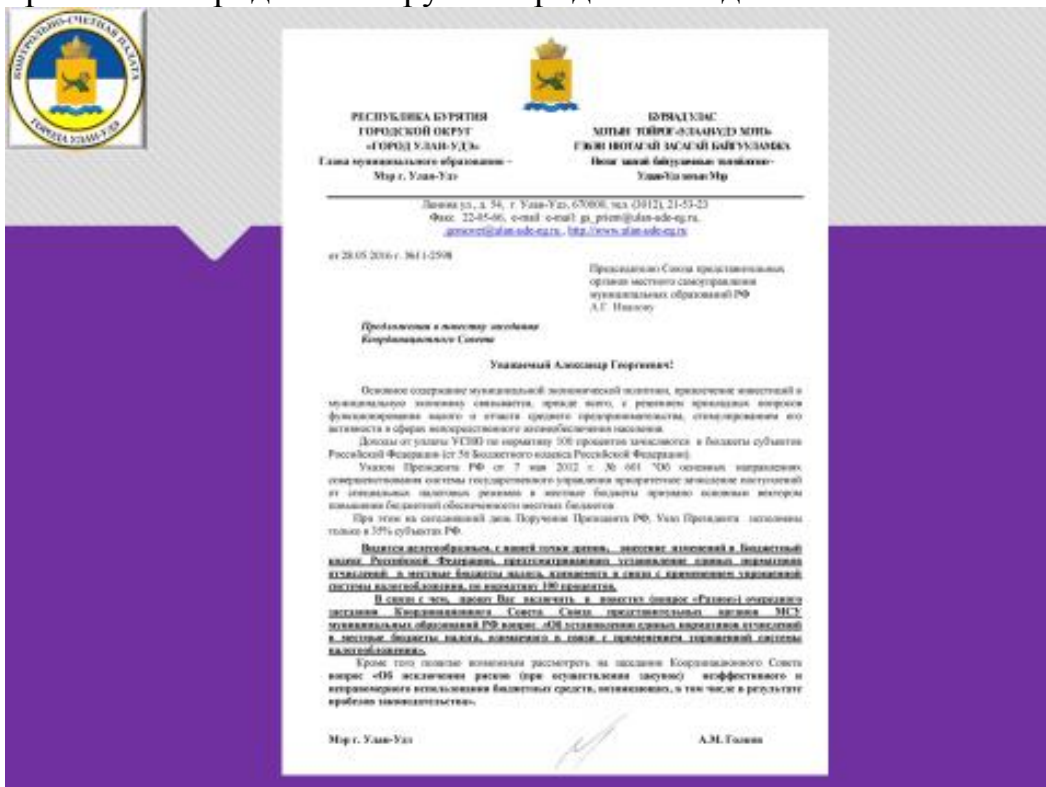
В ходе аудита установлено, что более половины из общей суммы микрозаймов, выданных в 2013-2015 гг. субъектам малого и среднего предпринимательства, приходится на ИП и микропредприятия, использующие упрощенную систему налогообложения (УСНО).

Контрольно-счетная палата обратила внимание, что Президентом России еще в 2012 году приоритетное зачисление поступлений от специальных налоговых режимов в местные бюджеты было признано основным вектором повышения бюджетной обеспеченности местных бюджетов (Указ Президента РФ от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»), пунктом 8 Перечня поручений Президента РФ от 07.04.2015 №Пр-815 было рекомендовано органам исполнительной власти субъектов рассмотреть вопрос об увеличении норматива отчислений в местные бюджеты от налога, взимаемого по УСНО.

Однако, далеко не все субъекты России приняли данное решение.

Анализ практики установления единых нормативов отчислений в местные бюджеты от налога, взимаемого по УСНО установлены в размерах от 10 до 50%.

По итогам аудита в целях усиления заинтересованности и стимулирования роста налогового потенциала, увеличения доходов бюджета города, развития малого предпринимательства, увеличения занятости населения Палатой предложено Администрации г. Улан-Удэ организовать работу с республиканскими органами власти по установлению единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Бурятия налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Данное предложение было поддержано на совместных заседаниях Комиссии Народного Хурала Республики Бурятия по социально-экономическому развитию г. Улан-Удэ и органов местного самоуправления городского округа «город Улан-Удэ».



Мэром Улан-Удэ Александром Голковым на Координационном совете Союза представительных органов местного самоуправления муниципальных образований РФ в Ставрополе озвучена проблема бюджетной обеспеченности муниципальных образований Российской Федерации и необходимость совершенствования системы межбюджетного регулирования.

Подготовленный доклад был направлен руководством в Государственную Думу, Комитет по местному самоуправлению.

Благодаря активной и последовательной работе органов местного самоуправления городского округа «город Улан-Удэ» **в июле 2017 года Законом Республики Бурятия («О внесении изменения в Закон Республики Бурятия «О межбюджетных отношениях в Республике Бурятия») установлены единые нормативы** отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, **в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 50 процентов начиная с 2018 года.**

И, как в своем выступлении отметил Владимир Витальевич, в 2017 году мы достигли этапа определения социально-экономического эффекта от внедрения наших предложений по итогам аудита, проведенного год назад.

В своем выступлении хотела бы кратко остановиться на аудите, который завершен накануне заседания Президиума Союза – **аудит (проверка) эффективности реализации подпрограммы «Повышение качества управления муниципальным имуществом города Улан-Удэ и земельными участками на территории города Улан-Удэ» управления земельными ресурсами.**

Контрольное мероприятие было включено в план работы Палаты по предложению депутатов Улан-Удэнского городского Совета. На стадии подготовки к аудиту мы провели первое совещание, на котором утвердили решение о создании рабочей группы, разработали проект программы аудита.

В период подготовки к проведению аудита сотрудники КСП **прошли обучение по работе в программе АИС «ИЗК»**, так как комплексный учет земельного и имущественного комплекса в муниципальных образованиях Республики Бурятия ведется в автоматизированной информационной системе АИС «Имущественно – земельный комплекс Республики Бурятия» (далее - АИС «ИЗК»), сопровождение которой осуществляет ГБУ «Центр информационных технологий Республики Бурятия», были **направлены запросы:**

- в Управление Росреестра по Республике Бурятия о представлении данных об общей площади земель муниципального образования город Улан-Удэ, распределении земель категориям, по формам собственности;

- в Межрайонные ИФНС России №1 и №2 по Республике Бурятия о налогообложении отдельных земельных участков (с указанием их кадастровых номеров);

- в Управление местных доходов о количестве и площади земельных участков, по которым произведено начисление арендной платы и сумме начислений.

По результатам аудита **сделаны выводы:**

В городском округе «город Улан-Удэ» в полном объеме в соответствии с действующим законодательством обеспечено правовое регулирование земельных отношений. Приняты также все правовые акты, обеспечивающие расходы

бюджета, направляемые на реализацию мероприятий подпрограммы «Повышение качества управления муниципальным имуществом города Улан-Удэ и земельными участками на территории города Улан-Удэ».

Управление земельными ресурсами в Улан-Удэ осуществляется в основном в соответствии с документами стратегического планирования, в интересах городского сообщества.

В результате реализации подпрограммы (в части земельных ресурсов) в 2015-2016 гг. проведены кадастровые работы и поставлено на учет 1 753 земельных участка.

В бюджет города **поступило доходов** от управления земельными ресурсами в 2014 г. – 883 043,94 тыс. руб., 2015 г. – 747 946,64 тыс. руб., 2016 г. – 708 858,88 тыс. руб.

На поступление в бюджет доходов от управления земельными участками существенное влияние оказывает рост задолженности по земельному налогу, арендной плате, а также принятие Правительственной комиссией по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости решений об уменьшении ее размера (только за первое полугодие 2017 г. расчетная сумма уменьшения налога составила **9 294,3 тыс. руб.**).

В целях повышения качества управления земельными ресурсами даны следующие предложения:

1. Обеспечить надлежащий системный контроль за ходом исполнения договоров развития застроенных территорий и комплексного освоения территории. По результатам проверки договоров развития застроенных территорий установлено, что не исполнены обязательства по передаче в муниципальную собственность 27 жилых помещений. Минимальная расчетная сумма неполученного имущества составляет 32 938,5 тыс. руб. Анализ договоров аренды земельных участков, заключенных в рамках комплексного освоения территории показал неисполнение арендаторами обязательств по строительству объектов инженерной инфраструктуры (других объектов), подлежащей передаче в муниципальную собственность, а также по уплате задолженности по арендной плате;

2. Обеспечить контроль за целевым использованием земельных участков, привлечь к уплате **штрафов** согласно ст.8.8 КоАП РФ за использование земельных участков не по целевому назначению (**768 тыс. руб.**);

3. Принять меры по вовлечению в налогооблагаемую базу имеющихся резервов роста доходов от использования земельных ресурсов (установление адреса, вида разрешенного использования земельных участков и собственников; проверяющими отработан список кадастровых номеров земельных участков, который стал приложением к отчету). В ходе аудита расчетно определены резервы потенциальных дополнительных доходов бюджета по земельному налогу в сумме **23 691,969 тыс. руб.**, что составляет 4,5% от общей суммы поступлений налога за 2016 г.;

4. Принять меры по взаимодействию с налоговыми органами в части привлечения собственников земельных участков к ответственности по статьям 126, 129.1 НК РФ (штраф в размере 5 000 рублей);

3. Обеспечить достоверность учета земельных участков (сверка с Управлением Росреестра по РБ, использование соответствующей автоматизированной информационной системы, направление данных для актуализации АИС «ИЗК» и т.д.), актуализировать базу данных АИС «ИЗК», используемую Правительством РБ для определения налогооблагаемой базы по земельному налогу;

4. Использовать в полной мере возможность по оспариванию результатов определения кадастровой стоимости земельного участка, находящегося в частной собственности (Федеральный закон от 29.07.2017 №274-ФЗ «О внесении изменений в статью 24.18 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») в целях увеличения налоговой базы по земельному налогу;

5. Установить целевые индикаторы и показатели эффективности реализации муниципальной программы в части управления земельными ресурсами (показатели установлены в целом по использованию муниципального имущества, отдельно по земельным ресурсам не предусмотрены).

Все контрольные мероприятия по оценке эффективности использования бюджетных средств проводятся нами с применением элементов аудита эффективности. В среднем в год Палатой проводится 2 аудита эффективности.

В своей работе мы используем опыт проведения аудита эффективности передовых муниципальных контрольно-счетных органов – контрольно-счетных палат Москвы, Волгограда, Новосибирска, Воронежа, а также КСО субъектов РФ – Владимирской области, Ставропольского края, Новосибирской области, Красноярского края.

К сожалению, нам не удалось изучить опыт Тюменской области.

Уважаемые коллеги, я благодарю всех, кто делился данными социально-экономического развития своих муниципальных образований, которые использовались нами для анализа в ходе проведения аудита.

В завершении хочется отметить, что наша деятельность по проведению аудита эффективности безусловно требует совершенствования. Это работа на перспективу. При этом именно проведенные аудиты являются самыми резонансными контрольными мероприятиями в городе.

Благодарю Вас за внимание!