

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 23 ноября 2017 года № 63К (1208) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка достаточности финансовых ресурсов, направленных в 2016 году и истекшем периоде 2017 года на обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, установленных законами, иными нормативными правовыми актами в целях оценки проблем, возникающих при исполнении указанных полномочий»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационные письма губернатору Ростовской области и губернатору Ярославской области.

Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка достаточности финансовых ресурсов, направленных в 2016 году и истекшем периоде 2017 года на обеспечение расходных обязательств субъекта Российской Федерации по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, установленных законами, иными нормативными правовыми актами в целях оценки проблем, возникающих при исполнении указанных полномочий»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 3.12.0.10, 3.12.0.10.1, 3.12.0.10.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год, Перечень поручений Президента Российской Федерации по результатам проверки исполнения законодательства и решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения перевозок пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении от 9 июля 2017 года № Пр-1331.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты, регулирующие вопросы исполнения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении;

деятельность органов государственной власти Ростовской и Ярославской областей в процессе формирования и исполнения расходных обязательств в рамках полномочий по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, установленных законами, иными нормативными правовыми актами, а также договорами и соглашениями.

Объекты контрольного мероприятия

Правительство Ростовской области (Ростовская область, г. Ростов-на-Дону); правительство Ярославской области (Ярославская область, г. Ярославль).

Срок проведения контрольного мероприятия: сентябрь-октябрь 2017 года.

Цель контрольного мероприятия

Проверка исполнения органами государственной власти Ростовской и Ярославской областей полномочий по предметам совместного ведения, предусмотренных подпунктом 12 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в части организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Проверяемый период деятельности: 2016 год, истекший период 2017 года.

Краткая информация об объектах контрольного мероприятия

Для целей контрольного мероприятия выбраны Ростовская и Ярославская области, которые входят в Южный и Центральный федеральные округа.

Площадь территории Ростовской области составляет 100,8 тыс. кв. км, Ярославской области - 36,2 тыс. кв. километров.

На западе граница Ростовской области совпадает с государственной границей между Российской Федерацией и Украиной, на севере, востоке и юге Ростовская область имеет административную границу с Воронежской и Волгоградской областями, Республикой Калмыкия, Ставропольским краем и Краснодарским краем.

Ярославская область граничит с Владимирской, Вологодской, Ивановской, Костромской, Московской, Тверской областями.

Выбранные для целей контрольного мероприятия регионы расположены на пересечении важнейших транспортных магистралей, по их террито-

риям проходят железнодорожные пути общего пользования, принадлежащие ОАО «Российские железные дороги» (далее - ОАО «РЖД») и относящиеся к Северо-Кавказской и Северной железным дорогам.

Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования в Ростовской области составляет 1937 км, в том числе 954 км электрифицированных, в Ярославской области - 696 км, в том числе 408 км электрифицированных.

Плотность железнодорожных путей на конец 2015 года в Ростовской области составляла 182 км на 10000 кв. км, в Ярославской области - 180 км на 10000 кв. километров.

Ростовская область включает в состав 55 административно-территориальных образований (12 городских округов, 43 муниципальных района), Ярославская область - 23 административно-территориальных образования (6 городских округов и 17 муниципальных районов).

По данным Росстата, численность постоянного населения Ростовской области на 1 января 2017 года составляла 4231,4 тыс. человек (из них 67,9 % - городское население), Ярославской области - 1270,7 тыс. человек (из них 81,7 % - городское население).

Перевозки населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Ростовской области в проверяемый период осуществлялись по 18 социально значимым маршрутам, на территории Ярославской области - по 9 социально значимым маршрутам.

По данным Росстата, в 2016 году пассажирооборот железнодорожным транспортом общего пользования в целом по Российской Федерации составил 124,6 млрд. пассажиро-километров, что на 4 млрд. пассажиро-километров меньше итогов 2015 года, перевезены 1040 млн. пассажиров, что на 15 млн. человек больше, чем в 2015 году.

Проверяемые регионы в соответствии с приказами Минфина России от 29 октября 2015 года № 409 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» и от 9 ноября 2016 года № 481 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации» включены в перечни субъектов Российской Федерации, получивших дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также в перечни субъектов Российской Федерации, в бюджетах которых расчетная доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций, а также предоставля-

емых субъектам Российской Федерации из Инвестиционного фонда Российской Федерации субсидий) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет не превышала 20 % объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

По результатам оценки качества управления региональными финансами по итогам 2015 года, проводимой в соответствии с приказом Минфина России от 3 декабря 2010 года № 552 «О Порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами», Ростовская и Ярославская области характеризовались надлежащим качеством управления региональными финансами (II степень качества).

По предварительным результатам оценки качества управления региональными финансами за 2016 год, Ростовская область отнесена к субъектам, характеризующимся высоким качеством управления региональными финансами (I степень качества), Ярославская область - к субъектам, характеризующимся низким качеством управления региональными финансами (III степень качества).

В 2016 году, по данным независимого рейтингового агентства «Риа Рейтинг», среди субъектов Российской Федерации по качеству жизни Ростовская область занимала 18 позицию, Ярославская область - 27 позицию.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Анализ нормативного правового регулирования, определяющего финансовое обеспечение и порядок расходования средств на осуществление органами государственной власти Ростовской и Ярославской областей расходных обязательств в рамках исполнения полномочий по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении

Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 184-ФЗ) были внесены изменения в части разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В частности, подпунктом 12 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Россий-

ской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным и воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение).

В редакции Федерального закона от 23 апреля 2012 года № 34-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относятся организация транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществление регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

В реестре расходных обязательств (по состоянию на 1 июня 2017 года) Ростовской и Ярославской областей (далее - РРО) расходное обязательство по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении отражено по строке 1.21 с наименованием полномочия «Организация транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществление регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси» без разделения на отдельные виды услуг.

Таким образом, расходные обязательства органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по организации транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, несмотря на регулирование деятельности в области воздушного, автомобильного, железнодорожного и морского транспорта различными нормативными правовыми актами федерального законодательства, агрегированы в одно полномочие.

Так, в РРО Ярославской области указывается общий объем бюджетных средств, направленных на исполнение расходного обязательства в 2016 году, в сумме 802277,4 тыс. рублей без оценки стоимости расходного обязательства по организации транспортного обслуживания населения желез-

нодорожным транспортом в пригородном сообщении на отчетный, очередной и текущий годы.

Объединение в одно полномочие различных направлений транспортного обслуживания населения не позволяет осуществить анализ расчета расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в том числе на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, и не способствует прозрачности расходов.

Основные принципы и методы организации регулярного железнодорожного сообщения в Российской Федерации, порядок реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по организации транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, механизмы взаимодействия участников процесса организации, осуществления перевозок, а также определения тарифов на федеральном уровне не установлены.

Кроме того, законодательно не урегулировано определение понятия «пригородное сообщение».

По условиям проезда и расстоянию следования в соответствии с приказом Минтранса России от 18 июля 2007 года № 99 «О критериях определения категорий поездов для перевозки пассажиров в зависимости от скорости их движения и расстояния следования» имеется только разделение поездов:

- на дальние - следующие на расстояние свыше 150 км, в составы которых включены вагоны с местами для сидения и лежания;
- на пригородные - следующие на расстояние не более 200 км, состоящие из вагонов с местами для сидения.

Услуги по перевозке граждан, имеющих право на получение услуги, предусмотренной пунктом 2 части 1 статьи 6² Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», и включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, осуществляются организациями железнодорожного транспорта (перевозчиками) на основании заключенных с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации государственных контрактов.

Нормативными правовыми актами Ростовской и Ярославской областей определены региональные льготные категории граждан, в качестве меры социальной поддержки которых предусмотрен бесплатный либо с предоставлением 50-процентной скидки проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения на территории указанных областей,

а именно: труженики тыла, граждане, пострадавшие от политических репрессий (реабилитированные лица), ветераны труда (в том числе ветераны труда Ростовской области), ветераны военной службы и дети от 5 до 7 лет (Ярославская область).

Кроме того, к льготным категориям граждан в 2011-2012 годах в проверяемых субъектах Российской Федерации были отнесены обучающиеся и воспитанники общеобразовательных учреждений, учащиеся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования.

Указанное решение было принято органами государственной власти Ростовской и Ярославской областей в рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1163 «Об утверждении правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию части потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта в связи с принятием субъектами Российской Федерации решений об установлении льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении», в соответствии с которым было рекомендовано принять нормативные акты, устанавливающие льготы по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений старше 7 лет, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении (далее - льгота по тарифам на проезд обучающихся), а также утверждены Правила предоставления субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на компенсацию потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта в связи с принятием субъектами Российской Федерации решений об установлении льгот по тарифам на проезд обучающихся и воспитанников общеобразовательных учреждений, учащихся очной формы обучения образовательных учреждений начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении (далее - Правила).

Правилами устанавливалось, что субсидия предоставляется при выполнении субъектами Российской Федерации определенных условий, одними из которых являлись наличие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, предоставляющего льготы по тарифам на проезд обучающихся, устанавливающего порядок ежемесячной компенсации организациям железнодорожного транспорта потерь в доходах, возникающих в результате установления льгот, и заключение договора с организациями железнодорожного транспорта о предоставлении субсидии.

Уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации за счет субсидии из федерального бюджета устанавливался Правилами в размере 95 % расходного обязательства.

Нормативными правовыми актами правительства Ростовской области и правительства Ярославской области были приняты порядки предоставления льгот по тарифам на проезд обучающихся в виде скидки в размере 50 % действующего тарифа при оплате проезда на железнодорожных станциях, находящихся на территориях Ростовской и Ярославской областей.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 года № 1163 из федерального бюджета в 2011-2012 годах в бюджеты проверяемых регионов направлялись средства на компенсацию части потерь в доходах организаций железнодорожного транспорта от предоставления льгот по тарифам на проезд обучающихся.

Так, в 2012 году на указанные цели были выделены Ростовской области средства федерального бюджета в размере 30,2 млн. рублей, софинансирование за счет областного бюджета составило 1,5 млн. рублей, Ярославской области - 9,7 млн. рублей и 0,5 млн. рублей, соответственно.

В 2013-2017 годах расходные обязательства, связанные с возмещением организациям-перевозчикам потерь в доходах от предоставления льгот по тарифам на проезд обучающихся железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, в полном объеме возмещались за счет средств областных бюджетов Ростовской и Ярославской областей.

В соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» деятельность субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок относится к регулируемой деятельности.

Пунктом 3 статьи 5 указанного Федерального закона установлено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов осуществляют государственное регулирование в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 года № 643 «О государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок» утверждено Положение о государственном регулировании тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок (далее - Положение), в соответствии с которым органы регулирования в пределах их компетенции устанавливают правила применения тарифов, порядок опубликования и введения в действие установленных тарифов и правил их применения, а также внесенных в них изменений.

Во исполнение пункта 19 Положения приказом Федеральной службы по тарифам от 28 сентября 2010 года № 235-т/1 утверждена Методика расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации (далее - Методика).

Методика предназначена для использования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов и организациями, осуществляющими деятельность в сфере железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении и являющимися субъектами естественных монополий, при расчете экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, приказом Федеральной службы по тарифам от 19 августа 2011 года № 506Т утвержден порядок, определяющий процедуру и сроки рассмотрения вопросов по установлению (изменению) цен (тарифов) на железнодорожные перевозки пассажиров в пригородном сообщении.

Органами исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей в области государственного регулирования тарифов в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 13 июля 2015 года № 247-ФЗ) (далее - Федеральный закон № 17-ФЗ) устанавливался экономически обоснованный уровень тарифов в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, а также тарифы для пассажиров.

Расчет экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании тарифов на услуги железнодорожных организаций (перевозчиков) при осуществлении железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении в соответствии с Методикой, осуществлялся органами исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов Ростовской области с 2015 года, Ярославской области - с 2016 года.

Следует отметить, что Методика имеет ряд недостатков, которые отражены в разделе 2 настоящего отчета.

На федеральном уровне единая методика по установлению тарифа на перевозку пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении (тарифа для населения), содержащая принципы и алгоритмы определения показателей, не разрабатывалась и не принималась.

В соответствии с пунктом 3 статьи 8 Федерального закона № 17-ФЗ потери в доходах перевозчика, возникшие в результате установления льгот и преимуществ по тарифам, сборам и плате на железнодорожном транспорте общего пользования либо в результате установления таких тарифов ниже экономически обоснованного уровня, возмещаются в полном объеме за счет средств бюджетов соответствующих уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Порядок возмещения указанных потерь за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации определяется соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целях повышения доступности перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, а также компенсации организациям железнодорожного транспорта, осуществляющим такие перевозки, выпадающих доходов, связанных с перевозкой пассажиров льготных категорий, а также с тарифным регулированием, органами исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей утверждены нормативные правовые акты, регламентирующие порядки и условия предоставления субсидий организациям железнодорожного транспорта (перевозчикам).

Возмещение данных расходов производилось органами исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей, ответственными за организацию транспортного сообщения, в рамках ежегодно предусматриваемых в областных бюджетах бюджетных ассигнований и на основании заключаемых с транспортными организациями (перевозчиками) договоров.

Государственная поддержка за счет средств федерального бюджета в 2013-2017 годах на компенсацию части потерь в доходах организаций

железнодорожного транспорта (перевозчиков) в связи с предоставлением льгот отдельным категориям граждан, а также в связи с государственным регулированием тарифов на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении Ростовской и Ярославской областям не предоставлялась.

В рамках реализации Плана мероприятий по реализации Концепции развития пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2014 года № 857-р (далее - Концепция), в соответствии с методическими рекомендациями, разработанными Минтранс России, постановлением правительства Ярославской области от 12 июля 2016 года «Об утверждении Комплексного плана транспортного обслуживания населения Ярославской области на средне- и долгосрочную перспективу до 2030 года в части пригородных пассажирских перевозок» утвержден Комплексный план транспортного обслуживания населения Ярославской области на средне- и долгосрочную перспективу до 2030 года в части пригородных пассажирских перевозок (далее - Комплексный план).

Комплексный план транспортного обслуживания населения Ростовской области на средне- и долгосрочную перспективу до 2030 года в части пригородных пассажирских перевозок утвержден первым заместителем губернатора Ростовской области 30 декабря 2015 года.

Согласно Концепции стратегическими целями развития комплекса пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом являются:

- повышение качества услуг пригородного пассажирского сообщения;
- обеспечение необходимого уровня доступности пригородных перевозок для населения страны при заданных параметрах качества и безопасности;
- повышение экономической эффективности отрасли и оптимизация потребности в государственной финансовой поддержке;
- привлечение в отрасль долгосрочных инвестиций, осуществляемых за счет средств внебюджетных источников.

В то же время комплексные планы транспортного обслуживания населения Ростовской области и Ярославской области на средне- и долгосрочную перспективу до 2030 года, согласованные Министерством транспорта Российской Федерации, направлены на взаимоувязку пригородных перевозок всеми видами транспорта и не содержат конкретных мероприятий, обеспечивающих достижение стратегических целей развития комплекса пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом.

Цель 2. Проверка достаточности финансовых ресурсов, направленных на обеспечение расходных обязательств Ростовской и Ярославской областей по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, и результативности мер государственной поддержки, направленных на организацию перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, включая обоснованность финансового обеспечения расходов на перевозку пассажиров льготных категорий

2.1. В рамках контрольного мероприятия установлено, что реализация органами исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей в проверяемом периоде полномочия по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении осуществлялись ими самостоятельно в пределах средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Единый подход к формированию оценки потребности регионов на исполнение полномочий по предметам совместного ведения отсутствует.

Приоритеты при решении задач по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении определялись проверенными регионами в зависимости от имеющихся финансовых ресурсов.

Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральным агентством железнодорожного транспорта не обеспечено взаимодействие с субъектами Российской Федерации в части обеспечения эффективного исполнения регионами полномочия по организации транспортного обслуживания в пригородном железнодорожном сообщении, планирования объемов бюджетных ассигнований федерального и региональных бюджетов, а также установления экономически обоснованного уровня тарифов.

При планировании Министерством транспорта Российской Федерации объемов субсидии ОАО «РЖД» данные о расходах субъектов Российской Федерации на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении не запрашиваются.

Трехстороннее соглашение между субъектами Российской Федерации, ОАО «РЖД» и пригородными пассажирскими компаниями при предоставлении субсидии ОАО «РЖД» не заключается.

Основные характеристики областных бюджетов Ростовской и Ярославской областей по итогам 2016 года приведены в таблице:

(млн. руб.)

	Ростовская область				Ярославская область			
	первоначально утвержденные бюджетные назначения	уточненные бюджетные назначения	исполнено	темп роста исполнения к 2015 г., %	первоначально утвержденные бюджетные назначения	уточненные бюджетные назначения	исполнено	темп роста исполнения к 2015 г., %
Доходы, всего	127378,3	149463,6	155694,2	114,1	53968,0	56691,0	53248,7	101,9
в том числе: налоговые и неналоговые доходы	103806,9	114068,1	119881,3	124,0	50043,5	50043,5	46546,4	107
безвозмездные поступления	23571,5	35395,4	35812,9	90,2	3924,5	6647,5	6702,3	75,5
Расходы, всего	137759,0	156655,4	152307,9	101,6	54712,3	62777,7	57736,1	102,8
Дефицит / профицит	- 10380,7	- 7191,8	+ 3386,3		- 744347,1	- 6086,7	- 4487,4	

По итогам 2016 года исполнение по доходам бюджета Ярославской области составило 53248,7 млн. рублей, Ростовской области - 155694,2 млн. рублей.

Темпы роста доходов бюджета Ростовской области в 2016 году по сравнению с 2015 годом составили 14,1 %, Ярославской области - 1,9 процента.

В 2016 году и истекшем периоде 2017 года при исполнении бюджета в доходной части у Ярославской области имелись проблемы, связанные со значительным снижением по сравнению с плановыми показателями акцизов на пиво и алкогольную продукцию. В 2016 году поступление данных видов акцизов снизилось на 3631,5 млн. рублей.

Кроме того, исполнение прогнозных значений по налоговым и неналоговым доходам составило в 2016 году 46546,4 млн. рублей, или 93 процента.

Темп роста доходов бюджета Ростовской области в размере 14,1 % сложился за счет увеличения налоговых и неналоговых платежей и сборов, объем которых вырос на 23 млрд. рублей, или на 24 %, относительно объема поступлений за 2015 год, в том числе за счет роста поступлений:

- по налогу на прибыль организаций на 10100,6 млн. рублей в результате роста прибыли организаций;
- по акцизам на нефтепродукты на 3003,8 млн. рублей в связи с увеличением ставок;
- по налогам на совокупный доход на 3194,0 млн. рублей в результате роста оборота малых и средних предприятий;

- по налогу на имущество организаций на 3066,8 млн. рублей в связи с вводом в эксплуатацию нового имущества крупнейших налогоплательщиков (Ростовская АЭС - ввод в эксплуатацию третьего энергоблока), а также в связи с окончанием льготного периода по завершенным инвестиционным проектам.

В составе расходной части областного бюджета Ростовской области в 2016 году расходы на транспорт и расходы по предоставлению мер социальной поддержки на проезд льготным категориям граждан (общий объем) занимают незначительную часть - менее 1 % общего объема расходов, в Ярославской области - 2,6 % общего объема расходов.

В структуре расходов на транспорт субсидии организациям железнодорожного транспорта на возмещение недополученных доходов в связи с оказанием услуг по перевозке пассажиров, являющихся обучающимися общеобразовательных организаций, и в связи с государственным регулированием тарифов на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении в 2016 году по Ростовской области составили 28 %, по Ярославской области - 55,9 процента.

По итогам 2016 года областной бюджет Ярославской области был исполнен с дефицитом в размере 4487,4 млн. рублей, Ростовской области - с профицитом в размере 3386,3 млн. рублей.

Структура государственного долга Ростовской и Ярославской областей приведена в таблице:

(млн. руб.)

	Ростовская область			Ярославская область		
	2016 г.	удельный вес в общем объеме гос-долга, %	темп роста к 2015 г.	2016 г.	удельный вес в общем объеме гос-долга, %	темп роста к 2015 г.
Объем государственного долга	40254,2			35609,2		
в том числе: объем государственного внутреннего долга, всего	40254,2	100	0,98	35609,2	100	114,6
из них: бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы России	28114,0	69,8	0,8	14530,0	40,8	136,4
кредиты от кредитных организаций, международных финансовых организаций	11824,8	29,4	2,2	8679,2	24,4	103,1
государственные ценные бумаги	315,4	0,8	0,6	12400,0	34,8	103,3

Объем государственного долга Ростовской области на 1 января 2017 года составил 40254,2 млн. рублей, или 33,6 % объема налоговых и неналоговых доходов за 2016 год, Ярославской области - 35609,2 млн. рублей, или 66,9 %, соответственно.

При этом, если в структуре государственного долга Ростовской области 69,8 % составляли бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, то в структуре государственного долга Ярославской области (40,8 %) значительную часть долга (34,8 % общего объема) составляют обязательства по государственным ценным бумагам, выпущенным от имени субъекта Российской Федерации.

2.2. Железнодорожный транспорт пригородного сообщения как наиболее скоростной и доступный вид транспорта, связывающий территории удаленных друг от друга районов субъектов Российской Федерации, имеет повышенную социально-экономическую значимость.

Реализация полномочия по организации пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении осуществлялась в проверяемом периоде органами исполнительной власти, ответственными за организацию транспортного обслуживания населения в регионах, и пригородными пассажирскими компаниями, учрежденными в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 21 мая 2001 года № 384.

Учредителем пригородных пассажирских компаний, как самостоятельных хозяйствующих субъектов, являлось ОАО «РЖД» с различными долями в их уставных капиталах.

Создание указанных компаний-перевозчиков не сопровождалось наделением их со стороны ОАО «РЖД» имущественным комплексом, в связи с чем более 70 % расходов пригородных транспортных компаний составляют расходы по договорам с ОАО «РЖД» на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта, арендуемого подвижного состава, по управлению и эксплуатации, по ремонту и техническому обслуживанию подвижного состава.

Перечисленные компании являются субъектами естественных монополий в сфере железнодорожного транспорта и включены в соответствующий реестр.

На территории Ростовской области перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении (за исключением

Обливского района Ростовской области) в проверяемый период осуществляло АО «Северо-Кавказская пригородная пассажирская компания» (далее - АО «СКППК»), по территории Обливского района - ОАО «Волгоградтранспригород».

Основной объем перевозок пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территории Ярославской области осуществляло АО «Северная пригородная пассажирская компания» (далее - АО «СППК»).

Незначительные объемы перевозок пассажиров по двум маршрутам движения поездов «Савелово - Углич», «Углич - Савелово», «Углич - Калязин», «Калязин - Углич» осуществлялись ОАО «Московско-Тверская пригородная пассажирская компания» (далее - АО «МТ ППК»).

Организация транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении на территориях Ростовской и Ярославской областей в 2015-2017 годах осуществлялась на условиях заключенных между органом исполнительной власти, ответственным за организацию транспортного обслуживания населения в регионе, и пригородными пассажирскими компаниями (перевозчиками) договоров, устанавливающих годовой объем транспортной работы, а также маршруты движения железнодорожных пригородных поездов. В соответствии с указанными договорами перевозчики принимали на себя обязательства осуществлять перевозку пассажиров по территориям Ростовской и Ярославской областей по установленным маршрутам движения пригородных поездов с взиманием с населения платы по тарифу, установленному органом исполнительной власти в области государственного регулирования тарифов. Государственный заказчик, в свою очередь, обязан возмещать перевозчику недополученные доходы в связи с предоставлением социальных услуг и освобождением от оплаты стоимости проезда, а также компенсировать потери в доходах перевозчика, возникшие в результате государственного регулирования тарифов на перевозки.

Субсидии на компенсацию потерь в доходах перевозчиков в связи с предоставлением социальных услуг региональным льготным категориям граждан, льгот по проезду детей и обучающихся и установлением тарифов ниже экономически обоснованного уровня предоставлялись перевозчикам органами исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей на основании договоров, заключенных в соответствии с утвержденными нормативными правовыми актами Ростовской и Ярославской областей порядками.

Субсидии предоставлялись на основании отчетов о выполненной пригородными компаниями-перевозчикам транспортной работе, актов приема-сдачи выполненных работ, а также показателей внутренней статистической формы отчетности ЦО-22 пригород в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в областных бюджетах на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств на указанные цели.

Планирование бюджетных ассигнований на организацию транспортного обслуживания населения Ростовской и Ярославской областей железнодорожным транспортом в пригородном сообщении осуществлялось исходя из фактического объема средств, направленных на обеспечение реализации полномочия в отчетном году с учетом установленного договором годового объема транспортной работы, экономически обоснованного тарифа и тарифа для населения.

Таким образом, расчет потребности в бюджетных средствах на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией полномочия, имел формальный характер.

Изменения объемов бюджетных ассигнований на предоставление субсидии пригородным пассажирским компаниям учитывались при уточнении основных характеристик областных бюджетов Ростовской и Ярославской областей.

Следует отметить, что договорами на организацию транспортного обслуживания населения Ростовской и Ярославской областей железнодорожным транспортом в пригородном сообщении не устанавливались требования к перевозчику по обеспечению минимального уровня обслуживания и стандарта качества соответствующих услуг. Положения, позволяющие снижать размер компенсации выпадающих доходов перевозчиков при несоблюдении стандартов ОАО «РЖД» к качеству оказываемых услуг, в договорах также отсутствовали.

Информация, представленная субъектами Российской Федерации, о планируемой и фактически выполненной организациями железнодорожного транспорта работе по перевозке в 2015-2017 годах граждан на железнодорожном транспорте в пригородном сообщении в Ростовской и Ярославской областях в разрезе объемных показателей представлена в таблице:

	Ростовская область			Ярославская область		
	2015 г.	2016 г.	2017 г. (9 месяцев)	2015 г.	2016 г.	2017 г. (9 месяцев)
Количество маршрутов	18	21	19	10	9	9

	Ростовская область			Ярославская область		
	2015 г.	2016 г.	2017 г. (9 месяцев)	2015 г.	2016 г.	2017 г. (9 месяцев)
Протяженность маршрутов, км	1910	1995	2005	659	654	654
Планируемый объем перевозок, тыс. вагоно-км	12878,1	13162,6	13147,4	6877,8	6448,9	6393,1
Фактический объем перевозок, тыс. вагоно-км	12835,4	13042,2	8585,0	6726,8	6397,4	4959,0
% выполнения	99,7	99,1	65,3	97,8	99,2	77,6
Перевезено пассажиров, тыс. чел.	12824,3	11808,7	6382,5	3795,8	3421,4	2444,7
Средняя дальность поездки, км	37,5	37,1	-	31,47	30,86	-
Наполняемость вагона, чел./ваг.	37,45	33,6	23,0	17,76	16,58	15,45*

* Данные по ОАО «СППК».

Данные таблицы свидетельствуют о том, что планируемый и фактический объемы перевозок граждан на железнодорожном транспорте в пригородном сообщении Ростовской области в проверяемом периоде имели незначительную тенденцию к увеличению показателей. Так, планируемый объем работы перевозчиков на территории Ростовской области в 2016 году вырос по сравнению с 2015 годом всего на 2,2 %, фактический - на 1,6 %, соответственно.

Однако положительная динамика связана в основном с увеличением движения пригородных поездов в рамках реализации проекта «Городская электричка» в г. Ростове-на-Дону. В рамках указанного проекта с 28 марта 2016 года движение пригородных поездов осуществлялось по внутригородским маршрутам со всеми остановками в черте г. Ростова-на-Дону.

В отличие от Ростовской области планируемый объем работы перевозчиков на территории Ярославской области на 2016 год по сравнению с 2015 годом, напротив, снизился на 428965 вагоно-километров, или на 6,2 %, фактический объем - на 329428 вагоно-километров, или на 4,9 процента.

Снижение объема транспортного заказа сложилось за счет сокращения на ряде маршрутов дней курсирования электропоездов (в основном в выходные дни).

В 2017 году ожидается незначительное (на 2,8 %) увеличение пассажирооборота по сравнению с 2016 годом за счет запуска проекта «Городская электричка» в г. Ярославле.

При этом за счет межмуниципальных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования в 2016 году в Ярославской области были перевезены 18,4 млн. человек, что более чем в 5 раз выше показателя пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

С 2014 года объемные показатели по межмуниципальным пассажирским перевозкам автомобильным транспортом общего пользования в Ярославской области имеют стойкую положительную динамику, что представлено в таблице:

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г. (I полугодие)
Перевезено пассажиров, тыс. чел.	17642	17872	18354	8667
Пассажирооборот, тыс. пасс.-км	364617	374861	377953	175019

Планируемый объем перевозок пассажиров по Ростовской и Ярославской областям железнодорожным транспортом в пригородном сообщении за 2015 и 2016 годы выполнен перевозчиками не в полном объеме - от 97,8 % до 99,7 % установленных плановых показателей. Оплата производилась за фактически выполненные объемы транспортных работ.

За 2015-2016 годы показатель наполняемости вагонов по Ростовской области упал с 37,45 до 33,6 человека, или на 10,3 % (за период с 2014 по 2016 год - на 20,2 %), по Ярославской области - с 17,76 до 16,58 человека, или на 6,6 % (за период с 2014 по 2016 год - на 18,9 %) при пассажироместимости вагонов (в зависимости от их типа) от 84 до 116 человек.

Средняя дальность поездки пассажиров сократилась по Ростовской области на 1 %, по Ярославской области - на 1,9 процента.

Ежегодно в рамках подготовки регионального заказа на пригородные железнодорожные перевозки органами исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей совместно с перевозчиками проводилась работа по согласованию перечня показателей деятельности, по анализу информации для формирования маршрутной сети с учетом пожелания пассажиров и сезонных колебаний пассажиропотока, перевозок льготных категорий граждан, школьников и студентов.

При формировании транспортного заказа на соответствующий год объемы перевозок и маршруты движения железнодорожных пригородных поездов согласовывались также с органами исполнительной власти граничащих с Ростовской и Ярославской областями регионов.

Несмотря на это, при согласовании межсубъектных маршрутов движения пригородных поездов возникали разногласия, состоящие в том, что не все указанные в транспортном заказе маршруты в одинаковой степени востребованы для регионов, по которым данный маршрут проходит. В связи с этим регион вынужден оплачивать маршруты, не востребованные его жителями, и требует его исключения из транспортного заказа. Имелись и обратные ситуации, когда востребованный в регионе маршрут не включался в транспортный заказ граничащего с ним региона, в связи с чем регион был вынужден оплачивать маршрут, проходящий по территории двух субъектов.

Правоотношения при организации и осуществлении межсубъектных перевозок пригородным железнодорожным транспортом на федеральном уровне нормативно не урегулированы.

Следует отметить, что в урегулировании разногласий при согласовании транспортного заказа, а также тарифного регулирования пригородных маршрутов на территории двух и более субъектов Российской Федерации Министерство транспорта Российской Федерации участия не принимало.

В соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р, в целях обеспечения доступности и качества транспортных услуг для населения предлагается, прежде всего, обеспечить перевозку пассажиров по социально значимым маршрутам.

При этом на уровне федерального законодательства определение понятий «социально значимый маршрут», «социально значимые перевозки», критерии отнесения к ним применительно к отдельным видам транспорта отсутствуют.

Установлено, что отмененное в 2014 году движение поезда по маршруту «Ростов - Усть-Донецкая - Ростов», являющееся для жителей пос. Рябиновка Красносулинского района Горненского городского поселения безальтернативным видом транспорта, Ростовской областью восстановлено. Маршруты движения поездов «Морозовская - Гуково», «Гуково - Лихая» в связи с низкой наполняемостью составов заменены в полном объеме автобусным сообщением.

В 2017 году Ярославской областью отменен маршрут «Варегово - Ваулово» (4 пригородных поезда), что связано также с низкой загрузкой данных поездов (наполняемость вагона в среднем составляла 20 человек). Для обеспечения транспортной доступности указанных населенных пунктов по согласованию с главами администраций поселений изменено время отправления утреннего рейса межмуниципального автобуса по маршруту регулярных перевозок и введен дополнительный автобусный рейс.

Несмотря на динамику сокращения основных объемных показателей, характеризующих результаты реализации полномочия по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, отмечается ежегодный рост расходов за счет средств бюджетов Ростовской и Ярославской областей на организацию транспортных перевозок населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Информация, представленная субъектами Российской Федерации, об объемах средств областного бюджета, направленных Ростовской и Ярославской областями в 2015-2017 годах на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, в разрезе направлений расходов представлена в таблице:

(тыс. руб.)

	Ростовская область			Ярославская область		
	2015 г.	2016 г.	2017 г. (9 месяцев)	2015 г.	2016 г.	2017 г. (9 месяцев)
Субсидия на компенсацию потерь в связи с предоставлением льгот по проезду обучающихся	40739,3	33203,7	21900,0	8269,2	10363,2	5700,0
Субсидия на компенсацию потерь в доходах в связи с предоставлением социальных услуг региональным льготникам	128422,1	141984,1	54900,0	8109,3	11403,0	5100,0
Субсидия на возмещение недополученных доходов в связи с государственным регулированием тарифов	59325,6	90315,5*	102200,0	354376,0	480428,5	108640,0
Итого	228487,0	265503,3	179000,0	370754,5	502194,7	19440,0

* Без учета средств, выплаченных по судебному решению (16090,0 тыс. рублей).

Данные таблицы свидетельствуют об увеличении расходов за счет средств областного бюджета Ростовской области на организацию транспортных перевозок населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении в 2016 году по сравнению с 2015 годом на 37016,3 тыс. рублей, или на 16,2 %, Ярославской области - на 131440,2 тыс. рублей, или на 35,5 процента.

По данным департамента финансов Ярославской области, расходы на организацию транспортных перевозок населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении после проведенной реформы по реорганизации железнодорожного транспорта выросли с 90,1 млн. рублей в 2012 году (без учета судебных решений в пользу перевозчиков и заклю-

ченных соглашений о реструктуризации задолженности) до 480,4 млн. рублей в 2016 году, или более чем в 5 раз, при одновременном снижении объема заказываемой транспортной работы за указанный период на 31,7 %, с 9441,6 тыс. вагоно-км в 2012 году до 6448,8 тыс. вагоно-км в 2017 году (планируемый показатель), и пассажирооборота - с 380250 до 112000 тыс. пассажиро-км (планируемый показатель), соответственно.

Кредиторская задолженность Ярославской области перед перевозчиками на 30 июня 2017 года составляла 105792,1 тыс. рублей.

Образовавшаяся на конец отчетного года задолженность по расчетам с перевозчиками погашалась за счет средств областного бюджета, предусмотренных на соответствующие расходы в следующем году. Так, кредиторская задолженность перед перевозчиками, сложившаяся по итогам 2015 года, в размере 26,4 млн. рублей погашена в 2016 году.

По данным министерства транспорта Ростовской области (далее - минтранс РО), кредиторская задолженность по расчетам с перевозчиками отсутствует.

Основными причинами увеличения расходов областных бюджетов Ростовской и Ярославской областей являются ежегодный рост расходов пригородных компаний-перевозчиков и снижение пассажирооборота. При этом указанные показатели являются основными при расчете экономически обоснованного уровня тарифов на пригородные перевозки населения железнодорожным транспортом и влияют на его величину.

Основные показатели расчета экономически обоснованного тарифа на перевозку АО «СКППК» и АО «СППК» пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по территориям Ростовской и Ярославской областей в 2016 и 2017 годах представлены в таблице:

	Ростовская область			Ярославская область		
	2016 г.	2017 г.	%	2016 г.	2017 г.	%
1. Экономически обоснованные затраты перевозчиков, всего, тыс. руб.	894581,5	956814,6	107	893505,1	819015,0	91,7
в том числе: расходы на оплату услуг по договорам с ОАО «РЖД», тыс. руб.	559489,0	577085,4	103,1	631235,7	588016,2	93,2
доля в затратах перевозчика, %	62,5	60,3	-	70,6	71,8	-
из них по договору аренды подвижного состава с экипажем, тыс. руб.	554442,4	561793,6	101,3	627658,9	584246,8	93,1
собственные расходы компании, тыс. руб.	312024,8	286249,6	91,7	262269,5	230998,8	88
доля в затратах перевозчика, %	34,8	29,9	-	29,4	28,2	-

	Ростовская область			Ярославская область		
	2016 г.	2017 г.	%	2016 г.	2017 г.	%
из них: общепроизводственные рас- ходы, тыс. руб.	244177,4	222442,7	91,1	152357,4	138836,7	91,1
управленческие расходы, тыс. руб.	64030,1	60807,7	94,9	101079,7	87413,6	86,5
экономически обоснованные расходы, не учтенные в вели- чине финансовых потребностей в предшествующие периоды регулирувания, тыс. руб.	23067,7	103479,6	-	-	-	-
2. Пассажиروоборот, тыс. пасс.-км	508049,5	438102,8	86,2	126250,0	112000,0	88,7
3. Экономически обоснованный тариф на 1 пасс.-км с учетом ставки НДС 0 % (п. 1/ п. 2), руб.	1,761*	2,183*	124	7,08	7,31	103,3

* В Ростовской области тариф устанавливается за одну десятикилометровую зону.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что при незначительных отклонениях размеров экономически обоснованных затрат перевозчиков, осуществляющих перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, экономически обоснованные тарифы на проезд в Ярославской области в 2016 году из-за низкого пассажирооборота в 4 раза выше, в 2017 году - в 3,3 раза выше, чем в Ростовской области.

Следует отметить, что при расчете экономически обоснованного тарифа учитываются экономически обоснованные затраты пригородных компаний-перевозчиков и пассажирооборот за предшествующий период, текущий год (ожидаемые в текущем периоде по году) и прогноз на период регулирования.

Несмотря на восстановление льготной ставки пользования железнодорожной инфраструктурой, принадлежащей ОАО «РЖД», до размера 1 % (ранее 25 % экономически обоснованной стоимости), принятие на федеральном уровне нулевой ставки НДС для пригородных пассажирских компаний в составе расходов пригородных пассажирских компаний, осуществляющих перевозку пассажиров на территориях Ростовской и Ярославской областей в 2016-2017 годах, расходы на оплату услуг ОАО «РЖД» по договорам на предоставление услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта, на аренду подвижного состава с экипажем, на ремонт и техническое обслуживание подвижного состава составляли от 60,3 % до 71,8 процента.

Следует отметить, что периодически пригородные пассажирские компании оспаривают установленные органами исполнительной власти субъ-

ектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов экономически обоснованные тарифы.

Так, в 2015 году в досудебном порядке ФСТ России рассматривался спор между АО «СППК» (далее - перевозчик) и департаментом жилищно-коммунального хозяйства, энергетики и регулирования тарифов Ярославской области (далее - департамент), связанный с вопросом пересчета экономически обоснованных затрат, пассажирооборота и экономически обоснованного тарифа.

По мнению перевозчика, департамент некорректно учел расходы на услуги по использованию инфраструктуры, по аренде подвижного состава, собственные расходы, а также пассажирооборот.

Согласно данным АО «СППК», при расчете экономически обоснованных затрат в части расходов по договорам аренды подвижного состава необходимо учитывать ставки, действовавшие в 2011 году, с учетом соответствующих индексов цен производителей промышленной продукции.

Во исполнение приказов ФСТ России от 15 июля 2015 года № 1428-д, № 1430-д департаментом были произведены перерасчеты экономически обоснованных затрат и величин пассажирооборота на 2014 год и 2015 год и заключено с перевозчиком соглашение о реструктуризации до 2025 года включительно задолженности перед перевозчиком за период 2013-2014 годов в общей сумме 448833,4 тыс. рублей (ежегодный платеж составляет 44883,3 тыс. рублей).

В 2016 году департаментом транспорта Ярославской области было заключено соглашение с АО «МТ ППК» о реструктуризации до 2025 года включительно задолженности за 2015 год в сумме 3519,6 тыс. рублей (ежегодный платеж составляет 351,9 тыс. рублей).

Согласно условиям перечисленных соглашений погашение сложившейся задолженности осуществляется с 2016 года за счет и в пределах средств бюджета Ярославской области.

Несмотря на отсутствие со стороны АО «СППК» возражений в адрес департамента по установленному на 2017 год размеру экономически обоснованного тарифа, 7 августа 2017 года компания обратилась в Ярославский областной суд с исковым заявлением о признании недействующим полностью или частично приказа департамента энергетики и регулирования тарифов Ярославской области от 19 декабря 2016 года № 342-ж/д «Об установлении экономически обоснованного уровня тарифа на услуги открытого акционерного общества «Северная пригородная пассажирская компания» на 2017 год». Основными претензиями АО «СППК» по иску являлись определе-

ние размера ставок при оплате услуг по договорам с ОАО «РЖД» и определение собственных расходов АО «СППК».

Согласно данным департамента, перевозчик в нарушение Методики расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации, утвержденной приказом Федеральной службы по тарифам от 28 сентября 2010 года № 235-т/1, при определении расходов по использованию арендуемых основных средств АО «СППК» не предоставил экономическое обоснование изменения арендных ставок и индексов их изменений на услуги ОАО «РЖД» по использованию арендуемых основных средств, по ремонту железнодорожного подвижного состава, по управлению и эксплуатации подвижного состава на 2015 год.

В представленных АО «СППК» расчетах в 2015 году по сравнению с 2014 годом рост ставок составил: на капитальный ремонт электропоездов - от 291 % до 313 %; на управление и эксплуатацию подвижного состава на электровозной тяге - на 140,4 процента.

Кроме того, АО «СППК» без обоснований значительного роста ставок в 2015 году при тарифном регулировании на 2016-2017 годы проиндексировало их на прогнозные индексы Минэкономразвития России.

При этом экономическое обоснование изменения ставок, в том числе калькуляция и обоснование изменения соответствующих расходов арендодателя и объемов основных средств, представляемых в аренду, АО «СППК» представлено не было.

Превышение размера ставок, установленных ОАО «РЖД», к ставкам, определенным с применением индексов Минэкономразвития России, на 2017 год представлено в таблице:

Наименование услуги	Ставки на услуги ОАО «РЖД», руб.			Рост ставок, установленных ОАО «РЖД», 2017 г. к 2011 г., %	Рост ставок, рассчитанных в соответствии с индексами Минэкономразвития России, 2017 г. к 2011 г., %
	установленные ОАО «РЖД» в 2011 г. (без НДС)	рассчитанные на 2017 г. в соответствии с индексами Минэкономразвития России (без НДС)	установленные ОАО «РЖД» на 2017 г. (без НДС)		
Моторвагонный подвижной состав (МВПС)					
Плата за пользование транспортом	325,04	459,88	481,90	148,26	141,48

Наименование услуги	Ставки на услуги ОАО «РЖД», руб.			Рост ставок, установленных ОАО «РЖД», 2017 г. к 2011 г., %	Рост ставок, рассчитанных в соответствии с индексами Минэкономразвития России, 2017 г. к 2011 г., %
	установленные ОАО «РЖД» в 2011 г. (без НДС)	рассчитанные на 2017 г. в соответствии с индексами Минэкономразвития России (без НДС)	установленные ОАО «РЖД» на 2017 г. (без НДС)		
Капитальный ремонт	2,39	3,35	10,10	422,59	140,14
Текущий ремонт	8,75	12,26	14,03	160,40	140,14
Техническое обслуживание	4,46	6,25	7,16	160,62	140,14
Управление и эксплуатация	5977,35	8376,85	7262,98	121,51	140,14
Электровозная тяга (ВЛТэ)					
Плата за пользование транспортом	436,77	617,96	647,56	148,26	141,48
Капитальный ремонт	6,89	9,66	11,05	160,44	140,14
Текущий ремонт	1,77	2,48	2,84	160,71	140,14
Техническое обслуживание	6,31	8,84	10,11	160,27	140,14
Управление и эксплуатация	2927,32	4102,44	5781,48	197,50	140,14
Тепловозная тяга (ВЛТт)					
Плата за пользование транспортом	273,49	386,94	405,48	148,26	141,48
Капитальный ремонт	11,18	15,67	17,94	160,42	140,14
Текущий ремонт	1,39	1,95	2,22	159,50	140,14
Техническое обслуживание	5,76	8,07	9,24	160,50	140,14
Управление и эксплуатация	5804,12	8134,08	8166,39	140,70	140,14

С 2011 года АО «СППК» без экономического обоснования представляло в департамент тарифные заявки, в которых рост ставок на услуги ОАО «РЖД» превышал прогнозные индексы Минэкономразвития России. Департамент в соответствии с Методикой в расчетах затрат на услуги ОАО «РЖД» применял ставки, действовавшие в 2011 году, с их последующей индексацией на индексы цен производителей промышленной продукции на 2012-2017 годы. Данная позиция была сформирована, в том числе, в соответствии с приказами ФСТ России от 15 июля 2015 года № 1428-д, № 1430-д.

Кроме того, департаментом не были включены в экономически обоснованные собственные расходы АО «СППК» 2017 года, расходы на отчисления в негосударственный пенсионный фонд «Благосостояние», на оплату проезда работников в отпуск (по коллективному договору), на добровольное медицинское страхование, на приобретение офисной

мебели, на премию секретарю совета директоров, на судебно-экономическую экспертизу, на юридическое сопровождение деятельности, резервы по сомнительным долгам.

По мнению департамента, данные затраты напрямую не связаны с осуществлением регулируемой деятельности организации, то есть не являлись экономически обоснованными и не могли перекладываться на потребителей ресурса, что отражено в определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 8 июня 2017 года № 37-АПГ17-1.

Несмотря на доводы департамента, исковое требование АО «СППК» Ярославским областным судом удовлетворено.

Департамент планирует обжаловать решения Ярославского областного суда в Верховном Суде Российской Федерации.

Следует отметить, что методика определения экономически обоснованного уровня затрат организаций железнодорожного транспорта, осуществляющих пригородные перевозки, учитываемые при формировании тарифов, на федеральном уровне не разрабатывалась.

В течение 2014-2016 годов перевозчики неоднократно обращались в суды с исками о взыскании за счет бюджетов Ростовской и Ярославской областей в счет возмещения потерь в доходах, возникших в результате государственного регулирования тарифов при перевозках пассажиров в пригородном железнодорожном сообщении.

Из десяти исков, направленных АО «СКППК» и АО «СППК» в суды на общую сумму 2481637,2 тыс. рублей, решением Арбитражного суда Ростовской области от 2 июля 2015 года из заявленных истцом требований о взыскании убытков в размере 315008,9 тыс. рублей с Ростовской области в лице министерства финансов Ростовской области в пользу АО «СКППК» взыскано 16089,2 тыс. рублей.

По другим искам в удовлетворении исковых требований перевозчиков отказано либо решения не вступили в законную силу и обжалуются истцом.

Два исковых заявления АО «СППК» находятся в стадии рассмотрения судом первой инстанции, решения Арбитражным судом Ярославской области не вынесены.

Информация о росте в 2015-2017 годах экономически обоснованного уровня тарифа (ЭОТ) и тарифов для населения Ростовской и Ярославской областей на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении представлена в таблице:

(руб.)

	2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	тариф для населения	ЭОТ	тариф для населения	ЭОТ	тариф для населения	ЭОТ
Ростовская область						
Тарифы	12 за одну тарифную зону*	15,24 за одну десятикилометровую зону	15 за одну десятикилометровую зону с 01.01.2016 г.	17,61 за одну десятикилометровую зону	16 за одну десятикилометровую зону до 11.02.2017 г.	21,84 за одну десятикилометровую зону
	14,5 за одну тарифную зону с 03.02.2015 г.		16 за одну десятикилометровую зону с 04.04.2016 г.		17,5 за одну десятикилометровую зону с 11.02.2017 г.	
Темп роста тарифов	-	-	+ 1,5 (на 10 %)	+ 2,37 (на 15,6 %)	+ 1,5 (на 9,4 %)	+ 4,2 (на 24 %)
Превышение ЭОТ над тарифом для населения	0,74		2,61 1,61 с 04.04.2016 г.		4,34	
Ярославская область						
Тарифы	2,9 за пасс.-км	не устанавливался	3,0 за пасс.-км	7,08 за пасс.-км	3,1 за пасс.-км	7,31 за пасс.-км
Темп роста тарифов	-	-	+ 0,1 (на 3,4 %)	-	+ 0,1 (на 3,3 %)	+ 0,31 (на 3,2 %)
Превышение ЭОТ над тарифом для населения	-		4,08		4,21	

* Протяженность первой зоны составляет 5 км, последующих - 10 километров.

В расчете за один пассажиро-километр экономически обоснованные тарифы и тарифы для населения в Ярославской области составили в 2017 году 7,31 рубля и 3,1 рубля, в Ростовской области - 21,84 рубля и 17,5 рубля за одну десятикилометровую зону.

Темпы роста экономически обоснованного тарифа и тарифа для населения в Ростовской области в 2017 году составили 24 % и 9,4 %, в то время как по Ярославской области - 3,2 % и 3,3 %, соответственно.

При этом в соответствии с Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год, одобренным на заседании Правительства Российской Федерации 13 октября 2016 года, повышение тарифов на железнодорожные пассажирские перевозки в период 2017-2019 годов должно соответствовать темпам роста цен на грузовые перевозки, которые установлены в размере 4 % ежегодно.

Превышение экономически обоснованного тарифа над тарифом для населения в 2017 году составило по Ростовской области 4,34 рубля, по Ярославской области - 4,21 рубля.

Рост разницы между экономически обоснованным тарифом и тарифом для населения приводит к ежегодному увеличению объема субсидий, выплачиваемого перевозчикам из бюджетов Ростовской и Ярославской областей на возмещение межтарифной разницы.

Так, расходы бюджета Ростовской области только на выплату субсидий организациям, осуществляющим перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, на возмещение затрат в связи с государственным регулированием тарифов в 2016 году увеличились на 52,2 % по сравнению с произведенными расходами по указанному направлению в 2015 году, бюджета Ярославской области - на 35,6 процента.

При этом темпы роста доходов бюджета Ростовской области за аналогичный период составили 14,1 %, Ярославской области - 1,9 процента.

Следует отметить, что, несмотря на наличие Методики, при расчетах субъектами Российской Федерации экономически обоснованных тарифов на железнодорожные перевозки в пригородном сообщении отсутствует единообразие, что не позволяет проанализировать сложившуюся ситуацию даже в целом по одной из железных дорог - филиалов ОАО «РЖД».

Так, АО «СППК» осуществляет свою деятельность на Северной железной дороге как на территории Ярославской области, так и на территориях шести граничащих с ней субъектов Российской Федерации.

При этом, если Ярославская область утверждает тариф за один пассажиро-километр, то Архангельская область применяет зонный, дифференцированный вид тарифа (тариф устанавливается в пределах определенного перечня зон), Республика Коми - комбинированный метод (в зависимости от дальности проезда), Владимирская область - тариф за одну десятикилометровую зону.

В соответствии с пунктом 16 Методики выпадающие доходы перевозчиков могут быть учтены при установлении регулируемых тарифов на текущий период и следующие периоды регулирования.

Ростовская область воспользовалась данной нормой и при расчете экономически обоснованного тарифа на 2016 и 2017 годы учитывала экономически обоснованные расходы АО «СКПК», не учтенные в финансовых потребностях в предшествующие периоды регулирования.

Ярославской областью в расчет экономически обоснованных тарифов данные расходы перевозчиков не включались.

Информация об уровнях тарифов при перевозке населения железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении по Северной железной дороге на 2017 год, принятых субъектами Российской Федерации, граничащими с Ярославской областью, о штрафах за безбилетный проезд и о наличии льготного тарифа на проезд детей представлена в таблице:

Субъект Российской Федерации	Вид тарифа	Уровень тарифа	Детский тариф (дети от 5 до 7 лет)	Штраф за безбилетный проезд, руб.
Ярославская область	покилометровый	3,1 руб. за пассажиро-км	50 % тарифа	1550 (3,1 руб. *10 км*50)
Ивановская область	зонный	27,0 руб. за зону	25 % тарифа	1350 (27 руб. *50)
Костромская область	покилометровый	2,9 руб.	льгота не установлена	1450 (2,9 руб. *10*50)
Владимирская область	общий	28 руб. за 10 км	льгота не установлена	1400 (28 руб. *50)
Архангельская область	зонный, дифференцированный	с 0 по 5 зону - 29 руб., с 6 по 10 зону - 22 руб., с 11 зоны - 20 руб.	льгота не установлена	1450 (29 руб. *50)
Республика Коми	комбинированный	24 руб. (багаж до 100 км - 33 руб., свыше 100 км - 43 руб.)	50 % тарифа	1200 (24 руб. *50)
Вологодская область	покилометровый	2,74 руб. за пассажиро-км	льгота не установлена	1370 (2,74 руб. *10*50)

Ставки на услуги ОАО «РЖД» за аренду подвижного состава государством не регулируются и устанавливаются ОАО «РЖД» самостоятельно. Оценить экономическую обоснованность указанных затрат в составе общего объема расходов для субъектов Российской Федерации не представляется возможным.

Единый подход к формированию экономически обоснованных затрат в разрезе субъектов Российской Федерации для расчета экономически обоснованного уровня тарифов отсутствует.

Применение метода распределения затрат между субъектами Российской Федерации пропорционально вагоно-километровой работе делает затраты непрозрачными и экономически необоснованными, так как не отражает фактически учтенные пригородными пассажирскими компаниями ставки на услуги ОАО «РЖД» по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и объемные показатели. Например, плата за аренду подвижного состава между ОАО «РЖД» и пригородными компаниями осуществляется за вагоно-часы, а распределение затрат по субъектам Российской Федерации - пропорционально вагоно-километровой работе, за услуги по управлению и эксплуатации подвижно-

го состава плата осуществляется за поездо-часы, а распределение затрат - пропорционально вагоно-километровой работе.

Так, из общего объема вагоно-километровой работы АО «СППК» на долю Ярославской области приходилось более 40 % работ. В результате перераспределения затрат на услуги по аренде подвижного состава в 2016 году на Ярославскую область приходится на 114,7 млн. рублей (расчетно) больше, чем при прямом расчете этих затрат, на использование инфраструктуры - на 125,9 тыс. рублей (расчетно) больше по сравнению с расчетом прямым способом.

Кроме того, на услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта ставки установлены на поезда и вагоны с учетом электрифицированных участков инфраструктуры. Затраты по ставкам неэлектрифицированного подвижного состава, которые в расчете на поезд значительно выше, чем у электрифицированного, при методе распределения смешиваются с затратами по ставкам электрифицированного подвижного состава и в результате приводят к усредненным затратам на 1 вагоно-километр.

При этом у регионов разные доли неэлектрифицированного и электрифицированного подвижного состава. Таким образом, на регионы, у которых доля неэлектрифицированного подвижного состава незначительна, относится часть затрат, распределенных по усредненным затратам на 1 вагоно-километр.

Правительством Ярославской области отмечалось (письмо в Минтранс России от 10 апреля 2015 года № ИхХ.01-03576/15), что самые высокие ставки по всей сети железных дорог страны сложились на Северной железной дороге (не учитывая московский транспортный узел с его значительными объемами).

Например, по составному элементу арендной платы «капитальный ремонт» по сравнению с соседней Горьковской железной дорогой ставки выше в 2,2 раза, «текущий ремонт» - в 3,1 раза, «плата за пользование» - в 2,8 раза, по индексации ранее установленных стоимостных параметров составного элемента арендной платы «капитальный ремонт» выше в 26 раз. При этом система установления ставок характеризуется непрозрачностью расходов и несовершенством методики расчетов. Применение в расчетах средней ставки по сети дорог позволяет снизить потребность в субсидировании из бюджета Ярославской области с 538 млн. рублей до 260 млн. рублей.

Кроме того, перевозчиками не в полной мере соблюдается ведение отдельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по ви-

дам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ ОАО «РЖД».

Так, включение в экономически обоснованные затраты перевозчиков расходов на выполнение коллективных договоров и других обязательных социальных программ, напрямую не относящихся к осуществлению пассажирских перевозок, только при тарифном регулировании в 2017 году приведет (расчетно) к увеличению субсидии из областного бюджета Ярославской области до 15 млн. рублей.

В течение 2015-2017 годов органами исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей неоднократно направлялись предложения в адрес ФСТ России, ФАС России, Минтранса России по актуализации Методики в целях обеспечения единого подхода в определении затрат, связанных с оплатой услуг сторонних организаций для выполнения железнодорожных перевозок пассажиров в пригородном сообщении и устранении разногласий при расчете экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий.

Следует отметить, что методика определения тарифов для населения субъектов Российской Федерации на федеральном уровне не разрабатывалась.

Распорядительные документы, определяющие порядок и механизм взаимодействия заинтересованных органов исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей, в том числе в части регулирования тарифов, при определении тарифов для населения отсутствуют.

Действующие редакции порядков предоставления субсидий на компенсацию потерь в доходах перевозчиков в связи с предоставлением социальных услуг региональным льготным категориям граждан, льгот по проезду детей и обучающихся и установлением тарифов ниже экономически обоснованного уровня, утвержденные постановлениями правительства Ярославской области от 9 декабря 2009 года № 1190-п, от 25 декабря 2009 года № 1242-п, от 11 июня 2013 года № 671-п (далее - Порядки), не в полной мере соответствуют требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2016 года № 887 «Об общих требованиях к нормативным правовым актам, муниципальным правовым актам, регулирующим предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг».

Так, в действующих редакциях указанных порядков при определении условий и порядка предоставления субсидий отсутствуют требования, которым должны соответствовать получатели субсидии на первое число месяца, предшествующего месяцу, в котором планируется заключение соглашения, не содержится ограничений о запрете приобретения получателями субсидий - юридическими лицами за счет полученных средств иностранной валюты, а также нормы о перечислении субсидии на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в учреждениях Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами юридических лиц, не являющихся участниками бюджетного процесса.

В рамках договоров на предоставление субсидии, заключенных главными распорядителями средств бюджетов Ростовской и Ярославской областей с перевозчиками, установлена возможность (обязанность) органов исполнительной власти, ответственных за организацию транспортных перевозок, с привлечением представителей других организаций по осуществлению контроля за предоставлением перевозчиком социальных услуг для льготных категорий граждан на транспорте общего пользования с обязательным оформлением проездных документов (билетов) и проверкой наличия документов, подтверждающих право отдельных категорий граждан на соответствующие меры социальной поддержки, а также за ведением надлежащего учета перевезенных граждан льготных категорий.

В рамках реализации положений договоров о предоставлении субсидий АО «СКППК» на возмещение части недополученных доходов в связи с оказанием услуг по перевозке обучающихся и государственным регулированием тарифов минтрансом РО совместно с представителями региональной службы по тарифам Ростовской области проведена работа по изучению технологии учета перевезенных пассажиров, включая льготных, и по формированию отчетности ЦО-22 пригород и ЦО-22 ф пригород.

По итогам проведенной работы нарушений не выявлено. В то же время установлено, что форма ЦО-22 пригород имеет погрешность при определении фактического количества перевезенных по территории Ростовской области категорий граждан, льгота которым предоставляется за счет средств бюджета Ростовской области, что связано с отсутствием у АО «СКППК» персонифицированного учета при осуществлении пассажирских перевозок лиц, пользующихся бесплатным проездом.

Министерством труда и социального развития Ростовской области (далее - минтруд РО) и органами социальной защиты населения Ростовской области ведется АИС «Отраслевой региональный социальный регистр

населения Ростовской области», в которой учитываются данные о количестве выданных проездных талонов и персональные данные льготных категорий граждан, воспользовавшихся социальной поддержкой в форме бесплатного проезда на железнодорожном транспорте в пригородном сообщении Ростовской области.

Возмещение расходов АО «СКППК» производилось минтрудом РО на основании представленных перевозчиком отчетов о предоставленных льготах с их последующей корректировкой в соответствии с количеством выданных органами социальной защиты населения Ростовской области проездных талонов, учтенных в информационной системе.

По данным минтруда РО, в 2015 году количество перевезенных по территории Ростовской области льготных категорий граждан составило 2361,8 тыс. человек, в 2016 году - 2625,5 тыс. человек.

При этом согласно форме статистической отчетности ЦО-22 пригород, представленной АО «СКППК» в минтранс РО в целях возмещения недополученных доходов в связи с государственным регулированием тарифов, количество перевезенных пассажиров льготных категорий в 2016 году составило 3069,2 тыс. человек, в 2016 году - 2674,8 тыс. человек.

Отклонения данных о количестве перевезенных пассажиров льготных категорий в 2015-2016 годах, представленных АО «СКППК» в минтранс РО и минтруд РО, представлены в таблице:

		2015 г.	2016 г.
Перевезено региональных льготников, чел.	минтруд РО	2361842	2625485
	минтранс РО	3069167	2674846
Отклонения, +/-		707325	49361

Следует отметить, что форма ЦО-22 пригород является внутренней формой статистической отчетности ОАО «РЖД». Данные по отправленным пассажирам, пассажирообороту и средней дальности поездки обрабатываются, формируются и хранятся дочерними предприятиями ОАО «РЖД».

Данные органов государственной статистики о фактическом количестве перевезенных (отправленных) пассажиров, необходимые для определения размера субсидии на возмещение потерь в доходах и компенсации затрат на перевозку льготных категорий пассажиров, отсутствуют.

В 2015 году департаментом транспорта Ярославской области было проведено натурное обследование пассажиропотока на маршрутах железнодорожного транспорта в пригородном сообщении на территории Ярославской области, а также определение точности объемных показателей,

отраженных во внутренней статистической отчетности ОАО «РЖД» по форме ЦО-22 пригород.

По результатам исследования были установлены отклонение объемных показателей, формируемых в указанной форме в рамках допустимой погрешности (в пределах 5 %), а также соблюдение АО «СППК» минимальных требований к качеству предоставляемых услуг.

По итогам 2015-2016 годов деятельность пригородных пассажирских компаний, осуществляющих перевозку граждан железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, являлась убыточной.

Информация о финансовых результатах деятельности организаций железнодорожного транспорта, осуществляющих перевозку пассажиров в пригородном сообщении Ростовской и Ярославской областей, представлена в таблице:

(тыс. руб.)

	АО «СКППК», Ростовская область		АО «СППК», Ярославская область	
	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
Доходы	702321,2	697358,4	344693,8	307717,8
Расходы	885176,0	851400,6	836526,1	823220,4
Убытки, подлежащие возмещению	182854,8	154042,2	491832,3	515502,6

По данным ОАО «РЖД», износ подвижного состава составляет 60-70 %. Для развития пригородных перевозок в 2016-2018 годах необходимо закупить более 1,7 тыс. вагонов на сумму не менее 58 млрд. рублей.

В 2017 году филиалы ОАО «РЖД» обращались к органам исполнительной власти Ярославской области с предложением по приобретению подвижного состава, предусматривающим участие Ярославской области в уставном капитале АО «СППК» и АО «МТ ППК».

По данным АО «СППК», до 2021 года из 350 вагонов, осуществляющих перевозку населения в пригородном сообщении, подлежит списанию 81 единица, а в 2021 году - 29 единиц.

Предлагаемая схема инвестирования определяла передачу АО «СППК» эксплуатируемого на условиях аренды движимого и недвижимого имущества по рыночной стоимости. В результате при передаче подвижного состава в количестве 350 единиц с остаточной стоимостью 0,347 млн. рублей в активы компании зачисляется подвижной состав по рыночной стоимости в сумме 2970,7 млн. рублей (оценка произведена с ростом в 8,5 тыс. раз). При этом резко возросли затраты на амортизационные отчисления и налог на имущество.

С учетом перечисленных факторов расходы АО «СКППК» в 2017 году увеличились на 440 млн. рублей и составляли 2915 млн. рублей (при сохранении ставки НДС 0 %), в то время как расходы на условиях аренды подвижного состава составляли 2475 млн. рублей (в 2016 году - 2372,6 млн. рублей).

Из-за отрицательного экономического результата представленные программы органами исполнительной власти Ярославской области согласованы не были.

По информации, представленной АО «СКППК», для обеспечения пригородных пассажирских перевозок на территории Ростовской области необходимы 34 электропоезда переменного тока. В 2017 году в преддверии открытия чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года запланировано списание по возрастным характеристикам 3 электропоездов, в 2018 году - 7 электропоездов, в 2019 году - 1 электропоезда. Дефицит парка к концу 2019 года составит 11 электропоездов.

ОАО «РЖД» предлагалась совместная с правительством Ростовской области реализация проекта обновления подвижного состава ОАО «СКППК» в форме приобретения в собственность двух новых электропоездов с использованием лизинговой схемы, с включением лизинговой составляющей, начиная с 2017 года, в течение 7 лет в размере 78,9 млн. рублей в качестве ускоренной амортизации в расчет экономически обоснованного уровня тарифов для АО «СКППК».

АО «СКППК» предлагалось также участие Ростовской области в проекте по обновлению подвижного состава в следующих формах:

- субсидирование перевозчику части процентной ставки при приобретении в лизинг подвижного состава за счет средств областного бюджета;
- включение инвестиционной составляющей (нормы прибыли) при расчете экономически обоснованных тарифов на очередной финансовый год;
- прямое приобретение подвижного состава за счет средств областного бюджета с дальнейшей передачей в уставный капитал пригородной компании.

По итогам переговоров представителей ОАО «РЖД», минтранса РО, АКБ «Абсолют Банк» и ПАО «Сбербанк» в рамках исполнения протокола заседания Межведомственной рабочей группы по вопросам развития железнодорожного транспорта под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.В. Дворковича от 13 июля 2017 года № 3 принято решение о проработке органами исполнительной власти Ростовской области вариантов поддержки АО «СКППК» в части реализации схемы лизингового договора для исполнения транспортного зака-

за в краткосрочной и среднесрочной перспективе и обеспечения мобильности населения Ростовской области.

Долгосрочная программа обновления подвижного состава, позволяющая реализовывать финансовые модели со сроком окупаемости 10-15 лет, не разработана.

При этом основной проблемой в вопросе обновления подвижного состава пригородных пассажирских перевозок железнодорожного транспорта является отсутствие финансовых средств у субъектов Российской Федерации на приобретение подвижных составов на фоне имеющейся возможности замены железнодорожного сообщения на автобусное.

Особенно острой данная ситуация станет в 11 субъектах Российской Федерации, на которые возложены затраты по организации бесплатного проезда, в том числе железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, зрителей, волонтеров и лиц, включенных в списки FIFA, при проведении чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года по маршрутам спортивных соревнований.

Так, в целях исполнения положений статей 15 и 16 Федерального закона от 7 июня 2013 года № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» правительством Ростовской области принято постановление от 13 июля 2017 года № 496 «О мерах по реализации Федерального закона от 7 июня 2013 года № 108-ФЗ», включающее порядок предоставления права на бесплатный проезд автомобильным транспортом (кроме легкового такси) в пригородном сообщении, железнодорожным транспортом в пригородном сообщении по маршрутам спортивных соревнований, начальные и конечные остановочные пункты которых находятся на территории Ростовской области, и порядок компенсации недополученных доходов перевозчиков, связанных с перевозкой по маршрутам спортивных соревнований зрителей, волонтеров и лиц, включенных в списки FIFA.

Приказом минтранса РО от 28 июля 2017 года № 371 «Об утверждении перечня маршрутов спортивных соревнований» утвержден перечень маршрутов.

Предполагаемые затраты по финансированию транспортного обеспечения мероприятий по организации бесплатного проезда в период чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года в г. Ростове-на-Дону по маршрутам спортивных соревнований составят 86989,9 тыс. рублей, в том числе в пригородном сообщении - 5549,2 тыс. рублей.

Акты по результатам контрольного мероприятия подписаны без возражений и (или) замечаний.

Выводы

1. Анализ нормативного правового регулирования, определяющего финансовое обеспечение и порядок расходования средств на осуществление органами государственной власти Ростовской и Ярославской областей расходных обязательств в рамках исполнения полномочий по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, показал следующее.

В соответствии с подпунктом 12 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов организации транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Основные принципы и методы организации регулярного железнодорожного сообщения в Российской Федерации, порядок реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по организации транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, механизмы взаимодействия участников процесса организации, осуществления перевозок, определения тарифов на федеральном уровне не установлены.

Кроме того, законодательство Российской Федерации не содержит определение понятий «пригородное сообщение», «социально значимый маршрут», «социально значимые перевозки», а также критерии отнесения к ним применительно к отдельным видам транспорта.

В Ростовской и Ярославской областях приняты необходимые нормативные правовые акты в сфере регулирования отношений пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

2. Реализация полномочия по организации пассажирских перевозок железнодорожным транспортом в пригородном сообщении осуществлялась в проверяемом периоде органами исполнительной власти, ответственными за организацию транспортного обслуживания населения в регионах, и пригородными пассажирскими компаниями, учрежденными в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном

транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 21 мая 2001 года № 384.

Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральным агентством железнодорожного транспорта не обеспечено взаимодействие с субъектами Российской Федерации в части обеспечения эффективного исполнения регионами полномочия по организации транспортного обслуживания в пригородном железнодорожном сообщении, планирования объемов бюджетных ассигнований федерального и региональных бюджетов, а также установления экономически обоснованного уровня тарифов.

При планировании Министерством транспорта Российской Федерации объемов субсидии ОАО «РЖД» данные о расходах субъектов Российской Федерации на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении не запрашиваются.

Трехстороннее соглашение между субъектами Российской Федерации, ОАО «РЖД» и пригородными пассажирскими компаниями при предоставлении субсидии ОАО «РЖД» не заключается.

В реестре расходных обязательств (по состоянию на 1 июня 2017 года) Ростовской и Ярославской областей расходное обязательство по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении отражено по строке 1.21 с наименованием полномочия «Организация транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществление регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси» без разделения на отдельные виды услуг.

Таким образом, расходные обязательства органов исполнительной власти Ростовской и Ярославской областей по организации транспортного обслуживания населения, в том числе железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, несмотря на регулирование деятельности в области воздушного, автомобильного, железнодорожного и морского транспорта различными нормативными правовыми актами федерального законодательства, агрегированы в одно полномочие.

Объединение в одно полномочие различных направлений транспортного обслуживания населения не позволяет осуществить анализ расчета расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в том числе на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, и не способствует прозрачности расходов.

Расчет потребности в бюджетных средствах на исполнение расходных обязательств субъектов Российской Федерации, связанных с реализацией полномочия, имел формальный характер.

Планирование бюджетных ассигнований на организацию транспортно-обслуживания населения Ростовской и Ярославской областей железнодорожным транспортом в пригородном сообщении осуществлялось исходя из фактического объема средств, направленных на обеспечение реализации полномочия в отчетном году с учетом установленного договором годового объема транспортной работы, экономически обоснованного тарифа и тарифа для населения.

3. В рамках анализа достаточности финансовых ресурсов, направленных на обеспечение расходных обязательств Ростовской и Ярославской областей по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, установлено, что реализация полномочия осуществлялась ими самостоятельно в пределах средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Приоритеты при решении задач по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении определялись исходя из приоритетов бюджетной политики, проводимой субъектами Российской Федерации, и в зависимости от имеющихся финансовых ресурсов.

По итогам 2016 года исполнение по доходам бюджета Ярославской области составило 53248,7 млн. рублей, Ростовской области - 155694,2 млн. рублей.

По итогам 2016 года областной бюджет Ярославской области был исполнен с дефицитом в размере 4487,4 млн. рублей, Ростовской области - с профицитом в размере 3386,3 млн. рублей.

Объем государственного долга Ростовской области на 1 января 2017 года составил 40254,2 млн. рублей, или 33,6 % объема налоговых и неналоговых доходов за 2016 год, Ярославской области - 35609,2 млн. рублей, или 66,9 %, соответственно.

4. В рамках анализа результативности мер государственной поддержки, направленных на организацию перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, установлено, что основные объемы перевозок в Ростовской и Ярославской областях в проверяемом периоде осуществляли дочерние ОАО «РЖД» компании АО «Северо-Кавказская пригородная пассажирская компания»

и АО «Северная пригородная пассажирская компания», учрежденные в соответствии с Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2001 года № 384.

При этом объемные показатели, характеризующие результаты реализации полномочия по организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, в Ростовской и Ярославской областях в 2015-2016 годах имели отрицательную динамику.

Так, планируемый объем работы перевозчиков на территории Ярославской области на 2016 год по сравнению с 2015 годом снизился на 6,2 %, фактически выполненный - на 4,9 процента.

Незначительная тенденция увеличения аналогичных показателей в 2016 году по Ростовской области (на 2,2 % и 1,6 %, соответственно) связана с реализацией проекта «Городская электричка» в г. Ростове-на-Дону, в рамках которого движение пригородных поездов с марта 2016 года осуществлялось по внутригородским маршрутам со всеми остановками в черте города.

За 2015-2016 годы показатель наполняемости вагонов по Ростовской области упал с 37,45 до 33,6 человека, или на 10,3 % (с 2014 года - более 20 %), по Ярославской области - с 17,76 до 16,58 человека, или на 6,6 % (с 2014 года - более 18 процентов).

Количество перевезенных пассажиров в Ростовской области сократилось в 2016 году до 11808,7 тыс. человек (на 7,9 %), в Ярославской области - до 3421,4 тыс. человек (на 9,8 процента).

Доходы от перевозки пассажиров АО «СКППК» по территории Ростовской области в 2016 году сократились по сравнению с 2015 годом на 0,7 %, АО «СППК» по территории Ярославской области - на 10,7 процента.

5. Несмотря на динамику сокращения основных объемных показателей транспортной работы, расходы за счет средств областных бюджетов на организацию перевозок населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении в 2016 году по сравнению с 2015 годом по Ростовской области выросли на 37016,3 тыс. рублей, или на 16,2 %, по Ярославской области - на 131440,2 тыс. рублей, или на 35,5 процента.

Ежегодный рост расходов пригородных компаний-перевозчиков и снижение пассажирооборота являлись основополагающими причинами роста экономически обоснованного уровня тарифов и увеличения расходов бюджетов Ростовской и Ярославской областей на организацию перевозок пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Так, при незначительных отклонениях в размерах экономически обоснованных затрат перевозчиков из-за низкого пассажирооборота экономически обоснованные тарифы на проезд в Ярославской области в 2017 году более чем в 3 раза выше, чем в Ростовской области (7,31 и 2,18 рубля за пассажиро-километр, соответственно).

При этом темпы роста экономически обоснованного тарифа и тарифа для населения в Ростовской области в 2017 году составили, соответственно, 24 % и 9,4 %, что выше показателя, установленного Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов (4 % ежегодно).

Увеличение разницы между экономически обоснованным тарифом и тарифом для населения приводит к ежегодному увеличению объема субсидий из бюджетов Ростовской и Ярославской областей на возмещение перевозчикам межтарифной разницы.

Так, расходы бюджета Ростовской области только на выплату субсидий организациям, осуществляющим перевозку пассажиров железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, на возмещение затрат в связи с государственным регулированием тарифов в 2016 году увеличились на 52,2 % по сравнению с 2015 годом, бюджета Ярославской области - на 35,6 процента.

При этом темпы роста доходов бюджета Ростовской области в 2016 году составили 14,1 % к показателям 2015 года, Ярославской области - 1,9 процента.

Методика определения тарифов для населения субъектов Российской Федерации на федеральном уровне не разрабатывалась.

6. Договорами на организацию транспортного обслуживания населения Ростовской и Ярославской областей железнодорожным транспортом в пригородном сообщении требования к перевозчикам по обеспечению минимального уровня обслуживания и стандарта качества соответствующих услуг не устанавливались. Положения и дополнительные мероприятия, позволяющие снижать размер компенсации выпадающих доходов перевозчиков при несоблюдении стандартов ОАО «РЖД» по качеству оказываемых услуг, в договорах отсутствовали.

7. Действующий порядок статистического учета объемов перевозок пассажиров и пассажирооборота на железнодорожном транспорте в пригородном сообщении не отражает реального положения и приводит к искажению статистической отчетности.

При определении фактического количества перевезенных по территории Ростовской области льготных категорий граждан данные формы ЦО-22 пригород, формируемой дочерними предприятиями ОАО «РЖД», имели погрешность из-за отсутствия у перевозчиков персонифицированного учета при осуществлении пассажирских перевозок лиц, пользующихся бесплатным и льготным проездом.

Отклонение данных АИС «Отраслевой региональный социальный регистр населения Ростовской области» министерства труда и социального развития Ростовской области от данных формы ЦО-22 пригород по количеству перевезенных АО «Северо-Кавказская пригородная пассажирская компания» пассажиров льготных категорий по итогам 2015 года составило 707325 человек, по итогам 2016 года - 49361 человек.

8. Механизмы урегулирования правоотношений субъектов Российской Федерации по организации и осуществлению межсубъектных перевозок пригородным железнодорожным транспортом на федеральном уровне законодательно не урегулированы.

При этом ежегодно в рамках подготовки региональных заказов на пригородные железнодорожные перевозки у органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации возникают разногласия при согласовании межсубъектных маршрутов движения пригородных поездов в связи с тем, что не все маршруты в одинаковой степени востребованы для регионов, по которым данные маршруты проходят.

9. В структуре расходов пригородных пассажирских компаний, осуществляющих перевозку пассажиров на территориях Ростовской и Ярославской областей в 2016-2017 годах, расходы на оплату услуг ОАО «РЖД» по договорам на предоставление услуг по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта, на аренду подвижного состава с экипажем, на ремонт и техническое обслуживание подвижного состава составляли от 60,3 % до 71,8 процента.

В нарушение Методики расчета экономически обоснованных затрат, учитываемых при формировании цен (тарифов) на услуги субъектов естественных монополий в сфере перевозок пассажиров железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении в субъектах Российской Федерации, утвержденной приказом Федеральной службы по тарифам от 28 сентября 2010 года № 235-т/1, перевозчиками не представляются экономические обоснования изменения арендных ставок и индексов их изменений на услуги ОАО «РЖД» по использованию арендуемых основных средств, по ремонту железнодорожного подвижного состава, по управлению и эксплуатации подвижного состава.

В связи с тем, что ставки на услуги ОАО «РЖД» за аренду подвижного состава устанавливаются ОАО «РЖД» самостоятельно, оценить экономическую обоснованность указанных затрат в составе общего объема расходов не представляется возможным.

Отсутствует единый подход к формированию экономически обоснованных затрат в разрезе субъектов Российской Федерации для расчета экономически обоснованного уровня тарифов.

Применение метода распределения затрат между субъектами Российской Федерации пропорционально объемам вагоно-километровой работы делает затраты непрозрачными и экономически необоснованными, так как не отражает фактически учтенные пригородными пассажирскими компаниями ставки на услуги ОАО «РЖД» по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и объемные показатели.

Кроме того, перевозчиками не в полной мере соблюдается ведение отдельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ ОАО «РЖД».

Так, включение в экономически обоснованные затраты перевозчиков расходов на выполнение коллективных договоров и других обязательных социальных программ, напрямую не относящихся к осуществлению пассажирских перевозок, только при тарифном регулировании в 2017 году приведет (расчетно) к увеличению субсидии из областного бюджета Ярославской области до 15 млн. рублей.

10. По данным ОАО «РЖД», износ подвижного состава составляет 60-70 процентов.

Основной проблемой в решении вопроса обновления подвижного состава пригородных пассажирских перевозок железнодорожного транспорта является отсутствие финансовых средств у субъектов Российской Федерации на приобретение подвижных составов на фоне имеющейся возможности замены железнодорожного сообщения на автобусное.

При этом долгосрочная программа обновления подвижного состава, позволяющая реализовывать финансовые модели со сроком окупаемости 10-15 лет, не разработана.

Предложения

1. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации губернатору Ростовской области и губернатору Ярославской области.

3. Учесть итоги контрольного мероприятия в отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ экономической эффективности пригородных железнодорожных перевозок пассажиров, системы их тарифного регулирования, результативности предоставленных налоговых льгот, субсидий и других форм государственной поддержки».

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

Ю.В. РОСЛЯК