

## О Т Ч Е Т

**по материалам проверки финансирования, законности и целевого использования средств областного бюджета Тверской области на реализацию областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» в части средств, предусмотренных на компенсацию льготного проезда на городском общественном транспорте и железнодорожном транспорте пригородного сообщения для отдельных категорий граждан.**

**1. Основание для проведения проверки:** п.8 плана работы контрольно-счетной палаты Законодательного Собрания Тверской области на 2006 год, утвержденного постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 14.12.2005 г. № 1596-П-3.

**2. Цель и предмет проверки:** проверка финансирования, законности и целевого использования средств областного бюджета Тверской области на реализацию областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» в части средств, предусмотренных на компенсацию льготного проезда на городском общественном транспорте и железнодорожном транспорте пригородного сообщения для отдельных категорий граждан.

**3. Объекты проверки:** департамент финансов Тверской области, департамент социальной защиты населения Тверской области, территориальный отдел социальной защиты населения г. Твери, муниципальное унитарное предприятие «Трамвайно-троллейбусное управление» г. Твери.

**4. Сроки проведения проверки:** с 20 февраля по 20 марта 2006 года

**5. Нормативные и правовые акты, использованные при проверке:**

- Конституция Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 06.10.99 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм.);
- Федеральный закон от 28.08.95 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.);
- Федеральный закон от 06.10.03 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм.);
- Федеральный закон от 10.12.95 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» (с изм.);
- Федеральный закон от 17.07.99 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (с изм.);
- Закон Российской Федерации от 18.10.91 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий» (с изм.);
- Федеральный закон от 12.01.95 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (с изм.);
- Закон РФ от 15.01.93 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» (с изм.);

- Федеральный закон от 09.01.97 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы» (с изм.);
- Устав Тверской области;
- закон Тверской области от 28.02.02 г. № 12-ОЗ-3 «О схеме управления Тверской областью» (с изм.);
- закон Тверской области от 20.03.02 г. № 2-ЗО «Об Администрации Тверской области» (с изм.);
- закон Тверской области от 29.12.04 г. № 80-ЗО «О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от политических репрессий»;
- закон Тверской области от 29.12.04 г. № 84-ЗО «О мерах социальной поддержки ветеранов труда и лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, и дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны»;
- закон Тверской области от 29.12.04 г. № 89-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год» (с изм.);
- закон Тверской области от 18.01.05 г. № 3-ЗО «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по социальной поддержке и социальному обслуживанию отдельных категорий граждан»;
- закон Тверской области от 30.03.05 г. № 56-ЗО «Об областной целевой программе «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» (с изм.);
- закон Тверской области от 27.02.01 г. № 138-ОЗ-2 «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тверской области» (с изм.);
- постановление Администрации Тверской области от 19.01.05 г. № 4-па «О сохранении льготы на бесплатный проезд в городском и пригородном общественном транспорте»;
- постановление Администрации Тверской области от 01.02.05 г. № 24-па «О сохранении бесплатного проезда в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан»;
- постановление Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета»;
- постановление Администрации Тверской области от 15.04.05 г. № 135-па «О дополнительных категориях граждан, имеющих право на приобретение единого социального проездного билета»;
- постановление Администрации Тверской области от 01.06.05 г. № 198-па «О предоставлении права на льготный проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям граждан»;
- другие документы по теме проверки.

## **6. Результаты проверки**

### **6.1 Анализ нормативной правовой базы по вопросам социальной защиты и поддержки населения, реализации ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» в части средств, предусмотренных на компенсацию льготного проезда на городском общественном транспорте и железнодорожном транспорте пригородного сообщения для отдельных категорий граждан.**

Статьей 72 (ч. 1, п. «ж») Конституции Российской Федерации определено, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся социальная защита, включая социальное обеспечение.

При этом ч. 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 04.07.03 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вышеназванный Федеральный закон дополнен статьей 26.3 «Принципы финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения», вступившей в силу с 1 января 2005 года.

Согласно п. 24 ч. 2 данной статьи 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), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе **за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте**, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи.

При этом также следует учитывать, что **организация транспортного обслуживания населения**, согласно статье 6 Федерального закона от 28.08.95 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отнесена, помимо прочих, к вопросам местного значения, находящихся в ведении муниципальных образований.

В соответствии с Федеральным законом от 22.12.04 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» большинство видов социальной защиты и поддержки, натуральных льгот и т.п. для отдельных категорий граждан, были заменены мерами социальной поддержки, т.е. «монетизированы», в том числе и льгота на бесплатный проезд в общественном транспорте.

Практически из всех федеральных законов, постановлений Правительства Российской Федерации нормы, определяющие категории граждан, имеющих право на бесплатный проезд в общественном транспорте, а также размер, условия и порядок предоставления данного вида социальной поддержки гражданам, были исключены.

Льгота на бесплатное личное пользование внутригородским транспортом (трамваем, автобусом, троллейбусом, метрополитеном, водными переправами), поездами пригородного сообщения, а в сельской местности - автобусами внутриобластных линий, в соответствии с Законом РФ «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» и Федеральным законом «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы», сохранена лишь за Героями Советского Союза, Героями Российской Федерации, полными кавалерами ордена Славы, Героями Социалистического Труда, полными кавалерами ордена Трудовой Славы.

Статьей 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате:

- принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом Российской Федерации или от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пунктах 2 и 5 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

- принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий, которые в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подлежат финансовому обеспечению за счет субвенций из федерального бюджета.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации, указанные в вышеприведенных абзацах, устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Во исполнение Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О ветеранах», Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий» и др. были приняты законы Тверской области от 29.12.04 г. № 78-ЗО «О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке», от 29.12.04 г. № 80-ЗО «О мерах социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, пострадавших от

политических репрессий», от 29.12.04 г. № 81-ЗО «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов в Тверской области», от 29.12.04 г. № 84-ЗО «О мерах социальной поддержки ветеранов труда и лиц, проработавших в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденных орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны, и дополнительных мерах социальной поддержки инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны», от 29.12.04 г. № 85-ЗО «О государственной социальной помощи в Тверской области» и некоторые другие.

Ни одним из вышеназванных законов Тверской области, предоставление натуральных льгот, в том числе по льготному (бесплатному) проезду в общественном транспорте, не предусматривалось. Для отдельных категорий граждан натуральные льготы были заменены ежемесячными пособиями и выплатами. Так, ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ) для ветеранов труда на 2005 год были предусмотрены в размере 300 руб., для тружеников тыла и репрессированных граждан в размере 350 руб.

Отдельного закона (законов) Тверской области, непосредственно предусматривающего социальную поддержку граждан в виде бесплатного (льготного) проезда в общественном транспорте, а также размер, порядок и условия предоставления данного вида социальной поддержки, на 2005 год и последующие периоды также не принималось. Впервые социальная поддержка граждан, в виде льготного проезда в общественном транспорте, была отражена в областной целевой программе «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» (в редакции закона Тверской области от 21.06.05 г. № 82-ЗО).

Нормативные правовые акты Тверской области, регулирующие вопросы предоставления льготного проезда отдельным категориям граждан в городском и пригородном общественном транспорте, а также в поездах пригородного сообщения в проверяемый период были приняты в форме постановлений Администрации Тверской области, а именно:

- от 19.01.05 г. № 4-па «О сохранении льготы на бесплатный проезд в городском и пригородном общественном транспорте»;
- от 01.02.05 г. № 24-па «О сохранении бесплатного проезда в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан»;
- от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета»;
- от 15.04.05 г. № 135-па «О дополнительных категориях граждан, имеющих право на приобретение единого социального проездного билета»;
- от 01.06.05 г. № 198-па «О предоставлении права на льготный проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям граждан».

Постановлением Администрации Тверской области от 19.01.05 г. № 4-па «О сохранении льготы на бесплатный проезд в городском и пригородном общественном транспорте» на период с 19 по 31 января было предусмотрено возмещение выпадающих доходов транспортным организациям из расчета 64 руб. в месяц на проезд одного льготника. Средства в сумме 5108,3 тыс. руб. на обеспечение льготного проезда были выделены муниципальным образованиям Тверской области в виде субвенций.

Постановлением Администрации Тверской области от 01.02.05 г. № 24-па «О сохранении бесплатного проезда в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан» на период с 1 по 28 февраля 2005 года был сохранен бесплатный проезд в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан. Департамент социальной защиты населения Тверской области возместил транспортным предприятиям выпадающие доходы от предоставления бесплатного проезда в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан в сумме 19565,0 тыс. руб. на основании договоров, заключенных с предприятиями, осуществляющими перевозки населения.

Постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета» был утвержден статус единого социального проездного билета (далее ЕСПБ), введенный в действие с 1 марта 2005 года; утверждена стоимость ЕСПБ в сумме 64 руб. в месяц; утвержден Перечень категорий граждан, имеющих право на приобретение ЕСПБ; утвержден Порядок компенсации расходов транспортным организациям и др.

Постановлением Администрации Тверской области от 01.06.05 г. № 198-па «О предоставлении права на льготный проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям граждан» утверждено Положение о порядке предоставления права на льготный проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения на период с 15 апреля по 15 октября 2005 года. Размер компенсации ОАО «Российские железные дороги» за каждый проданный билет был установлен исходя из половины стоимости полного билета до пункта назначения.

Статьей 83 Устава Тверской области определено, что принятие законов по предметам ведения Тверской области и совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации отнесено к полномочиям Законодательного Собрания Тверской области.

Статьей 17 закона Тверской области «Об Администрации Тверской области» к полномочиям Администрации Тверской области в социальной сфере, помимо прочих, отнесено - **обеспечение соблюдения законодательства о предоставлении гражданам льгот и преимуществ.**

**Следовательно, Администрация Тверской области, приняв вышеназванные постановления по вопросам льготного проезда граждан в общественном транспорте, которыми в той или иной форме определялись категории граждан, имеющих право на льготный проезд, утверждался размер компенсации, определялся механизм компенсации расходов транспортным организациям за льготный проезд и т.п., превысила полномочия, предусмотренные для нее федеральным законодательством, Уставом Тверской области, законом Тверской области «Об Администрации Тверской области».**

Основным исполнителем вышепоименованных постановлений Администрации Тверской области был определен департамент социальной защиты населения Тверской области и его территориальные отделы.

Следовательно, порядок обеспечения льготного проезда отдельных категорий граждан, определенный вышеназванными постановлениями Администрации

Тверской области, не соответствовал нормам Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно статье 26.3 которого 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), относится предоставление **субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте.**

Обеспечение отдельным категориям гражданам права на льготный проезд через выплату транспортным предприятиям соответствующих компенсаций, представляет собой отход от принципов «монетизации», провозглашенных Федеральным законом от 22.12.04 г. № 122-ФЗ, согласно которому большинство натуральных льгот для граждан были заменены мерами социальной поддержки - через предоставление соответствующих пособий и выплат.

Кроме того, обеспечение льготного проезда определенным категориям граждан через выплату транспортным предприятиям компенсаций, не соответствует положениям статьи 5 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и статьи 3 Федерального закона «О государственной социальной помощи», согласно которым государственная социальная помощь и поддержка оказывается в целях **адресного использования бюджетных средств и усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан.**

(Более подробный анализ законности вышеназванных постановлений Администрации Тверской области, ход их реализации будет освещен ниже).

Областная целевая программа «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» была утверждена законом Тверской области от 30.03.05 г. № 56-ЗО.

Статьей 39 (п. 4.1) закона Тверской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тверской области» (действовал в 2005 году) было предусмотрено, что областные целевые программы, предполагаемые к финансированию из областного бюджета должны быть утверждены Законодательным Собранием до рассмотрения проекта бюджета, но не позднее 1 августа года, предшествующего очередному финансовому году. Следовательно, областная целевая программа «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» (далее Программа) была утверждена на 8 месяцев позднее срока, предусмотренного законом Тверской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тверской области» для утверждения областных целевых программ.

Основными целями и задачами Программы были определены реализация дополнительных мер социальной поддержки в сфере обеспечения социальных гарантий гражданам Тверской области, повышение качества жизни населения Тверской области. Общий объем финансирования Программы за счет средств областного бюджета был утвержден в объеме 44557,0 тыс. руб. Мероприятий по предоставлению льготного проезда в общественном транспорте отдельным категориям граждан в первоначальной редакции Программы предусмотрено не было.

В течение года в Программу законами Тверской области вносились определенные изменения и дополнения. Так, законом Тверской области от 21.06.05 г. № 82-ЗО «О внесении изменений в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» общий объем бюджетных средств на реализацию Программы был доведен до 201930,3 тыс. руб.

Программа была дополнена мероприятием «предоставление льготного проезда в городском и пригородном общественном транспорте и пригородном железнодорожном транспорте отдельным категориям граждан» с объемом финансирования в 157373,3 тыс. руб., в том числе субвенции муниципальным образованиям для сохранения льготы на проезд в январе 2005 года в сумме 5108,3 тыс. руб. При этом расходы на предоставление льготного проезда как в городском общественном транспорте, так и в пригородном железнодорожном транспорте отдельным категориям граждан в Программе обособленно не выделены, порядок финансирования и использования средств не определен.

Законом Тверской области от 23.12.05 г. № 158-ЗО «О внесении изменений и дополнений в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» общий объем средств на реализацию Программы был сокращен до 182860,3 тыс. руб.

Объем ассигнований на обеспечение льготного проезда отдельных категорий граждан в городском общественном транспорте и в пригородном железнодорожном транспорте был уменьшен на 19300,0 тыс. руб. Кроме того, за счет экономии средств по обеспечению льготного проезда граждан, было предусмотрено новое мероприятие Программы «приобретение подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта».

При этом, как и в выше описанном случае, средства на предоставление льготного проезда в городском общественном транспорте, в пригородном железнодорожном транспорте, а также на приобретение подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта не были распределены по данным мероприятиям, а были прописаны одной строкой в сумме 132965,0 тыс. руб.

Следует отметить, что в новой редакции Программы не был отражен механизм реализации мероприятия по приобретению подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта, не определены исполнитель и порядок передачи приобретаемых транспортных средств муниципальным образованиям или автотранспортным предприятиям, не внесены соответствующие дополнения в паспорт Программы, а именно по разделам «Цели и Задачи Программы», «Перечень основных мероприятий», в расходной части областного бюджета не были выделены капитальные расходы по приобретению автотранспорта, как это предусмотрено статьями 66 и 67 Бюджетного кодекса Российской Федерации, и др.

С учетом даты внесения (6 декабря 2005 г.) проекта закона Тверской области «О внесении изменений и дополнений в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год», физически невозможно было организовать закупку автотранспорта через заключение государственных контрактов на конкурсной основе, как это предусмотрено статьями 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Кроме того, мероприятие по приобретению подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта с трудом соотносится с целями и задачами областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области». Данное мероприятие должно было реализовываться в рамках



областной целевой программы «Развитие муниципального транспорта в Тверской области» или ей подобной.

**6.2 Анализ финансирования, законности и целевого использования средств областного бюджета Тверской области на реализацию областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» в части средств, предусмотренных на компенсацию льготного проезда на городском общественном транспорте и железнодорожном транспорте пригородного сообщения для отдельных категорий граждан.**

### **6.2.1 Январь 2005 г.**

Постановлением Администрации Тверской области от 19.01.05 г. № 4-па «О сохранении льготы на бесплатный проезд в городском и пригородном общественном транспорте» на период с 19 по 31 января была установлена льгота на бесплатный проезд в городском и пригородном общественном транспорте ветеранам труда, труженикам тыла и репрессированным гражданам, всего для 190334 человек.

Пунктом 2 постановления **департаменту социальной защиты населения Тверской области** было предложено возместить выпадающие доходы транспортным предприятиям из расчета 64 руб. в месяц на одного льготника на основании договоров, заключенных с этими предприятиями органами социальной защиты населения. Какое-либо обоснование данной суммы отсутствовало.

Пунктом 3 вышеназванного постановления Администрации Тверской области **департаменту финансов Тверской области** было предложено в соответствии со статьей 234 Бюджетного кодекса Российской Федерации выделить муниципальным образованиям **субвенции** в сумме 5108,3 тыс. руб. за счет средств, предусмотренных в 1 квартале 2005 года на реализацию закона Тверской области от 29.12.04 г. № 82-ЗО «О предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» на возмещение расходов муниципальных образований Тверской области по предоставлению в 2005 году гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Т.е. пункт 2 постановления Администрации Тверской области вступил в противоречие с пунктом 3 этого же постановления.

Финансирование субвенции муниципальным образованиям на сохранение бесплатного проезда (в соответствии с распределением, установленным вышеназванным постановлением) было произведено в полном объеме в январе 2005 года.

**Данные действия произведены с нарушением требований федерального и областного законодательства, а именно:**

1) Пунктом 3 статьи 234 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что орган, исполняющий бюджет, вправе перемещать бюджетные ассигнования, выделенные главному распорядителю бюджетных средств, между разделами, подразделами, целевыми статьями и видами расходов функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации в пределах 10 процентов бюджетных ассигнований, выделенных главному распорядителю бюджетных средств.

Субсидии гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг в рамках реализации закона Тверской области от 29.12.04 г. № 82-ЗО «О предоставлении гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» были (незаконно)

предусмотрены в областном бюджете как ассигнования департаменту социальной защиты населения Тверской области по подразделу 1006 «Другие вопросы в области социальной политики».

Законом Тверской области от 29.12.04 г. № 89-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год» средства на оплату бесплатного проезда граждан в общественном транспорте в областном бюджете Тверской области предусмотрены не были. Для департамента финансов Тверской области средства, предусмотренные постановлением Администрации Тверской области от 19.01.05 г. № 4-па в виде субвенций муниципальным образованиям для расчета с транспортными организациями за льготный проезд граждан, являлись новым видом расходов.

**Следовательно, применение в данном случае норм статьи 234 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Перемещение бюджетных ассигнований главным распорядителем, распорядителем бюджетных средств» неправомерно,** поскольку порядок финансирования новых видов расходов регламентируется статьей 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, пунктом 3 которой предусмотрено, что финансирование новых видов расходов бюджетов или увеличение финансирования существующих видов расходов бюджетов может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в закон (решение) о бюджете либо в текущем году после внесения соответствующих изменений в закон (решение) о бюджете при наличии соответствующих источников дополнительных поступлений в бюджет и (или) при сокращении расходов по отдельным статьям бюджета.

2) Статьей 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что предоставление субсидий и субвенций из бюджета субъектов Российской Федерации допускается в случаях, предусмотренных федеральными целевыми программами, федеральными законами, региональными целевыми программами и законами субъектов Российской Федерации.

В январе 2005 года ни в законе Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год», ни в других законах и областных целевых программах Тверской области субвенции муниципальным образованиям на обеспечение льготного проезда граждан предусмотрены не были.

Впервые в областном бюджете на 2005 год субвенции муниципальным образованиям для сохранения льготы на бесплатный проезд в январе 2005 года в сумме 5108,3 тыс. руб., как расходы по подразделу 1102 «Фонд компенсаций», были предусмотрены законом Тверской области от 25.04.05 г. № 71-ЗО «О внесении изменений и дополнений в закон Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год».

В областной целевой программе «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» средства на обеспечение льготного проезда, в том числе вышеназванные субвенции муниципальным образованиям, были отражены лишь с принятием закона Тверской области от 21.06.05 г. № 82-ЗО «О внесении изменений в ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год».

Субвенции муниципальным образованиям как расходы по ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» были предусмотрены законом Тверской области от 28.07.05 г. № 111-ЗО «О внесении изменений и дополнений в закон Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год».

При этом статьей 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что акты бюджетного законодательства Российской Федерации не имеют обратной

силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом или федеральным законом.

**Таким образом, Администрация Тверской области, предоставив субвенции муниципальным образованиям на обеспечение льготного проезда в январе 2005 года по постановлению от 19.01.05 г. № 4-па без принятия соответствующего закона Тверской области, нарушила требования статьи 78 Бюджетного кодекса Российской Федерации.**

**Из вышеизложенного следует, что передача в январе 2005 года в местные бюджеты субвенций для сохранения льготы на бесплатный проезд в сумме 5108,3 тыс. руб. не имела законных оснований и в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации данные расходы являются нецелевым использованием средств областного бюджета Тверской области.**

### **6.2.2 Февраль 2005 г.**

Постановлением Администрации Тверской области от 01.02.05 г. № 24-па «О сохранении бесплатного проезда в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан» на период с 1 по 28 февраля 2005 года было предусмотрено право на бесплатный проезд в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Тверской области и включенных в федеральный и региональный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи.

Соответственно, численность граждан, имеющих право на бесплатный проезд, в феврале 2005 года составила 322703 человека или была увеличена за счет федеральных льготников на 132369 человек.

При этом по сведениям отделения Пенсионного Фонда Российской Федерации по Тверской области численность граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи и включенных в федеральный регистр составляла: на 01.01.05 г. – 142374 чел.; на 01.07.05 г. – 150370 чел.; на 01.01.06 г. – 157640 чел.

Постановлением Администрации Тверской области от 01.02.05 г. № 24-па департаменту финансов Тверской области было предложено в соответствии со ст. 234 Бюджетного кодекса РФ выделить департаменту социальной защиты населения Тверской области средства в сумме 19565,0 тыс. руб. за счет расходов, предусмотренных в областном бюджете на 2005 год на предоставление гражданам субсидий на оплату жилищных и коммунальных услуг.

Субсидии гражданам на оплату жилья и коммунальных услуг были предусмотрены в областном бюджете как ассигнования департаменту социальной защиты населения Тверской области по подразделу 1006 «Другие вопросы в области социальной политики».

**Учитывая то, что расходы на обеспечение бесплатного проезда граждан в общественном транспорте в феврале 2005 года законом Тверской области от 29.12.04 г. № 89-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год» и ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» предусмотрены не были, для департамента социальной защиты населения Тверской области данные расходы являются новым видом, применение норм**

**ст. 234 Бюджетного кодекса РФ, как и в вышеописанном случае, не правомерно.**

Постановлением Администрации Тверской области от 01.02.05 г. № 24-па департаменту социальной защиты населения Тверской области было предложено возместить транспортным предприятиям выпадающие доходы от предоставления бесплатного проезда в городском и пригородном общественном транспорте отдельным категориям граждан, на основании договоров, заключенных с предприятиями, осуществляющими перевозки населения, согласно приложению к постановлению от 01.02.05 г. № 24-па. При этом распределение средств в приложении к постановлению было сделано в разрезе муниципальных образований, а не транспортных предприятий, осуществляющих перевозки на территории конкретных муниципальных образований. В связи с этим, департаменту транспорта и связи Тверской области было предложено в срок до 04.02.05 г. представить в департамент социальной защиты населения Тверской области расчет распределения средств в разрезе транспортных предприятий по каждому муниципальному образованию. В ходе настоящей проверки расчет распределения средств, произведенный департаментом транспорта и связи Тверской области, не представлен.

Объем расходов областного бюджета на реализацию постановления Администрации Тверской области от 01.02.05 г. № 24-па был рассчитан исходя из общего количества льготников в каждом муниципальном образовании (без детализации по региональным и федеральным категориям) и величины компенсации, согласованной Администрацией Тверской области с транспортными предприятиями области, осуществляющими перевозки льготников на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения (кроме ж/д, водного, такси).

Так, Протоколом по обеспечению равных условий предоставления транспортных услуг для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Тверской области от 31.01.05 г., подписанным руководством Администрации Тверской области и конкурсным управляющим МУП ТТУ г. Твери (руководство МУП ПАТП-1 г. Твери от подписи отказались) было определено, что с 1 февраля 2005 года до введения персонифицированного учета граждан компенсация расходов транспортным предприятиям Твери производится из расчета льготного проездного билета в г. Твери в сумме 200 руб. на одного гражданина и количества граждан, использующих свое право по льготному проезду в объеме 50 % от количества граждан, имеющих право на льготный проезд. Обоснование стоимости льготного проезда в сумме 200 руб. отсутствовало.

Размер компенсаций транспортным предприятиям других муниципальных образований Тверской области был определен Протоколом от 31.01.05 г. (аналогичен вышеприведенному), подписанный Администрацией Тверской области с руководителями 26 транспортных предприятий городов и районов области. Данным Протоколом было установлено, что с 1 февраля 2005 года до введения персонифицированного учета граждан компенсация расходов вышеназванным транспортным предприятиям производится из расчета льготного проездного билета в сумме 90 руб. на одного гражданина и количества граждан, использующих свое право по льготному проезду в объеме 50 % от количества

граждан, имеющих право на льготный проезд. Обоснование стоимости льготного проезда в сумме 90 руб. отсутствовало.

Постановлением Администрации Тверской области от 01.02.05 г. № 24-па департаменту социальной защиты населения Тверской области было предложено **внести** соответствующие изменения в ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год».

Средства на реализацию постановления Администрации Тверской области от 01.02.05г. № 24-па были выделены департаменту социальной защиты населения Тверской области в полном объеме по кодам: подраздел 1003 «Социальная политика», целевая статья 5224300 «ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год», вид расходов 790 «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов» (зачислены на лицевой счет по м/о от 17.02.05 № 4196).

В свою очередь, в соответствии с договорами, заключенными между департаментом социальной защиты населения Тверской области и транспортными предприятиями муниципальных образований, указанные средства были перечислены 21.02.05 г. транспортным предприятиям в объемах, установленных для каждого муниципального образования вышеназванным постановлением Администрации Тверской области.

Согласно статье 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также заключения субъектом или от его имени договоров (соглашений) при осуществлении органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пунктах 2 и 5 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Расходы на обеспечение бесплатного проезда граждан в общественном транспорте ни законом Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год», ни ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» в феврале 2005 года предусмотрены не были, а Администрация Тверской области, как отмечено выше, полномочиями по предоставлению гражданам льгот и преимуществ в социальной сфере не наделена.

**Из вышеизложенного следует, что финансирование в феврале 2005 года расходов на оплату бесплатного проезда граждан в общественном транспорте в сумме 19565 тыс. руб., в отсутствие утвержденной областной целевой программы и утвержденных в областном бюджете на эти цели ассигнований, в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации, являлось нецелевым использованием средств областного бюджета.**

### **6.2.3 Март 2005 года.**

Постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета» с 1 марта 2005 года на территории Тверской области был введен в действие единый социальный проездной билет. Данным постановлением был утвержден статус ЕСПБ, как документа, предоставляющего право бесплатного проезда в городском и пригородном общественном транспорте на территории Тверской области категориям граждан, оказание мер социальной поддержки

которых относится к ведению Российской Федерации и Тверской области и включенных в федеральный и региональный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи. Стоимость ЕСПБ для вышеназванных категорий граждан была установлена в размере 64 рублей в месяц. Обоснование стоимости ЕСПБ отсутствует (по данным департамента финансов Тверской области данная сумма соответствует транспортной составляющей в ЕДВ).

Постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па был утвержден Перечень категорий граждан, имеющих право на приобретение ЕСПБ. С учетом дополнений, внесенных постановлением Администрации Тверской области от 15.04.05 г. № 135-па «О дополнительных категориях граждан, имеющих право на приобретение ЕСПБ», данное право имеют 29 различных категорий граждан, включенных в федеральный и региональный регистр.

Постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па было утверждено Положение о порядке приобретения единого социального проездного билета для проезда в наземном городском и пригородном пассажирском транспорте общего пользования (кроме железнодорожного и такси) и компенсации расходов транспортным предприятиям по обеспечению равных условий предоставления транспортных услуг для отдельных категорий граждан (далее Положение).

В соответствии с п. 2.1 Положения органы социальной защиты населения на основании заключенных договоров производят передачу бланков ЕСПБ ФГУП «Почта России» с приложением ведомости персонифицированного учета отдельно по каждому отделению связи ФГУП «Почта России». Согласно п. 2.2 ФГУП «Почта России» осуществляет расчеты за реализованные гражданам ЕСПБ с органами социальной защиты населения, которые определены договорами на оказание услуг по реализации ЕСПБ, с учетом возмещения расходов на оплату услуг, оказываемых ФГУП «Почта России». При этом в Положении размер компенсации услуг почты не определен, также отсутствуют указания об источниках финансирования данных расходов.

Пунктом 3.3 Положения определено, что размер компенсации транспортным предприятиям за каждый билет определяется как разница между стоимостью льготного проезда и стоимостью ЕСПБ. Размер компенсации по каждому муниципальному образованию определяется из расчета размера компенсации за каждый билет, умноженного на общее количество выданных ЕСПБ в муниципальном образовании.

Согласно Протоколам от 31.01.05 г., подписанным Администрацией Тверской области и транспортными предприятиями муниципальных образований области, после введения персонифицированного учета граждан (фактически с 1 марта), компенсация транспортным предприятиям г. Твери за каждый фактически проданный ЕСПБ составила 136 рублей (200 руб.-64 руб.); компенсация транспортным предприятиям муниципальных образований Тверской области (за исключением г. Твери) составила 26 руб. (90 руб.-64 руб.).

В марте 2005 года операции по оформлению ЕСПБ осуществляли органы социальной защиты населения муниципальных образований Тверской области, в г. Твери данные операции осуществляло МУ «Городской центр жилищных субсидий и социальных выплат». При этом финансирование расходов по выплате

компенсаций транспортным предприятиям в марте 2005 года департаментом финансов Тверской области не производилось.

По данным отдела по назначению пособий и компенсаций департамента социальной защиты населения Тверской области выручка от реализованных через органы социальной защиты населения муниципальных образований ЕСПБ, за вычетом стоимости почтовых услуг, составила 9430,7 тыс. руб., в том числе по г. Твери 5538,5 тыс. руб.

Статьей 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых видов доходов, а также за счет безвозмездных и безвозвратных перечислений. Средства от приобретения гражданами ЕСПБ относятся к неналоговым доходам бюджета. Следовательно, средства от реализации ЕСПБ, поступавшие в марте 2005 года от ФГУП «Почта России» на счета органов социальной защиты населения муниципальных образований, должны были учитываться как доходы местных бюджетов, а расчеты с транспортными предприятиями как расходы местных бюджетов. В тоже время, в г. Твери средства от реализации ЕСПБ в марте 2005 года не были отражены ни в доходной, ни в расходной части бюджета города. Информация об отражении данных средств в бюджетах других муниципальных образованиях Тверской области в департаменте социальной защиты населения Тверской области отсутствует.

Из пояснений сотрудников департамента социальной защиты населения Тверской области следует, что полученные от выручки ЕСПБ средства были перечислены органами социальной защиты населения муниципальных образований транспортным предприятиям, осуществляющим перевозки по ЕСПБ в соответствующих муниципальных образованиях. При этом в департаменте социальной защиты населения Тверской области документального подтверждения зачисления средств, вырученных от реализации гражданам ЕСПБ, на счета транспортных предприятий не имеется.

Сумма начисленной за февраль-март 2005 года компенсации из областного бюджета транспортным предприятиям составила 14043,1 тыс. руб., в том числе по Твери 12295,5 тыс. руб.

Финансирование в указанных размерах было произведено в мае 2005 года в соответствии со сводной заявкой департамента социальной защиты населения. Сводная заявка была составлена по заявкам органов социальной защиты населения муниципальных образований за ЕСПБ, реализованные в феврале на март, и территориальных отделов социальной защиты за ЕСПБ, реализованные органами социальной защиты населения муниципальных образований в марте на апрель.

Как отмечено выше, мероприятие по предоставлению льготного проезда в городском и пригородном общественном транспорте и пригородном железнодорожном транспорте отдельным категориям граждан было включено в Программу законом Тверской области от 21.06.05 г. № 82-ЗО «О внесении изменений в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год», Администрации Тверской области полномочиями по предоставлению гражданам льгот и преимуществ в социальной сфере не наделена.

**Следовательно, расходы департамента социальной защиты населения Тверской области, произведенные в соответствии с постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на**

территории Тверской области единого социального проездного билета», по компенсации из областного бюджета расходов транспортных предприятий, осуществившим в феврале-марте 2005 года льготную перевозку граждан, в сумме 14043,1 тыс. руб. и перечисление органами социальной защиты населения муниципальных образований транспортным предприятиям средств в сумме 9430,7 тыс. руб., полученных от выручки гражданам ЕСПБ, в отсутствии законных оснований, в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации являются нецелевым использованием бюджетных средств.

#### 6.2.4 Апрель-декабрь 2005 года.

С 1 апреля 2005 года вступил в силу закон Тверской области от 18.01.05 г. № 2-ЗО «О внесении изменений и дополнений в закон Тверской области «О схеме управления Тверской области», согласно которому были созданы территориальные отделы социальной защиты населения, подведомственные департаменту социальной защиты населения Тверской области. Соответственно, с 1 апреля 2005 года финансирование компенсаций транспортным предприятиям муниципальных образований производилось через территориальные отделы защиты населения.

Средства от выручки ЕСПБ с 1 апреля зачислялись на внебюджетные счета территориальных отделов социальной защиты в УФК, с последующим зачислением на счет областного бюджета. По мере зачисления в областной бюджет средства в полном объеме перечислялись на счета территориальных отделов социальной защиты, которые в свою очередь перечисляли данные средства транспортным предприятиям, осуществляющим перевозки по ЕСПБ.

Согласно сводным заявкам департамента социальной защиты населения Тверской области на финансирование расходов по обеспечению льготного проезда отдельных категорий граждан на основании ЕСПБ, поданным в департамент финансов Тверской области с мая по декабрь 2005 года, общая потребность в средствах на возмещение расходов транспортных организаций составила 111950,2 тыс. руб., в том числе за счет областного бюджета - 70746,1 тыс. руб., за счет средств от продажи ЕСПБ за вычетом почтовых услуг - 41204,1 тыс. руб. (см. следующую таблицу).

(тыс. руб.)

Период	Заявки на финансирование компенсации расходов транспортных предприятий за счет областного бюджета (по сводным заявкам департамента социальной защиты)			Заявки на финансирование расходов по возмещению услуг транспортных предприятий за счет средств, полученных от продажи ЕСПБ гражданам за вычетом почтовых услуг	
	Дата заявки	Общая сумма заявки	в том числе департаменту социальной защиты (для ЗАТО)	Период представления заявок	Сумма для территориальных отделов
Май (за март, апрель)	03.05.05 г.	14043,1	-	-	-
Май	20.05.05 г.	6789,3	11,8	25.05-06.06.05 г.	5305,6
Июнь	20.06.05 г.	6670,9	9,7	07.06-28.06.05 г.	5156,2
Июль	20.07.05 г.	6515,4	9,5	11.07-28.07.05 г.	4987,7
Август	18.08.05 г.	6666,0	11,0	02.08-30.08.05 г.	5413,9
Сентябрь	19.09.05 г.	7352,9	11,5	19.09-27.09.05 г.	5106,0
Октябрь	18.10.05 г.	7652,1	10,8	18.10-28.10.05 г.	5225,5
Ноябрь	16.11.05 г.	7606,9	8,8	16.11-28.11.05 г.	5067,2



Декабрь	16.12.05 г.	7449,5	6,7	20.12-26.12.05 г.	4942,0
<b>Всего за год</b>		<b>70746,1</b>	79,8		<b>41204,1</b>

Компенсации расходов транспортных предприятий за счет областного бюджета были профинансированы в сумме **70745,1** тыс. руб. (с учетом возврата неиспользованных на конец года средств), или на 100 % заявленной потребности.

Возмещение расходов транспортных предприятий за счет средств, полученных от реализации ЕСПБ, было профинансировано в сумме **41185,8** тыс. руб. (с учетом возвратов остатков), или на 100 % заявленной потребности.

### **6.2.5 Реализация ЕСПБ в г. Твери.**

Пунктом 3.8 Положения определено, что в муниципальных образованиях Тверской области, на территории которых транспортные пассажирские перевозки осуществляют 2 и более транспортных организации, органы социальной защиты определяют сумму за ЕСПБ и размер компенсации каждой из транспортных организаций **пропорционально согласно протоколу**, подписанному Администрацией муниципального образования и всеми транспортными предприятиями, осуществляющими пассажирские перевозки граждан на основании ЕСПБ, а также договорам, заключенным между органами социальной защиты населения муниципальных образований и транспортными организациями.

«Протоколом по обеспечению равных условий предоставления транспортных услуг для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Тверской области» от 31.01.05 г., подписанным Администрацией Тверской области и конкурсным управляющим МУП «ТТУ» стоимость льготного проезда по Твери была установлена в размере 200 рублей в месяц. Представители «ПАТП –1» от подписи отказались.

В соответствии с вышеизложенным территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери был заключен договор от **01.04.05 г.** с МУП «ТТУ» «о введении на территории г. Твери единого социального проездного билета». Предметом договора является реализация постановления Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па. Согласно п. 2.1.3 договора расчеты за перевозку пассажиров по ЕСПБ осуществляются территориальным отделом с МУП ТТУ **в размере единой согласованной стоимости проездного билета 200 рублей.**

Департаментом государственного заказа Тверской области Протоколом от **26.05.05 г.** № 398 был согласован проезд по ЕСПБ у МУП «ТТУ» в г. Твери как у единственного источника, т.е. практически через два месяца после заключения договора между территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери и МУП «ТТУ».

Протоколом совещания по распределению средств, поступающих по ЕСПБ, от 25.04.05 г., подписанным заместителем главы администрации г. Твери, зав. отделом транспорта и связи администрации г. Твери и директором МУП «ПАТП» было решено: *распределение средств, поступающих по ЕСПБ, производить в следующем соотношении:*

*МУП «ТТУ» - 66%*

*МУП «ПАТП» - 34%*

Присутствовавший на совещании помощник конкурсного управляющего МУП «ТТУ» от подписания протокола отказался, сделав письменное замечание на протоколе: *«МУП «ТТУ» осуществляет перевозку льготных категорий*

*пассажиров по ЕСПБ в соответствии с договором от 01.04.05 г. между МУП «ТТУ» и Территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери по цене 200 рублей за каждый проданный билет».*

Действительно, упомянутый договор с МУП «ТТУ» от 01.04.05 г. расторгнут или изменен не был. Однако, территориальным отделом социальной защиты г. Твери в соответствии с Протоколом от 25.04.05 г. был заключен договор от 01.09.05 г. с МУП «ПАТП» на 34 % согласованной по г. Твери стоимости льготного проезда, т.е. из расчета 68 руб. (200руб.х34%) за каждый реализованный по г. Твери ЕСПБ.

Департаментом государственного заказа Тверской области Протоколом от 12.09.05 г. № 683 в дополнение к протоколу от 26.05.05 г. № 398 был согласован проезд по ЕСПБ у МУП «ПАТП» в г. Твери как у единственного источника. Соответствующих дополнений и изменений в Протокол от 31.01.05 г. по обеспечению равных условий предоставления транспортный услуг для отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к ведению Российской Федерации и Тверской области, подписанный по г. Твери Администрацией Тверской области и конкурсным управляющим МУП «ТТУ», внесены не были.

Проверкой в территориальном отделе социальной защиты населения г. Твери установлено, что МУП «ТТУ» в 2005 году было выставлено и подписано территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери актов выполненных услуг по перевозке граждан на основании ЕСПБ на общую сумму 82942,5 тыс. руб.

С сентября по декабрь 2005 г. территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери было подписано актов выполненных работ (услуг) с МУП «ТТУ» на сумму 37983,2 тыс. руб. из расчета полной стоимости проезда по ЕСПБ в 200 руб. и проданных в Твери ЕСПБ в количестве 189916 шт.

Акт выполненных работ МУП «ТТУ» за сентябрь 2005 года был принят к учету территориальным отделом в сумме 9142 тыс. руб., но оплачен лишь в сумме 6033,7 тыс. руб., т.е. в части, соответствующей 66 % договорной стоимости услуг. Вследствие этого у территориального отдела социальной защиты населения г. Твери возникла перед МУП «ТТУ» кредиторская задолженность в сумме 3108,3 тыс. руб., которая была указана в расшифровке кредиторской задолженности по состоянию на 01.10.05 г. к отчету территориального отдела за 9 месяцев 2005 года. В расшифровке кредиторской задолженности на 01 января 2006 года к отчету территориального отдела за 2005 год данная задолженность отсутствовала.

В ходе настоящей проверки (19.04.06г.) территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери была представлена бухгалтерская справка за октябрь 2005 года с исправительной проводкой по уменьшению на 3108,2 тыс. руб., отраженной в сентябре суммы выполненных МУП «ТТУ» и принятых по акту территориальным отделом работ.

Конкурсным управляющим МУП «ТТУ» А.В.Даниленко 6 октября 2005 года было направлено претензионное письмо в адрес территориального отдела социальной защиты населения г. Твери с предложением исполнить обязательства по договору с МУП «ТТУ» от 01.04.05 г. в сумме 3108,3 тыс. руб., которое не было удовлетворено, в результате чего 17 октября МУП «ТТУ» было подано исковое заявление в арбитражный суд Тверской области о взыскании с территориального отдела социальной защиты населения г. Твери задолженности за сентябрь 2005

года в сумме 3108,3 тыс. руб. На момент проведения настоящей проверки решение суда по иску не принято.

За период с октября по декабрь 2005 года территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери объемы принятых услуг МУП «ТТУ» по бухгалтерскому учету отражались в части, соответствующей 66 % согласованного размера компенсации.

Встречной проверкой в МУП «ТТУ» установлено, что в бухгалтерском учете МУП «ТТУ» объемы выполненных услуг по перевозке граждан на основании ЕСПБ отражены на основании подписанных территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери актов выполненных работ. Общий объем услуг, отражен МУП «ТТУ» в сумме 82942,5,0 тыс. руб. (без учета услуг по договорам МУП «ТТУ» с муниципальными органами социальной защиты населения, действовавшими до 1 апреля 2005 г.), в том числе за период с сентября по декабрь 37983,2 тыс. руб. Оплата услуг отражена в сумме 70028,2 тыс. руб., в том числе с сентября по декабрь 25068,9 тыс. руб.

Таким образом, в МУП «ТТУ» отражена дебиторская задолженность за территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери на 01.01.06 г. в сумме 12914,3 тыс. руб., что соответствует 34 % договорной стоимости услуг за период с сентября по декабрь.

На предмет сверки расчетов по состоянию на 1 января 2006 года МУП «ТТУ» в адрес территориального отдела социальной защиты населения г. Твери был направлен акт от 25.01.06 г. с указанием задолженности в пользу МУП «ТТУ» в сумме 12914,3 тыс. руб.

В свою очередь территориальный отдел социальной защиты населения г. Твери (С.В. Корхова) письмом от 27.01.06 г. № 57 сообщил, что акт сверки, представленный МУП «ТТУ», *«не может быть подписан, т.к. по учету по состоянию на 01.01.06 г. за отделом не числится никакой задолженности перед МУП «ТТУ».* В приложении к письму «Расчеты с ТТУ за 2005 год» объем отраженных в учете выполненных работ отражен в общей сумме 70028,2 тыс. руб., в том числе за сентябрь-декабрь в сумме 25069 тыс. руб., что соответствует 66 % договорной стоимости.

Исходя из вышеизложенного следует, что **территориальный отдел социальной защиты населения г. Твери, изменив в одностороннем порядке условия договора от 01.04.05 г. с МУП «ТТУ», нарушил требования статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации, частью 1 которого определено, что изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами или договором.**

Одновременно, за сентябрь-декабрь 2005 года территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери были подписаны акты выполненных работ с МУП «ПАТП» на сумму 12914,3 тыс. руб., т.е. из расчета 34 % полной согласованной стоимости проезда по Твери на основании ЕСПБ (189916 шт. x 200 руб. x 34 %). Расчеты по данным актам территориальным отделом социальной защиты населения г. Твери произведены с МУП «ПАТП» своевременно и в полном объеме.

#### **6.2.6 Льготный проезд на железнодорожном транспорте.**

Постановлением Администрации Тверской области от 01.06.05 г. № 198-па «О предоставлении льготного проезда на железнодорожном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям граждан» на период с 15.04.05 г. по 15.10.05 г. был введен льготный проезд для отдельных категорий граждан, включенных в региональный список и постоянно проживающих на территории Тверской области. К гражданам, имеющих право на льготный проезд на железнодорожном транспорте, были отнесены: лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев; ветераны труда; реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий.

Постановлением Администрации Тверской области от 01.06.05 г. № 198-па было предложено департаменту финансов Тверской области в соответствии со ст. 234 Бюджетного кодекса РФ выделить департаменту социальной защиты населения Тверской области средства в сумме 23200,0 тыс. руб. за счет расходов, предусмотренных в областном бюджете на 2005 год на возмещение расходов по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг.

Вышеназванным постановлением Администрации Тверской области было утверждено Положение о порядке предоставления права на льготный проезд на железнодорожном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям граждан и возмещении расходов на предоставление льгот.

Подпунктом 3.1 данного Положения было предложено возмещение расходов на предоставление льготного проезда производить на основании договора, заключенного между департаментом социальной защиты населения Тверской области и ОАО «Российские железные дороги».

Договор с ОАО «Российские железные дороги» на перевозку железнодорожным транспортом пригородного сообщения отдельных категорий граждан, оказание мер социальной поддержки которых относится к Тверской области, включенных в региональный регистр лиц имеющих право на получение государственной социальной помощи департаментом социальной защиты населения Тверской области был заключен **15 апреля 2005 года** за № 484-ожд.

Департаментом государственного заказа Тверской области Протоколом от 10.06.05 г. № 456 было согласовано размещение заказа по льготной перевозке отдельных категорий граждан на сумму 23200,0 тыс. руб. у ОАО «Российские железные дороги» как у единственного источника.

Следовательно, данный договор департаментом социальной защиты населения Тверской области был заключен за 1,5 месяца до принятия постановления Администрации Тверской области от 01.06.05 г. № 198-па и за 2 месяца до согласования с департаментом государственного заказа Тверской области размещения заказа на льготную перевозку граждан с ОАО «Российские железные дороги» как у единственного источника.

Следует отметить, что департамент социальной защиты населения Тверской области, заключив договор с ОАО «Российские железные дороги» от 15 апреля 2005 года, превысил полномочия, предусмотренные Положением о департаменте социальной защиты населения Тверской области, утвержденным постановлением Администрации Тверской области 14.06.02 г. № 207-па (имело силу до 21.06.05 г.). Правом по заключению договоров от имени Тверской области департамент социальной защиты населения на тот период наделен не был.

Кроме того, данный договор не был представлен на утверждение в

Законодательное Собрание Тверской области, как это предусмотрено статьей 87 (ч. «т») Устава Тверской области.

В соответствии с договором ОАО «Российские железные дороги» за период с 15 апреля по 15 октября 2005 года всего было перевезено 156873 льготников, выпадающие доходы железной дороги составили 2765,3 тыс. руб. Сведения о количестве перевезенных льготников, сумме выпавших доходов и оплате данных услуг по месяцам приведены в следующей таблице:

Период оказания услуг по льготному проезду	Кол-во перевезенных льготников (чел.)	Сумма выпадающих доходов (тыс. руб.)	Оплата	
			дата	Сумма (тыс. руб.)
15-30 апреля	6846	112,1	27.06.05 г.	112,1
1-31 мая	23077	355,6	05.08.05 г.	355,6
1-30 июня	27940	462,3	17.08.05 г.	462,3
1-31 июля	28885	518,4	29.09.05 г.	518,4
1-31 августа	29143	514,2	19.10.05 г.	514,2
1-30 сентября	25758	471,8	02.12.05 г.	471,8
1-15 октября	15224	330,9	07.12.05 г.	330,9
<b>Итого</b>	<b>156873</b>	<b>2765,3</b>		<b>2765,3</b>

Исходя из вышеизложенного следует, что на реализацию постановления Администрации Тверской области от 01.06.05 г. № 198-па «О предоставлении льготного проезда на железнодорожном транспорте» было использовано лишь 12 % от суммы, предусмотренной на эти цели областной целевой программой «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» (2765,3 тыс. руб. : 23200,0 тыс. руб. x 100 %), что свидетельствует о слабой проработке данного вопроса департаментом социальной защиты населения Тверской области.

Расчеты с ОАО «Российские железные дороги» за 2005 год произведены в полном объеме и подтверждаются актом сверки взаимных расчетов, подписанным департаментом социальной защиты населения Тверской области и ОАО «Российские железные дороги».

#### **6.2.7 Расходы департамента социальной защиты населения Тверской области по изготовлению бланков ЕСПБ.**

Пунктом 1.4 Положения, утвержденного постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета», на департамент социальной защиты населения Тверской области возложена обязанность по осуществлению заказа и изготовление ЕСПБ по макету, определенному департаментом транспорта и связи Тверской области.

Распоряжениями Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 105-ра и от 02.03.05 г. № 125-ра «О едином социальном проездном билет» было предложено департаменту финансов Тверской области выделить департаменту социальной защиты населения Тверской области соответственно 130,0 тыс. руб. и 179,0 тыс. руб. на оплату расходов, связанных с изготовлением бланков ЕСПБ, за счет средств, предусмотренных законом Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2005 год» на реализацию областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год».

Необходимое количество ЕСПБ было предложено рассчитывать исходя из 60 % от количества граждан, имеющих право на льготный проезд.

Пунктом 4 каждого вышеприведенного распоряжения Администрации Тверской области департаменту социальной защиты населения Тверской области было предложено внести соответствующие изменения в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год». Однако данное требование выполнено не было

Средства в сумме 130,0 тыс. руб. по распоряжению Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 105-ра были выделены департаменту социальной защиты населения Тверской области в полном объеме по кодам бюджетной классификации: подраздел 1003 «Социальное обеспечение населения», ЦСР 5224300 «Расходы на реализацию ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год», ВР 790 «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов» (зачислены на лицевой счет по м/о от 17.02.05 № 4196).

В свою очередь департаментом социальной защиты населения Тверской области данные средства, в соответствии с договором от 14.02.05 г. № Б/05-00090, были перечислены ГУПТО «Тверская областная типография» за изготовление бланков ЕСПБ в количестве 193,8 тыс. экз. Поставщик был определен способом запроса котировок цен (протокол заседания котировочной комиссии департамента социальной защиты от 10.02.05 г.). Стоимость одного экземпляра ЕСПБ составила 0,67 руб.

По аналогичной схеме были использованы средства в сумме 179,0 тыс. руб., выделенные департаменту социальной защиты населения Тверской области по распоряжению Администрации Тверской области от 02.03.05 г. № 125-ра для расчетов с ООО «Н.Т.Граф» г. Москва.

Всего на изготовление бланков ЕСПБ в 2005 году департаментом социальной защиты населения Тверской области было использовано 1141,7 тыс. руб. Помимо 130,0 тыс. руб., перечисленных ГУПТО «Тверская областная типография», средства были перечислены следующим, определенным методом запроса котировок цен, поставщикам:

- ОАО «Кострома» - 341,9 тыс. руб. за 360,0 тыс. экз., в том числе 265,0 тыс. экз. на 2006 год, средняя стоимость одного экземпляра ЕСПБ 0,95 руб.;

- ООО «Н.Т.Граф» - 669,8 тыс. руб. за 677,0 тыс. экз., средняя стоимость одного экземпляра ЕСПБ 0,99 руб.

Исходя из вышеизложенного следует, что средняя стоимость изготовления одного экземпляра ЕСПБ у ОАО «Кострома» и ООО «Н.Т.Граф» превысила на 42-48 % стоимость изготовления ЕСПБ в ГУПТО «Тверская областная типография». Следовательно, сумма неэффективно использованных средств областного бюджета при выполнении данных заказов превысила 300,0 тыс. руб. (360,0 тыс. экз. x 0,28 руб. + 669,8 тыс. экз. x 0,32 руб.).

Кроме того, размещение контрактов по изготовлению ЕСПБ у поставщиков, зарегистрированных в других субъектах Российской Федерации привело к определенному сокращению поступлений налогов в бюджеты муниципальных образований Тверской области и непосредственно в бюджет Тверской области.

Всего в 2005 году было изготовлено 1230,8 тыс. экз. ЕСПБ, в том числе на 2005 год – 965,8 тыс. экз., на 2006 год – 265,0 тыс. экз., которые департаментом социальной защиты населения Тверской области в последствии были переданы в

органы социальной защиты населения муниципальных образований Тверской области и территориальные отделы социальной защиты населения.

По данным департамента социальной защиты населения Тверской области (с определенной долей условности, учитывая состояние учета ЕСПБ в департаменте, о чем будет освещено ниже) всего за 2005 год было реализовано 791805 ЕСПБ, в том числе федеральным льготникам – 292220 билетов, региональным льготникам – 499585 билетов. По Твери всего продано 442405 ЕСПБ, в том числе федеральным льготникам – 156061 ЕСПБ, региональным – 286344 ЕСПБ.

Таким образом, общее количество нереализованных в 2005 году ЕСПБ составило 174,0 тыс. экз. (965,8 тыс. экз. – 791,8 тыс. экз.). Неэффективное использование бюджетных средств от списания нереализованных ЕСПБ при их средневзвешенной стоимости в 2005 году 0,92 руб. составило 160 тыс. руб.

Особенно значительные объемы неиспользованных ЕСПБ приходятся на первые месяцы их реализации. Так, в органы социальной защиты населения муниципальных образований Тверской области в феврале на март и в марте на апрель 2005 года было передано всего 323940 билетов (193800 шт. по цене изготовления 0,67 руб. и 130140 шт. по цене изготовления 0,92 руб.) на 249,5 тыс. руб., в том числе МУ «Городской центр жилищных субсидий и социальных выплат г. Твери» 112072 экз. ЕСПБ на сумму 89,3 тыс. руб.

Количество реализованных ЕСПБ через органы социальной защиты населения муниципальных образований, согласно данным отдела по назначению и выплате пособий департамента социальной защиты населения Тверской области, в феврале и марте 2005 года составило 152132 экз., в том числе по г. Твери 89170 ЕСПБ. Т.е. общее количество нереализованных органами социальной защиты населения муниципальных образований бланков ЕСПБ составило 171808 экз., в том числе в Твери 22902 экз.

Как отмечено выше, департаментом социальной защиты населения Тверской области распоряжения Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 105-ра и от 02.03.05 г. № 125-ра «О едином социальном проездном билет» о подготовке предложений по внесению соответствующих дополнений в областную целевую программу ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» в части включения в нее расходов по изготовлению бланков ЕСПБ, не выполнено, и, соответственно, данное мероприятие в Программе отражение не нашло.

**Из вышеизложенного следует, что расходы департамента социальной защиты населения Тверской области в 2005 году по изготовлению бланков ЕСПБ в сумме 1141,7 тыс. руб., без включения данного мероприятия в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год», являются нецелевым использованием средств областного бюджета.**

#### **6.2.8 Состояние учета бланков ЕСПБ в департаменте социальной защиты населения Тверской области.**

Пунктом 4.2 Положения, утвержденного постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета», определено, что контроль за учетом и обоснованностью выдачи ЕСПБ гражданам осуществляет департамент социальной защиты населения Тверской области.

В соответствии с приказом Минфина РФ от 26.08.04 г. № 70н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету» (далее Инструкция) учет бланков ЕСПБ в департаменте социальной защиты населения Тверской области велся с использованием балансового счета 020105000 «Денежные документы».

При этом допускались нарушения порядка учета денежных документов, утвержденного вышеназванной Инструкцией, а именно:

1) Пунктом 96 Инструкции предусмотрено, что денежные документы хранятся в кассе учреждения.

В департаменте социальной защиты населения Тверской области бланки ЕСПБ хранились в сейфе в отдельно расположенном помещении административно-хозяйственного отдела, не оборудованном сигнализацией.

Обязанности по получению, хранению и выдаче ЕСПБ возложены не на кассира, а на старшего инспектора административно-хозяйственного отдела департамента (материально-ответственное лицо), должностной инструкцией которого обязанностей по ведению кассовых операций не отнесено.

2) Пунктом 97 Инструкции предусмотрено, что прием и выдача из кассы денежных документов оформляется Приходными кассовыми ордерами (ф.0310001) и Расходными кассовыми ордерами (ф.0310002), которые регистрируются в Журнале регистрации приходных и расходных кассовых документов (ф.0310003) отдельно от операций по денежным средствам.

В департаменте социальной защиты населения Тверской области бухгалтерские регистры по учету бланков ЕСПБ не велись, операции с ними должным образом не оформлялись. Прием и выдача бланков ЕСПБ оформлялись по накладным на основании доверенностей, а не приходными и расходными кассовыми ордерами. Кроме того, при выдаче бланков не велся их номерной учет (с какого и по какой номер, кому переданы бланки и т.п.).

Как отмечено выше, общее количество нереализованных ЕСПБ в 2005 году составило 174,0 тыс. экз. Из них 12,6 тыс. экз. ЕСПБ были уничтожены в департаменте социальной защиты населения Тверской области по акту от 30.12.05 г., утвержденному начальником департамента социальной защиты населения Тверской области.

Сведения о нереализованных органами социальной защиты населения муниципальных образований и территориальными отделами социальной защиты населения бланках ЕСПБ в количестве 161,4 тыс. экз. в департаменте социальной защиты населения Тверской области отсутствуют, что следует квалифицировать как недостачу «Денежных документов».

Проверкой в территориальном отделе социальной защиты населения г. Твери установлено, что в марте 2005 года из 22,9 тыс. экз. ЕСПБ, нереализованных Городским центром жилищных субсидий и социальных выплат г. Твери, в территориальный отдел социальной защиты населения г. Твери было передано только 12,3 тыс. ЕСПБ. Данные об остальных 10,6 тыс. ЕСПБ в территориальном отделе социальной защиты населения г. Твери отсутствуют.

Сведения о передаче 12,3 тыс. ЕСПБ от Городского центра жилищных субсидий и социальных выплат г. Твери территориальному отделу социальной защиты населения г. Твери в департамент социальной защиты населения Тверской области также не представлялись.



**Исходя из вышеизложенного следует, что в нарушение п. 4.2 Положения о порядке приобретения ЕСПБ... департаментом социальной защиты населения Тверской области контроль за учетом и реализацией ЕСПБ не осуществлялся.**

**6.3 Обобщенные сведения о состоянии финансирования и использования средств на реализацию ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год», в том числе на обеспечение льготного проезда отдельных категорий граждан. Отчетность о ходе реализации ОЦП «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год».**

Как отмечено выше, объем средств областного бюджета на реализацию областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» (в ред. закона Тверской области от 23.12.05 г. № 158-30) был предусмотрен в сумме 182860,3 тыс. руб., в том числе на обеспечение льготного проезда отдельных категорий граждан и приобретение подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта 138073,3 тыс. руб., из них субвенции муниципальным образованиям 5108,3 тыс. руб.

Статьей 153 Федерального закона от 22.12.04 г. № 122-ФЗ определено, что при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Законом Тверской области «Об областном бюджете Тверской области на 2004 год» на обеспечение льготного проезда граждан в целом были предусмотрены средства в сумме 174132,0 тыс. руб., в том числе в рамках реализации Федерального закона «О ветеранах» за счет средств областного бюджета 144225,0 тыс. руб., в рамках реализации Федерального закона от 24.11.95 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» за счет средств областного бюджета 18903,0 тыс. руб. и федерального бюджета 5776,0 тыс. руб., в рамках реализации Закона Российской Федерации от 09.06.93 г. № 5142-1 «О донорстве крови и ее компонентов» за счет средств федерального бюджета 5228,0 тыс. руб.

Следовательно, в нарушение требований статьи 153 Федерального закона от 22.12.04 г. № 122-ФЗ, расходы на обеспечение льготного проезда для отдельных категорий граждан в 2005 году, против уровня 2004 года, были сокращены на 35058,7 тыс. руб. (174132,0 - 138073,3). При этом следует учитывать, что в составе расходов по обеспечению льготного проезда отдельных категорий граждан в сумме 138073,3 тыс. руб. были предусмотрены расходы по приобретению подвижного состава общественного транспорта в сумме 35000,0 тыс. руб. Кроме того, в доходной части областного бюджета предусматривались поступления от реализации гражданам ЕСПБ в сумме более 40000 тыс. руб., которые были направлены на реализацию областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год».

В целях обеспечения равной доступности транспортных услуг на территории соответствующих субъектов РФ для отдельных категорий граждан, в отношении которых оказание мер социальной поддержки относится к ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, различными распоряжениями Правительства Российской Федерации было произведено распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов РФ,

предусмотренных статьей 43 (п.2) Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2005 год».

Для Тверской области дотации соответствующими распоряжениями Правительства Российской Федерации были установлены в следующих размерах:

<b>Постановления Правительства Российской Федерации</b>	<b>Период</b>	<b>Сумма (тыс. руб.)</b>
от 28.01.05 № 80-р	1 квартал	19702,8
от 06.04.05 г. № 360-р	2 квартал	19702,8
от 28.07.05 г. № 1054-р	3 квартал	19702,8
от 05.10.05г. № 1579-р	4 квартал	20076,1
<b>Всего</b>	<b>2005 год</b>	<b>79184,5</b>

Сумма дотаций из федерального бюджета, поступившая в 2005 году в доход областного бюджета, составила 79184,5 тыс. руб. или 100 % от годовых назначений.

Согласно Отчету Администрации Тверской области об исполнении областного бюджета за 2005 год в целом расходы на реализацию областной целевой программы «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» составили 178126,5 тыс. руб. или исполнены на 97,4 % от годовых назначений, что несколько выше среднего исполнения в 2005 году расходной части областного бюджета в 94,7 %. Расходы по мероприятию Программы «обеспечение льготного проезда отдельных категорий граждан и приобретение подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта» составили 139370,6 тыс. руб. или исполнены на 100,9 %. Субвенции муниципальным образованиям в сумме 5108,3 тыс. руб. для сохранения льготы на бесплатный проезд в январе 2005 года переданы в местные бюджеты в полном объеме.

Как отмечено выше, в Программе распределение ассигнований по конкретным статьям расходов, а именно: на предоставление льготного проезда в городском и пригородном общественном транспорте, на предоставление льготного проезда в пригородном железнодорожном транспорте, на приобретение подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта, произведено не было. В результате чего проверить обоснованность и целевое использование средств областного бюджета, использованных в 2005 году на обеспечение льготного проезда отдельным категориям граждан, не представляется возможным.

Настоящей проверкой установлено, что расходы областного бюджета по обеспечению льготного проезда отдельным категориям граждан в 2005 году составили всего 140511,2 тыс. руб., в том числе:

- компенсации транспортным предприятиям - 131495,9 тыс. руб., из них за счет доходов от реализации гражданам ЕСПБ - 41185,8 тыс. руб.;
- компенсация ОАО «Российские железные дороги» выпадающих доходов от льготной перевозки граждан - 2765,3 тыс. руб.;
- изготовление бланков ЕСПБ - 141,7 тыс. руб.;
- субвенции муниципальным образованиям - 5108,3 тыс. руб.

Приобретение подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта в 2005 году не производилось и, соответственно, расходов по данному мероприятию Программы не осуществлялось.

Из вышеизложенного следует, что собственно расходы областного бюджета по обеспечению льготного проезда отдельных категорий граждан в 2005 году

составили 20140,9 тыс. руб. (140511,2 - 79184,5 - 41185,8) или 14,3 % от всех расходов на реализацию данного мероприятия Программы.

## **7. Выводы по проверке.**

1. Администрация Тверской области, приняв постановления по вопросам льготного проезда граждан в общественном транспорте (от 19.01.05 г. № 4-па, от 01.02.05 г. № 24-па, от 16.02.05 г. № 32-па, от 15.04.05 г. № 135-па, от 01.06.05 г. № 198-па), которыми определялись категории граждан, имеющих право на льготный проезд, размер компенсации, механизм компенсации расходов транспортным организациям за льготный проезд и т.п., превысила полномочия, предусмотренные для нее федеральным законодательством, Уставом Тверской области, законом Тверской области «Об Администрации Тверской области».

2. Порядок обеспечения льготного проезда отдельных категорий граждан, определенный вышеназванными постановлениями Администрации Тверской области, не соответствовал нормам Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьей 24 которого определено, что 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), относится, помимо прочих, предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте.

3. Предоставление отдельным категориям гражданам права на льготный проезд через выплату транспортным организациям соответствующих компенсаций, представляет собой отход от принципов «монетизации», провозглашенных Федеральным законом от 22.12.04 г. № 122-ФЗ, согласно которому большинство натуральных льгот были заменены мерами социальной поддержки - через предоставление гражданам соответствующих пособий и выплат.

4. Обеспечение льготного проезда определенным категориям граждан через выплату транспортным организациям компенсаций, не соответствует положениям статьи 5 Федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и статьи 3 Федерального закона «О государственной социальной помощи», согласно которым государственная социальная помощь и поддержка оказывается в целях адресного использования бюджетных средств и усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан.

5. Областная целевая программа «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» была утверждена на 8 месяцев позднее срока, предусмотренного законом Тверской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тверской области» для утверждения областных целевых программ.

6. Законом Тверской области от 23.12.05 г. № 158-ЗО «О внесении изменений и дополнений в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» общий объем средств на реализацию п. 4 перечня мероприятий Программы «предоставление льготного проезда в городском и пригородном общественном транспорте и в пригородном железнодорожном транспорте отдельным категориям граждан, приобретение подвижного состава

автомобильного пассажирского транспорта был предусмотрен в сумме 132965,0 тыс. руб.

При этом расходы на предоставление льготного проезда, как в городском общественном транспорте, так и в пригородном железнодорожном транспорте отдельным категориям граждан, а также на приобретение подвижного состава автомобильного пассажирского транспорта, в областной целевой программе «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год» не были распределены (конкретизированы) по данным мероприятиям, порядок финансирования и использования средств не определен. В результате чего проверить обоснованность и целевое использование средств областного бюджета, использованных в 2005 году на обеспечение льготного проезда отдельным категориям граждан, не представлялось возможным.

7. Передача в январе 2005 года в местные бюджеты субвенций для сохранения льготы на бесплатный проезд в сумме 5108,3 тыс. руб. по постановлению Администрации Тверской области от 19.01.05 г. № 4-па в отсутствие утвержденной областной целевой программы и утвержденных в областном бюджете ассигнований на эти цели, в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации для департамента финансов Тверской области являлось нецелевым использованием средств областного бюджета.

8. Финансирование в феврале 2005 года расходов на оплату бесплатного проезда граждан в общественном транспорте в сумме 19565 тыс. руб., в отсутствие утвержденной областной целевой программы и утвержденных в областном бюджете на эти цели ассигнований, в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации для департамента социальной защиты населения Тверской области являлось нецелевым использованием средств областного бюджета.

9. Расходы департамента социальной защиты населения Тверской области, согласно постановлению Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета», по компенсации из областного бюджета расходов транспортных предприятий, осуществившим в феврале-марте 2005 года льготную перевозку граждан, в сумме 14043,1 тыс. руб. и перечисление органами социальной защиты населения муниципальных образований транспортным предприятиям средств в сумме 9430,7 тыс. руб., полученных от выручки ЕСПБ, в отсутствие законных оснований, в соответствии со статьей 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации являются нецелевым использованием бюджетных средств.

10. Территориальный отдел социальной защиты населения г. Твери, изменив в одностороннем порядке условия договора от 01.04.05 г. с МУП «ТТУ», нарушил требования статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации.

11. Департаментом социальной защиты населения Тверской области договор с ОАО «Российские железные дороги» на перевозку железнодорожным транспортом пригородного сообщения отдельных категорий граждан был заключен за 1,5 месяца до принятия постановления Администрации Тверской области от 01.06.05 г. № 198-па «О предоставлении льготного проезда на железнодорожном транспорте пригородного сообщения отдельным категориям граждан» и за 2 месяца до согласования с департаментом государственного заказа Тверской области размещения заказа на льготную перевозку граждан с ОАО «Российские железные дороги» как у единственного источника.

При этом департамент социальной защиты населения Тверской области полномочиями по заключению договоров от имени Тверской области по состоянию на 15 апреля 2005 года наделен не был.

В нарушение статьи 87 (ч. «т») Устава Тверской области данный договор не был представлен на утверждение в Законодательное Собрание Тверской области.

12. Расходы департамента социальной защиты населения Тверской области в 2005 году на изготовление бланков ЕСПБ в сумме 1141,7 тыс. руб., без включения данного мероприятия в областную целевую программу «Социальная поддержка населения Тверской области на 2005 год», являются нецелевым использованием средств областного бюджета.

13. В департаменте социальной защиты населения Тверской области учет бланков ЕСПБ велся с нарушением порядка учета для данных документов, утвержденным приказом Минфина РФ от 26.08.04 г. № 70н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету».

14. В нарушение п. 4.2 Положения о порядке приобретения ЕСПБ, утвержденного постановлением Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета», департаментом социальной защиты населения Тверской области контроль за учетом и реализацией ЕСПБ не осуществлялся. В результате чего допущена недостача бланков ЕСПБ – «Денежных документов» в количестве 161,4 тыс. экз.

## **8. Предложения по проверке.**

1. Направить отчет в Законодательное Собрание Тверской области.

2. Направить отчет и представление по материалам проверки в Администрацию Тверской области, в котором предложить:

а) разработать и внести в Законодательное Собрание Тверской области проект закона Тверской области, которым определить категории граждан, имеющих право на льготный проезд; размер (размеры) компенсаций гражданам на льготный проезд; соблюсти принцип адресности социальной поддержки нуждающихся граждан; механизм реализации адресной социальной помощи отдельным категориям граждан в виде льготного проезда определить через предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте.

б) постановление Администрации Тверской области от 16.02.05 г. № 32-па «О введении на территории Тверской области единого социального проездного билета» привести в соответствие с федеральным и областным законодательством и др.

в) соблюдать требования статьи 153 Федерального закона от 22.12.04 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» которой определено, что при изменении после 31 декабря 2004 года порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в

натуральной форме, совокупный объем финансирования не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

3. Направить отчет и представление по материалам проверки в департамент социальной защиты населения Тверской области Тверской области, в котором предложить:

а) соблюдать условия договоров со сторонними организациями в строгом соответствии с требованиями статьи 450 Гражданского кодекса Российской Федерации.

б) полномочия департамента социальной защиты населения Тверской области осуществлять в пределах норм, предусмотренных постановлением Администрации Тверской области от 21 июня 2005 г. № 210-па «О департаменте социальной защиты населения Тверской области» (с изм.).

в) привести учет бланков ЕСПБ в соответствии с требованиями приказа Минфина РФ от 10.02.06 г. № 25н «Об утверждении Инструкции по бюджетному учету».

г) провести служебное расследование по факту недостачи бланков ЕСПБ, как бланков «Денежных документов», в количестве 161,1 тыс. экз. Виновных лиц привлечь к материальной и дисциплинарной ответственности.

4. Направить отчет и представление по материалам проверки в департамент финансов Тверской области в части его касающегося, в котором предложить: финансирование расходов областного бюджета осуществлять исключительно на основе утвержденного областного бюджета и бюджетной росписи; изменение лимитов бюджетных обязательств для распорядителей и получателей бюджетных средств, перемещение бюджетных ассигнований главным распорядителям, распорядителям бюджетных средств осуществлять в соответствии с нормами, установленными Главой 24 «Основы исполнения бюджетов» Бюджетного кодекса Российской Федерации, и др.

5. Направить отчет по материалам проверки для принятия мер прокурорского надзора в Прокуратуру Тверской области.

**Аудитор**

**А.Н.Ефремов**