

УДК 338.24:352.075 (470.24)

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ И ФОРМЫ РАСЧЕТОВ ПРИ СТРОИТЕЛЬСТВЕ И РЕМОНТЕ ДОРОГ

Д.П.Прокофьев

ECONOMIC PROBLEMS OF MUNICIPAL GOVERNMENT: FINANCING SOURCES AND PAYMENT METHODS FOR CONSTRUCTION AND RECONDITIONING OF ROADS

D.P.Prokof'ev

Институт экономики и управления НовГУ, denisprokofyev@gmail.com

Рассмотрены источники финансирования при строительстве и ремонте российских дорог федерального, регионального и местного значения. Предложена и обоснована схема с использованием аккредитивной формы расчётов как наиболее надёжная в условиях местного самоуправления.

Ключевые слова: *экономические проблемы местного самоуправления, ремонт дорог, дорожные фонды, эффективность расчётов, аккредитив*

This paper examines some funding sources for construction and reconditioning of federal, regional and local roads. The scheme of payments with the letter of credit is offered and proved to be the most reliable payment method in terms of municipal government..

Keyword: *economic problems of municipal government, reconditioning of roads, road funds, payment efficiency, letter of credit*

Одной из проблем, касающихся всех регионов Российской Федерации без исключения, является качество дорог. Данному вопросу уделяется огромное внимание, в том числе на федеральном уровне. В частности, средства Фонда национального благосостояния России, предназначенные для софинансирования добровольных пенсионных накоплений и обеспечения сбалансированности Пенсионного фонда Российской Федерации, могут быть направлены на поддержку строительства федеральной трассы [1]. В то же время подобное направление расходования средств фонда не соответствует целям его функционирования.

В субъектах России могут учреждаться различные фонды, связанные с созданием и ремонтом дорожного покрытия. Безусловно, величина каждого из этих фондов отличается от остальных. Размер фонда зачастую продиктован бюджетными возможностями субъекта, а также количеством необходимых работ. Не являются исключением и муниципальные образования, органы власти которых также зачастую создают дорожные фонды. В соответствии с законодательством о местном самоуправлении автомобильные дороги местного значения — один из вопросов, который муниципальные образования зачастую вынуждены решать самостоятельно.

Ввиду важнейшей роли денежных средств, бюджетных отношений, порядка расчётов между за-

казчиком и подрядчиком для повышения качества дорог данная проблема может быть отнесена к одной из экономических проблем местного самоуправления. Также она имеет отношение и к Новгородской области, что вкуче с реализуемыми мероприятиями по ремонту дорог в регионе показывает актуальность статьи применительно к муниципальным образованиям Новгородской области.

По оценке руководителя департамента строительства и дорожного хозяйства Новгородской области в 2014 году размер областного дорожного фонда останется на уровне 2013 г. — около трёх миллиардов рублей [2]. Данная сумма кажется весьма значительной, но в то же время порядка одной трети средств уйдёт на продолжение строительства третьего моста в Великом Новгороде. Капитальный ремонт дорог городского округа Великий Новгород имеет приоритетное значение в области. Однако нет сомнений, что не только областной центр требует решения вопроса с дорогами. В связи с этим органы государственной и муниципальной власти предпринимают действия, направленные на ускорение темпов ремонта дорог. В качестве одного из них выступает учреждение дорожных фондов в отдельно взятых муниципальных образованиях.

Дорожные фонды созданы в наиболее крупных муниципальных образованиях Новгородской области. Фонды образованы и в городских округах, и в муниципаль-

ципальных районах. Например, такие фонды есть в Великом Новгороде, Малой Вишере, Валдае, Старой Руссе.

Муниципальный дорожный фонд Старорусского муниципального района создан, как и другие аналогичные фонды, на основе Бюджетного кодекса Российской Федерации, федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Один из источников его формирования — субсидии из Дорожного фонда Новгородской области. В течение 2014—2015 гг. на ремонт дорог в районе будет в сумме выделено 110 млн. рублей [3—6].

Данная помощь вызвана в том числе тем, что в 2015 г. запланировано празднование тысячелетия с года основания Старой Руссы. В то же время подобное субсидирование должно осуществляться на постоянной основе для различных муниципальных образований, что позволит обеспечить проведение ремонта дорог не только в предпраздничный период.

Дорожный фонд городского округа Великий Новгород [7] — часть средств бюджета Великого Новгорода, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов, расположенных в границах городского округа.

Дорожный фонд городского округа Великий Новгород составляет максимальную величину среди фондов всех муниципальных образований Новгородской области. В решении городской думы в порядке формирования и использования дорожного фонда муниципального образования — городского округа Великий Новгород также определены:

- источники формирования дорожного фонда;
- порядок формирования бюджетных ассигнований дорожного фонда;
- порядок использования бюджетных ассигнований дорожного фонда;
- отчётность и контроль за расходованием средств дорожного фонда.

В качестве источников формирования дорожного фонда городского округа Великий Новгород выступают:

- 1) акцизы на различные виды топлива;
- 2) государственная пошлина за выдачу специального разрешения на движение по автомобильным дорогам транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и крупногабаритных грузов;
- 3) денежные взыскания за правонарушения в области дорожного движения;
- 4) доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог, находящихся в собственности Великого Новгорода;

5) поступления в виде межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и областного бюджета на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения и др.

Первоначально размер Новгородского фонда должен был составить 141,5 млн. руб.: 62,9 млн. руб. — бюджет Великого Новгорода, 78,6 млн. руб. — субсидии Дорожного фонда Новгородской области [8]. Ввиду необходимости осуществления большего объёма работ органы власти субъекта приняли решение о его увеличении на 110 млн. рублей [9]. Однако власти долго не могли определиться с дорогами, которые нужно ремонтировать в первую очередь. Данный факт свидетельствует о несогласованности действий властей и отсутствии сформулированных критериев, позволяющих выстроить график работ, в наибольшей степени соответствующий ситуации с дорогами.

С учётом обозначенного объёма денежных средств, выделяемых на ремонт и создание дорог, становится очевидной потребность граждан и властей в обеспечении фактического освоения выделяемых средств с итоговим повышением качества дорог муниципальных образований и отсутствии нецелевого использования бюджетных средств.

Специфика созданных фондов состоит в том, что они не являются юридическими лицами. Данные фонды — отдельные статьи бюджетов. Распоряжается средствами в конечном итоге администрация муниципального образования. Администрация выступает заказчиком, для которого подрядчик выполняет дорожные работы.

В случае учреждения фондов как юридических лиц они могли бы открывать субсидийные счета в кредитных организациях. По сложившейся системе работы средства фондов проходят через казначейство. Возможность открытия субсидийных счетов позволила бы повысить прозрачность и эффективность расчётов между заказчиком и подрядчиком. Основание для открытия субсидийного счёта — участие организации в государственной или муниципальной программе, подтверждаемое официальным письмом из органа власти, в том числе содержащим список участников программы.

Посредством такого счёта фонды имели бы возможность работать с подрядчиками при помощи аккредитивной формы расчётов, которая выгодна обеим сторонам сделки. Заказчик мог бы получить гарантию того, что оплата по контракту пройдёт только в случае предоставления в банк подрядчиком требуемых по аккредитиву документов, а также возможность зарезервировать определённую часть средств для её перечисления подрядчику после окончания гарантийного периода.

Подрядчик, в свою очередь, не зависел бы от сроков перечисления бюджетных средств ввиду их предварительного резервирования в качестве покрытия по аккредитиву и знал бы, что в случае предоставления в банк нужных документов, он получит контрактную выручку. Предлагаемая схема расчётов может быть представлена следующим образом:

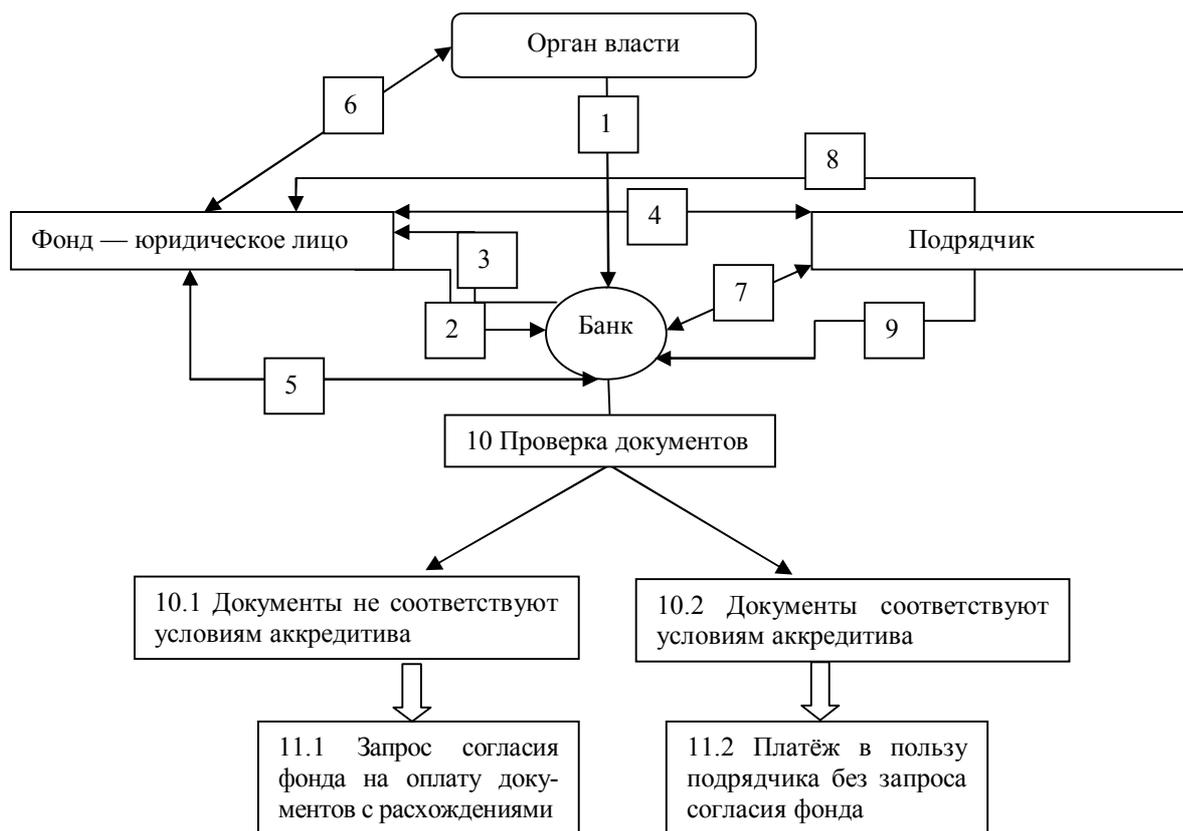


Рис. 1. Схема использования аккредитивной формы расчётов при ремонте дорог

На рис. 1 цифровым обозначением на схеме соответствуют определённые действия.

1) Отправка в коммерческий банк органом власти официального письма с условиями и участниками программы.

2) Предоставление документов в банк для открытия субсидийного счёта.

3) Открытие банком субсидийного счёта участнику программы.

4) Заключение контракта между получателем субсидий и подрядчиком — исполнителем работ.

5) Подготовка участником программы при взаимодействии с банком заявления на открытие аккредитива и принятие банком заявления в работу.

6) Сообщение участником программы органу власти о принятии банком в работу заявления на открытие аккредитива и последующее согласование перечисления бюджетных средств для формирования покрытия по аккредитиву.

7) Открытие аккредитива коммерческим банком и авизование его текста подрядчику, оплата исполнителем работ комиссий за открытие и авизование аккредитива.

8) Выполнение подрядчиком работ по контракту с участником программы.

9) Предоставление подрядчиком в банк документов для осуществления платежа по аккредитиву.

Завершаются расчёты через аккредитив проверкой банком документов, свидетельствующих о выполнении работ по контракту.

Из приведённого порядка расчётов становится

очевидно, что основной принцип аккредитива — платёж против документов. Однако в рамках аккредитива может существовать и авансовая часть. Обычно она составляет не более тридцати процентов стоимости работ.

У коммерческих банков есть большой опыт работы с аккредитивами в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Например, Северо-Западный банк ОАО «Сбербанк России» участвует в проведении расчётов с помощью аккредитивов в сфере капитального ремонта многоквартирных домов с 2009 г. За период с 2009 по 2013 гг. сотрудниками банка проверены документы на сумму, составляющую не один миллиард рублей.

За применение документального аккредитива банки взимают различные комиссии. Данная форма расчётов является одной из самых дорогих для покупателя и продавца, однако аккредитив способен защитить обоих участников сделки, в отличие от банковского перевода, предоплаты, оплаты по факту, инкассо.

Зачастую специфика аккредитивов в расчётах в рамках программ с участием бюджетных средств состоит в том, что используются льготные тарифы на открытие аккредитива, его авизование, проверку документов по аккредитиву.

Субсидийный счёт, в свою очередь, обслуживается бесплатно, что также позволяет не расходовать дополнительные бюджетные средства, превышающие те, которые выделены на выполнение работ. После завершения реализации программы у участника есть

возможность сделать счёт расчётным, не предоставляя дополнительные документы.

Таким образом, использование аккредитивной формы расчётов привело бы к повышению прозрачности и эффективности расчётов между заказчиком со стороны органов власти и исполнителем работ. Данный механизм расчётов позволяет учитывать потребности обеих сторон контракта, в том числе привлекая к сделке банк, сотрудники которого профессионально занимаются проверкой аккредитивных документов. В рамках предлагаемой формы расчётов существенно упрощается процедура контроля над движением бюджетных средств. Подрядчик, в свою очередь, заранее знает, что его потенциальная выручка по контракту зарезервирована на внутреннем банковском счёте. Задача исполнителя работ — предоставить в банк документы, подтверждающие факт выполненных работ и соответствующие условиям аккредитива.

Основное условие для реализации приведённого порядка расчётов — наличие дорожного фонда, способного открывать субсидийные счета в коммерческих банках.

Практическая деятельность по вопросу обеспечения прозрачности и эффективности расчётов в дорожной сфере показывает, что и органы власти, и подрядчики заинтересованы в аккредитивной форме расчётов. Однако отсутствие дорожного фонда — юридического лица, способного открывать субсидийные счета в кредитных организациях, в настоящий момент делает невозможным использование аккредитивов при создании и ремонте дорог муниципальных образований.

1. В объездную дорогу вокруг Москвы вложат 150 млрд. руб. из Фонда национального благосостояния [Электр. ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/realty/news/15122851/rfpi-gotov-investirovat-60-mlrd-rub-v-stroitelstvo-ckad> (дата обращения: 02.07.2014).
2. В Новгородской области новый асфальт будут делать из старого [Электр. ресурс]. URL: <http://newsland.com/news/detail/id/1304353/> (дата обращения: 22.05.2014).
3. В Старой Руссе к празднованию 1000-летия города отремонтируют дороги [Электр. ресурс]. URL: <http://news.novgorod.ru/news/128577/> (дата обращения: 22.05.2014).
4. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ в ред. от 28.12.2013 // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ в ред. от 28.12.2013 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ в ред. от 03.02.2014 «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.
7. Решение Думы Великого Новгорода от 26.11.2013 № 75 в ред. от 02.04.2014 «О создании дорожного фонда муниципального образования — городского округа Великий Новгород».

8. Дорожный фонд Великого Новгорода в 2014 году составит 141,5 млн. рублей [Электр. ресурс]. URL: <http://53news.ru/novosti/13004-dorozhnyj-fond-velikogo-novgoroda-v-2014-godu-sostavit-141-5-millionov-rublej.html> (дата обращения: 22.05.2014).
9. Дорожный фонд Великого Новгорода пополнится на 110 миллионов [Электр. ресурс]. URL: <http://kurs.ru/107/10068846> (дата обращения: 22.05.2014).

References

1. V ob"ezdnuuiu dorogu vokrug Moskvy vlozhat 150 mlrd. rub. iz Fonda natsional'nogo blagosostoianiiia [150 billion rubles from the National Welfare Fund will be invested in construction of a lateral road surrounding the city of Moscow]. Available at: <http://www.vedomosti.ru/realty/news/15122851/rfpi-gotov-investirovat-60-mlrd-rub-v-stroitelstvo-ckad> (accessed 02.07.2014).
2. V Novgorodskoi oblasti novyi asfal't budut delat' iz starogo [In Novgorod region new asphalt will be made of the old one]. Available at: <http://newsland.com/news/detail/id/1304353/> (accessed 22.05.2014).
3. V Staroi Russe k prazdnovaniuu 1000-letia goroda otremontruiut dorogi [The roads of Staraya Russa will be reconditioned for celebrating the 1000th anniversary of the city]. Available at: <http://news.novgorod.ru/news/128577/> (accessed 22.05.2014).
4. Biudzhetni kodeks RF ot 31.07.1998 № 145-FZ v red. ot 28.12.2013 [Budget Code of the Russian Federation № 145-FZ enacted July 31, 1998 (revised December 28, 2013)]. «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Legislation Bulletin of the Russian Federation], August 3, 1998, № 31, article 3823.
5. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ v red. ot 28.12.2013 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii» [Federal Act "On general principles of organization of the municipal government in the Russian Federation" № 131-FZ enacted October 6, 2003 (revised December 28, 2013)]. «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Legislation Bulletin of the Russian Federation], October 6, 2003, № 40, article 3822.
6. Federal'nyi zakon ot 08.11.2007 № 257-FZ v red. ot 03.02.2014 «Ob avtomobil'nykh dorogakh i o dorozhnoi deiatel'nosti v Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii» [Federal Act "On the roads and road activities in the Russian Federation and on amendments to some legal acts of the Russian Federation" № 257-FZ enacted November 8, 2007 (revised February 3, 2014)]. «Sobranie zakonodatel'stva RF» [Legislation Bulletin of the Russian Federation], November 12, 2007, № 46, article 5553.
7. Reshenie Dumy Velikogo Novgoroda ot 26.11.2013 № 75 v red. ot 02.04.2014 «O sozdanii dorozhnogo fonda munitsipal'nogo obrazovaniia — gorodskogo okruga Velikii Novgorod» [Resolution of the Duma of Veliky Novgorod "On the creation of the municipal road fund for the Veliky Novgorod urban district" № 75 enacted November 26, 2013 (revised April 2, 2014)].
8. Dorozhnyi fond Velikogo Novgoroda v 2014 godu sostavit 141,5 mln. rublei [The Road Fund of Veliky Novgorod will amount to 141.5 million rubles in 2014]. Available at: <http://53news.ru/novosti/13004-dorozhnyj-fond-velikogo-novgoroda-v-2014-godu-sostavit-141-5-millionov-rublej.html> (accessed 22.05.2014).
9. Dorozhnyi fond Velikogo Novgoroda popolnitsia na 110 millionov [110 million rubles will refill the Road Fund of Veliky Novgorod]. Available at: <http://kurs.ru/107/10068846> (accessed 22.05.2014).