



ВИКТОР ЧЕРЕПАНОВ

**БИЗНЕС
ПОЛИТИКА**

Ставрополь - 1997

ББК 65.9(2Р-4Ст)
Ч46

Моим родителям
с любовью
и благодарностью
посвящается

ОТ АВТОРА

Идея издать эту книгу возникла абсолютно случайно. Как-то, перебирая старые газеты, наткнулся на свою статью. И зачитался. Оказалось, было много интересных мыслей, которые потом забылись и отошли на задний план. Так как писал довольно регулярно, то в статьях получили отражение политические и экономические события последних лет на Ставрополье. Да и мои первые шаги в бизнесе и политике.

Поэтому решил объединить в небольшую книжку свои публикации, а в некоторых случаях и отклики других. Разумеется, здесь собрано не все, а наиболее интересное, на мой взгляд. Сейчас, спустя некоторое время, кое-что кажется наивным. Видны просчеты и ошибки. Что поделаешь, тогда это виделось именно так. Сегодня - несколько иначе. В любом случае, насколько получилось удачно, судить моим читателям.

Постарался сгруппировать статьи в небольшие разделы, которые дополнил краткими комментариями. В результате получился своеобразный отчет за пять лет. Ну что ж, на каком-то этапе, видимо, надо подвести итоги. Оглянуться и посмотреть, что сделано. А до чего так и не дошли руки. Чтобы лучше понять сегодняшний день. Да и самого себя тоже. Вот, в принципе, и все для начала.

Виктор Алексеевич **Бизнес и политика**
ЧЕРЕПАНОВ

ISBN 5-900265-01-3

Виктор Черепанов,
депутат, председатель
контрольно-счетной палаты
Государственной Думы
Ставропольского края,
кандидат юридических наук

1. ДЕЛО О ТОРГОВЫХ НАДБАВКАХ

ТОРГОВЛЕ СДЕЛАЛИ «ПОДАРОК» - В ПРОЦЕНТОВ РЕНТАБЕЛЬНОСТИ

2 февраля 1993 г. администрацией Ставропольского края подписано постановление №19 «Об упорядочении практики торговых надбавок».

Комментирует этот документ генеральный директор фирмы «Вента», кандидат юридических наук Виктор ЧЕРЕПАНОВ.

К торговле сегодня относятся плохо, даже очень плохо. От уважаемого премьера до обычного гражданина. Какими только «пестрыми» словами не награждают ее представителей. «Лавочки», «торгаши», «спекулянты», «перекупщики» и многое другое. Формируется чуть ли не образ врага. Именно торговцы виноваты в тяжелом финансовом положении страны, именно они накручивают сумасшедшие цены, наживаются на простых людях и гребут деньги лопатой.

Другое дело - производитель. Он занимается делом, выпускает реальный товар, и ему надо помогать. Торговля же ничего не производит, только перекупает и продает. Может быть, я несколько упрощаю ситуацию, но в основном отношении к торговле в массовом сознании примерно такое.

Разумеется, производство - это действительно хорошо. Без производителя нет товаров, а значит, и продавать нечего. Вроде бы все предельно ясно. Однако и без торговли и торгового капитала никакое производство существовать не может.

Обратимся к истории. Без Великого Шелкового пути и торговцев, которые на свой страх и риск везли товары в Европу, не было бы ни шелковых тканей, ни многого другого у европейцев. Кстати, и Колумб отправился в поисках Индии не ради природной любознательности, а исключительно за товаром.

Однако вернемся в настоящее время. Возьмем, к примеру, любой завод по производству товаров народного потребления. На какие средства он может развивать производство, осуществлять техническое перевооружение, закупать новые технологические линии? Государственных дотаций нет, кредиты выдаются под сумасшедшие проценты, спонсоров найти не всегда удается. Остается один выход - реализация своей продукции, причем на основе аван-

I. В БОРЬБЕ ОБРЕТАЯ ПРАВО СВОЕ

Забытый эсеровский лозунг - «В борьбе обрешь ты право свое» - как нельзя лучше подходит для описания предпринимательской жизни начала девяностых. Отсутствие четкой правовой базы, постоянно меняющиеся законы, юридическая неграмотность начинающих бизнесменов. И на этом фоне - мощный пресс нарождающихся налоговых органов и произвол местных властей. Незаконные поборы, «узаконенные» нормативными актами. Неопубликованные инструкции, о существовании которых узнавали после наложения штрафов. Да разве все перечислишь? Нас загоняли в тупик. И в этой ситуации единственным выходом была борьба, постоянная борьба за свое право на честный бизнес.

Мне как юристу, имеющему опыт работы в правоохранительных и налоговых органах, приходилось много раз защищать интересы конкретных фирм и предпринимателей. На определенном этапе вынужден был выступить против краевых властей, отстаивая права всех бизнесменов. Эти три дела получили значительный резонанс, в том числе и в центральной прессе.

Два из них выиграны в арбитражном суде. Отменены незаконные акты краевой администрации и краевого Совета. Последнее дело разрешилось уже после моего избрания в краевую Думу в ходе принятия краевого бюджета на 1994 год.

совой оплаты. А это может сделать только торговый капитал, осуществляя постоянную оптовую закупку будущей, еще не произведенной продукции. Таким образом, торговый капитал в настоящее время является одним из важнейших факторов развития производства.

Конечно, завод может напрямую продавать свою продукцию населению через собственные магазины. Как сейчас принято призывать, «выйти на прямые связи с потребителем, минуя посредников», т.е. в нашем случае - без сторонних торговых организаций. Определенная польза от этого, без сомнения, есть. Хотя бы для получения наличных денег, необходимых для выплаты заработной платы рабочим завода. Однако глобальные проблемы развития производства через собственную розничную торговлю вряд ли можно решить. Во-первых, для создания розничной сети необходимы значительные денежные средства, а их зачастую не хватает для организации самого производства. Во-вторых, деньги через розничную торговлю поступают достаточно медленно и не в таких объемах, какие необходимы заводу. И, наконец, в-третьих, эти денежные средства поступают после продажи готовой продукции. А в ряде случаев именно для ее выпуска не хватает денежных средств. Здесь необходимо денежное авансирование, вливание значительных средств в производство, которое как раз и осуществляет торговый капитал.

Подытожим сказанное. Производство и торговый капитал тесно взаимосвязаны и не могут существовать друг без друга. В современных экономических условиях торговый капитал является важнейшим, хотя и не единственным, фактором развития производства. Отрицание этого, на наш взгляд, можно объяснить двумя основными причинами. Либо недопониманием или неправильным пониманием экономической сущности торговли. Либо чисто политическими, идеологическими мотивами, попытками найти виновного в нынешних экономических трудностях. Создать образ врага в лице торговли, на которую можно возложить ответственность за бедственное положение народа. Именно таким, негативным отношением к торговле, на наш взгляд, в значительной мере объясняется нормативная практика в области ценообразования.

Исходным в современной политике цен является Указ Президента Российской Федерации от 3 декабря 1991 года «О мерах по либерализации цен». Этот нормативный акт, изданный в соответствии с чрезвычайными полномочиями, предоставленными Президенту съездом народных депутатов, относится к категории законодательных актов. Данный документ - единственный на сегодняшний

день законодательный акт, регламентирующий политику цен. Все остальные постановления и распоряжения различных органов государственной власти относятся к подзаконным нормативным актам и законами не являются. И соответственно не могут и не должны им противоречить.

В своем указе Президент предписывает перейти в основном на свободные (рыночные) цены и тарифы, складывающиеся под влиянием спроса и предложения. Государственное регулирование цен устанавливается только на продукцию предприятий-монополистов, а также на некоторые виды продукции и услуг, согласно двум приложениям к указу. В эти приложения вошли энергоносители, драгоценные металлы, камни и производные от них, услуги транспорта и связи, основные продовольственные продукты (хлеб, молоко, кефир, детское питание, соль, сахар, масло растительное, водка, спирт питьевой, спички, лекарства, коммунальные услуги и многое другое).

Таким образом, согласно указу Президента все остальные виды товаров и услуг могут продаваться по свободным ценам, складывающимся под влиянием спроса и предложения.

Однако 19 декабря 1991 года принимается постановление Правительства Российской Федерации № 55 «О мерах по либерализации цен», подписанное Г.Б. урбулисом. Этим документом, во-первых, утверждается временное положение о порядке применения свободных (рыночных) цен, в котором устанавливается предельная торговая надбавка в размере 25%. Во-вторых, органам исполнительной власти на уровне края и области предоставляется право устанавливать и регулировать размеры торговых надбавок в своих регионах. В-третьих, устанавливается ответственность за нарушение порядка применения свободных (рыночных) цен - излишне полученная прибыль и штраф в том же размере в беспорядном порядке перечисляются (изымаются) в доход бюджета.

Приведенные выше положения грубо нарушают законодательство. Ограничение торговых надбавок как правительством (25%), так и на местах противоречит указу президента Российской Федерации.

Правительство не имело также полномочий на установление новых экономических санкций за нарушение порядка формирования свободных (рыночных) цен, тем более их применение в беспорядном порядке. Согласно ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, по незаконной сделке в пользу государства взыскивается лишь полученный доход. Аналогичная норма имеется в п. 11 ст. 7

Закона Российской Федерации «О государственной налоговой службе Российской Федерации». Штраф за нарушение политики цен в действующем законодательстве отсутствует.

Бесспорное, т.е. без согласия предпринимателя, изъятие его имущества, согласно п.4 ст.8 Закона Российской Федерации «О собственности в Российской Федерации», допускается лишь в случаях, определенных Российскими законодательными актами. Ни одним законом Российской Федерации не предусмотрено бесспорное изъятие прибыли торгового предприятия при нарушении порядка ценообразования. (Опять подчеркну, что речь не идет о предприятиях-монополистах и продукции, на которую указом президента установлено государственное регулирование цен.) Если какой-либо орган государственной власти считает незаконной полученную прибыль, он должен решать вопросы об ее изъятии только через арбитражный суд, ибо исключительно суду предоставлено право определять законность или незаконность сделки. Даже налоговая служба не имеет возможности в бесспорном порядке взыскивать излишнюю прибыль, а тем более штраф при нарушении порядка ценообразования. Пункт 11 ст.7 Закона Российской Федерации «О государственной налоговой службе в Российской Федерации» предоставляет налоговой инспекции лишь право предъявлять в арбитражном суде иски о признании сделок недействительными и взыскании в доход государства всего полученного по таким сделкам.

Как юрист считаю, что указанное постановление правительства должно было быть немедленно опротестовано прокуратурой. Однако, к сожалению, этого не произошло. Дальше события развивались следующим образом. Правительство, то ли осознав незаконность своих действий, то ли поняв, что без свободных цен сформировать бездефицитный бюджет невозможно, 21 января 1992 года издает распоряжение №132-р. Предприятиям торговли и общественного питания, находящимся в частной собственности, а также получившим право юридического лица в результате коммерциализации, предоставляется право самостоятельно устанавливать размеры торговых надбавок при формировании свободных (рыночных) цен на товары народного потребления. Одновременно отменяется право исполнительной власти на местах устанавливать и регулировать предельные торговые надбавки.

Торговля вздохнула с облегчением и начала интенсивно работать. Предвижу реакцию читателя: «Именно здесь и пошел беспредельный разгул цен». Позволю себе не полностью согласиться с таким мнением. Да, действительно, цены значительно возросли. Но, во-первых, на самые основные и необходимые товары осталось

государственное регулирование. Во-вторых, цены, как в любом обществе, стали определяться соотношением спроса и предложения. Ни один предприниматель не будет держать «потолочные» цены, если товар не покупается. Он просто прогорит, так как необходим оборот капитала. В нашем магазине, например, если товар медленно идет в течение недели, цена на него сразу же снижается. Медленная оборачиваемость - непозволительная для нас роскошь.

Разумеется, как и в любой отрасли народного хозяйства, в торговле хватает и хорошего, и плохого. В любом случае после отпуска цен произошло значительное насыщение внутреннего рынка товарами народного потребления. Однако этим распоряжением разные предприятия были поставлены в неравные условия. Государственные предприятия, которые возникли до коммерциализации, а также предприятия бытового обслуживания ограничивались 25-процентной надбавкой. Остальные формировали цены по собственному усмотрению. По-видимому, в этой связи, а может быть, и по другим причинам, 13 сентября 1992 года правительство принимает постановление № 712. Этим нормативным актом, во-первых, отменяется постановление №132-р от 21 января 1992 года, во-вторых, администрации края, области предоставляется право разрешать предприятиям торговли, общественного питания, бытового обслуживания самостоятельно устанавливать торговые надбавки. С этого момента начинается нормотворческая практика краевой администрации в области ценообразования.

ЭКОНОМИКА ИЛИ ПОЛИТИКА?

Издается постановление главы администрации Ставропольского края от 23 ноября 1992 года №400. Вместо того, чтобы предоставить свободу торговле, предусмотренную постановлением №712 от 13 сентября 1992 года, на все товары народного потребления устанавливаются предельные торговые надбавки: на автомобили - 10%, лекарства - 80%(?!), а на значительную часть других товаров - 25%. На наш взгляд, данное постановление было экономически непродуманным. На самом деле, при ограничении торговых надбавок резко сокращается объем налоговых платежей как на добавленную стоимость, так и на прибыль. А именно из этих источников формируются краевой и городской бюджеты. Именно из этих платежей осуществляется финансирование народного образования, медицины, культуры и вообще всех бюджетных организаций.

При резком увеличении транспортных расходов, платы за аренду, охрану, инкассацию, электроэнергию, теплоснабжение, необходимости увеличения заработной платы работникам практически

невозможно уложиться в 25-процентную надбавку. Кроме того, возникает любопытный парадокс. Продажа товаров с указанной надбавкой не соответствует сложившимся рыночным ценам. В результате товар скупается перекупщиками и реализуется на вещевых рынках.

Таким образом, постановление краевой администрации было скорее не экономическим, а политическим документом. Администрация края продемонстрировала населению свою озабоченность растущими ценами и готовность бороться с ними. Однако эффективность таких мер, на наш взгляд, оказалась низкой. Поступления в бюджет сократились, а значит, сократились поступления в различные фонды социальной защиты и поддержки малоимущих.

По-видимому, по этой причине администрация края 2 февраля 1993 года принимает постановление №19 «Об упорядочении практики установления торговых надбавок», которому, собственно, и посвящена наша статья. В этом документе устанавливаются предельные размеры торговых надбавок по отдельным группам продовольственных товаров и лекарств. На остальные товары в полном соответствии с постановлением правительства Российской Федерации № 712 от 13 сентября 1992 года всем предприятиям торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения разрешено самостоятельно устанавливать торговые надбавки на товары народного потребления. Однако при этом установлен предельный уровень рентабельности для розничной торговли - 8%, для оптовой торговли - 3%.

Данное постановление в части ограничения рентабельности экономически несостоятельно и противоречит действующему законодательству.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ

Ограничением рентабельности предприятию разрешается иметь не более 8% прибыли от размера товарооборота в розничной торговле и 3% - в оптовой.

Рассмотрим конкретный пример. Продан товар на общую сумму 1 млн.рублей. Предприятию розничной торговли можно иметь прибыль не более 80 тысяч рублей. Чистой прибыли (за вычетом 32% налога на прибыль) остается всего 54 тысячи. И это с одного миллиона проданного товара?! В оптовой торговле и того меньше - максимальная прибыль - 30 тысяч рублей, а чистая прибыль - 21 тысяча рублей с одного миллиона товарооборота. Остальное надо отдать в бюджет.

Ясно, что введение подобного ограничения фактически подрывает

организацию торговли в крае. В ситуации, когда торговые предприятия не наделяются «сверху» основными и оборотными средствами, прибыль является единственным источником их формирования. Приобретение нового товара, основных средств, техническое перевооружение и расширение торговли, капитальное строительство и, кстати, благотворительная помощь тоже осуществляются только из прибыли. О чем может идти речь, если с миллиона проданного товара остается лишь 54 тысячи рублей?

Даже крупные государственные магазины, имеющие достаточные основные и оборотные средства, очень скоро почувствуют на себе действие этого постановления. Имеющиеся оборотные средства в результате инфляции быстро обесценятся, а пополнить их будет просто нечем.

Если предприниматель весь полученный доход направит на зарплату, которая идет в издержки производства, и тем самым выдержит 8% рентабельности, он не нарушит постановления. И, наоборот, предприниматель, который старается уменьшить издержки, увеличить прибыль для дальнейшего расширения производства, капитального строительства, благотворительной помощи, попадает в разряд злостных нарушителей постановления. Вся его сверхплановая прибыль сверх 8-процентного уровня и штраф в том же размере будут изъяты в бюджет. Таким образом, постановление призывает предпринимателя жить сегодняшним днем («все пропить и прогулять») и не ориентирует на развитие своего производства. А это уже вступает в противоречие с государственной политикой.

Государство, наоборот, стимулирует развитие и техническое перевооружение производства. Освобождает от налогообложения прибыль, направленную на эти цели. А краевая администрация считает по-другому и предлагает эту прибыль просто изъять в бюджет.

Даже Верховным Советом и Президентом Российской Федерации не предпринимались меры по ограничению рентабельности торговли. В 1991 году вводилось лишь прогрессивное налогообложение в зависимости от рентабельности. При превышении 50-процентного уровня рентабельности сверхнормативная прибыль в 1991 году облагалась по повышенной ставке налога - 75%. В Указе Президента России от 29 января 1992 г. №65 «О свободе торговли» правительству предлагается подготовить предложения по прогрессивному налогообложению прибыли торговли сверх 50% уровня рентабельности (такие документы пока не принимались). Таким образом, речь шла не об ограничении рентабельности, а о прогрессивном налогообложении. И не о 8%, а 50% рентабельности, что далеко не одно и то же.

Ограничение рентабельности практически направлено на свертывание торговли в крае и приведет к закрытию и банкротству значительного числа торговых предприятий. Либо это постановление вообще не будет выполняться.

НЕЗАКОННОСТЬ ПОСТАНОВЛЕНИЯ

Как отмечалось, в соответствии с п.8 постановления правительства Российской Федерации от 19 декабря 1991 года №55 «О мерах по либерализации цен» краевой администрации разрешено устанавливать и регулировать предельные размеры торговых надбавок к свободным отпускным ценам в регионах с учетом затрат на их транспортировку и реализацию. Однако право устанавливать предельные размеры рентабельности краевой администрации не предоставлено. Фактически подобным ограничением розничному торговому предприятию запрещается иметь прибыль свыше 8% от товарооборота.

В соответствии с п.2 ст.20 Закона Российской Федерации «О предприятиях и предпринимательской деятельности» вмешательство государства и его органов в деятельность предприятий не допускается, кроме как по установленным законодательством Российской Федерации основаниям.

Нам не известен ни один закон Российской Федерации, который бы ограничивал рентабельность торгового предприятия или предоставлял право введения такого ограничения краевой администрации.

Более того, постановлением правительства Российской Федерации от 18 января 1993 года №33 (п.1) центральным органам исполнительной власти запрещено административное регулирование и использование иных форм фиксации цен на продукцию, товары и услуги предприятий, не являющихся монополистами, не предусмотренные действующим законодательством. Тем самым постановление правительства Российской Федерации от 19 декабря 1991 года № 55 в части установления предельных размеров торговых надбавок (п.8) и санкций за их нарушение (п.11) утратило силу.

Руководителями ряда торговых предприятий Ставрополя подготовлено письмо о незаконности указанного постановления в прокуратуру Ставропольского края, Ставропольский краевой Совет народных депутатов. В этом ходатайстве мы просим прокурора края опротестовать п.2 постановления в части ограничения уровня рентабельности предприятий торговли, как противоречащий российским законам, а краевой Совет народных депутатов - отменить незаконную часть постановления. Хотелось бы надеяться, что нас поддержат, и законность будет восстановлена. Тем более после недав-

него совещания правоохранительных органов в Москве, на котором Президент России неоднократно выступал против имеющих место незаконных актов исполнительной власти.

ЮРИДИЧЕСКАЯ НЕГРАМОТНОСТЬ

Заканчивая свой затянувшийся комментарий, хочу высказать сожаление о недостаточной юридической грамотности, проявляющейся в издании и опубликовании нормативных актов. Приведу лишь два примера. Согласно п.6 указанного постановления, оно должно быть опубликовано в газете «Ставропольская правда». На основании п.7 только с этого момента постановление вводится в действие. Однако оно публикуется лишь в изложении и с серьезными опечатками. Не опубликован перечень нормативных актов, которые утратили силу (п.5 постановления), не указан момент введения его в действие (п.7), а также номер постановления и дата его подписания. Очевидно, что подобное изложение нормативного акта нельзя считать его официальным опубликованием. Тогда открытым остается вопрос: «Введено ли в действие постановление и надо ли им руководствоваться в своей работе?». Надеюсь, что такая серьезная ошибка будет исправлена.

Следующий пример. Решением сессии Ставропольского городского Совета народных депутатов от 24 декабря 1992 года «О концепции развития торговли в городе», опубликованным почему-то лишь 6 февраля 1993 года в газете «Вечерний Ставрополь», предприятиям торговли предписано в срок до 1 марта 1993 года организовать торговлю в городе через расчетно-кассовые аппараты. В комментарии городского Совета утверждается: «Бескассовая продажа противоречит требованиям Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей». Позволю себе не согласиться с подобным утверждением. Требования об обязательной продаже товаров через кассовые аппараты не содержится ни в одном из действующих законодательных актов Российской Федерации, в том числе и в Законе «О защите прав потребителей». В п.5 ст. 17 указанного Закона говорится лишь, что по требованию покупателя продавец обязан выдать ему товарный чек или иной документ, удостоверяющий факт покупки. Таким образом, этот пункт решения городского Совета противоречит законодательству и, надеюсь, будет опротестован прокуратурой города.

Возникает вопрос: а почему, собственно говоря, автор данной статьи выступает против кассовых аппаратов, чем он руководствуется и какую цель преследует? Ответ будет очень несложный. Согласно п.2 ст. 20 Закона Российской Федерации «О предприятиях

и предпринимательской деятельности», вмешательство государства в деятельность предприятия разрешается только в случаях, предусмотренных законодательством. И я как юрист выступаю против любого, пусть даже самого разумного и целесообразного, но незаконного вмешательства государства в деятельность предпринимателя. Надеюсь, что читатели разделяют мою точку зрения.

«Ставропольские губернские ведомости»

20 февраля 1993 г., №19

ИЗВЕСТНАЯ НА СТАВРОПОЛЬЕ ФИРМА «ВЕНТА» ВЫИГРАЛА ПРОЦЕСС ПРОТИВ АДМИНИСТРАЦИИ КРАЯ. СОЗДАН ПРЕЦЕДЕНТ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ОТ ПРОИЗВОЛА ВЛАСТИ

3 августа 1993 года Арбитражный суд признал частично недействительным постановление главы администрации Ставропольского края от 2 февраля 1993 года № 19 «Об упорядочении практики установления торговых надбавок». Отменено юридически неграмотное, экономически абсурдное ограничение рентабельности торговых предприятий. Комментирует это решение генеральный директор фирмы «Вента», кандидат юридических наук В.ЧЕРЕПАНОВ.

- Напомню суть вопроса. Постановлением главы администрации края от 2 февраля 1993 года № 19 всем предприятиям торговли, общественного питания, бытового обслуживания в строгом соответствии с законом разрешено самостоятельно устанавливать размеры торговых надбавок. Однако при этом установлен предельный уровень рентабельности для розничной торговли - 8%, для оптовой торговли - 3%. Вся прибыль, полученная сверх нормативного уровня, подлежала изъятию в бюджет со штрафом в том же размере. (Подробный анализ постановления осуществлен нами в «Ставропольских губернских ведомостях» за 20 февраля с.г.)

Понимая возможные последствия и прогнозируя незаконное изъятие, по сути своей - экспроприацию капитала, мы обратились в краевой Совет народных депутатов и краевую прокуратуру. Краевой Совет нам попросту не ответил. Народные избранники, по-видимому, посчитали этот вопрос не заслуживающим внимания.

Прокуратура, наоборот, ответила. Дважды, но отписками. Обидней всего получать их от грамотных юристов, которые, несомненно,

понимают вопиющую незаконность происходящего. Складывается впечатление, что они просто не хотят связываться с властными структурами. А ведь контроль за законностью нормативных актов - прямая обязанность органов прокуратуры. За это, извините, им деньги платят. Наши с вами деньги, налогоплательщиков.

Пытались найти поддержку в Конгрессе деловых кругов Ставрополья. Насколько я понимаю, эта организация призвана отстаивать интересы предпринимателей, и ее мнение могло бы сыграть немалую роль. Но увы! Правда, посочувствовали, покивали головой. Но подписывать какие-либо обращения категорически отказались. Обострять отношения с властями никто не захотел.

Не скрою, возникло разочарование и ощущение безысходности. Особенно на фоне всеобщего пессимизма в положительном исходе и недружелюбного отношения властных структур. Но оставалась последняя инстанция - Арбитражный суд. И тогда был предъявлен иск к администрации края о признании недействительным ее постановления.

Судебный процесс протекал непросто. Ряд заседаний, бурные дискуссии. Дело откладывалось, направлялись запросы в Высший арбитражный суд и Комитет Российской Федерации по политике цен. Но даже высший орган в области ценообразования (Госкомцен) поддержал наше требование. В результате тщательного рассмотрения Арбитражный суд Ставропольского края 3 августа 1993 года принял решение по этому вопросу. Пункт 2 постановления главы администрации Ставропольского края от 2 февраля 1993 года № 19 в части ограничения уровня рентабельности предприятий оптовой и розничной торговли, не являющихся монополистами, признан недействительным с момента его принятия. Причем в соответствии со ст. 110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации данное решение подлежит немедленному исполнению.

Это означает следующее. С момента опубликования постановления в «Ставропольской правде» (12 февраля 1993 года) все предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, не являющиеся монополистами, имеют право самостоятельно устанавливать торговые надбавки при формировании свободных рыночных цен на товары народного потребления. Без всяких ограничений, руководствуясь только спросом и предложением. (Разумеется, за исключением товаров первой необходимости, на которые сохранено государственное регулирование цен и установлены предельные торговые надбавки: хлеб и хлебобулочные изделия, молоко и молочные продукты, мясо и мясопродукты, яйца,

дрожжи, продукты детского питания - 15%, лекарственные средства и изделия медицинского назначения - 50%, овощи и картофель - 25%.)

Причем, если за указанный период у торгового предприятия изъята-прибыль сверх нормативного уровня рентабельности и применены штрафные санкции, оно имеет право в претензионном порядке требовать возврата незаконно изъятых денежных средств и возмещения убытков. В соответствии с решением Арбитражного суда от 3 августа 1993 года такие исковые требования подлежат удовлетворению.

Подытожим сказанное. **Первое.** Борьбаться с правовым беспределом можно, хотя и непросто. Незаконные решения все-таки могут быть отменены.

Второе. Вряд ли при этом стоит надеяться на органы прокуратуры. В нашем конкретном случае они не захотели опротестовать явно незаконный нормативный акт.

Третье. Вряд ли можно надеяться и на различные конгрессы, ассоциации, союзы предпринимателей. В нашем конкретном случае они также не захотели связываться с властями.

Четвертое. Правовой беспредел продолжается. Достаточно напомнить о трех местных налогах, которые незаконно введены задним числом с 1 января 1993 года. Юридически неграмотно решение краевого Совета «Об установлении административной ответственности за правонарушения в торговле на территории Ставропольского края». Да и в нашем случае местные власти вряд ли оставят все как есть. Наверняка будут приняты новые ограничения в порядке ценообразования, которые сведут на нет все усилия предпринимателя.

Пятое. Ясно, что в одиночку бороться невозможно. Необходимо объединяться и вместе отстаивать свои права. Не верю в союзы, ассоциации, конгрессы. На мой взгляд, **НЕОБХОДИМА ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПАРТИЯ ЕДИНОМЫШЛЕННИКОВ - ПАРТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ СТАВРОПОЛЬЯ.** Основная цель - защита интересов предпринимателей. Через достижение этой цели - стабилизация экономической ситуации в регионе. Необходимо создать благоприятные условия для предпринимателя. Тогда он будет сам процветать и кормить весь край.

При партии создается мощная юридическая структура, гарантирующая правовое обеспечение и защиту интересов всех предпринимателей. Партия занимается широкой благотворительной деятельностью, ведет активную пропагандистскую работу, готовится к предстоящим выборам в местные советы. Через представителей в орга-

нах власти законным путем проводит свою политику, обеспечивает принятие нормативных актов, стимулирующих предпринимательскую деятельность, выступает против беззакония и правового беспредела. Эту точку зрения разделяют мои компаньоны и единомышленники. Работа уже началась. **КОНТАКТНЫЙ ТЕЛЕФОН ОРГКОМИТЕТА - 2-43-32.**

Шестое. Во всем цивилизованном мире у власти находится капитал. Именно капитал определяет политику и экономику, назначает и снимает чиновников, обеспечивает занятость населения, определяет благосостояние страны.

И лишь у нас все наоборот. Чиновник регламентирует предпринимателя, ставит рогатки на его пути, учит, как надо жить и работать, рассказывает, что ему можно, а что нельзя. И в конечном счете мешает достичь благосостояния. И так будет всегда, если мы с вами, вместе, не изменим такую абсолютно шизофреническую ситуацию. Никто за нас это не сделает.

На мой взгляд, подобная цель вполне реальна. Пример тому - соседняя Калмыкия. Неужели мы, энергичные, имеющие свое дело, определенный опыт и знания, не сможем создать нормальную жизнь хотя бы в одном крае или одном городе?

«Ставропольские губернские ведомости»
14 августа 1993 г., № 95

2. ПРОЦЕСС О НЕЗАКОННЫХ НАЛОГАХ

ОТ НАЛОГА ДО ПОБОРА - ОДИН ШАГ

30 марта с.г. малый Совет краевого Совета народных депутатов принял решение № 30 о введении новых местных налогов и сборов. Аналогичное решение принято малым Советом Ставропольского городского Совета народных депутатов.

Комментирует эти документы кандидат юридических наук, генеральный директор фирмы «Вента» Виктор ЧЕРЕПАНОВ.

Очередной этап местной нормотворческой практики вызывает скорее не протест, а разочарование и ощущение полной незащитности. И еще возникает чувство безысходности и абсолютной ни-

кчемности всего, чем занимаешься, к чему стремишься. Уже сейчас количество и размеры налоговых платежей таковы, что во многих случаях просто невыгодно заниматься бизнесом.

Однако перейдем к делу. Итак, изданы два постановления (краевого и городского Советов), в значительной части дублирующие друг друга. Установлены два новых налога и один местный целевой сбор. Все они вводятся задним числом, с 1 января 1993 года, что абсолютно незаконно. В статье 1 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» прямо говорится, что нормативные акты, приводящие к изменению размеров налоговых платежей, обратной силы не имеют. Таким образом, новые платежи могут вступить в действие только с момента опубликования решений, во всяком случае, не ранее 1 апреля.

Рассмотрим подробнее каждый из них. Транспортный налог в размере 1 процента от фонда оплаты труда предприятий и организаций (кроме бюджетных) независимо от форм собственности. Средства направляются на финансовую поддержку и развитие электротранспорта, автомобильного и железнодорожного пассажирского транспорта. Обратимся опять к Закону об основах налоговой системы. В пункте 2 ст. 18 содержится категорический запрет: «Органы государственной власти всех уровней не вправе вводить дополнительные налоги и обязательные отчисления, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, равно как повышать ставки установленных налогов и налоговых платежей». Введенный транспортный налог законодательством не предусмотрен, а следовательно, незаконен. Правда, в ст. 21 Закона об основах налоговой системы идет речь о различных целевых сборах с предприятий, учреждений и организаций, которые могут устанавливать городские и районные Советы. При этом исчерпывающего перечня сборов не приводится. Возможно, что именно это имели в виду депутаты, назвав целевой сбор транспортным налогом. Но Законом не предусмотрены подобные ставки целевых сборов. Они не должны превышать в год 3 процентов от годового фонда заработной платы, рассчитанного из размера минимальной месячной оплаты труда. Вводимый же транспортный налог уплачивается в размере 1 процента, но не от минимального, а от всего фонда заработной платы. Ясно, что это далеко не одно и то же. Предлагаемая ставка налога значительно превышает предусмотренную законом.

Сбор на нужды общеобразовательных учреждений в размере 1 процента от годового фонда заработной платы предусмотрен законодательством, и введение его законно. Но только не с 1 января 1993 года, о чем уже говорилось выше.

И, наконец, самое главное. Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы. Размер налога не определен. Зафиксирована лишь его верхняя граница - не более 1,5 процента от объема реализации продукции (работ, услуг), произведенной юридическими лицами. Точная ставка определяется районными Советами народных депутатов, и, по всей вероятности, будет максимальной - 1,5 процента.

Следует отметить, что изменения налогового законодательства, принятые Верховным Советом Российской Федерации 22 декабря 1992 года, предусматривают возможность, подчеркиваю - возможность, а не обязательность, введения местными Советами такого налога.

Таким образом, с юридической точки зрения все правильно. Но с экономической - это дополнительный, непосильный для многих налоговый пресс.

Ясно, что это нововведение наиболее тяжелым окажется для низкорентабельных, в основном государственных предприятий. Наибольший удар придется по торговле, в первую очередь, по оптовой. Для нее характерна продажа значительных партий товара с небольшой торговой надбавкой. При этом прибыль делается не за счет больших цен, а на основе значительного товарооборота. Но теперь это становится невыгодным, так как введен новый налог с товарооборота.

Приведу несколько примеров.

1. При торговле с 10-процентной надбавкой размер введенного налога становится равным налогу на добавленную стоимость, при меньшей торговой надбавке он превышает размер НДС с этого товара.

2. С одного миллиона товарооборота размер налога составляет 15000 рублей, а с 70 миллионов рублей (средний товарооборот среднего магазина за квартал) - более 1 миллиона рублей. В последнее время в ситуации снижения покупательского спроса нередки случаи, когда товар продается плохо. Предприниматель вынужден снижать цену, вплоть до себестоимости и даже ниже ее. Необходимо хотя бы вернуть затраченные на товар средства. Однако теперь появляются дополнительные убытки в виде налога с товарооборота.

К чему все это приведет? По-видимому, к уходу в теньевую экономику определенной, весьма значительной части предпринимателей. А так хотелось поработать честно, в рамках закона. Но нас упорно толкают в подполье. При этом забывают один элементарный вопрос, разъяснять который даже неудобно. Бюджет формиру-

ется из налогов. Подавляющая их часть поступает от деятельности предприятий (НДС и налог на прибыль). До определенного уровня предприятие работает прибыльно и отчисляет платежи в бюджет. При критическом уровне налогообложения рентабельность снижается, предприятие либо сокращает свою деятельность, либо закрывается, либо уходит в теневую экономику. В любом случае объем налоговых поступлений в бюджет значительно сокращается.

Необходимо уяснить одну простую истину. Бюджет формирует предприниматель. И если его поставить в невыгодные условия, он работать перестанет. А значит, не будет бюджета. Деньги-то ниоткуда не возьмутся. Не будет ассигнований на медицину, образование, культуру, оборону, в общем, на все бюджетные отрасли. Поэтому необходимо создать благоприятные для предпринимателя условия, добиться, чтобы он сам процветал и кормил страну. Однако в сознании наших законодателей почему-то присутствует странное убеждение, что предприниматель - это бездонная бочка, откуда можно бесконечно и в любых размерах выкачивать денежные средства. Опасное заблуждение. Сейчас достигнут критический уровень налогообложения, за которым неизбежны негативные последствия.

Подытожим сказанное. Первое. Сроки введения новых платежей и ставка транспортного налога противоречат законодательству. В ближайшее время ходатайство по этому вопросу будет направлено в городскую прокуратуру.

Второе. Налог на содержание жилищного фонда с юридической точки зрения безупречен. С экономической - доводит поборы с предпринимателей до критической массы, при которой работать просто невыгодно.

Третье. Выход единственный - на ближайшей сессии Ставропольского городского Совета 13 апреля 1993 года депутатам, разделяющим нашу точку зрения, решительно поставить вопрос об отмене непомерных поборов. В противном случае можно с уверенностью прогнозировать свертывание предпринимательской деятельности, а следовательно - сокращение поступлений в бюджет.

«Ставропольские губернские ведомости»

№ 42-43, 10 апреля 1993 г.

ИЗВЕСТНЫЙ В КРАЕ ЮРИСТ ВИКТОР ЧЕРЕПАНОВ СНОВА ВЫИГРАЛ ИСК У ВЛАСТИ - НА СЕЙ РАЗ У НАЛОГОВОЙ ИНСПЕКЦИИ ЛЕНИНСКОГО РАЙОНА О ВОЗВРАТЕ ЕГО ФИРМЕ «ВЕНТА» 235 ТЫСЯЧ РУБЛЕЙ. СОЗДАН ПРЕЦЕДЕНТ, НА ОСНОВАНИИ КОТОРОГО ВСЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ КРАЯ МОГУТ ВЕРНУТЬ СВОИ ДЕНЕЖКИ

Речь идет о двух налогах - транспортном и на содержание жилищного фонда и объектов жилищно-коммунальной сферы, а также сбора на нужды образовательных учреждений. Они были установлены малым Советом крайсовета задним числом, и поэтому Арбитражный суд края признал платежи по ним за 1 квартал незаконными и постановил возвратить на расчетный счет «Венты» 234910 рублей.

Мы как-то уже писали, что Черепанов выиграл дело у краевой администрации, добившись отмены решения главы администрации об установлении предельных уровней рентабельности на коммерческие операции. Предприниматели, да и все хозяйственники, тогда смогли по достоинству оценить этот шаг. Без всякой натяжки можно сказать, что отмена довольно-таки неграмотного с точки зрения рыночной экономики решения главы помогла многим предприятиям выжить в сегодняшних непростых условиях.

- Иск «Венты» и его удовлетворение, - говорит В.Черепанов, - открывает перед всеми предпринимателями возможность хоть на малую толику уменьшить налоговое бремя - а именно: истребовать с налоговых инспекций вышеназванные два налога и сбор. Для этого надо лишь составить претензию в налоговую инспекцию со ссылкой на решение Арбитражного суда (для этого мы его полностью печатаем. - Ред.), где указать сумму выплаченных в 1 квартале с.г. налогов. Можно и даже нужно требовать и сумму убытков, полученных в результате отвлечения средств. Для этого необходима справка банка о ставке по депозитным вкладам или справка банка об учетной ставке кредита Центробанка на тот период. В случае отказа налоговой инспекции удовлетворить претензию предприниматель должен обратиться в Арбитражный суд, и тот на основании уже имеющегося решения обяжет инспекцию эту претензию удовлетворить.

Что ж, Виктор Черепанов показывает прекрасный пример правовой защиты от неграмотных действий властей. Давайте следовать ему.

РЕШЕНИЕ
от 9 ноября 1993 года
Дело № 036/149

Арбитражный суд в составе:
председательствующего Е.Н.Гинтовт,
судей Л. А. Меркушовой, О. Н. Довнар

рассмотрел в заседании суда дело по иску товарищества с ограниченной ответственностью «Фирма «Вента» г. Ставрополя к Государственной налоговой инспекции по Ленинскому району г.Ставрополя о возврате 234910 руб.

В заседании принял участие генеральный директор фирмы «Вента» В.А.Черепанов.

ТОО «Фирма «Вента» обратилось с иском к Государственной налоговой инспекции по Ленинскому району о возврате налоговых платежей в сумме 234910 руб. за 1 квартал 1993 г.

Ответчик иск не признал.

Из материалов дела установлено, что решениями малого Совета народных депутатов Ставропольского края № 30 от 30.03.93г. и № 51 от 31.03.93г. введены с 01.01.93 г. налоги: транспортный, налог на содержание жилищного фонда и объектов жилищно-коммунальной сферы, а также сбор на нужды образовательных учреждений.

Истец считает данные платежи незаконными, т.к. они введены решениями малого Совета задним числом. Кроме того, введение транспортного налога на 1993 г. противоречит Закону Российской Федерации «О республиканском бюджете на 1993 год», т.к. этим Законом право введения данного налога краевым Советам не предоставлено.

Истец дополнительно просил взыскать убытки от необоснованной уплаты налогов, но не доказал их надлежащим расчетом.

Ответчик иск не признал, считая, что так как указанные платежи введены с 1 января 1993 г. решениями малого Совета народных депутатов края, то и по вопросу возврата их из бюджета истцу необходимо обращаться в органы власти, установившие эти налоги.

Производство по делу приостанавливалось в связи с направлением запроса в Высший арбитражный суд Российской Федерации по применению налогового законодательства.

Высший арбитражный суд Российской Федерации разъяснил, что Закон РФ «О бюджетной системе Российской Федерации на 1992 год» не утратил силу и продолжает действовать на территории

России. Поэтому введение транспортного налога краевым Советом народных депутатов в 1993 г. не противоречит действующему законодательству.

Но в соответствии с ч.3 ст.1 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» законы, приводящие к изменению размеров налоговых платежей, обратной силы не имеют.

По смыслу данной нормы решения краевых Советов народных депутатов об установлении в соответствии с их компетенцией налогов и сборов также не имеют обратной силы.

Следовательно, вышеуказанные налоги взысканы с ТОО «Фирма «Вента» неправомерно и подлежат возврату.

Рассмотрев материалы дела, выслушав доводы сторон, суд считает иск подлежащим удовлетворению.

Руководствуясь ст. 106-109 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд

РЕШИЛ:

Иск удовлетворить.

Государственной налоговой инспекции по Ленинскому району г.Ставрополя возратить из бюджета на расчетный счет товарищества с ограниченной ответственностью «Фирма «Вента» (г. Ставрополь) 234910 руб.

Взыскать с расчетного счета Государственной налоговой инспекции по Ленинскому району г.Ставрополя в пользу ТОО «Фирма «Вента» госпошлину в сумме 23491 руб.

Выдать приказы.

Председательствующий
Судьи

Е. Н. Гинтовт
Л. А. Меркушова
О. Н. Довнар

3. ПРОТИВ НАЛОГОВОГО ГНЕТА

ВАМ - ПОВЕЛЕТЬ, НАМ - НЕ СОГЛАСИТЬСЯ

Главе администрации
Ставропольского края
Кузнецову Е.С.
Прокурору Ставропольского края
Хомутильникову В.В.
Начальнику Государственной
налоговой инспекции
по Ставропольскому краю
Ковалеву П.И.

Вопреки обещаниям властей экономическая ситуация в крае ухудшается. Безграмотная налоговая политика загоняет в тупик экономику. Непосильные налоги, незаконные поборы достигли критического уровня. Честно работать стало невыгодно, многие предприятия находятся на грани закрытия.

Серьезным ударом по экономике края явилось постановление главы администрации Ставропольского края от 20 января 1994 года №20 «О временных нормах отчислений от налогов». Увеличена ставка налога на прибыль, зачисляемого в краевую бюджет, до 25%. Теперь мы будем платить налог на прибыль не 32%, как было раньше, а на 6 больше, т.е. 38 (13% в федеральный бюджет и 25 - в краевой).

Этот правовой документ администрации, если его можно назвать правовым, грубо нарушает Конституцию Российской Федерации.

1. В соответствии со ст.ст. 10,11, Конституции устанавливается разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Соответственно выделяются законодательные, исполнительные и судебные органы государственной власти. Указом Президента от 22 октября 1993 года №1723 утверждено «Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы». В ст.5 Положения прямо говорится, что все правовые акты о введении или отмене налогов принимаются лишь представительным законодательным органом края, а не исполнительным, которым является администрация.

Представительным органом до сих пор считается краевой Совет. Его никто не распускал, решение о самороспуске также не принималось. Более того, сама администрация признает его существование как представительного органа. Состав окружной комиссии по выборам в Госдуму Федерального Собрания формировался обоими органами совместно. Выборы в краевую Думу организуются администрацией в соответствии с Положением, утвержденным малым Советом. Им же по представлению администрации утвержден состав краевой избирательной комиссии. К стати, и действующим до сих пор Законом Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» налоговая политика относится к исключительной компетенции Совета.

Вместе с тем глава администрации присваивает себе эти полномочия и издает постановление об изменении ставки налога. Действительно, он может временно осуществлять такие функции - до выборов в краевую Думу. Но только в случае самороспуска Совета или невозможности выполнения им своих полномочий ввиду отсутствия необходимого кворума (п.5 Указа Президента РФ от 9 октября 1993 года №1617). А этого, насколько нам известно, не произошло.

Таким образом, глава администрации края нарушил ст.ст. 10,11 Конституции о разделении государственной власти в РФ.

2. К сожалению, нарушения Конституции этим не исчерпываются. Пункт 3 ст.15 Конституции гласит: «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Постановление главы администрации до сих пор нигде не опубликовано. Так что в соответствии с Конституцией данный нормативный акт вообще не введен в действие. Однако уже применяется налоговыми органами края.

3. В ст.57 Конституции говорится: «Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют». В нарушение этого ставка налога на прибыль изменяется задним числом - с 1 января 1994 года. Комментарии, как говорится, излишни.

Таким образом, постановление главы администрации грубо нарушает ряд статей Конституции. Неужели на самом деле прав был Жириновский, когда говорил, что Конституция - это простая бумажка, которая ничего не значит? Неужели нас в очередной раз обманули, подсунав красивый документ, который исполнительная власть просто игнорирует?

В этой ситуации мы обращаемся к губернатору края с просьбой отменить свое решение. Уважаемый Евгений Семенович! Выбирая Вас в Совет Федерации, мы надеялись, что вы не допустите произвола и беззакония, поддержите предприятия и ослабите налоговое бремя. Неужели так быстро забыты предвыборные обещания?

Мы обращаемся к прокурору Ставропольского края Хомутинникову В.В. Уважаемый Владимир Васильевич! Мы знаем Вас как грамотного юриста, профессионала и порядочного человека. Мы просим Вас на основании ст.ст. 20, 21, 22 Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 61 Закона Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» опротестовать постановление главы администрации Ставропольского края от 20 января 1994 года № 20 «О временных нормативах отчислений от налогов» в части изменения ставки налога на прибыль, как противоречащее федеральному законодательству.

Мы обращаемся к начальнику краевой налоговой инспекции Ковалеву П.И. Уважаемый Петр Иванович! Почему налоговые службы края нарушают ст.15 Конституции и применяют неопубликованный нормативный акт? Неужели это исходит от Вас и именно Вы дали указание нарушать Конституцию нашей страны?

Мы обращаемся к руководителям всех предприятий и фирм Ставропольского края. Уважаемые коллеги! Нас поставили в невыносимые условия. Руководство края демонстрирует свое полное неуважение к Конституции, продолжает безответственную налоговую политику. Дальше так продолжаться не может!

Мы отказываемся выполнять незаконное постановление главы администрации края, грубо нарушающее Конституцию Российской Федерации. По итогам 1 квартала мы будем платить налог на прибыль по ставке 35 процентов (13 - в федеральный бюджет по Указу Президента от 22 декабря 1993 года №2270 и 22 - в краевой бюджет).

Мы призываем всех руководителей предприятий и фирм поддержать нас. Давайте хоть раз покажем, что мы что-то можем, что мы что-то значим в нашем крае.

Покончим с произволом и беззаконием властей!

Черепанов В.А. - генеральный директор фирмы

«Вента», кандидат юридических наук;

Черкашин А.Н. - директор Ставропольской

техно-коммерческой фирмы «Ригонда»;

Емцов А.А. - главный редактор газеты

«Ставропольские губернские ведомости»;

Гончаров В.И. - зам.генерального директора АО «Сахарный завод»;

Яшкунов А.Г. - президент южнороссийского акционерного общества «Москвич»;

Кукаренко В.А. - директор АО «Керамика»;

Траспов А.М. - депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук.

«Ставропольские губернские ведомости»
24 марта 1994 г., №30

ЗАКОНЫ ДЕЙСТВИТЕЛЬНО ПИСАНЫ ДЛЯ ВСЕХ

20 января 1994 г. глава администрации Ставропольского края подписал постановление № 20, которым с первого января изменил ставку налога на прибыль в части, зачисляемой в краевой бюджет. 24 марта в газете «Ставропольские губернские ведомости» опубликовано открытое письмо руководителей семи предприятий и фирм к губернатору, прокурору края и начальнику краевой налоговой инспекции. В письме отмечается, что постановление грубо нарушает ряд статей Конституции. Авторы обращаются с просьбой отменить незаконное постановление и отказываются его выполнять. 2 апреля в газете «Ставропольская правда» напечатан официальный ответ администрации края за подписью заведующего юридическим отделом заслуженного юриста Российской Федерации Н.Тютюнникова. Нас упрекают в юридической неграмотности, в попытке дестабилизировать обстановку в крае и призывают прокуратуру привлечь нас к юридической ответственности, правда, непонятно, к какой. Считая аргументы Н.Тютюнникова юридически необоснованными и пользуясь правами, предоставленными нам законом о средствах массовой информации, мы публикуем свое официальное опровержение.

Никогда не позволяли себе негативных высказываний в адрес коллег-юристов. Даже если они работают во властных структурах и им приходится визировать не всегда безупречные нормативные акты. Но сейчас нас просто вынуждают к критике своих коллег.

ПЕРВОЕ. Нас пытаются убедить в том, что президент своим Указом обязал губернатора повысить ставку налога на прибыль. Губернатор «был обязан подписать такое постановление, т.к. надо

было выполнять Указ Президента». Странно слышать подобное высказывание от заслуженного юриста. Во-первых, искажается текст указа Президента. Почему-то г-н Тютюнников приводит его первоначальную редакцию, забывая о том, что президент сам через два дня ее поменял. Нам говорят, что Президент предоставил право органам государственной власти субъектов РФ самостоятельно повышать ставку налога на прибыль. Извините, не повышать, а устанавливать. А это две большие разницы. В зависимости от ситуации в регионе ставка налога могла быть увеличена или уменьшена. Мы вообще-то, вспоминая предвыборные обещания губернатора, надеялись на ослабление налогового пресса. Мы далеки от мысли, что заведующий юридическим отделом администрации не знает окончательной редакции указа президента. Но тогда возникает предположение, что он вводит читателей в заблуждение.

Во-вторых, изменение ставки налога - это право, а не обязанность. Далеко не во всех регионах этим правом воспользовались.

В-третьих, право изменять ставку налога предоставлено законодательной, а не исполнительной власти. Нас пытаются убедить в том, что раз краевой Совет прекратил свою сессионную деятельность, то его полномочия в области налоговой политики полностью перешли к администрации. При этом идет ссылка на указ президента от 9 октября 1993 г. №1617. Давайте обратимся к первоисточникам. Нас всегда приучали бережно относиться к ним.

В п. 5 указа сказано: «В случае самороспуска Совета народных депутатов или невозможности выполнения Советом своих полномочий ввиду отсутствия необходимого кворума функции органа представительной власти временно осуществляет соответствующая администрация». Извините, г-н Тютюнников, нестыковочка получается. О чем вы пишете, такого в указе нет. Представительным органом до выбора краевой Думы считался краевой Совет. Его никто не распускал, решение о самороспуске также не принималось. Прекращение сессионной деятельности не означает прекращение деятельности Совета. Почему-то зав.юридическим отделом ни одним словом не обмолвился о Законе РФ «О некоторых вопросах правового регулирования деятельности краевых, областных Советов народных депутатов». В статье 4 прямо говорится: «Малый Совет осуществляет все полномочия краевого, областного Совета народных депутатов в период между сессиями». В том числе и полномочия в области налоговой политики.

Более того, сама администрация признавала эти функции за малым Советом. Хотите примеры? Пожалуйста. 15 февраля 1994 г. малый Совет своим решением №11 предоставил налоговые льго-

ты предприятиям, содержащим автоколонны войскового типа. 31 марта малый Совет принял важнейшее, на наш взгляд, решение №16. Освободил в 1994 г. сельхозпредприятия от уплаты налога на прибыль, полученную от дооценки курсовых разниц по валютным операциям за реализацию сельхозпродукции в части, подлежащей зачислению в краевую бюджет. Что это значит в условиях замораживания валютных счетов, объяснить, видимо, не надо. Указанные решения применяются и выполняются, в том числе и администрацией.

Таким образом, наш вывод по первому вопросу остается прежним. Губернатор края превысил свои полномочия и тем самым нарушил ст.ст. 10, 11 Конституции о разделении государственной власти в Российской Федерации. Попытки заслуженного юриста обосновать иную точку зрения выглядят, извините, неубедительными.

ВТОРОЕ. Пункт 3 ст. 15 Конституции гласит: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения». Постановление главы администрации до сих пор нигде не опубликовано. Так что, в соответствии с Конституцией, данный нормативный акт вообще не введен в действие. Однако уже применяется налоговыми органами края. Г-н Тютюнников пытается убедить нас в том, что увеличение ставки налога на прибыль для предприятий и организаций не затрагивает прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Как-то неудобно разъяснять такой элементарный вопрос. Но придется. Простой пример - акционерное общество. Увеличена ставка налога на прибыль. В результате уменьшилась чистая прибыль акционерного общества, а соответственно - размеры дивидендов, полученных акционерами - членами трудового коллектива. Затрагивается право гражданина на получение дивидендов.

ТРЕТЬЕ. Ставка налога на прибыль изменена задним числом с 1 января. Нам говорят: действительно, постановление вводится с 1 января, но вы этому не верьте. Сумма налога на прибыль по новой ставке будет исчисляться только с 20 января (!!!). Г-н Тютюнников, вы имеете представление о том, как составляется баланс? Если нет, поинтересуйтесь в бухгалтерии. Там вам разъяснят, что баланс и расчет по налогу на прибыль представляются в налоговую инспекцию поквартально. И практически невозможно при существующей системе бухгалтерского учета посчитать налог на прибыль с 20 января.

ЧЕТВЕРТОЕ. Г-н Тютюнников задает вопрос: «Для чего было накануне выборов в Государственную Думу края выходить с публика-

цией такого бесперспективного обращения и явно необоснованно обвинять администрацию края в нарушениях Конституции?». Он считает, что читатели и избиратели сами разберутся и сделают для себя правильные выводы. Это камушек в наш огород. Один из нас - Черепанов Виктор Алексеевич - действительно баллотировался в краевую Думу и, что характерно, выиграл. На наш взгляд, делается намек на то, что это обращение преследовало цели предвыборной борьбы. Ну зачем же так? Сразу же после выхода постановления, еще 19 февраля (до начала предвыборной агитации), в газете «Ставропольские губернские ведомости» была опубликована статья В.А.Черепанова по этому вопросу. Администрация ее проигнорировала. А налоговые инспекции заставили все предприятия переделать справки по авансовым платежам с учетом новой ставки, а также платить по-новому. В этой ситуации единственным средством привлечь внимание к вопиющему беззаконию мы посчитали публикацию нашего обращения. Тем более с учетом сроков представления квартального баланса, который составляется по состоянию на 1 апреля.

А в отношении избирателей мы с вами согласны. Они сделали свои выводы, надеемся, что правильные. С большим отрывом от других победил Виктор Алексеевич Черепанов.

Подытожим сказанное. Постановление главы администрации незаконно, ответ на наше обращение юридически несостоятелен и, кроме того, этически небезупречен. В этой ситуации мы заявляем, что заплатим налог на прибыль по новой ставке. И сразу же подадим в арбитражный суд о возврате незаконных налоговых платежей. Мы очень постараемся выиграть этот судебный процесс, пройдем, если будет нужно, все судебные инстанции вплоть до Высшего арбитражного суда России.

Мы всегда готовы защищать интересы налогоплательщиков не только как юристы, но и как представители законодательной власти.

В.Черепанов.

Депутат Государственной
Думы Ставропольского края,
кандидат юридических наук.

А.Траспов

Депутат Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации,
кандидат юридических наук.

II. ДОРОГА В ДУМУ

Выигранные процессы принесли определенную известность в предпринимательских кругах. Сложился близкий круг единомышленников, с которыми обсуждались проблемы, искались пути решения. Постепенно приходило осознание того, что правильного бизнеса без политики быть не может.

Никакой добрый дядя из краевой власти не создаст нормальных условий для бизнеса и не облегчит налоговый пресс. Наоборот, скорее усилит его и выжмет последние соки, потому что живет сегодняшним днем. Ему сегодня надо наполнить бюджет, чтобы удержаться у кормушки власти.

В ситуации ужесточения налогового гнета, усиления произвола и беззакония властей просматривались два основных варианта. Первое - уходить в теневую экономику. А этого как раз и не хотелось. Второе - самим идти во власть. Самим создавать справедливые законы, понятные каждому человеку, защищающие его права и свободы.

Приближались выборы в первую краевую Думу. Как-то само собой получилось, что начали обсуждать мою кандидатуру. Сначала вроде в шутку, но потом стало ясно, что другого выхода нет. Бороться, находясь внизу, с властями, которые наверху, - это утопия. Нужна серьезная постоянная работа в краевой законодательной структуре по защите интересов честного бизнеса, а следовательно и всего населения края.

Вряд ли бы решился в одиночку на такое безрассудное дело. И тем более никогда бы не выиграл. Только благодаря помощи единомышленников и близких друзей победа стала реальной. Мне повезло. Меня поддержали известные и уважаемые в крае люди: Анатолий Николаевич Черкашин, Виталий Леонтьевич Коломиец, Александр Александрович Емцов, Александр Михайлович Траспов, Иван Гурганович Адиханян и многие другие. Огромную поддержку получил от десантников и воинов-афганцев, без которых победа была бы просто невозможной. А чтобы я делал без моих любимых пенсионеров? На избирательных участках они были наблюдателями и не допустили никаких подтасовок.

Итак, несмотря ни на что, мы победили. И это была наша общая победа. Давайте же вспомним, как это было.

ВИКТОР ЧЕРЕПАНОВ:
«ЧЕСТНАЯ ВЛАСТЬ - ЧЕСТНЫЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬ»

- Виктор Алексеевич, вы - преуспевающий бизнесмен, не бедствуете. Так для чего вам идти в эту неблагодарную среду - во власть? Вы уже зарегистрированы кандидатом в депутаты Госдумы края.

- Честно говоря, я не собирался заниматься политикой. Но на сегодня наши властные структуры просто загоняют в тупик всю предпринимательскую деятельность. Причем не только коммерческие структуры, но и государственные предприятия, абсолютно незаконными нормативными актами, которые сплошь и рядом принимаются. Только один пример - 20 января глава администрации края принял постановление, которым изменил ставку налога на прибыль. Теперь она составляет 38 процентов вместо прежних 32-х. Если многие предприятия и раньше стояли на грани банкротства вследствие непосильных налоговых платежей, то что их ожидает теперь, после этого постановления? И если не бороться с этим на законной основе, тогда нужно все просто закрывать и возвращаться к старой социалистической схеме или уходить в теневую экономику, чего не хочется.

Для того, чтобы наладить нормальную экономику, необходимо, в первую очередь, бороться с существующим правовым беспределом. Именно поэтому у меня возникло желание идти в краевую Думу, чтобы попытаться что-то сделать в борьбе с беззаконием. Ведь впервые краевая Дума, по новой Конституции может стать действительно законодательным органом и дать народу те законы, которые нужны. Центр законодотворчества переносится в регионы. И там, где это смогут понять, разработать такие местные законы, которые привлекут, например, инвестиции деловых людей из иных мест, там можно ожидать рост благосостояния населения, сокращение безработицы и так далее. У нашей краевой Думы появился наконец-то шанс за счет грамотного местного законодательства перестать зависеть от благорасположения центра.

- Традиционный для нашей газеты вопрос: кто за вами стоит, на чью поддержку вы опираетесь?

- Вообще-то я являюсь независимым кандидатом и не представляю каких-либо политических партий и движений. Но у меня есть поддержка со стороны многих предприятий, как государственных, так и негосударственных. Это фирма «Ригонда», Ставропольская авиационная компания, Ставропольский консервный завод, фирма «Электроника», торговый дом «Вега» и ряд других. Мои

единомышленники понимают, что в ситуации беззакония в краевую Думу должны прийти профессионалы, разбирающиеся в праве и в экономике. Я считаю, что у меня есть определенная поддержка не только в этих кругах, но и среди других социальных групп, например, пенсионеров, военнослужащих.

- Зачастую широкими массами людей, особенно в нелегкие времена, движет не здравый смысл, не разум, а лозунг. Точнее, та политическая структура, которая изобретет самый простой, но зато самый заманчивый призыв. У вас есть такой лозунг?

- Если сформулировать абсолютно просто, то вряд ли можно одним словом определить мои взгляды. О первом тезисе я уже говорил - борьба с беззаконием на всех уровнях. Второе - экономика. Я не верю, что благодатное Ставрополье не может быть нормально функционирующим регионом, что нельзя отказаться от унижительных дотаций центра. Для этого, в первую очередь, необходима налоговая политика, которая бы не душила производителя. Далее: на сегодня властями деньги налогоплательщиков расходуются, на мой взгляд, нерационально. Огромные бюджетные суммы уходят, но мы, налогоплательщики, абсолютно не знаем, куда и как. Также чрезмерно раздут аппарат, а ведь эти средства можно было бы направить на помощь малоимущим, военнослужащим, пенсионерам.

Кстати, вопрос о военнослужащих в нашем крае - очень важный. Множество передислоцированных частей из Закавказья, стран Прибалтики. Сегодняшнее их положение, на мой взгляд, просто унижительное. Мы обязаны возвысить имя русского солдата, создать необходимые условия для их жизни и службы. И я не верю, что нельзя найти денег в бюджете. Если снять унижительные преграды на оказание благотворительной помощи (а на рубль благотворительности предприниматель отдает нынче 38 копеек налога!), многие предприятия и серьезные предприниматели всегда с радостью поддержали бы военнослужащих. Ведь это наши дети, братья, соотечественники! Мы сами служили и знаем, как нелегко солдату.

- Предположим, вы придете в краевую Думу. Как вы намерены строить отношения с администрацией? Ведь фактически абсолютно все властные рычаги сейчас сосредоточены у исполнительных органов.

- Существующая Конституция и Указ Президента, который определяет временное положение о взаимоотношениях представительных и исполнительных органов регионов, дают очень большие полномочия законодателям. Во-первых, бюджет края, который утверждает краевая Дума, она же контролирует его исполнение. А финансы - это самая

главная вещь, основной вопрос, огромный рычаг воздействия на всю исполнительную власть. И можно привести его в действие незамедлительно. Второй вопрос - о нем мы уже много говорили - опять же вопрос налоговой политики. Налоги должны быть разумными! Кроме того, налоги находятся в исключительной компетенции законодательной власти. Далее - разработка всего (сбалансированного) законодательства на базе общедоделальных основ. На местах можно установить очень жесткую персональную ответственность за невыполнение законов, что заставит исполнительную власть либо действовать на их основе, либо уходить в отставку!

Я не говорю, что надо устраивать свару, свалку или драку, которую мы наблюдали во взаимоотношениях Верховного Совета с Президентом. Нет! Но должна быть нормальная работа двух ветвей власти, уравновешивающих друг друга. Естественно, я не исключаю и третью ветвь власти - судебную.

Я думаю, что в ситуации, когда принята новая президентская Конституция, исполнительная власть вряд ли будет игнорировать решения Государственной Думы, которая выбрана у нас на основе этой Конституции. Могу добавить, что причина чрезмерной концентрации власти в одних руках сегодня и в том, что исполнительная власть назначается, а не избирается народом! Ведь фактически она несет ответственность не перед теми, кому должна служить, а перед теми, кто ее поставил «у руля».

- *Ставрополье - приграничный район. Это создает массу проблем, в том числе и национальных.*

- Это очень серьезный вопрос и отвечать на него следует с крайней осторожностью. Скажу так Ставропольский край должен иметь статус особого региона, так как наиболее горячие точки России и ближнего зарубежья - рядом, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Главное из них - самое тщательное соблюдение закона всеми и во всех областях. И это, кстати, тоже должно стать одной из главных забот краевой Думы!

- *Виктор Алексеевич, вы ничего не рассказали о своей семье.*

- Я женат, супруга сейчас дома с младшим сыном, ему полтора года. Старший скоро окончит школу.

- *Последний вопрос о политике: ваш первый законопроект, который вы предложите краевой Думе в случае своего избрания?*

- Это будет закон о том, как разрабатывать, принимать и исполнять нормативно-правовые акты. Причина - масса появившихся документов не только не стыкуется между собой, но и противоречит Конституции. А о том, что они сплошь и рядом не исполняются, и так известно.

- *Благодарю за интересный разговор. «Ведомости» надеются, что мы по доброй традиции будем продолжать наши встречи и сможем более подробно и с других точек зрения изложить вашу предвыборную программу.*

- Не возражаю.

Вел интервью Михаил ЦЫБУЛЬКО.

«Ставропольские губернские ведомости»
5 марта 1994 г. № 25

ПОКОНЧИТЬ С ПРОИЗВОЛОМ И БЕЗЗАКОНИЕМ - ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА КРАЕВОЙ ДУМЫ

Виктор Алексеевич Черепанов - кандидат юридических наук, генеральный директор фирмы «Вента», наш постоянный автор. Выдвинут кандидатом в краевую Думу от Ленинского района. Сегодня - очередная его встреча с избирателями.

Законы не выполняются всеми. От уважаемого Президента до обычного гражданина. Казалось, с принятием новой Конституции будет наведен порядок и восторжествует Закон. Наш Президент неоднократно заявлял о том, что Конституция - это основа всей жизни страны и никому не позволено ее нарушать.

Красивый лозунг, но не более того. Не будем критиковать самого Президента за его указы, которые почему-то противоречат Конституции. Посмотрим, что творится у нас, на родном Ставрополье.

Сказать о правовом беспределе - это значит не сказать ничего. Сегодня властные структуры сплошь и рядом принимают незаконные решения.

Несколько примеров. Первый. 20 января с.г. глава администрации края принял постановление, которым изменил ставку налога на прибыль (подробный анализ сделан нами в «Губернских ведомостях» за 19 февраля). Нарушено сразу несколько статей Конституции. Присвоены чужие полномочия. Налоги изменены задним числом. Постановление до сих пор не опубликовано в печати.

Второй пример. Говорят, администрация края утвердила программу приватизации на 1994 г. Программу, как нам с вами использовать приватизационные чеки, как можно, а как нельзя приобретать государственность. Но кто из нас читал эту программу или хотя бы видел ее? А ведь ст. 15 Конституции гласит: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Что же получается? Местные власти издают постановления, которые прямо затрагивают наши права, интересы и обязанности. А мы с вами об этом ничего не знаем. Какие правила поведения нам установили? Какие наказания предусмотрены за их нарушение? Узнаем обычно тогда, когда, в основном по незнанию, нарушаем эти строго законспирированные, а бы даже сказал, секретные инструкции.

Перечень незаконных решений можно продолжать до бесконечности. В моей юридической практике постоянно приходится сталкиваться с подобным произволом и беззаконием. Возникают элементарные вопросы: «А почему? В чем дело? Может, у нас просто не хватает грамотных юристов, чтобы подготовить законные решения?». Нет, хороших юристов у нас достаточно, в том числе и во властных структурах. На мой взгляд, все значительно проще, а может, наоборот, сложнее. Я бы выделил несколько причин.

Первое. Концентрация власти в одних руках - в исполнительных органах. Представительной власти почти не осталось. Там, где она есть, деятельность ее парализована.

Второе. Неподотчетность исполнительной власти народу. Администрация назначается сверху и не несет никакой ответственности перед нами. Как следствие - полная безнаказанность за незаконные действия.

Третье. Элементарное неуважение к закону и к нам с вами. Не думаю, что наши властители не понимают творящегося беззакония. Мне часто приходится сталкиваться с чиновниками разного уровня. Нередко приходится слышать, что я переусложняю. «Главное - это не закон. Дело делать надо. Руководить будет невозможно, если все твои законы исполнять». Обидно также, чисто по-человечески, что нас ни во что не ставят. Я не говорю уже об элементарном уважении. Логика примерно такая: «Подумаешь - закон. Как скажем, так и будет. Кто это там еще высовывается?».

Какой же выход видится из подобной ситуации? В первую очередь, бороться с каждым фактом беззакония. Мне, например, несмотря на яростное сопротивление, удалось выиграть два нашумевших судебных процесса против незаконных постановлений администрации края и краевого Совета. На деле показана возможность бороться и выигрывать у власти. Разумеется, в одиночку это сложно. Все равно, что сражаться с ветряными мельницами.

Считаю, что коренным образом ситуация может быть изменена лишь будущей краевой Думой. По новой Конституции, она обладает большими полномочиями в области земельного, жилищного, налогового, административного законодательства и других отраслях права. Если раньше все законы разрабатывались в центре, то теперь должно быть по-другому. По многим направлениям в Москве будут приниматься лишь основы законодательства. А краевая Дума

должна создавать местные законы, детально регламентирующие конкретные правоотношения с учетом специфики нашего края. Что же может сделать Дума в борьбе с беззаконием и произволом?

Во-первых, необходимо расчистить существующие завалы. Отменить все противоречащие друг другу, а также незаконные решения властей. Создать цельную систему местного законодательства. В основе должен лежать Устав края, своего рода Конституция Ставрополья. В этом важнейшем документе необходимо определить особый статус нашего региона как пограничного, со всеми вытекающими последствиями. Особым режимом переселения, проживания, прописки. И, уже исходя из этого, разработать справедливые законы, понятные каждому человеку. Законы, направленные на защиту его прав и интересов.

Во-вторых, не допускать применения ни одного нормативного акта без его официального опубликования и широкого информирования населения. Ни один правовой документ не должен вводиться задним числом.

В-третьих, любой чиновник, не выполняющий закон или применяющий незаконный нормативный акт, должен быть отстранен от должности и подвергнут значительному денежному штрафу. Скажем, сто минимальных окладов. Наиболее строгое наказание устанавливается за нарушение Конституции.

В-четвертых, необходимы незамедлительные выборы всех глав администраций. Надо разработать механизм их отчетности перед народом и порядок отзыва при ненадлежащем исполнении обязанностей.

В-пятых, все требования к нормативным актам и ответственность за их невыполнение должны быть отражены в специальном законе краевой Думы. По-видимому, он должен быть в числе первых правовых документов, принятых новым законодательным органом края. Проект такого документа я, например, готов представить.

Подытожим сказанное. Единственным органом власти, который может положить конец произволу и беззаконию, является краевая Дума. Предстоит огромная работа по расчистке правовых завалов, созданию впервые в нашей истории цельной системы местного законодательства. Эффективность этой работы будет зависеть от того, кого мы с вами выберем в эту Думу. Я считаю, что туда в первую очередь должны прийти профессионалы, разбирающиеся в праве и экономике. Только тогда мы можем рассчитывать на справедливые законы, защищающие каждого из нас. Так что слово за вами, уважаемые земляки!

«РОССИЮ СПАСЕТ ПРОВИНЦИЯ»

Виктор Алексеевич ЧЕРЕПАНОВ - кандидат юридических наук, генеральный директор фирмы «Вента», наш постоянный автор. Выдвинут кандидатом в краевую Думу от Ленинского района. Сегодня его очередная встреча с читателями.

За последние годы мы слышали много обещаний и красивых программ, которые гарантировали нам лучшую жизнь. Идет время, но жить становится хуже. Мы с вами во всем разуверились, никому и ни во что не верим. Остались отдельные оптимисты, вроде меня. Я считаю, что сделать серьезные улучшения в масштабах огромной России очень сложно. Начинать надо с регионов. Именно здесь можно сделать что-то конкретное, изменить обстановку к лучшему. «Россию спасет провинция» - этот лозунг становится все более популярным. Примеры интересных преобразований в соседней Калмыкии и Нижегородской области убеждают многих.

Как же возродить экономику края и воссоздать правильную Россию на Ставрополье? Не будем заниматься утопией, поговорим о реальных вещах.

Первое. Необходимо коренным образом изменить отношения с центром. Богатейший Ставропольский край, который кормит страну, с 1992 года находится на дотации у государства. В 1994 году потребуется 80-82 процента дотаций сверху. Позор, да и только. Мы направляем огромные денежные средства в федеральный бюджет, а потом выпрашиваем их в качестве униженной подачи. Согласно ст. 5 Конституции, во взаимоотношениях с федеральными органами все субъекты Российской Федерации между собой равноправны, но это только на бумаге. Многие республики перечисляют в федеральный бюджет значительно меньше средств. Следовательно, больше денег остается для своих граждан. Я не призываю к созданию Ставропольской республики и «параду суверенитетов». Однако уверен, что Ставрополье должно иметь больше прав в области финансов, больше полномочий распоряжаться заработанными деньгами. Давайте поговорим о конкретных предложениях.

Начнем с главного: необходимо полностью изменить принцип формирования бюджета. Сегодня он формируется сверху. Сначала федеральный, потом краевой, городской, районный. В результате Ставропольскому краю остается только то, что не распределено наверху. Жители края зарабатывают деньги, а сверху командуют, сколько отдать, а сколько оставить у себя. Все должно быть наобо-

рот. Бюджет должен формироваться снизу: от района до края и всей Федерации. Только после формирования бюджета края и на его основе мы сами определим, сколько денег отдадим чиновникам в центре. Вот тогда все станет на свои места.

Необходимо срочно заплатить селу за урожай прошлого года. Государство до сих пор не рассчиталось с краем. С учетом инфляции долг составил около 120 миллиардов рублей. Необходимо в счет долгов государства за зерно уменьшить или вообще прекратить отчисления в федеральный бюджет. Освободившимися деньгами расплатиться с крестьянами за зерно, направить их на посевную и уборочную. Аналогично строить отношения с центром по урожаю 1994 года. Необходимы поставки в федеральный фонд? Пожалуйста, но сначала заплатите селу. Не получается? Край поставляет зерно в федеральный фонд, но на эту сумму уменьшит отчисления в федеральный бюджет.

Второе. Нужно полностью изменить налоговую политику, уменьшить налоговое бремя. Необходимо четко представлять один элементарный вопрос. Бюджет формируется из налогов. Подавляющая их часть поступает от деятельности предприятий. При критическом уровне налогообложения рентабельность снижается. Предприятия либо сокращают свою деятельность, либо закрываются, либо уходят в теневую экономику. В любом случае объем налоговых платежей в бюджет сокращается. Именно так и обстоит дело сегодня.

Налоговый пресс достиг критического уровня. Налоговые поборы по многим предприятиям составляют до 90-95% полученного дохода. Рабочие месяцами не получают зарплату, все съедают платежи в бюджет. С 1 января 1994 года Указом Президента введен дополнительный федеральный налог (на 3 процента фактически увеличен налог на добавленную стоимость). Глава администрации края в свою очередь абсолютно незаконно изменил ставку налога на прибыль. Теперь она составляет 38 процентов, вместо 32-х прежних. Если многие предприятия и раньше стояли на грани банкротства вследствие непосильных налоговых платежей, то что их ожидает теперь? Работать честно стало невыгодно. В результате налоговые поступления в бюджет в январе и феврале резко сократились.

Смешно, но из этой, можно сказать, катастрофической ситуации делаются абсолютно безграмотные выводы. На днях по телевидению мы слышали глубокомысленные рассуждения чиновника из республиканской налоговой службы. Дескать, раз налоговые платежи уменьшились, значит ставка налога слишком низкая. Налоги надо увеличивать(?!). Или они ничего не понимают, или из нас

в очередной раз делают дураков. Какой выход из этой ситуации?

Во-первых, резко уменьшить налог на прибыль. Сделать его не более 25 процентов. Это позволит предприятию оставить в своем распоряжении большую часть прибыли, пустить ее в дальнейший оборот и на следующем витке получить еще большую прибыль. Элементарные подсчеты показывают, что через полтора-два года налоговые поступления превысят те, которые были при 3-процентной ставке. Да, в этот период доходная часть бюджета уменьшится. Но можно сократить расходную часть за счет необоснованных затрат (об этом несколько позже). Кроме того, нужно обратиться за помощью к серьезным предприятиям, в первую очередь, к банкам. Поддержите нас в критический момент, а через два года, когда мы встанем на ноги, вы будете полностью освобождены от налога на прибыль (в части, поступающей в местные бюджеты). Я знаю много серьезных фирм, которые пойдут на это. Если, конечно, поверят нам. Далее, у нас получится зона льготного налогообложения, так называемая оффшорная зона. Предприятия из соседних краев и областей кинутся к нам регистрировать свои фирмы, открывать филиалы.

Прекрасно. Надо создать максимально благоприятные для этого условия. Повысится приток капиталов и товаров в край, возрастет количество рабочих мест и сократится безработица. И, наконец, самое главное фирмы из других регионов понесут в наш бюджет свои 25 процентов прибыли, которых у нас раньше не было. Поэтому прогнозный срок для формирования нормального бюджета значительно уменьшится, я думаю, где-то до одного года. Во-вторых, необходимо сократить множество местных налогов, часть из которых, кстати, абсолютно незаконные. Вообще целесообразно войти в Гсдуму Федерального Собрания с предложением о введении одного-единственного налога - налога на прибыль, отменив множество других. Часть налогов, конечно, придется оставить - земельный, экологический и т.п. И пусть финансовые органы сами распределяют (на основе бюджета, разумеется) налоговые платежи: на содержание дорог, жилищного фонда, на бюджетные отрасли и т.п.

К тому же нужны налоговые льготы по наиболее важным направлениям развития производства в крае. Делать это открыто, гласно, на конкурсной основе. Снять все налоговые ограничения на благотворительную помощь. Наверное, большинство наших читателей с этим просто не знакомы. Рассказываю. Чтобы моей фирме, например, оказать благотворительную помощь пенсионерам, малоимущим, военнослужащим, надо заплатить государству за это 38 процентов налога на прибыль. Заплатить за то, что ты помогаешь

слабым и обездоленным. Полный абсурд! И после этого мы удивляемся, что коммерческие структуры почти не помогают малоимущим. Удивляться надо тому, что при нашем шизофреническом законодательстве они еще оказывают какую-то помощь.

Обязательно нужно снять все ограничения на ввоз товаров из-за рубежа. Посмотрим правде в глаза. Сегодня мы в основном живем на ввозимых товарах. Наш производитель не встал на ноги, кстати, и-за непосильных налогов. С 15 марта с.г. установлены таможенные пошлины на многие ввозимые товары: молочные продукты - 15 процентов, мясные - 25 процентов, сахар - 20 процентов, видеотехника - 25 процентов. Объясняется это, на первый взгляд, разумными доводами - защитой собственного производителя. Глупости. Первыми пострадают мы с вами. Цены на импортные товары резко возрастут, они станут недоступными для многих из нас. Отечественных товаров нет. Тут же подтянутся цены и на них. Вот вам новый виток инфляции, падение жизненного уровня. Зато чиновники из центра искусственно наполняют бюджет, который тут же разлетится, так как придется повышать зарплату.

Третье. Надо поставить под жесткий контроль формирование и исполнение краевого бюджета. В любом государстве нужны грамотные профессиональные чиновники. Но не в таком же количестве! Посмотрим на наш «Белый дом». Раньше там помещались крайком, крайисполком и комсомол. Сейчас фактически одна краевая администрация, а места-то не хватает. Не хватает и персональных автомобилей. Вот где наши с вами денежки! Освободившиеся от сокращения средства направить на помощь слабым и обездоленным, на сохранение нормального бюджета в период становления экономики в крае.

Четвертое. Добиться особого статуса Ставрополя как приграничного края, с особым порядком переселения, проживания, пользования землей. Не допустить распродажи нашей земли.

Разумеется, это лишь основные мысли, своего рода скелет возможных преобразований. Но эти мысли простые, конкретные, на мой взгляд, понятны каждому. Все они реальные, осуществимые нашей будущей краевой Думой. Разумеется, если в Думу будут выбраны разумные, грамотные профессионалы, разбирающиеся в экономике и праве, желающие что-то изменить к лучшему.

Сейчас идет жесткая борьба, борьба за власть, борьба за новые кормушки. Давайте называть все своими именами. Почти по каждому округу выдвинуты ставленники администрации, которая хочет иметь карманную Думу. Используются различные способы, и административные, и финансовые, чтобы выбить независимых кан-

дидатов. Я не призываю голосовать именно за меня. Я призываю вас голосовать за грамотных порядочных людей, профессионалов. Такие есть по каждому избирательному округу.

«Ставропольские губернские ведомости»
19 марта 1994 г., № 30

**Независимый кандидат в краевую Думу
от Ленинского района
ВИКТОР ЧЕРЕПАНОВ**

Виктор Алексеевич Черепанов, 1948 года рождения. Закончил два факультета МГУ - психологический и юридический, работал в Институте социологических исследований АН СССР. Кандидат юридических наук, автор 40 научных работ, в том числе 6 книг. Отслужил действительную военную службу, работал в органах внутренних дел на научной и педагогической работе. Создал Ставропольские высшие курсы МВД, организовал их работу. Оказался неугоден местным партийным властям (была своя точка зрения, независимость в поступках и действиях). В результате - отстранение от должности, увольнение из органов внутренних дел. После этого работал в городской налоговой инспекции юристом. В 1991 г. создал юридическую фирму, является ее генеральным директором. Получил достаточную известность как грамотный юрист, выиграл несколько крупных судебных процессов, в том числе против властных структур.

Уважаемые земляки!

Каждый день мы сталкиваемся с произволом и беззаконием властей. Власти не уважают Закон, не уважают нас Вами. Наши проблемы им не нужны, они не могут и не хотят навести элементарный порядок.

Необходимы грамотные юристы, которые защитят от чиновничьего беспредела, помогут в трудной житейской ситуации. Среди нас есть такие - энергичные, толковые, порядочные. Один из них - профессиональный юрист Виктор Черепанов. 45 лет, кандидат юридических наук, большой опыт организаторской работы.

На деле показал свой профессионализм и непримиримость к беззаконию. Давайте вспомним незаконное постановление главы администрации края об ограничении уровня рентабельности для торговых предприятий. Когда розничной торговле с миллиона обо-

рота оставляли 54 тысячи рублей чистой прибыли, а оптовой - 21 тысячу(?!). Остальное надо было отдать в бюджет. Кто тогда выступил против беззакония? Один Черепанов. Больше никто. А незаконное постановление краевого Совета? Задним числом введено три местных налога. И опять же только он подал иск к налоговой службе.

Несмотря на яростное сопротивление властей, дойдя до Высшего арбитражного суда России, выиграл эти судебные процессы. Впервые были отменены незаконные решения администрации края и краевого Совета. Восстановлена поправная справедливость, на деле показана возможность бороться и выигрывать у властей.

А недавнее постановление главы администрации края? Изменена ставка налога на прибыль. Теперь она составляет 38% вместо 32-х прежних. Грубо нарушена Конституция. Постановление абсолютно незаконно. Наносится серьезный удар по экономике края. Если многие предприятия и раньше стояли на грани банкротства из-за непосильных налоговых поборов, то что их ожидает теперь? И опять этот неугомонный Черепанов бросает вызов краевой власти и обвиняет ее в нарушении Конституции.

Мы понимаем, что он борется за нас, за всех, отстаивает наши права и интересы. Грамотный юрист, боец по натуре, непримиримый к произволу и беззаконию. Именно такие нужны в краевой Думе.

Идет жесткая предвыборная борьба. По каждому избирательному округу выдвинуты ставленники исполнительной власти, которая хочет иметь карманную Думу. Им не нужен Черепанов, он им неудобен. Будет задавать нескромные вопросы, требовать сокращения расходов на чиновничий аппарат, вытаскивать на свет божий незаконную приватизацию.

Но он нужен нам! Он будет отстаивать наши интересы, бороться с произволом и беззаконием. Давайте поддержим его и попробуем выиграть, несмотря на противодействие властей и попытки протаскать своих ставленников. А если мы выиграем, это будет наша общая победа. Мы поймем, что что-то можем. Мы просто зауважем себя. Попробуем хоть раз выбрать лучших!

ЧЕРКАШИН А.Н.

-директор Ставропольской техно-коммерческой фирмы «Ригонда».

РУССКИХ Г.С.

- президент Ставропольской акционерной авиакомпании.

КОЛОМИЕЦ В.Л.

- директор Ставропольского кооперативного техникума.

КАЛАШНИКОВ В.М.

- президент Северо-Кавказской универсальной биржи.

ОГАНЯН С.В.

- генеральный директор акционерного общества «Станция технического обслуживания автомобилей».

ЛОГАЧЕВ В.Ф.

- директор акционерного общества «Текстиль».

ЕМЦОВ А.А.

- главный редактор газеты «Ставропольские губернские ведомости».

ТРАСПОВ А.М.

- депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации.

**БОЕВЫЕ ДРУЗЬЯ!
БРАТЬЯ «АФГАНЦЫ»!**

Мы прошли трудными дорогами Афганистана. Наша братская дружба не раз выручала в самые трудные минуты. И в гражданской жизни мы стараемся быть вместе, помогая каждому из нас. У нас много проблем и нерешенных вопросов. Но еще больше друзей, которые не один раз поддерживали нас. Один из них - профессиональный юрист Виктор Черепанов. Еще в самом начале афганского движения он приходил к нам на помощь, своими грамотными советами помогал выходить из трудных ситуаций.

Он - наш человек, он - наш товарищ и друг! Сейчас ему нужны наши помощь и поддержка. В жесткой конкурентной борьбе он выдвинут независимым кандидатом в краевую Думу от Ленинского района.

Виктор Черепанов - порядочный, грамотный профессионал. Он знает наши проблемы и готов их решать. Поможет же и мы ему, друзья! Отдадим наши голоса, голоса наших родных и близких за нашего кандидата - Виктора Черепанова!

Председатель Ленинского Союза
ветеранов Афганистана
М.А.БУКСАЕВ

Член правления городского Союза
ветеранов Афганистана
В.А.БОЛЬШОВ

«Комсомольская правда - Экстра»
26 марта 1994 г., № 5

III. СОЗДАВАЯ ЗАКОНЫ

Улеглись предвыборные страсти, поутихли радостные эмоции. Надо было заниматься делом. Начинать реальную работу по созданию системы краевых законов. Конечно, хорошо быть первым. Не мешают прошлые ошибки, впереди - непаханое поле. Делай, как хочешь. Но, с другой стороны, нет и опыта предшественников. Ведь никто и никогда ранее не писал краевых законов. Такое право впервые было предоставлено регионам новой Конституцией. И что с ним делать, с этим правом, толком не знал никто.

Ну ничего, потихоньку начали. В Думе собрались грамотные люди, профессионалы, каждый со своим опытом и взглядами на жизнь. Начали с небольших, но нужных вопросов. Определили сначала, как разрабатывать и принимать эти самые законы, как их опубликовывать, и когда они вступают в силу.

Дальше - больше. Замахнулись на Устав (Основной Закон) Ставропольского края. Задействовали научные силы, специалистов исполнительной и законодательной власти. И всем миром создали своего рода Конституцию Ставрополя. Причем неплохую. За три с половиной года краевая Дума приняла более ста законов и постановлений и считается одним из наиболее работоспособных законодательных органов в стране.

Законопроект, как правило, - это коллективный труд всех депутатов, всей краевой Думы. Мне как юристу и члену комитета по законодательству приходилось участвовать в подготовке многих законов. Разумеется, это участие было различным: то большим, то меньшим. Непосредственно «авторских» законов, где являлся основным разработчиком, всего лишь пять. Но это именно те, о которых говорилось в предвыборной программе.

Во-первых, законы, которые определили порядок вступления в силу самих законов и ответственность за их неисполнение. Создана юридическая база для предупреждения произвола чиновников. Установлено, что нормативные акты вступают в силу только после официального опубликования и обратной силы иметь не могут (разумеется, если ухудшают положение гражданина или предприятия). Введена финансовая ответственность чиновников за невыполнение краевых законов.

Во-вторых, блок законов о налоговой политике в Ставропольском крае, которые подробно освещаются в следующем разделе книги.

«КРАЕВАЯ ДУМА ДОЛЖНА НАЧАТЬ С СЕБЯ»
так считает гость редакции, депутат Виктор ЧЕРЕПАНОВ

Дорогие мои избиратели! Дорогие мои друзья! Я хочу вы- сказать вам слова глубокой благодарности и признательности за то, что вы поддержали меня в этой трудной предвыборной борьбе. Мы победили, победили весьма убедительно - на 39-ти из 43-х избирательных участков... Мои слова благодарности - прежде всего вам, глубоко уважаемые мной пенсионеры: огромное спасибо за то, что поверили в меня и поддержали, без вас бы не было этой победы. На 20-ти избирательных участках у меня были наблюдатели - пенсионеры, которые не позволили допустить какой-нибудь подтасовки.

Я хочу высказать искренние слова благодарности военнослужащим, и в первую очередь - десантникам, без которых тоже не было бы победы...

Выборы закончены. Но наша совместная общественная жизнь продолжается. Я всегда с вами, мои избиратели, всегда готов помочь, в чем смогу. Приходите, звоните. Я буду принимать каждый день по адресу: город Ставрополь, улица Краснофлотская, 32, тел. 2-43-32, с 17 до 19 часов. Звоните, записывайтесь на конкретное время, приходите... Будем работать.

- Виктор Алексеевич, радость победы проходит быстро, и наваливаются проблемы, которые предстоит решать в Думе. Вы их уже представляете?

- Да, конечно. На первых же заседаниях необходимо определиться с регламентом работы Думы. Нужно разработать Положение о Госдуме края. У нас есть маленькое, усеченное Положение, которое готовил краевой Совет. Мы начнем работать на его основе, но потом многие вопросы нужно конкретизировать, расширять. И положение об организации ее работы - в том числе...

- А что конкретно вас не удовлетворяет?

- Первый вопрос возникает о порядке работы депутатов на постоянной основе. Согласно Указу Президента, не более 2/5, т.е. не более 10 человек могут работать на постоянной основе. У меня возникают опасения, что мы можем и десяти человек не набрать. Если посмотреть список вновь избранных депутатов, то увидим, что среди них девять человек - представители структур исполнительной власти. Девять из двадцати пяти... Они ведь могут не согласиться переходить в Думу на какую-то призрачную должность, теряя реальную власть в своем районе.

Но по главам администраций вообще очень много неясностей. Что я имею в виду? В упомянутом Указе Президента ни слова не говорится о возможности совмещения думской деятельности представителями исполнительной власти. Он установил, что в Госдуме Федерального Собрания могут работать члены правительства, но по регионам такого ведь не было. А в статьях 10 и 11 ныне действующей Конституции Российской Федерации прямо устанавливается разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. И эти власти должны быть разделены между собой. То есть глава администрации не может быть депутатом по той причине, что он совмещает исполнительную и законодательную власть в одном лице. Иначе получается, что исполнительная власть для себя разрабатывает законы и контролирует сама себя. Это, конечно, абсурд.

- Но ведь главы уже в Думе! И представьте, что они оставят свои посты - это же кризис исполнительной власти! Ведь в Думу попали не худшие руководители городов и районов.

- Да одни из лучших, раз их выбрал народ! Конечно, глава администрации, как любой гражданин, имеет право быть избранным. Или должен оставить свою должность во имя депутатских обязанностей. Он может работать в Думе на постоянной основе или совмещать депутатство с каким-то другим родом деятельности. Но пребывать в структурах исполнительной власти он не может.

- Было бы разумнее, наверно, главам администраций или их замам сделать свой выбор еще до завершения выборов, например, сняв свои кандидатуры. Если подобных шагов предпринято не было, значит, расчет сделан совсем на другое... Трудно представить цивилизованный выход из проблемы.

- Знаете, я выбирался в Думу под лозунгом «Покончить с произволом и беззаконием». И не собираюсь забывать об этом, как только меня выберали. Я буду ставить этот вопрос - очень неприятный для исполнительной власти, который, смею предположить, может взорвать всю Думу. Не сделать этого нельзя! Законодательный орган не может начинать свою работу с нарушения Основного Закона!

- Но кто же рассудит этот конфликт?

- Механизма здесь три. Первый - правомочие названных членов Думы может опротестовать прокурор края. Но он никогда этого не сделает, ссылаясь на компетенцию Конституционного суда. Хотя в обязанности прокуратуры входит надзор за соблюдением федеральных законов. Второй путь - обращение в Государственную Думу Федерального Собрания. Но вряд ли у нее найдется время заняться исключительно нашей проблемой. Наконец, третий вариант - обращаться в Конституционный суд...

Еще раз хочу подчеркнуть: раз уж избиратели мне доверили отстаивать их право жить в соответствии с Конституцией, то я этого вопроса так не оставлю.

- Но ведь Конституционный суд России фактически только продекларирован в Конституции, а реально Россия не имеет ни Закона о Конституционном суде, ни даже утвержденного Государственной Думой председателя. Так что, Виктор Алексеевич, выходит, что ни один из названных механизмов восстановления законного положения вещей в нашей краевой Думе неприемлем, и она с первого же дня стоит перед выбором...

- Именно так. Но, может быть, сама Дума и должна показать в этом плане пример конструктивного решения?

Давайте на эту тему порассуждаем. К ее компетенции относится административное законодательство. И она может одним из первых своих документов принять на основе Административного кодекса закон об ответственности чиновников за невыполнение законов и установить персональную ответственность за нарушение Конституции. Сейчас у субъектов Федерации есть такое право - вводить свои статьи, дополняющие республиканское законодательство.

Если такую статью краевая Дума примет, то уважаемые главы администраций окажутся перед выбором: либо добровольно покидать свои должности, либо подвергаться административной ответственности... Правда, здесь встанут проблемы депутатской неприкосновенности в уголовном, административном отношении, которые, кстати, тоже не разработаны. Так что вопросов очень много. И мы с самого начала должны избирателям показать, что начинаем с себя, не допуская нарушения законов. Иначе грош нам цена.

- Кстати, не повторится ли при этом торг по привилегиям и благам, подобный тому, что мы наблюдали в Госдуме Федеральной?

- В состав краевой Думы вошли достаточно зрелые люди, которые уже что-то имеют, и - на мой взгляд - пришли не за дополнительными благами. Тем не менее нам предстоит определиться с первых же дней, кто будет работать на постоянной основе, установить разумные оклады, а персональный автомобиль выделить вообще одному только председателю Думы - край большой, транспорт нужен не только для экономии времени первого лица края, но и, если хотите, для укрепления статуса представительной власти вообще. Остальные, думаю, могут без персонального авто обойтись. Я уверен, что депутаты крайдумы должны публиковать декларации о своих доходах, чтобы любой избиратель знал, на что мы

живем. Нельзя не сказать и о таком вроде бы малозначимом вопросе: какая власть владеет помещением, кто кого обеспечивает канцтоварами, бензином и так далее - в имуществе мы тоже должны разобраться цивилизованным образом. На основе существующих федеральных законов и общих принципов необходимо выработать свой, ставропольский порядок взаимоотношений между структурами власти, который может быть отличным от порядка любых других территорий. Его положения должны быть заложены в Уставе края; тем более что проект такого Устава уже готов. Насколько я знаю, над ним много работали, он уже скорректирован с учетом новой Конституции и его нужно срочно принимать, ибо полномочия, предоставленные сегодня субъектам федерации, должны сполна использоваться во благо края.

- Вы называете совершенно новые сферы деятельности представительного органа. Как мы помним, прежний Верховный Совет, местные депутатские собрания в основном давали оценки политической ситуации, все более и более входя в конфронтацию с исполнительными структурами. У нас не получится ли то же самое?

- Я не думаю, что начинать нужно с конфликта с исполнительной властью. У нас же разные функции! А если возникают разногласия, то не устраивать свары и драки, а, как говорится, действовать цивилизованно, и главное - выдерживать закон. Но тем не менее я не могу не сказать о том, что наша исполнительная власть относится с неуважением, более того - с пренебрежением к закону. Масса тому примеров в осуществлении налоговой политики.

Избиратели знают, что еще до начала предвыборной кампании мне пришлось выступить с резкой критикой постановления губернатора края об изменении ставки налогов. Открытое письмо группы предпринимателей главе краевой администрации, прокурору края и начальнику налоговой инспекции вызвало бурю негодования чиновничества. А говорилось в нем о том, что губернатор нарушил сразу несколько статей Конституции: во-первых, изменение налоговых ставок - это не его полномочия, а малого Совета; во-вторых, он изменил ставки задним числом; в-третьих, постановление не было опубликовано, а статья 15 Конституции гласит, что любые нормативно-правовые акты, затрагивающие права, интересы и обязанности граждан, не применяются, если они не опубликованы официально. До сих пор мы не получили ответа на наше обращение ни от одного адресата, и никаких действий по устранению беззакония административными органами не предпринято - по крайней мере, о них никто из заинтересованных лиц не знает. А таких в крае -

тысячи! Что из этого следует? Нас всех просто не уважают. На нас чихать хотели! Поэтому вопрос восстановления законности и порядка носит не столько экономический характер, но - правовой, этический, наконец. И одним из первых актов краевой Думы должен быть акт отмены незаконных постановлений исполнительной власти.

Далее - нужно наводить порядок во всей системе местных налогов: пересмотреть все вопросы с налогами на прибыль, с НДС. Нужен закон о налоговой политике в Ставропольском крае - разумеется, в рамках компетенции Госдумы края: т.е. в первую очередь, по платежам в краевой бюджет.

Это большая работа, ожидаю - неблагодарная и весьма напряженная по вектору исполнительной власти. Но ее нужно проделать, иначе зачем было бы браться? Кстати, замечу, что никогда не было нормальных отношений между законодательной и исполнительной властью в нашей стране. Но они могут быть конструктивными, если обе ветви будут к этому стремиться.

«Ставропольские губернские ведомости»
2 апреля 1994 г., № 35

ВИКТОР ЧЕРЕПАНОВ:
«НАШИ РЕШЕНИЯ НЕ ДОЛЖНЫ
ПРОТИВОРЕЧИТЬ ЗАКОНУ»

- Виктор Алексеевич, вы в составе комитета по законодательству принимали непосредственное участие в подготовке законопроектов и других документов, представленных на внеочередное заседание краевой Думы. Вы удовлетворены результатом?

- Сегодняшнее заседание Государственной Думы, можно сказать, историческое. Мы знаем, что Ставрополье захлестнул поток иммигрантов со всего бывшего Советского Союза, и прежде всего из республик Закавказья, - нерегулируемый, несанкционированный; по этой причине обострилась криминогенная обстановка, резко возрос уровень преступности. Суть, основная идея сделанного - защитить права жителей Ставрополья. Ими признаются все, кто проживал здесь на момент вступления в силу этого закона, а все остальные должны пройти регистрацию и могут получить статус только через семилетний период натурализации. Те граждане, которые не являются жителями Ставропольского края, не могут приобретать в собственность жилые и нежилые помещения, земельные участки и участвовать в приватизации.

- На заседании высказывались сомнения, дескать, этот закон будет нарушать права и свободы не жителей Ставропольского края...

- Я хочу отметить, что этот закон полностью соответствует Конституции Российской Федерации. Мы просто забываем иногда, что Ставропольский край - это самостоятельное государственное образование и в его полномочия входит решение вопросов, связанных с особенностями землепользования, приватизацией краевой собственности. Все это полностью находится в компетенции Государственной Думы Ставропольского края.

- Какими правами будут пользоваться полноправные жители Ставропольского края?

- Всеми правами, гарантированными Российской Конституцией, федеральными законами. Для других же будет установлен четко санкционированный порядок проживания или временного пребывания на территории края. Круг лиц, которым предоставляется право на постоянное проживание, будет очень узким: лица, подвергшиеся политическим репрессиям, если они раньше проживали на территории Ставропольского края; военнослужащие, которые призывались с этой территории, и еще некоторые категории. То есть край фактически будет закрыт для тех лиц, которые не имеют корней на Ставрополье. Установлена жесткая квота - 0,5 процента от общего числа проживающих для Кавказских Минеральных Вод, городов краевого и районного подчинения. Это хорошая доля процента, за рубежом она значительно ниже - 0,3-0,2 процента. Более того, даже те лица, которые получили разрешение на постоянное проживание, должны заплатить за это разрешение определенную сумму. Беженцы и вынужденные переселенцы также ограничены в возможности беспрепятственно расселяться по территории края. Разрешение на постоянное проживание на Кавминводах и в краевом центре они не получают, для них будут определены населенные пункты, которые будут соответствующим образом корректироваться.

- Кто вправе принимать решения, регулирующие миграционный поток? На заседании Думы некоторые главы администраций претендовали на свое единоличное распоряжение этими вопросами.

- Выдача разрешения на постоянное местожительство и временное проживание будет осуществляться специальными комиссиями, которые возглавят главы администраций. Но они будут строго регламентированы установленными квотами. Кроме того, закон предусматривает строгие санкции за нарушение закона. Если глава администрации незаконно даст разрешение на постоянное или временное проживание или нотариальная контора регистрирует сделку на продажу дома, или комитет по имуществу допустит к покупке недвижимости не жителя Ставропольского края, то им автоматически грозят освобождение от должности плюс дополнительно штраф от 50 до 100 минимальных окладов. Я понимаю, что это не очень крупная сумма, но страшнее потерять должность...

- Виктор Алексеевич, принятие закона о миграции и натурализации населения показало присутствующим, что в Думе сегодня сталкиваются разные политические, экономические интересы, заметны и лоббирующие группы. Или это ошибочное мнение?

- Да, вы правы, уже сейчас заметно давление на Думу. Пошел громадный поток просьб и требований о льготном налогообложении. Хотя до принятия краевого бюджета никаких вопросов о налоговых льготах мы просто не имеем права рассматривать. К тому же, согласно ст. 10 Закона «Об основах налоговой системы», запрещено предоставление налоговых льгот индивидуального характера, т.е. нельзя дать налоговую льготу только одному предприятю, а не группе или всей отрасли. Почему такой запрет содержится в законе? Чтобы не было злоупотреблений - и чтобы какое-то предприятие не получало преимуществ по отношению к другим участникам товарного рынка. Об этом же говорит и ст.7 Закона Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности». Много предложений подобного характера Дума отклонила, но вот на этом заседании было принято абсолютно незаконное, на мой взгляд, решение о предоставлении налоговых льгот акционерному обществу «Ставропольинтур». Хочу сказать, что комитет по законодательству, в состав которого я вхожу, единогласно принял заключение, в котором отмечены незаконность претензий «Ставропольинтура» и экономическая нецелесообразность этой льготы. А ходатайствовали об освобождении от налога на прибыль и налога на имущество. Я предлагал определиться соответствующим образом в целом по предприятиям, работающим в области международного туризма, - это было бы законно. Но, видимо, только «Ставропольинтур» находится в привилегированном положении. Именно за него ходатайствовал глава администрации Ставропольского края Кузнецов перед Госдумой края. Уже по одному этому признаку, что льгота носит индивидуальный характер, предоставление ее «Ставропольинтуру» совершенно незаконно. Что же касается экономической целесообразности, то мы даже не видели расчетов того, сколько будет выпадающих доходов из краевого бюджета, т.е. сколько денег недополучат образование, медицина, культура.

И еще. Мне всегда неприятно, когда нас пытаются представить людьми, не разбирающимися в экономических, юридических вопросах. Ведь если организация освобождена от налога на прибыль, она не платит налогов на превышение заработной платы над шестикратным минимальным размером оплаты труда. На мой взгляд, именно здесь зарыта собака. Все доходы можно элементарно пустить на заработную плату, а от налогов на всякие превышения предприятие освобождено. Вот где может корениться суть проблемы. Это, конечно, только мое предположение, но оно придет на ум всякому, кто хоть мало-мальски разбирается в сути вопроса.

- Как известно избирателям, «Ставропольинтур» пытался провести свой вопрос на прошлом заседании Думы и получил отказ. Почему же сегодня депутаты удовлетворили требование «туристов»?

- На депутатов было оказано элементарное жесткое давление, практически с каждым говорили индивидуально, на самом же заседании обсуждения почти не было. Из 22 присутствующих против предоставления индивидуальных налоговых льгот проголосовали только 8 человек, из них 6 - члены комитета по законности - весь комитет. Я понимаю: «Ставропольинтур» - это прием высококих гостей, зарубежные поездки... Но почему мы должны думать о приоритете этой организации, в то время как работники бюджетной сферы имеют мизерную зарплату, да и то получают ее нерегулярно? Теперь краевой бюджет недополучит еще больше средств. Поэтому с экономической точки зрения это абсолютно нецелесообразное решение. Депутаты многие очень возмущены, намерены обращаться в прокуратуру с требованием опротестовать это решение Думы. Дело, в конце концов, не в деньгах, а в принципе: применен старый, испытанный метод - предоставление льгот одним в ущерб другим. И я подумываю о том, чтобы подать в суд о признании недействительным этого решения - я как депутат имею право обратиться с иском. Я возмущен как депутат, как юрист и как гражданин.

- А надо ли доводить дело до вмешательства судебных органов? Ведь на заседании Думы присутствовал представитель краевой прокуратуры, и его корректное напоминание депутатам о нарушении ими закона, последуй оно перед голосованием, могло бы предотвратить полученный результат...

- От представителя прокуратуры - зам.прокурора края господина Овсянникова - никакой реакции не было. Не знаю, будет ли проявлена инициатива со стороны прокуратуры в дальнейшем.

Был и еще один момент, который возмутил меня как депутата, как гражданина. Накануне заседания, 6 июля, я случайно наткнулся на постановление, подписанное председателем Госдумы края, об акционировании государственной доли имущества акционерного общества «Элегант», т.е. 24,5 процента государственной доли имущества отдается на закрытый аукцион предприятиям бытового обслуживания. Что такое «Элегант»? Это комплекс у Нижнего рынка, известный под названием «Универбыт», весьма привлекательный для желающих войти в долю собственности бытового обслуживания. Может быть, подобное решение экономически целесообразно. Но дело не в этом. Обнаруженный мною документ был уже подписан главой Думы, заверен печатью и, более того, зарегистрирован 23 июня - днем проведения предыдущего заседания Думы, хотя на самом деле он там не обсуж-

дался! 5 июля я говорил с сотрудниками аппарата Думы о проблемах «Элеганта», но у меня сложилось представление, что вопрос только готовится к обсуждению на Думе. А в ст. 17 Регламента Государственной Думы сказано, что все решения принимаются только на заседании. Это что же за подпольная деятельность? Нарушено мое право депутата участвовать в рассмотрении вопроса. Ну давайте мы все уйдем, пусть сидит одно руководство и от нашего имени подписывает любые постановления краевой Думы. Если с нами не считаются, если в нас не видят тех людей, которые могут принимать участие в рассмотрении важнейших вопросов, то давайте распустим Думу!

Когда я поднял эту проблему на заседании, ее фактически смазали. Я понимаю, что депутаты устали, но руководство дало понять, что так нужно. Но, извините, подобные формулировки - из далекого прошлого. И вновь я вынужден сказать своим избирателям, интересы которых затрагивает данное решение: оспаривайте свои права в суде, потому что санкционированный от лица Думы документ незаконен.

- Виктор Алексеевич, только и остается воскликнуть вслед за поэтом: «Как мало пройдено дорог, как много сделано ошибок!» - ведь это лишь одно заседание Думы. Вообще, нам бы хотелось представить своим читателям более пространственный отчет депутата Черепанова о его деятельности в краевой Думе - это мы обещали своим читателям, а вашим избирателям, к тому же Госдума отметила свои первые сто дней правления, в течение которых нарабатывался ее стиль, определялся характер. Пора поговорить об этом серьезно.

- Я согласен дать интервью «Ведомостям» в ближайшее время.

«Ставропольские губернские ведомости»
9 июля 1994 г., № 74

ПОКОНЧИТЬ С ПРОИЗВОЛОМ И БЕЗЗАКОНИЕМ

Комментарий к Закону Ставропольского края «Об административной ответственности должностных лиц за невыполнение законов и других правовых актов Ставропольского края»

Новый закон комментирует его разработчик депутат Государственной Думы Ставропольского края Виктор Алексеевич ЧЕРЕПАНОВ.

История документа довольно интересна и отражает изменения, которые произошли в политической жизни края. Необходимость его

принятия очевидна. Об этом говорили многие. Разработка документа была одним из ключевых моментов и в моей предвыборной программе.

Можно создать справедливые законы, понятные каждому человеку, защищающие его права и обязанности. Но если нет ответственности за их неисполнение, вряд ли установленные правила будут добровольно исполняться чиновниками. Таково уж наше правосознание. Любая правовая норма без санкции мертва и является пустой декларацией.

Именно отсутствие подобного закона нередко порождало произвол властей, игнорирование чиновником многих неплохих нормативных актов. Даже за нарушение Устава, который является Основным Законом Ставропольского края, не было никакой ответственности.

Аналогичный законопроект уже принимался краевой Думой еще в июне 1995 года, однако так и не был подписан администрацией края. Почему же так произошло? Во-первых, по чисто юридическим причинам: из-за разного понимания полномочий края в области административного права. Считалось, что принятие документа изменяет и дополняет федеральное законодательство и тем самым выходит за пределы нашей компетенции. Не буду утомлять читателя юридическими размышлениями. Обоснованность депутатского подхода подтвердило широко известное постановление Конституционного суда РФ по делу о проверке конституционности Закона Удмуртии «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике».

Во-вторых, всегда присутствовал, хотя никогда не декларировался, и политический аспект вопроса. Неизвестно, что было главным при этом: право или политика. Принятый закон предоставлял возможность депутатам инициировать административную ответственность должностного лица любого уровня исполнительной власти вплоть до главы краевой администрации. Кто же пойдет на это и занесет топор над собственной головой?

Однако времена меняются, и недавно избранный губернатор легко и просто подписал столь долгожданный закон, вторично принятый Думой. Пожалуй, самый важный закон после Устава Ставропольского края. В руках депутатского корпуса появился мощный инструмент борьбы с произволом и беззаконием. Если раньше на депутатские обращения нередко следовали отписки, то сейчас ситуация изменилась коренным образом. Чиновник любого ранга и уровня - местного самоуправления, федеральной или краевой власти - должен четко понимать, что за невыполнение краевых законов он может быть подвергнут значительному денежному штрафу, причем из собственного кармана. И все встает на свои места. Чинов-

нику становится невыгодно не исполнять законы, ему проще их любить и соблюдать. Кстати, и губернатор, и Правительство края также получили этот инструмент воздействия на непокорных глав местного самоуправления, выбранных в городах и районах.

Как воспользуются новым законом обе ветви краевой власти? Для удовлетворения своих политических амбиций и достижения успехов в грядущей предвыборной борьбе? Или в наших с вами интересах? Будем надеяться на лучшее.

«Ставропольская правда»
17 апреля 1997 г. № 73

IV. ОЖИВИТЬ ЭКОНОМИКУ КРАЯ

Оживить экономику края, сдвинуть производство с мертвой точки без изменения налоговой системы практически невозможно. В ситуации полного бездействия федеральных властей единственным выходом оставалась разработка собственной налоговой политики. Разумеется, в рамках Конституции и других федеральных законов.

В результате трудной и кропотливой работы подготовлен и принят ряд важных нормативных документов, определяющих налоговую политику в регионе. К их числу относятся краевые Законы «О налоговой политике в Ставропольском крае» и «О порядке размещения на территории Ставропольского края обособленных подразделений юридических лиц», постановления краевой Думы «О нарушениях налогового законодательства предприятиями, зарегистрированными в зоне экономического благоприятствования «Ингушетия» и «О критическом состоянии виноградарско-винодельческой отрасли в Ставропольском крае».

Принятые меры вкратце сводятся к следующему. Во-первых, путем налоговых послаблений стимулируется развитие промышленного и сельскохозяйственного производства. Во-вторых, пресекается перекачивание в другие регионы налогов, собираемых на нашей территории. В-третьих, приостанавливаются незаконные налоговые решения федеральных властей, ведущие к развалу важнейших отраслей экономики края.

Являясь одним из разработчиков региональной налоговой политики, взял на себя смелость прокомментировать основные ее положения в прессе.

В ПОДАРОК - СЕТЬ ДЛЯ ЛОВЛИ... ДЕНЕГ

Вчера исполнился ровно год, как к своим обязанностям приступили 25 депутатов Государственной Думы Ставропольского края. За это время сформировался весьма дееспособный орган представительной власти, который не только не «лег под власть» исполнительную, но и успел широко заявить о себе. Не считая десятков различных постановлений, принято семнадцать законов, среди которых на первом месте по значимости Устав края (Основной Закон).

Хотя Думе первого созыва предстоит работать еще год, кажется, не рано вспомнить об отдельных предвыборных обещаниях депутатов. В программе многих из них были вопросы, связанные с защитой, отстаиванием интересов предпринимателей от промышленности и сельского хозяйства, производителей, которых волновала проблема ужесточения налогового пресса, достигшего критического уровня.

Что же в этом плане получили производители? Закон «О налоговой политике в Ставропольском крае», принятый Думой в ноябре прошлого года и, безусловно, являющийся ярким и заметным достижением наших парламентариев. Видимо, заинтересованные ставропольцы успели оценить то обстоятельство, что впервые основной целью налоговой политики провозглашено стимулирование развития экономики в крае и лишь на этой основе - формирование бездефицитного бюджета. Логично. Нельзя в азартной лихорадке с утра до вечера доить корову, составляя радужные планы на весь год, но абсолютно забывая о том, что некормленная и неухоженная скотина может запросто протянуть ноги.

Другой важный момент, Дума определила принципы целевого льготного налогообложения, наложив запрет на льготы, даваемые «просто так», чтобы поддержать то или иное предприятие. Понятно, что по принципу «просто так» часто благодетельствован мог быть объект, который хорош лишь тем, что его руководитель вхож в кабинеты власти.

Изменилась ли ситуация с начала 1995 года? Меняется. И несомненным является тот факт, что не только директорский корпус, стоящий во главе крупных заводов, но и предпринимательские структуры мелкого и среднего уровня, крестьяне, медики и др. проявляют все больший интерес к Закону «О налоговой политике...», примеряя его положения к собственной деятельности. Правда, достоверно и тех, кто относится к документу с заметной долей скепсиса и недоверия, кто-то, наверно, и вовсе не знает о его существовании или просто «что-то слы-

шал». К сожалению, у нас пока многие - даже после ряда рыночных потрясений - продолжают жить по принципу «Разжуй и положи мне в рот». Ожидание манны небесной - это в крови у россиян, как и знаменитое «авось». Вот если бы давали живые деньги... Тогда от желающих не было бы отбоя в кабинете председателя контрольно-счетной палаты ГДСК Виктора Черепанова, под чьим руководством и был «сотворен» Закон «О налоговой политике...».

Впрочем, Черепанов денег не дает, но утверждает, что их нетрудно «сделать», используя вышеназванный документ. Об этом Виктор Алексеевич и беседует с корреспондентом «Ведомостей».

- Действительно, вопрос ослабления налогового пресса для производителей был одним из главных, на которых строились как моя предвыборная программа, так и программы многих других депутатов, прекрасно видящих, что без тщательно продуманной налоговой политики у предприятий есть два исхода: либо медленно умирать, либо уходить в теневую экономику... В этот документ вложено много моего труда, но было бы неверным утверждать, что Виктор Алексеевич сел, написал закон и сказал: «Вот вам Евангелие от Черепанова». Нет, закон появился в результате коллективного труда многих депутатов, заинтересованных служб администрации края. Все замечания и предложения были учтены... Но на определенном этапе, когда, кажется, все пришли к общему знаменателю, когда все компромиссы, которые могли иметь место, состоялись, все зашло в тупик. И тогда председатель ГДСК В.Зеренков - тут надо отдать ему должное - взял «доводку» в свои руки, пошел к губернатору. В общем, закон был принят...

- Виктор Алексеевич, вы были избраны депутатом во многом благодаря критической позиции, занятой по отношению к властям. Скажите честно, именно это обстоятельство мешало пробивать закон, о котором речь?

- Понятно, что настороженное отношение ко мне со стороны администрации присутствовало, как к «потенциальному оппозиционеру». Но в конце концов главное ведь не в критике. Главное в другом: можешь ли ты предложить что-нибудь конструктивное?

А ситуация с налогами вообще двоякая: с одной стороны, всем ясно, что с налогами что-то надо делать, а с другой - многие упорно придерживались железного контраргумента: ослабишь налоговые вожжи - тут же какая-то часть дохода выпадет из бюджета. Откуда тогда брать деньги на здравоохранение, образование и т.д.? Между тем стало ясно и другое: федеральные власти, несмотря на многочисленные красноречивые обещания, не готовы что-либо изменить в налоговой политике. Федеральное Собрание существует уже второй год, и если и были приняты какие-либо нормативные акты в

сфере налоговой политики, то кардинальных улучшений производителю они не принесли.

- Ваш главный принцип состоит в том, что налоговая льгота должна стимулировать экономику края, поддерживать производителя. Но ведь налог - это в любом случае изъятие. Какой же тут стимул?

- Стимул есть. А принцип такой: чем больше возможностей производителю заработать, тем в конечном итоге больше получит бюджет.

Важнейшая часть нашего закона - поддержка производства. Так, прибыль от прироста промышленной продукции (по сравнению с прошлым годом) теперь не облагается налогом (в части зачисления в бюджет края). Увеличил, скажем, кирпичный завод выпуск кирпича на 100000 штук, получил прибыль от продажи этой «верхушки», и вся она (за исключением налога в федеральный бюджет) осталась на производстве. Разве это не стимул?

Все вновь вводимые производства в течение 2 лет с момента их ввода также не платят налог на прибыль в бюджет края. Возьмем чисто торговую фирму. Поставили колбасную линию. Пожалуйста, вся прибыль от нее остается у вас. По федеральному закону еще и деньги, потраченные на ее приобретение и установку, вычитаются из налогооблагаемой прибыли. Разве это плохо?

Более того, по инициативе и при мощном «проталкивании» губернатора на подписи у Президента находится проект Указа об освобождении производителей и от федеральной части налога.

Любой производитель может, и на мой взгляд, должен воспользоваться этими налоговыми льготами. Дума действительно не дает живых денег, но предоставляет возможность их «делать». Наш «подарок» не в том, что каждому страждущему дается по рыбе, а в том, что каждому выдается сеть. А дальше - вольному воля. Хочешь воспользоваться - поймает столько рыбы, сколько нужно.

Точно такая же льгота по налогу на прибыль предусмотрена для предприятий, реализующих вновь освоенные изделия, по перечню, который будет утвержден ГДСК при принятии краевого бюджета. Вот здесь уже поступают заявки. Например, АОЗТ «Ремонтный завод «Ставропольский» выпустило опытную партию семян «Аист», которые так нужны селянам. Рассматривается вопрос о включении их в перечень льготного налогообложения. Подобные заявки поступают и от других предприятий. По многочисленным просьбам аграриев сельхозпредприятия освобождены от налога по прибыли, получаемой от реализации продукции из сырья, произведенного этими предприятиями. Это прямой стимул хозяйствам - не продавать на сторону сырье (свеклу, молоко, мясо), а самим перерабатывать эту продукцию. Оживится ли после этого наша перера-

ботка? Думаю, она получит дополнительный толчок в развитии!

- Закон предусматривает и льготы при взимании налога на имущество в части средств, зачисляемых в краевой бюджет. Беспорные стопроцентные льготы в этом плане получают медицинские учреждения, а также предприятия общественного пассажирского автотранспорта и некоторые другие при направлении не менее 50 процентов налога на обновление основных средств. Но, насколько известно, ставка налога на имущество понижается на 50 процентов и для предприятий и организаций по приоритетным направлениям развития экономики края. Эти приоритеты уже определены?

- Будут определены при утверждении краевого бюджета. Эти вопросы сейчас прорабатываются.

- Виктор Алексеевич, есть ли в соседних регионах аналогичные законы?

- В Волгограде, Краснодаре подобные нормативные акты принимались, но они несколько фрагментарны. Не хочу обидеть соседей, но именно о налоговой политике там речи не идет. Например, в Волгоградской области установили ставку налогов на прибыль, на имущество, определили на них льготы, фактически это все. Я встречался и с представителем Московской областной Думы. Они также лишь приняли ряд решений по льготному налогообложению, но такого систематизированного закона, как в Ставропольском крае, насколько мне известно, пока не было.

- Наш опыт был удостоен внимания?

- Был. Меня от Думы направляли на парламентские слушания в Совет Федерации. Рассказал о наших наработках, слушали с большим вниманием, подходили представители краев, областей, обменивались мнениями. Раздал с десяток экземпляров нашего закона...

- И что?

- Ничего... Нет, позвольте, недавно я в газете прочитал, что в Республике Саха принят закон с названием «О налоговой политике в Республике Саха».

- Тогда якуты могут спать спокойно. А если серьезно, то, кажется, у документа большое будущее. Главное только, чтобы это поняли те, для кого он предназначен.

Беседовал Андрей ВОЛОДЧЕНКО.
«Ставропольские губернские ведомости»
28 марта 1995 г., № 56

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА ДОЛЖНА ОЖИВИТЬ ЭКОНОМИКУ КРАЯ

Официальное разъяснение

Государственной Думой и администрацией Ставропольского края приняты важные и, можно сказать, уникальные нормативные документы, определяющие налоговую политику в регионе. Во всяком случае, нам неизвестны другие попытки в комплексе определить налоговую политику субъекта Российской Федерации. Фрагментарные правовые акты в ряде республик и областей, разумеется, не в счет.

К сожалению, приходится констатировать, что выработанная в крае налоговая политика еще не оказала серьезного влияния на развитие экономики и оживление производства. Мы понимаем, что прошло всего лишь пять месяцев текущего года. За столь короткий период вряд ли следует ожидать каких-либо коренных изменений. Однако уже сейчас четко просматриваются негативные моменты, которые мешают реализации налоговой политики в Ставропольском крае. Выделим основные из них.

Первое - слабая информированность предпринимательских кругов о принятой налоговой политике.

Второе - неправильное ее толкование и применение на местах.

1. Слабая информированность о налоговой политике. Официальное опубликование законов края осуществляется в «Ставропольской правде» и специальном Сборнике законов и других нормативных актов Ставропольского края (далее - Сборник). Сборник является официальным изданием Государственной Думы и администрации края. Его можно купить в киоске «Союзпечати», на него можно свободно подписаться в отделениях связи.

Так вот, основополагающий Закон «О налоговой политике в Ставропольском крае» (далее - Закон) опубликован и в газете, и в Сборнике. Однако какого-либо комментария или разъяснения со стороны разработчиков не последовало. Ни на страницах газет, ни по радио или телевидению. Затем вышло важнейшее постановление главы администрации края о мерах по реализации этого Закона, определен порядок получения налоговых льгот для производителей. Постановление было опубликовано в апрельском четвертом номере Сборника. И что же? Опять гробовое молчание. В средствах массовой информации - ни слова. В результате многие промышленные и сельскохозяйственные производители просто не знают о крупномасштабной налоговой политике, выработанной Думой и администрацией края.

Сегодня мы предприняли попытку прокомментировать важнейшие положения налоговой политики в крае.

Во-первых, в качестве ее целей впервые провозглашаются стимулирование развития экономики в крае, поддержка сельскохозяйственного и промышленного производителя. Это не остается пустыми словами, а находит свое отражение в конкретных статьях закона.

В этой связи, во-вторых, производители освобождаются от налога (в части, зачисляемой в бюджет края) по прибыли, получаемой:

- от прироста промышленной продукции по сравнению с соответствующим периодом прошлого года;
- от реализации вновь освоенных изделий; перечень таких изделий утвержден при принятии краевого бюджета на 1995 год;
- вновь вводимыми производственными предприятиями и вновь вводимыми производствами;
- сельскохозяйственными предприятиями от реализации продукции из сырья, произведенного этими предприятиями.

В постановлении губернатора подробно раскрывается порядок предоставления этих льгот. Подчеркнем лишь заявительный, а не разрешительный принцип их получения. Не нужно никаких дополнительных решений органов местного самоуправления. Достаточно обратиться в налоговую инспекцию по месту нахождения (регистрации) предприятия и представить необходимые расчеты по каждой льготе. Спорные вопросы, возникающие в практике применения Закона, рассматриваются специальной комиссией под руководством заместителя губернатора края В.Шагинова.

Льготы очень серьезные и призваны оживить производство в крае. Рассмотрим простой пример. Предприятие вводит в действие колбасную линию. По нашему закону, вся прибыль, полученная от реализации этой продукции, и в части бюджета края (22%) освобождается от налогообложения в течение двух лет. Помимо этого, по федеральному закону, средства, потраченные на закупку и установку линии, вычитаются из всей налогооблагаемой прибыли фирмы. Более того, губернатор края Е.Кузнецов решает в Москве вопрос о том, чтобы эти льготы распространить и на федеральную часть налога на прибыль (13%). Тогда вся прибыль по указанным направлениям будет освобождена от налогообложения.

В-третьих, по приоритетным направлениям развития экономи-

ки края в 1995 году ставка налога на прибыль, зачисляемого в бюджет края, устанавливается в размере 17 процентов (вместо 22 процентов), а ставка налога на имущество понижается на 50%.

Законом о краевом бюджете приоритетными направлениями развития экономики в 1995 году определены по налогу на прибыль производство товаров детского ассортимента, лекарственных средств и медицинских препаратов, специального оборудования для инвалидов. По налогу на имущество к этим направлениям добавляется также производство хлебобулочных изделий.

В-четвертых, освобождены от уплаты налога на имущество в части краевого бюджета основные средства ремонтных, ремонтно-технических предприятий, используемые для обслуживания сельскохозяйственных производителей. Перечень из 53 таких предприятий утвержден Государственной Думой Ставропольского края при принятии краевого бюджета на 1995 год.

Налоговая политика, таким образом, серьезно стимулируя производителя, призвана сдвинуть производство с мертвой точки, привлечь в наш край инвестиции из других регионов страны, где нет таких благоприятных условий. Необходимо в этой связи активно пропагандировать нашу налоговую политику не только на краевом уровне, но и в федеральных средствах массовой информации.

2. Неправильное толкование и реализация налоговой политики на местах. К большому сожалению, важнейшие положения налоговой политики не всегда срабатывают в городах и районах. Отдельные руководители администраций и налоговых органов по-своему трактуют краевой Закон или даже считают его не обязательным к исполнению.

Бытует, например, мнение, что Государственная Дума Ставропольского края вообще не имела права предоставлять льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество в части бюджета всего края. Считают также, что для получения льгот, предоставленных краевым Законом, необходимо дополнительное решение местных органов самоуправления.

Как-то даже неудобно разъяснять ошибочность подобных взглядов. Настолько элементарны вопросы, о которых идет речь.

Налог на прибыль, как известно, является регулирующим доходным источником. Государственная Дума Ставропольского края вправе определять нормативы отчислений по этому налогу в бюджеты районов и городов вплоть до полного его изъятия в краевой бюджет. Действительно, в 1995 году налог на прибыль полностью

оставлен в бюджетах территорий. Однако размеры дотаций или, наоборот, объемы изъятий в краевой бюджет просчитаны с учетом выпадающих доходов, возникающих при применении краевого Закона. Если бы этого не было, размеры дотаций необходимо было бы значительно уменьшить, а объемы изъятий из самоокупаемых бюджетов, наоборот, увеличить.

Налог на имущество, в свою очередь, является закрепленным доходным источником. 50 процентов поступают в краевой бюджет, другая половина - в бюджеты территорий. Изменить это соотношение краевая Дума не может, однако определение самой ставки налога, в том числе дифференцированной для различных групп налогоплательщиков, - ее исключительное право. Так что, льготировав производителей по налогу на имущество, мы опять же действовали в рамках своей компетенции.

В любом случае, если у кого-то возникает сомнение в законности Закона, извините за такое словосочетание, есть установленный порядок обжалования его применения. Вы считаете, что нарушены бюджетные права территорий? Пожалуйста, обращайтесь в суд. Но налоговые льготы производителю вы обязаны предоставить, ибо этого требует краевой Закон. И никому не позволено его нарушать.

Пренебрежительное отношение к Закону, в первую очередь к краевому, - достаточно распространенное явление. В этом выражается пренебрежительное отношение к самой власти, принявшей Закон. Власть, принявшая Закон, должна обеспечить его выполнение, заставить его уважать. Власть, которая не может защитить свои законы, вряд ли может защитить свое население. Так что проблема - довольно непростая, она имеет далеко идущие последствия.

А вообще-то - полнейший абсурд! Законодательная и исполнительная власти края вырабатывают прогрессивную, можно сказать, уникальную налоговую политику, которая способна оживить производство, сдвинуть его с мертвой точки. А чиновники на местах тормозят эти нововведения.

Что это? Незнание и неграмотность или нежелание и противодействие? В любом случае видится единственный выход - пора бы и власть употребить. Законодательную в том числе. Мы забываем одну простую истину: без санкции юридическая норма мёртва. К сожалению, при сегодняшнем уровне правосознания выполнение Закона можно обеспечить, лишь предусмотрев жесткое наказание за его нарушение.

По этой причине крайне необходим краевой закон о строгой ответственности за невыполнение краевых законов. О материальной ответственности должностных лиц. Каждый чиновник должен

знать, что в случае нарушения им Закона ему придется выложить значительную сумму из собственного кармана. Тогда все встанет на свои места. И никому не захочется нарушать законы.

**Председатель Государственной
Думы Ставропольского края
В. ЗЕРЕНКОВ**

**Председатель контрольно-счетной
палаты Государственной Думы
Ставропольского края
В. ЧЕРЕПАНОВ**

«Ставропольская правда».
6 июня 1995 г., № 107.

НЕ ДОПУСТИТЬ РАСТАСКИВАНИЯ БЮДЖЕТА

Комментарий к постановлению Государственной Думы Ставропольского края «О нарушениях налогового законодательства предприятиями, зарегистрированными в зоне экономического благоприятствования «Ингушетия»

Уход в оффшорную зону многих предприятий края широко обсуждался в средствах массовой информации. Высказывались различные, порой диаметрально противоположные точки зрения. В чем же суть проблемы?

Указом Президента и постановлением Правительства Российской Федерации на территории Республики Ингушетия образована зона экономического благоприятствования. Предприятиям, зарегистрированным на ее территории, не предоставлено никаких налоговых льгот. Экономическое благоприятствование заключается лишь в том, что Республике Ингушетия выделена бюджетная ссуда в размере налогов и обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет вновь образуемыми и регистрируемыми предприятиями в период действия эксперимента. Короче, отсрочены платежи в федеральный бюджет. И больше ничего.

Однако правительство Республики Ингушетия своим постановлением отменило налоги и иные обязательные платежи в бюджеты

субъектов Российской Федерации для предприятий, зарегистрированных на ее территории. Это противоречит федеральному законодательству и нарушает бюджетные права края.

По действующему законодательству, если у предприятия есть какие-либо обособленные подразделения в других регионах страны (филиалы, отделы, отделения и т.п.), то налоги с их деятельности платятся по месту нахождения этих обособленных подразделений. Наши предприниматели зарегистрировали в Ингушетии свои исполнительные дирекции. Фактически сами предприятия, их имущество и сотрудники находятся в крае. Они получают прибыль на его территории, а налоги в краевой и местный бюджеты не уплачивают. С юридической точки зрения это грубое нарушение законодательства, с экономической - серьезный ущерб бюджету края. По одним данным, краевой и местные бюджеты недополучили 14 млрд. рублей, по другим - около 24 млрд. рублей. Эти суммы недодали школам, детским садам, больницам, поликлиникам, сельскому хозяйству. Их отняли у слабых и обездоленных, у пенсионеров и малоимущих.

Республике Ингушетия, по-видимому, нужна помощь. Но почему это делается за наш счет и без нашего согласия?

Проблема широко обсуждалась с участием депутатов, администрации края, представителей налоговых и правоохранительных органов. В результате Государственная Дума Ставропольского края приняла постановление, в котором определены основные пути решения проблемы.

Первое. Размещение в крае обособленных подразделений предприятий, зарегистрированных в других регионах страны, производить только по согласованию с администрациями территорий, с обязательной постановкой на налоговый учет. Они должны платить все установленные на территории края налоги и иные обязательные платежи.

Речь идет не только об Ингушетии. Уклоняются от уплаты налогов предприятия, зарегистрированные в Москве, Санкт-Петербурге и других городах, но осуществляющие постоянную деятельность на территории края.

Интересен в этой связи вопрос о краевых отделениях различных инвестиционных фондов, которые перекачивают деньги из карманов ставропольцев в другие регионы страны. Заслуживает внимания и сама финансовая корпорация «БИН», которая регистриру-

ет предприятия в оффшорной зоне, работает на нашей территории и получает немалые денежные средства за свои услуги.

Второе. Поставлены задачи по выявлению и постановке на налоговый учет всех предприятий, имеющих обособленные подразделения на территории края.

Третье. Определены меры воздействия на неплательщиков налогов. Если предприятие имеет счета в банковских учреждениях края, то приостанавливаются все операции по этим счетам в связи с непредставлением в налоговые органы бухгалтерских документов, связанных с исчислением и уплатой налогов (ст. 14 Закона РФ «Об основах налоговой системы в РФ»; ст. 7 Закона РФ «О государственной налоговой службе РФ»).

Если таких счетов нет, это означает, что из края чемоданами вывозятся наличные деньги. Нарушается порядок работы с денежной наличностью, установленный Указом Президента РФ от 23 июня 1994 г. № 1006. В подобных случаях необходимы финансовые санкции к предприятиям и их руководителям по прекращению незаконного вывоза из края наличных денег. Напомню, что санкции, предусмотренные указом Президента, достаточно серьезные - штрафы в двух- и трехкратном размере производимых платежей.

И, наконец, постановление нацеливает налоговые органы на изъятие документов, свидетельствующих о сокрытии прибыли и иных объектов, взыскание всего недополученного в бюджет со штрафом, пеней за весь период просрочки платежей и привлечение к административной ответственности руководителей предприятий.

Постановление Государственной Думы Ставропольского края выражает серьезную озабоченность всех депутатов и краевой администрации неприкрытым пренебрежением к интересам края, нанесением ущерба его экономике, перекачиванием в другие регионы страны необходимых краю денежных средств.

Надеемся, что общими усилиями представительной и исполнительной власти, налоговых и правоохранительных органов удастся решить эту серьезную проблему, восполнить незаконно выпавшие доходы, не допустить впредь растаскивания нашего бюджета.

«Ставропольская правда»
18 марта 1995 г., № 52

КОНЕЦ БЕЗНАЛОГОВОГО РАЯ ДОЧЕРНИХ ФИЛИАЛОВ

15 июня в нашей газете был опубликован Закон края «О порядке размещения на территории Ставропольского края обособленных подразделений юридических лиц». Сегодня закон комментирует его разработчик - председатель контрольно-счетной палаты Государственной Думы края В.ЧЕРЕПАНОВ.

Закон появился не случайно. С одной стороны, сформировалась и была осознана насущная потребность в таком документе. С другой, он явился важным элементом региональной налоговой политики, выработанной Государственной Думой и администрацией края.

Потребность в этом законе очевидна, социальная проблема - довольно остра. В Ставропольском крае расположено множество филиалов и представительств различных фирм, находящихся в Москве, Санкт-Петербурге, Волгограде и т.д. Юридическими лицами они не являются, на налоговом учете в крае не состоят и налоги в наш бюджет не платят. Однако собирают прибыль на нашей территории, используют более дешевую рабочую силу, всю социальную инфраструктуру, которая содержится за счет нашего бюджета. Работники этих обособленных подразделений живут в нашем крае, а следовательно, пользуются всеми видами социальной защиты, предоставляемыми на его территории. Их дети ходят в детские сады и школы, которые содержатся за счет нашего бюджета. Они получают пособия на детей из бюджетных средств, лечатся в бюджетных поликлиниках и больницах, получают или будут получать пенсии из краевого отделения Пенсионного фонда. И это справедливо, ибо каждый житель Ставропольского края имеет равные социальные права.

Но с этих предприятий все налоги уходят в другие города. Скандальную известность в этой связи получили отделения «Русского дома селенга», «Русской недвижимости», предприятия, ушедшие в оффшорную зону «Ингушетия».

Происходит перекачивание значительных денежных средств в другие регионы страны. Фактически идет открытое разграбление Ставропольского края, то есть нас с вами.

И это несправедливо. Работники филиалов и представительств, наши с вами земляки, соседи и друзья, естественно, в этом не виноваты. Они честно трудятся, зарабатывая на жизнь. Виновно руководство их филиалов и представительств, которое направляет все налоги в другие города. Почему, спрашивается, подоходный

налог с наших земляков должен пополнять процветающий бюджет Москвы? Почему страховые взносы с их зарплаты уходят в Пенсионный фонд Волгограда или Санкт-Петербурга?

Закон ставит точку на этом беспределе. Любое предприятие для открытия филиала, представительства или другого обособленного подразделения должно получить согласие администрации соответствующей территории края. Такое согласие дается лишь при определенных условиях. Филиал или представительство должны открыть свой счет в банке, составлять отдельный баланс, встать на налоговый учет на этой территории, допустим, в Изобильненском районе, и уплачивать в наш бюджет все положенные налоги. В противном случае в размещении этих обособленных подразделений будет отказано. Постановление о вводе в действие этого закона нацеливает администрации и налоговые органы на выявление всех уже действующих обособленных подразделений и решение вопроса об их размещении на территории края в порядке, определенном законом. А деятельность «несогласованных» подразделений считается незаконной со всеми вытекающими последствиями. С юридической стороны закон проработан неплохо и действующему законодательству не противоречит.

С принятием закона региональная налоговая политика получила свою структурную завершенность. Краевой закон о налоговой политике и изданные в его развитие правовые акты основное внимание уделяют стимулирующей роли налоговой политики в оживлении экономики края. Они направлены на поддержку промышленного и сельскохозяйственного производителя, увеличение прироста промышленной продукции, открытие новых изделий. Этот же закон, органически дополняя ранее принятые, нацеливает на сбор недополученных налогов и пресечение растаскивания бюджета.

Необходимая правовая база создана. Слово за исполнительной властью и налоговыми органами.

«Ставропольская правда»
22 июня 1995 г., № 120

ДЕПУТАТЫ ИЩУТ ВЫХОД

Они считают: драконовские меры правительства, принятые под давлением Международного валютного фонда, приведут к развалу отечественного виноделия

Прокомментировать постановление ГДСК «О критическом финансовом состоянии виноградарско-винодельческой отрас-

ли в Ставропольском крае» мы попросили его разработчика - председателя контрольно-счетной палаты Государственной Думы Ставропольского края В.ЧЕРЕПАНОВА.

Очередная антиалкогольная кампания началась на Ставрополье. Как, впрочем, и по всей стране. 10 лет назад борьба с виноделием велась на идеологической основе: «Трезвость - норма жизни». К чему это привело, известно всем. Вырубленные виноградники, утраченные специалисты, закрытые цеха и заводы. Сейчас виноделие уничтожается экономически.

Постановлением правительства установлены лицензионные сборы за производство, розлив, хранение и оптовую продажу - за каждый вид деятельности отдельно (!) - винодельческой продукции, а также сборы за обследование предприятий. Размеры отдельных сборов доходят до абсурда. Например, сбор за обследование винодельческих предприятий определяется, исходя из установленной (!) мощности технологического оборудования. Вне зависимости от фактического объема выработки вина. Государственный рэкет, иначе это не назовешь, ставит винодельческие предприятия на грань банкротства. Резко увеличились оптово-отпускные (на 70 процентов) и розничные цены (практически на 100 процентов).

При сохранении сбыта на уровне 70 процентов прошлого года предприятия только государственно-кооперативного концерна «Ставропольвиноградпром» заплатят лицензионных сборов около 26 млрд. рублей. И это не считая других винодельческих предприятий, например, системы потребкооперации. Все полученные средства уйдут в федеральный бюджет, в крае не останется ни копейки.

Известно, в каком тяжелом положении находились и до этого виноградарские и винодельческие предприятия края. Вымерзли большие площади виноградников, не хватало собственного сырья, прекратилось бюджетное финансирование на закупку виноматериалов и закладку виноградников, «Подарок» родного правительства предопределяет полный развал этой уникальной и ранее весьма эффективной отрасли.

Не менее интересна и юридическая сторона вопроса. Постановление противоречит Конституции. Нашей, всенародно принятой. А также другим федеральным законам. В соответствии со ст.ст. 71 п.3, 76 п.1 Конституции федеральные налоги и сборы могут устанавливаться только законодательными, а не подзаконными нормативными актами, к которым относятся постановления правительства. Аналогичные нормы содержатся в ст. 49 Гражданского кодекса и ст.19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Короче, правительство присвоило себе

полномочия Государственной Думы Федерального Собрания. О какой законности и конституционном порядке можно говорить на местах, когда сама федеральная власть игнорирует Конституцию, демонстрирует полное пренебрежение к ней?!

Напрашивается вопрос: «Неужели в правительстве никто этого не понимает?» Вряд ли. Все все понимают. И понимают прекрасно. Коллегия Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ еще третьего апреля 1995 года резко осудила принятое постановление и предложила его отменить. Губернаторы Ставропольского и Краснодарского краев, Ростовской области обращались с аналогичными просьбами. Ответа не последовало. Из авторитетных источников стало известно, что постановление принято под мощным давлением Международного валютного фонда. Это что же получается? Поставить на колени российского винодела? Разрушить веками создаваемую отрасль? А потом завозить всякую дрянь из-за рубежа? Нет уж, извините.

В этой острой ситуации Государственная Дума Ставропольского края была вынуждена пойти на нетрадиционные меры. ПЕРВОЕ. Направлено обращение к Президенту как к высшему гаранту соблюдения Конституции с просьбой отменить постановление правительства. ВТОРОЕ. Если нас не услышат или просто проигнорируют, последует обращение в Конституционный суд. И наконец, ТРЕТЬЕ - до рассмотрения вопроса в этих высоких инстанциях постановление считается не подлежащим применению на территории Ставропольского края как противоречащее федеральному законодательству.

Да, Государственная Дума края фактически приостановила действие постановления правительства на территории Ставрополья. В сложившейся ситуации, когда федеральная власть не слышит и не хочет слышать обращения субъекта Федерации, это был единственный способ привлечь внимание к проблеме и вынудить высшую власть считаться с нашим мнением. Причем с мнением законным, соответствующим высшему закону страны - нашей Конституции.

Виноделие - это национальное богатство, часть российской культуры. Нельзя спокойно наблюдать, как оно уничтожается в угоду иностранному капиталу. Защитить эту уникальную отрасль мы считаем своей обязанностью перед населением края.

«Ставропольская правда»
12 июля 1995 г., № 133-134

V. КОНТРОЛЬ ЗА БЮДЖЕТОМ

Уделяя большое внимание разработке налоговой политики, нельзя было остаться в стороне от формирования и исполнения краевого бюджета. В результате коллеги-депутаты оказали мне доверие и избрали председателем контрольно-счетной палаты. После этого бюджетные вопросы стали основными в моей депутатской жизни.

О проблемах бюджета писалось много. Не хочу повторяться. Остановлюсь лишь на некоторых основных моментах.

Первое. Моя позиция известна: денег в краевом бюджете хватает на все. Если их тратить разумно, а не разбрасывать на то, без чего можно обойтись.

Второе. До сих пор не заключен договор с Федерацией, хотя большинство регионов это сделали. Решение хотя бы одной-единственной проблемы - ликвидации встречных финансовых потоков - принесло бы краевому бюджету сотни миллиардов рублей.

Третье. Формирование доходной части всегда осуществлялось со значительным занижением. Полученные сверхплановые доходы распределялись исполнительной властью бесконтрольно, по своему усмотрению. Утверждение отчетов краевой Думой ничего изменить не могло. Деньги уже были потрачены.

Четвертое. Ни один из принятых нами бюджетов не содержал стратегии развития экономики края и тактики увеличения налоговых поступлений. Более того, занижение доходной части означало заниженный план для налоговых органов, которые тем самым ориентировались на неполный сбор положенных платежей.

Пятое. Всегда выступал против дотирования из бюджета рентабельных отраслей типа: «Электросвязь», «Ставропольтоппром». Однако эту практику изменить не удалось. За счет бюджетных средств отдельные акционерные общества получают приличные прибыли.

Шестое. Нехватка денег в значительной мере объясняется раздутым чиновничьим аппаратом, огромными затратами на его содержание. В 1997 году, например, запланировано на эти цели почти в два раза больше по сравнению с фактом прошлого года. Краевая Дума по предложению Правительства Ставропольского края приняла закон о дополнительных надбавках крайвым госслужащим. Предусматриваются, например, доплаты к пенсиям из краевого бюджета по несколько миллионов рублей. В условиях обнищания основной массы населения подобные решения представляются аморальными.

Вот, пожалуй, и все, с чего хотел начать разговор о бюджете. Более подробно и обстоятельно эти вопросы изложены в моих статьях, которые собраны в этом разделе.

ДОВЕРЯЙ, НО ПРОВЕРЯЙ

В Государственной Думе края образовано новое структурное подразделение - контрольно-счетная палата. Решение об этом, как сообщалось, принято 29 декабря минувшего года. Председателем ее назначен депутат В. ЧЕРЕПАНОВ. Наш корреспондент встретился с ним и попросил рассказать о целях и задачах КСП.

- Виктор Алексеевич, мы знаем, что вокруг контрольно-счетной палаты было много споров. Но вот сомнения позади. Чем все-таки вызвана необходимость ее создания?

- Вопрос о контрольно-счетной палате возник еще на первом, организационном заседании Думы. Она была заложена в проекте структуры вновь формируемого представительного органа власти края. Но тогда депутаты, и я в их числе, посчитали, что нет необходимости в подобном подразделении. И функция контроля за исполнением бюджета была возложена на комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам.

После девяти месяцев работы стало очевидным - проблем настолько много, что мы не успеваем осуществлять постоянный анализ того, куда же уходят бюджетные деньги. Взять, например, предоставление налоговых льгот. Решения в ряде случаев принимались на доверии к тем, кто о них ходатайствовал. Мы не имели возможности изучать, насколько эти льготы оправданы, подрывают ли они бюджет края, проводить серьезную финансовую экспертизу. Поступала информация, что в банках подчас задерживаются бюджетные средства и с большим опозданием попадают к тем, кому предназначены. Кто-то их пускает в оборот, извлекает прибыль, а внакладе оказываются такие отрасли, как образование, здравоохранение, культура и другие, финансируемые из бюджета.

Одним словом, сама жизнь подтолкнула к созданию контрольно-счетной палаты. Председатель Государственной Думы края В.Зеренков убедил депутатов в необходимости вновь вернуться к этому вопросу, и решение было принято.

Кстати, такие органы в структуре представительной власти уже действуют в ряде регионов: в Нижегородской, Волгоградской облас-

тях и Москве. Недавно Президент страны Б.Ельцин подписал закон о Счетной палате Российской Федерации.

Хотелось бы отметить, что администрация края поддержала идею создания палаты, хотя она призвана контролировать ее деятельность. Более того, Е.Кузнецов на заседании Государственной Думы подчеркнул, что он надеется на помощь такого контрольного органа, так как не всегда до всего доходят руки.

- Каков статус контрольно-счетной палаты?

- Решение об образовании контрольно-счетной палаты было принято не сразу именно из-за различий в подходе к определению ее статуса в депутатской среде и краевой администрации. Первоначальный проект предполагал, что контрольно-счетная палата будет состоять исключительно из работников аппарата и специалистов и находиться при краевой Думе. Но это вызвало серьезные возражения в администрации края, которая считала, что контроль за использованием бюджета может быть прерогативой только Государственной Думы.

Хотя создание аппарата по контролю за бюджетом не противоречит российскому законодательству, депутаты не стали ломать копыя, ведь главное - дело, а не споры. Контрольно-счетная палата была образована как структурное подразделение Госдумы, которое функционирует на правах комитета, состоит из председателя - депутата и двух экспертов-консультантов. Ее статус определен Временным положением, которое разработано в соответствии с Законом РФ «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в Российской Федерации» и Законом края «О бюджетном процессе в Ставропольском крае».

- Каковы основные задачи контрольно-счетной палаты?

- Первая и самая главная - это организация контроля за своевременным исполнением краевого бюджета. Куда направляются бюджетные ассигнования, используются ли по назначению, как они проходят снизу и сверху при получении трансферта, через какие финансово-кредитные учреждения, где «застревают», не служат ли средством обогащения каких-либо структур.

В функции палаты входят оценка обоснованности доходных и расходных статей проекта краевого бюджета и краевых внебюджетных фондов, разработка альтернативных предложений по отдельным его статьям.

Она будет заниматься также определением эффективности и целесообразности государственных расходов, выделяемых на финансирование бюджетных организаций, сферы материального производства, правоохранительных органов.

Важное направление в нашей работе - использование средств из бюджета в краевых внебюджетных фондах по назначению. В подтверждение достаточно напомнить о недавнем рассмотрении в Государственной Думе края материалов о грубых нарушениях в управлении социальной защиты населения АСК и краевом фонде социальной поддержки. Я считаю просто аморальными неправомерные действия руководителей названных организаций, когда малообеспеченные граждане находятся в исключительно тяжелых условиях. Возникает вопрос и о работе других внебюджетных фондов.

Насколько мне известно, никто детально не занимался анализом использования валютных фондов, а это очень важный вопрос.

Еще одна крупная проблема - о собственности края. Что от нее осталось, что не успели продать, какую политику выработать на будущее?

Недавно пришлось столкнуться в краевом центре с попыткой продать «Универбыт» за бесценок частной фирме. Вмешался комитет по законодательству и правам человека, и предприятие, построенное и оснащенное за средства краевого бюджета, было передано в муниципальную собственность.

Я уже говорил о налоговых льготах, не всегда они обоснованы. По данным краевой налоговой инспекции, органы исполнительной власти городов и районов раздают их подчас слишком легко, широко и не всегда законно.

- В штате контрольно-счетной палаты всего лишь три работника, по силам ли им охватить такой широкий круг вопросов? Не будет ли она дублировать финансовые и контрольно-ревизионные органы?

- Это закономерный вопрос. Во многом наши функции близки. Но главное в работе палаты - не просто следить за происходящим в бюджетной сфере, а контролировать. Мы будем поддерживать тесный контакт с контрольно-ревизионным управлением и управлением Федерального казначейства Минфина России по краю, исполнительной властью на местах, правоохранительными органами. Предполагается привлечь к проверкам и ревизиям специалистов и других служб.

Хочу подчеркнуть, что было бы бессмысленно хвататься за все и вся. Действительно, нельзя объять необъятное. Главный смысл нашей деятельности я вижу в налаживании оперативного экономического анализа и выявлении узких мест в движении бюджетных средств. Ежеквартально контрольно-счетная палата будет инфор-

мировать о результатах анализа, вносить предложения. Это поможет своевременно реагировать на отрицательные тенденции и явления, вносить коррективы по использованию краевого бюджета.

Беседовал Юрий ВАСИЛЕНКО.
«Ставропольская правда»
24 января 1995 г., № 14

ДЕНЕГ НЕТ, НО ВЫБИТЬ МОЖНО...

Неделю назад Государственной Думой Ставропольского края утвержден краевой бюджет. Депутаты завершили одну из главных миссий, но, судя по всему, удовлетворены остались не все. По нашей просьбе принятие бюджета-95 комментирует председатель контрольно-счетной палаты ГДСК Виктор ЧЕРЕПАНОВ.

Краевой бюджет имеет, без сомнения, много положительных моментов. Большой плюс - его бездефицитность, что достигнуто впервые за последние годы. Расходы не должны превышать доходы, в противном случае нас ждет горькое разочарование. Например, когда в прошлом году Дума приняла дефицитный бюджет, здравоохранение и образование, рассчитывая на несуществующие, «воздушные» деньги, влезли в большие долги к подрядным организациям, а объекты ремонта и строительства - школы, больницы, детские сады и т.д. - элементарно не финансировались.

Другое дело - так называемое приложение № 6 для первоочередного финансирования приоритетных направлений: туда вошли здравоохранение (дополнительно заложили 250 млрд. рублей), сельское хозяйство (40 млрд.), просвещение (45,2 млрд.). В приложении № 6 будут концентрироваться деньги, которых пока еще нет, но расчет на эти дополнительные средства - федеральную помощь, краевые «сверхплановые» поступления - делается. Плюсом я также считаю, что Дума настояла на включении в основной бюджет 5,6 млрд. на инвалидов, 2 млрд. - на питание для детей-сирот.

К 50-летию Победы ветеранам войны выделено 10,4 млрд. на телефонизацию 7 тысяч квартир, 42,1 млрд. - на жилье, 22 млрд. - на транспорт.

По настоянию депутатов Афанасова, Васильева 5 млрд. предусмотрены на физкультуру и спорт. Это очень важно, если знать, как бедствуют, например, школа олимпийского резерва, футбольная и баскетбольная команды...

И еще, на мой взгляд, важный плюс - хотя не все депутаты так

считают - это то, что все дотации на животноводство удалось сконцентрировать в краевом бюджете. В прошлом году было на эти цели 104,7 млрд. рублей, ценой больших усилий - в первую очередь В.Гаркуши - удалось оставить сумму дотаций на прежнем уровне (правда, 40 млрд. заложили в приложении № 6). Должен сказать, когда эти дотации «вытаскивались» на краевой бюджет, мощнейшее сопротивление оказали именно главы администраций районов: они высказывали опасение, что, мол, теперь все сельхозпроизводители будут зависеть от В.Гаркуши - начальника управления сельского хозяйства АСК. Но, во-первых, нет оснований не доверять Владимиру Федоровичу, а во-вторых, в прошлом году некоторые главы районов тратили целевые «животноводческие» деньги на более «важные», с их точки зрения, нужды.

В качестве положительного фактора нельзя обойти вниманием статью 6 Закона «О краевом бюджете на 1995 год», где определен перечень 35 наименований вновь освоенных изделий, прибыль от реализации которых не облагается налогом. Определен также перечень приоритетных направлений развития экономики Ставропольского края, прибыль от реализации которых облагается по ставке 17 процентов в части, подлежащей зачислению в бюджет края, а по налогу на имущество ставка понижается на 50 процентов. Речь идет о товарах детского ассортимента, выпуске лекарственных средств и препаратов, производстве специального оборудования для инвалидов.

Этим в основном исчерпываются плюсы нашего бюджета и начинаются минусы. К сожалению, последних достаточно. Бюджет на 1995 год принят практически без изменения - каким его представила администрация, таким он и остался. Наши элементарные попытки изменить что-то к лучшему зачастую наткнулись на барьер непонимания со стороны представителей администрации: «Мы вам подготовили бюджет и менять ничего не хотим». В итоге многие важные, на мой взгляд, разумные предложения так и не нашли своего отражения. Что именно? В первую очередь - и я в этом уверен - доходная часть бюджета значительно занижена, кстати, на приличную сумму - около 80 млрд. рублей. Смогли ли это доказать? По большинству позиций - нет. Нельзя что-то доказать тому, кто затыкает уши. Но кое-что бесспорно. Возьмем, к примеру, бюджетные ссуды. В этом году их возврат составит 20 млрд. рублей. Но... они в доходной части не предусмотрены. Считайте, что на эту сумму увеличен резервный фонд администрации. Аргументы ее представителей: мы не хотим завышать доходы перед Минфином.

Другой резерв: не спланированы доходы, выпадающие в связи с уходом предприятий в оффшорную зону. С какой стати? Дума своим постановлением поставила барьер, банковские счета ставро-

польских оффшорников заблокированы, изымаются налоги. А ведь это большие деньги - по некоторым оценкам, от 6 до 10 млрд. рублей. Почему средства не отразить в доходной части бюджета?

Следующий момент: в декабре 1994 года дана льгота по налогу на акциз для ликеро-водочной и винодельческой промышленности при условии, что объемы реализации увеличатся на 60 процентов. На 5-6 миллиардов возросли поступления в бюджет в первом квартале 1995 года. По данным самого финансового управления, когда они обосновывали необходимость этой льготы, 18 млрд. должны дополнительно поступать в казну. И это без учета индекса дефлятора! Они, видимо, поступят, но опять-таки не спланированы в бюджете.

У нас есть большие резервы в бюджете, и их хватило бы на здравоохранение, на просвещение, но... мы почему-то дотируем высокорентабельные отрасли.

Например, возьмите топливную промышленность: рентабельность 25 процентов, прибыль - 1 млрд. 597 млн. С какой радости мы их дотируем? Да, они продают населению уголь по цене ниже тарифа... Но мы им дотируем 3 млрд. 134 млн. - до розничной цены, при которой они получают 25 процентов рентабельности. Вот здорово! За государственный-то счет! А что такое «Ставропольтоппром»? Это обычная коммерческая посредническая фирма.

Особый разговор - о переходящем остатке средств с 1994 года (около 19 млрд. рублей). Его администрация израсходовала, куда посчитала нужным, и опять на эту сумму занижена доходная часть. А денежек действительно нет, попробуем разобраться - куда же они ушли: хозорганам, аптечной сети - 1 млрд., «Ставрополькрайгазу» - 320 млн., управлению сельского хозяйства - 1 млрд. 376 млн., жилищно-коммунальному хозяйству - 2,5 млрд., ссуды - 6,5 млрд. - там же, кстати, пресловутая беспроцентная ссуда - 2 млрд. «Ставропольснабу» и т.д. Между прочим, только в прошлом году, в декабре, администрация дала АО «Ставропольресурсы» 500 млн. на соль, мыло и спички, а через несколько месяцев «Ставропольснабу», опять на соль, мыло и спички, 2 млрд. Да на эти деньги солью можно запастись на десятилетия вперед, дороги из соли можно строить...

Попробовали заикнуться, мол, давайте отразим переходящий остаток - в доходной и расходной части. Реакция администрации: «Мы все сделали, ничего менять не будем. Чего вы мешаете нам работать!». При таком подходе Дума просто не нужна.

Предвижу реплики типа: «Вы что, не доверяете администрации?!» Доверяем. Ведь никто не говорит, что администрация эти деньги пропьет-прогуляет. Мы не обвиняем ее в злоупотреблениях, мы далеки от этого, но дело в том, что не учтенные в бюджете деньги получают те, кто пробивнее. Разумеется, они будут потрачены

на дело: на капитальное строительство, сельское хозяйство и - я больше чем уверен - на 90 процентов они будут использоваться с толком. Но деньги получит тот, кто сумеет их выбить. А вот это несправедливо.

Возьмем бюджет прошлого года: он исполнен по народному хозяйству на 121,5 процента, а по социально-культурной сфере - только на 58,6 процента от запланированного. А почему? А потому, что на народном хозяйстве сидят все замы губернатора, а социалку тянет один зам - В.Красуля. Я не хочу бросать камни в адрес Василия Александровича - наверняка он старался, - но другие замы сумели пробить «свое». И не только замы, но руководители предприятий сумели выбить эти деньги. И в итоге оторвали их у социальной сферы.

Особый вопрос связан с расходами на аппарат управления. Цифры любопытные. Расходы на его содержание, несмотря на некоторое сокращение численности чиновников, неуклонно растут. В 1994 году удельный вес управленческих расходов в структуре бюджета составлял 2,5 процента, в проекте на 1995 год возрос в 1,2 раза и составил уже 3,14 процента, или 6,63 процента к собственным доходам (без учета трансферта из Москвы). Для справки: в федеральном бюджете удельный вес управленческих расходов составляет 2,2 процента - в 1,4 раза меньше. А если к собственным доходам? В три раза.

Попытки поднять этот вопрос на согласительной комиссии наткнулись на глухую стену непонимания: «Это не ваше дело!». В таких ситуациях чувствуешь свою беспомощность и, я бы даже сказал, ненужность.

Невольно возникает вопрос. А для чего, собственно, нужны были эти многочисленные обсуждения и споры? Зачем потрачено время, силы, эмоции? Давайте тогда утверждать бюджет одной строчкой: общей суммой доходов и расходов. Пусть администрация сама решает, куда тратить деньги налогоплательщиков. А мы не будем обманывать самих себя о роли нашей Думы в жизни края. Принятие бюджета на 1995 год не оставляет сомнений на этот счет.

«Ставропольские губернские ведомости»
4 мая 1995 г., № 79

НЕ ДАТЬ НА РАСТЕРЗАНИЕ БЮДЖЕТ СТАВРОПОЛЯ

Дорогие мои земляки!

В эти дни решается судьба родного города. И это - не громкие слова. 20 марта принимается краевой бюджет, которого ждали давно. И дождались, на свою голову. Новое правительство во главе с

всенародно избранным губернатором предлагает забрать из городского бюджета 120 млрд. рублей. И оставить нам с вами лишь 28,5% доходов, собранных на территории города.

Что же будет при таком бюджете? А будет вот что. Прекратится питание в школах и больницах, не хватит денег на медикаменты, отопление, воду и свет. С этого момента можно забыть о бесплатном школьном обучении.

Как депутат краевой Думы, выбранный жителями города Ставрополя, я не могу молчать и спокойно наблюдать за тем, как методично и сознательно город загоняется в тупик. Возражения городской Думы не воспринимаются, протесты главы города игнорируются, а законно принятый городской бюджет перечеркивается.

Как председатель контрольно-счетной палаты краевой Думы со всей ответственностью заявляю: денег в краевом бюджете хватит на все. Если тратить их разумно, а не разбрасывать на то, без чего вполне можно обойтись. Как могли забыть про детей, женщин и стариков, и одновременно в два раза увеличить расходы на содержание армии чиновников? Почему же так быстро забываются предвыборные обещания губернатора?

В этой ситуации заявляю решительный протест против такого бюджета. Считаю его принятие аморальным и незаконным. Надеюсь, что мои коллеги, депутаты краевой Думы, примут справедливое и мудрое решение. Постараюсь до конца отстаивать интересы родного города, используя все свои умения, опыт и знания. Если же мои слова не будут услышаны, я буду голосовать против этого антинародного бюджета. И в дальнейшем обжаловать его во всех судебных инстанциях вплоть до Конституционного суда России. Как юрист, как избранный вами депутат, как житель города Ставрополя.

Виктор ЧЕРЕПАНОВ,
депутат Государственной Думы
Ставропольского края от Ленинского
района города Ставрополя
«Ставропольские губернские ведомости»
18 марта 1997 года, № 48;
«Вечерний Ставрополь»
18 марта 1997 г. № 51.

КАРТИНА МИРА ПО-СТАВРОПОЛЬСКИ

Странные вещи творятся на Ставрополье. Как будто никогда и не было здесь местного самоуправления. Не существовало ни федеральных, ни краевых законов. Захотелось краевому правительству продать городские земли знаменитому «ЛУКойлу»? Нет проблем. И не важно, что земля принадлежит Ставрополю. А как же

тогда городская Дума и глава города, всенародно избранные ставропольцами? А Устав края, запрещающий подобные сделки? А никак.

Что это: незнание законов или нежелание считаться с ними? Не беремся судить о юридической компетентности. По крайней мере в аппарате всегда хватало грамотных правоведов. Просто у них более масштабная, чем у нас с вами, картина мира. В центре мироздания находится правительство края. Вокруг - все остальное человечество. Вспоминается емкая реплика губернатора на заседании краевой Думы: Ставрополь, мол, должен гордиться тем, что в нем живут такие люди, как мы. Свежая мысль, достойная восхищения.

По коридорам власти гуляет проект прелюбопытнейшего документа об образовании в городе Ставрополе краевого административного и общественно-культурного центра. Опус, достойный цитирования: «Краевой административный и общественно-культурный центр является местом расположения губернатора и правительства Ставропольского края». Ни много ни мало. Весь исторический ансамбль оказывается расположенным вокруг губернатора и правительства и фактически изымается из юрисдикции местного самоуправления. Вот такой Ватиканчик получается. Это было бы смешно, если бы не было так грустно.

Ну, добились власти, прекрасно! Но зачем затрагивать интересы горожан и залезать в их карман? Это уже святое, и вряд ли с таким подходом можно мириться. Хотите факты? Сколько угодно.

Пример первый. На территории Ставрополя, как известно, много памятников истории и культуры. Это и жилые здания, и нежилые помещения. Жилье стоит на балансе и обслуживается ЖРЭПами. Нежилой фонд в значительной части передан в муниципальную собственность и сдается в аренду. Деньги, естественно, поступают в городскую казну. Одним росчерком пера все памятники вдруг объявлены федеральной собственностью. Денежки, как вы уже догадались, уплыли из городского бюджета. Как же можно без суда отобрать имущество у города? А вот так. В ходе тяжелых и продолжительных боев кое-что удалось отстоять. Как ни странно, «зависло» жилье. А кто же будет обслуживать федеральную собственность, ремонтировать канализацию и водопровод? И почему должны страдать жители города?

Пример второй. Алкогольный бизнес, как известно, самый выгодный. В городской бюджет поступает немало денег за лицензирование розничной торговли спиртными напитками. Причем в строгом соответствии с федеральным законодательством. Но кому-то эти деньги не давали спокойно спать. Появилось известное решение губернатора, которым лицензирование передано на краевой уровень. Вместе с платой за выдачу лицензий и рассмотрение заявлений. А как же постановление федерального правительства и

краевой бюджет? Деньги просто отобрали у стариков, пенсионеров, малоимущих.

Произвол и беззаконие во всей красе проявились при принятии краевого бюджета. Об этом много писалось и говорилось. Напомним лишь основные моменты. За городом на долгосрочной основе должны быть закреплены регулирующие доходы от федеральных налогов. Эти нормативы не могут быть изменены без согласия органов местного самоуправления. В федеральном бюджете за всеми субъектами Федерации такие долгосрочные нормативы закреплены. Краевая же власть своих обязательств перед городом не выполнила. И в текущем году резко уменьшила поступления в городскую казну от доходов, собираемых на территории Ставрополя. Что означает незаконное изъятие около 80 млрд. рублей. При таком бюджете прекратится питание в школах, не хватит денег на медикаменты, отопление, воду и свет, можно забыть о бесплатном школьном обучении.

И это еще не все. Мы знаем, как остро стоит проблема детских пособий. Для многих семей это важнейший источник существования. В федеральном бюджете Ставропольскому краю специально на эти цели запланировано более 436 млрд. рублей, а Ставрополю из них не досталось ни копейки. И город из своего скудного, и так урезанного, бюджета пытается найти какие-то средства на выплату «детских».

Предвидим гневные отклики оппонентов. Село, мол, живет значительно хуже. Ставрополю и так достаточно оставили, делиться надо. Ну, про «делиться» мы уже проходили. Отобрать и разделить - это было в нашей истории. Печальные результаты налицо.

Давайте по порядку. Во-первых, Ставрополю ничего не надо давать. Город сам зарабатывает себе на жизнь и делится с федеральным бюджетом и районами края. В этом году ему планировали оставить лишь 25,8% заработанных доходов. Во-вторых, селу, конечно, надо помогать, но почему без нашего согласия? В-третьих, законные нормативы, которые не просил, а требовал Ставрополь, абсолютно не затрагивают интересов районов края. В другом месте зарыты наши денежки. В 1996 году на содержание краевых чиновников, согласно официальному отчету, израсходовано 65,6 млрд. рублей. В 1997 году на эти цели запланировано в бюджете 129 млрд. рублей, почти в два раза больше, чем потрачено в прошлом году. Так что не надо лукавить, говоря, что Ставрополь отбирает деньги у сельчан.

Итак, что же происходит на Ставропольской земле?

Первое. Краевые власти сознательно и методично загоняют город в тупик. Осуществляется планомерное разграбление городской казны. За счет наших денег содержится раздутый чиновничий аппарат края.

Второе. Подобные действия нарушают гарантии местного самоуправления, конституционные права горожан на получение детских пособий, бесплатное школьное обучение и бесплатную медицинскую помощь.

Третье. Городские власти использовали все мыслимые способы решения возникающих проблем: от прямых встреч и выступлений в прессе до бурных дискуссий в краевой Думе. Все напрасно. Нас не слышат или не хотят слышать. Остался последний выход: обращение в Конституционный суд России.

Четвертое. Такой запрос Президенту России через его полномочного представителя в регионе подготовлен. С целью внесудебного решения вопроса он еще раз внесен на заседание краевой Думы 15 мая 1997 года. Результат известен: наши доводы не восприняты.

Пятое. В ближайшие дни обращение будет направлено Президенту России для внесения в Конституционный суд. К главе города поступают многочисленные письма жителей краевого центра. Горожане возмущены незаконным изъятием средств из городского бюджета, ими подготовлены жалобы в Конституционный суд о нарушении гражданских прав.

Всплывают муниципальные выборы в городе Ставрополе. У избранного главы был лозунг, который по-разному воспринимался населением: «Ставрополь - для ставропольцев». Одним он нравился, другим казался не совсем понятным. Сейчас, спустя некоторое время, суть его становится более очевидной. Все, что есть в городе: земля, финансы, экономика - все должно быть использовано для жителей города, для удовлетворения их насущных потребностей. И это уже реализуется органами местного самоуправления нашего города. На то оно и местное самоуправление, чтобы защищать интересы горожан и всего краевого центра. Во всех инстанциях, вплоть до Конституционного суда России.

В.ЧЕРЕПАНОВ.

Депутат Государственной Думы
Ставропольского края от Ленинского района города Ставрополя.

М.КУЗЬМИН.

Глава города Ставрополя.

«Ставропольская правда»
17 мая 1997 г., № 94

РАЗМЫШЛЕНИЯ О БЮДЖЕТЕ

Итак, краевой бюджет на 1997 год принят. Улеглись страсти, бушевавшие при его обсуждении, поутихли газетные публикации. Правительство края приступило к неблагодарной работе по исполнению бюджета. Депутаты краевой Думы продолжили повседневную законодательную деятельность. Появилась возможность спокойно, без лишнего эмоций и популистских заявлений, проанализировать сложившуюся ситуацию. Что же, собственно говоря, произошло? Какой все-таки бюджет мы приняли: плохой или хороший?

Бюджет, конечно же, получился непростой. Впервые основной финансовый закон края готовился новым правительством во главе с недавно избранным губернатором. Все, естественно, ждали выполнения предвыборной программы. Депутатский корпус, в свою очередь, понимал, что утверждает последний для себя бюджет. Именно с ним придется идти на грядущие выборы и отчитываться перед избирателями. Таким образом, принимался первый бюджет новой исполнительной власти и последний - власти представительной этого созыва. Такова была исходная позиция, которая не могла не сказаться на всем формировании законопроекта.

Первоначальный вариант документа, как всегда, был стандартным и ничем не примечательным. Доходная часть просчитана механически: путем умножения полученных в прошлом году платежей на индекс-дефлятор, спущенный из Москвы. Ни структурного анализа экономики края, ни прогноза развития, ни каких-либо идей по ее перестройке мы так и не увидели. Причем как в проекте, так и в окончательном варианте. Подобный подход ориентирует на экономику вчерашнего дня и, кроме того, не нацеливает налоговые органы на активную работу. Судите сами.

Доходы просчитываются не из налоговой базы, а исходя из фактических поступлений 1996 года. При этом, во-первых, не учитываются как недоимка прошлых лет, так и неполученные доходы за истекший год. Во-вторых, в бюджет закладывается недобор налоговых поступлений уже за этот год. Тем самым спускается заниженный план для налоговых органов, они ориентируются на неполный сбор всех положенных платежей. Какие-либо идеи или конкретные предложения по увеличению собираемости налогов в бюджете отсутствуют.

Всем известна активная позиция правительства края по борьбе с незаконным алкогольным оборотом. Но какие дополнительные доходы планируется собрать от этого? Так и не был услышан страстный призыв депутата В.Хлопони о 400 млрд. рублей, недополученных в бюджет за счет «левой» и неучтенной водки. Разумеется,

просчитать сложно, а может быть, и невозможно вообще. Однако хотя бы ориентиры или какие-то подходы все-таки хотелось увидеть обозначенными.

Представляется, что бюджет - это не просто смета доходов и расходов, а стратегия экономической и финансовой жизни края на целый год. Возражения оппонентов о том, что подобные идеи находятся за пределами бюджета и относятся к его исполнению, как-то не убеждают. То, что находится за пределами или только подразумевается, никогда не наступает и не делается. К этому мы уже давно привыкли.

Отнюдь не собирался рисовать мрачную картину бюджета. Документ, без сомнения, сделан профессионально и грамотно. Просто не со всеми идеями можно согласиться, не все их можно подержать. С другой стороны, есть немало интересных моментов, например, ограничение налоговых льгот. Всегда был против огульного их предоставления. За прошлый год только краевая казна потеряла более 60 млрд.руб. из-за налоговых послаблений. И это без учета местных бюджетов. Полностью поддерживаю позицию правительства края о запрете предоставления налоговых льгот после принятия бюджета. Разумеется, тех, которые влекут выпадающие доходы. Хватило бы только сил противостоять многочисленным ходакам, желающим получить поправки из государственного кармана.

О расходной части бюджета следует сказать немало добрых слов. Хотя первоначальный вариант вызвал серьезные сомнения. Как обычно, взяли уровень прошлого года и поделили скромные доходы краевого бюджета в тех же пропорциях. Депутатский корпус, естественно, с этим смириться не мог.

Возникла любопытная ситуация. Депутаты краевой Думы доказывали правительству края необходимость претворения в жизнь его же социальной программы. Абсурдность ситуации была осознана достаточно быстро. Правительство с учетом депутатских пожеланий внесло иной вариант бюджета, в котором социальные вопросы получили свое реальное выражение. Фактически на утверждение был представлен новый документ, сформированный совместно исполнительной и законодательной властями края. Главным, определяющим звеном стала социальная сфера.

Впервые прямые расходы на социальную сферу составили 65 процентов всех расходов. Да и все остальные статьи так или иначе решают социальные проблемы. Разве расходы на жилищно-коммунальное хозяйство не направлены на это? А формирование регионального продовольственного фонда? О какой социальной защите населения можно говорить при отсутствии хлеба на прилавках ма-

газинов? Так что абсолютно весь бюджет в конечном счете направлен на то, чтобы накормить, обогреть и защитить людей.

На краевом уровне заложена не только заработная плата с начислениями, но и питание в школах, ПТУ, больницах, домах престарелых. На эти цели изыскано 56 млрд.руб. Дополнительно выделено 7,8 млрд.руб. на обеспечение детей-сирот, 4,2 млрд.руб. - на стипендии учащихся ПТУ. На 20 млрд.руб. увеличены ассигнования на медикаменты для больниц, на 11 млрд.руб. - на бесплатные медикаменты для ветеранов, на 20 млрд.руб. - на лечение больных сахарным диабетом. Всего прямые затраты на здравоохранение, образование и социальную защиту увеличены на 122 млрд.руб., или на 38 процентов от первоначального проекта.

По-другому нельзя было решить. Люди находятся в тяжелейшем положении, порой на грани отчаяния. В этой исключительно сложной ситуации необходимо поступиться всем, без чего сегодня можно обойтись.

Не забыты районы и города края. 51 млрд.руб. дополнительно направлен на места для питания в детских садах. Раньше на эти цели не было предусмотрено ни одного рубля, что практически означало закрытие дошкольных учреждений. Принято также решение максимально отдать на места ряд доходов и расходов. Это средства транспортного налога, сборы на образование и жилищно-коммунальное хозяйство на общую сумму около 40 млрд.рублей. Когда-то же надо заканчивать с управлением муниципальными вопросами из центра! Они должны финансироваться и решаться на местах. 43,1 млрд.руб. из краевого бюджета переданы в районы и города в качестве субвенций на жилищно-коммунальное хозяйство. Здесь и замена кровли в домах, и перевод муниципальных котельных на газ, и многое другое. Достаточно главы городов и районов наездили с кошелками в краевую власть, выпрашивая свои кровные, положенные им деньги.

Особо следует сказать о формировании регионального продовольственного фонда. Страсти при обсуждении разгорелись нешуточные. За последние два года на эти цели выделено 343 млрд.рублей. В 1997 году запланировано еще 103 млрд. рублей. Таких средств вполне хватит, чтобы не беспокоиться о хлебе насущном. Выдвигались предложения вообще не выделять деньги на закупку зерна, а использовать ранее выделенные средства. Однако оказалось, что значительные суммы надо возвращать федеральному бюджету. Много разворовано, довольно легко зерно раздавалось предприятиям, которые сегодня являются банкротами. Невозврат по долгам составил 53,2 млрд.рублей. В обороте находится лишь 154,7 млрд.руб., на которые заготовлено 160 тыс.тонн продовольственного зерна. Такого запаса хватит лишь до 1 ноября 1997 года. В этой связи принято решение оставить для

закупки продовольственной пшеницы 103 млрд.рублей. Контрольно-счетной палате краевой Думы поручено проверить использование ранее выделенных средств, а правительству края - принять меры по возврату имеющихся долгов.

Особо бурным оказалось обсуждение нормативов отчислений от федеральных налогов в территориальные и местные бюджеты. Проще говоря, это означает следующее. Сегодня всего три территории края (Ставрополь, Невинномысск и Минеральные Воды) полностью себя обеспечивают. И не только обеспечивают, но могут поделиться с другими районами, которые являются дотационными. Поэтому у этих городов-доноров оставляют не все заработанные доходы, а часть изымают. Но города с суммой изъятия категорически не согласны. Они сами находятся в тяжелейшем положении. По их мнению, финансисты из краевого правительства завышают им план по доходам, который явно невыполним. А на расходы оставляют сущий мизер, не покрывающий даже минимальной потребности. Такой подход к городам-донорам экономически несостоятелен и противоречит действующему законодательству.

Экономическая несостоятельность заключается в следующем. Чем больше города зарабатывают, тем больше у них отбирают. Пропадает всякое желание работать и поднимать экономику. Ущербность подобной бюджетной политики очевидна. Если в 1995 году в крае территорий-доноров было пять, в 1996 году - восемь, то в 1997 году - всего три. Как горько заметил депутат М.Чукавин, при таком отношении к городам-донорам их скоро вообще не будет.

Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством нормативы отчислений по регулирующим налогам устанавливаются не менее чем на 5 лет и не могут быть изменены краевой властью без согласия представительного органа местного самоуправления. Принятые нормативы, по существу, означают дополнительное, незаконное изъятие из местных бюджетов и могут быть обжалованы в судебном порядке.

Наиболее острым оказался спор по городу Ставрополю. Выполняя функции краевого центра, что прямо записано в Уставе края, он несет дополнительные расходы, связанные с размещением на его территории федеральных и краевых органов власти, краевых учреждений здравоохранения, образования, культуры, социальной защиты. Да и в чисто городских больницах лечится немало жителей края. Все это должно быть компенсировано. Однако вместо этого предполагалось забрать из городского бюджета около 124 млрд. рублей. И оставить лишь 25,8 процента доходов, полученных на его территории. Такая несправедливость вызвала бурю возмущения среди жителей Ставрополя. Порой эмоции пере-

хлестывали через край, выплескивались в пикеты и газетные обращения.

Не буду пересказывать все дискуссии, все «за» и «против». Хочу отметить лишь следующее. Благодаря активной и настойчивой борьбе (другого слова и не подберешь) равнодушных к судьбе города депутатов удалось буквально «вырвать» для городского бюджета порядка 44 млрд.рублей. Однако около 80 млрд.рублей осталось все-таки к изъятию из городского бюджета.

Подытожим сказанное. Бюджет вызывает противоречивые чувства. С одной стороны, доходная часть, как обычно, занижена. Принятый закон не направлен на развитие экономики края. Особую тревогу вызывает сомнительный подход к городам-донорам, которые сегодня являются островками в море разрухи и упадка. Только благодаря им край еще держится на плаву и не находится в полной зависимости от центра. Если непродуманной бюджетной политикой развалить и их экономику, откуда будут собираться налоги? Вопрос не риторический. Отвечать на него придется всем жителям края.

С другой стороны, впервые за последние годы справедливо поделили деньги между различными отраслями. Социальная сфера наконец-то получила какие-то средства на свое существование. В этом заслуга правительства и депутатского корпуса. Однако делить не строит. Главное, чтобы было что делить. Поэтому принятый бюджет со всеми его достоинствами и недостатками - пока еще просто документ. Правительству края предстоит огромная работа по его исполнению. По сбору и выдавливанию налогов, справедливой раздаче денег, борьбе с их разбазариванием и подарками нужным людям. Хотелось бы надеяться, что новое Правительство сумеет справиться с этим.

«Ставропольская правда»
9 апреля 1997 г., № 66

ПОРА ИЗМЕНИТЬ ОТНОШЕНИЯ С ЦЕНТРОМ

Отношения с центром всегда оставались основной заботой краевой власти. И это неудивительно, ибо регион наш дотационный. Богатейший Ставропольский край, который кормит всю страну, сам себя обеспечить не может. Почти половина необходимых денежных средств поступает или, вернее, должна поступать к нам из федерального бюджета.

Именно по этой причине очередной губернатор в первую очередь снаряжал в Москву отряд верных гонцов - налаживать отношения с верховной властью. И оценивали его нередко лишь по тому,

смог ли он выбить деньги для края, знал ли, как открываются двери к премьеру, вход ли был к верховному правителю страны.

Так было всегда. Но где-то, по-человечески, это неправильно и быть не должно. Получая очередные подачки, невольно становишься зависимым, каким бы независимым ни пытался показать себя. Хотелось бы по-другому: на равноправной основе, с чувством собственного достоинства, как самостоятельный субъект Российской Федерации.

Интересна в этой связи проблема встречных финансовых потоков. Возьмем, к примеру, прошлый год. План по сбору налогов в федеральный бюджет с предпрятий края составил 1 триллион 800 млрд. рублей. Нам же из федерального фонда финансовой поддержки должны были в два раза меньше. Но и этих денег мы полностью не увидели. Недополучено более 300 млрд. рублей.

Возникает абсурдная ситуация. Мы направляем значительные денежные средства (почти равные краевому бюджету) в Федерацию, а потом выпрашиваем половину из них обратно. И, что характерно, не получаем. А если и получаем кусочек из положенного по закону, то это уже как подарок Москвы и заслуга губернатора.

Возникает закономерный вопрос: почему бы краевой власти не решить проблему зачета встречных финансовых потоков? Должна нам Москва, скажем, 900 млрд. рублей - данная сумма просто не доплачивается в федеральный бюджет. На уровне казначейства это делается элементарно.

Оплата поставок в федеральный фонд зерна возможна подобным образом. Необходимая сумма недоплачивается в федеральный бюджет. Освободившимися деньгами расплачиваются с крестьянами за зерно, они направляются на посевную и уборочную. Аналогично можно строить отношения с центром по урожаю 1997 года. Необходимы поставки в федеральный фонд зерна? Пожалуйста, но сначала заплатите селу. Не получается? Край поставит зерно в федеральный фонд, но на эту сумму уменьшит отчисления в федеральный бюджет.

Да, в крае многое делается в этом направлении. Открыты специальные счета в краевом казначействе, согласовываются в Минфине возможности зачета части платежей по НДС в счет трансферта и т.п. Однако проблеме ликвидации встречных финансовых потоков еще далеко до своего разрешения.

Главная причина - в том, что наши отношения с центром рассматриваются как отношения неравноправные, основанные на властном подчинении края Москве. Центр имеет право недоплачивать нам, а мы обязаны в полном объеме платить дань верховной власти. И эта властная подчиненность обеспечивается серьезными фи-

нансовыми санкциями к непослушным регионам. Так, при невыполнении нами обязательств перед федеральным бюджетом центр может прекратить финансирование федеральных предприятий, учреждений, организаций, находящихся в крае, а также федеральных программ. А это финансирование Большого Ставропольского канала, армии, милиции, судов, прокуратуры, студенчества и т.п.

Значит, все решает Москва, и надо выпрашивать крохи на свое нищенское существование? Вряд ли с этим можно согласиться. Видимо, неприемлем и другой крайний вариант: объявление суверенитета и создание Ставропольской республики. Однако уверен, что Ставрополье должно иметь больше прав в области финансов и законодательства, больше возможностей распоряжаться заработанными деньгами. На мой взгляд, есть нормальные, юридически грамотные пути установления правильных отношений с центром.

Исходным, по-видимому, может служить подход к таким отношениям как к конституционно-правовым, а не административным. Как-то стало забываться, что государство наше - федеративное, а не унитарное. Что права и полномочия предоставлены федеральной власти республиками: краями и областями подписанием Федеративного договора, а не наоборот. Что федеральная власть существует только для того, чтобы выполнять ряд функций, которые регионы не в состоянии обеспечить самостоятельно. И больше ничего. По-видимому, пора вспомнить это.

Определить нормальные, цивилизованные отношения с центром может договор по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральной властью и Ставропольским краем как субъектом Российской Федерации. Такое право предоставлено нам статьей 11 Конституции. Имеется даже специальное Положение о подготовке подобных договоров, утвержденное Указом Президента от 12 марта 1996 года № 370. Большинство регионов подписали договоры с центром и определили с ним свои взаимоотношения. Нам предстоит пройти этот сложный путь, желательнее с учетом опыта других регионов. Насколько известно, такая работа начата в правительстве Ставропольского края.

В рамках этой статьи хотелось тезисно высказать лишь некоторые соображения, которые могли бы представить интерес для работников такого документа.

Важнейшими, без сомнения, представляются вопросы бюджетного федерализма. К ним могут относиться:

- ликвидация встречных финансовых потоков;
- оплата федерального долга, в первую очередь за поставки продовольствия, зачетом его в счет краевых платежей в федеральный бюджет;

- содержание ряда федеральных структур, находящихся в крае (армия, милиция и т.п.), за счет краевых платежей в федеральный бюджет;

- консолидация средств краевых подразделений федеральных внебюджетных фондов в краевом бюджете и, как следствие, перестройка пенсионного обеспечения и здравоохранения в крае;

- самостоятельное установление и отмена краевых налогов;
- создание свободной таможенной зоны «Аэропорт».

С учетом особого геополитического положения и ситуации, сложившейся на Кавказе, именно в этом документе могут быть определены некоторые особенности приграничного статуса Ставропольского края:

- регулирование миграции, переселения, содержание беженцев и вынужденных переселенцев;

- обеспечение безопасности края, организация размещения воинских подразделений, руководство ими и координация деятельности;

- особенности государственной службы казачества, его роль в охране рубежей России.

К исключительной компетенции края, как представляется, следует отнести вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и другими природными ресурсами Ставрополья. Это очень важно, ибо вопросы землепользования в житнице страны и в нечерноземных ее районах должны решаться по-разному. Недаром Уставом Ставропольского края введен мораторий на продажу земель сельскохозяйственного назначения.

Кроме того, право владения, пользования и распоряжения землей и природными ресурсами создает исключительные условия для организации эффективной деятельности краевых финансово-промышленных групп, получения значительных иностранных инвестиций под проекты развития региона. Только ради решения одного этого вопроса стоит разрабатывать и подписывать договор. Многие специалисты в правительстве Ставропольского края прекрасно понимают, о чем идет речь и какую пользу для края можно получить при этом.

Требует конкретизации право края самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться краевой собственностью, зафиксированное в Уставе Ставропольского края. Хотелось бы четко определить, что в рамках этих полномочий край самостоятельно разрабатывает и решает все вопросы приватизации краевой собственности, а может быть, и ее обратной национализации в случаях государственной необходимости. Как известно, многие должностные

лица занимают иную позицию, считая, что приватизация имущества, принадлежащего краю, должна проходить под диктовку центра, согласно программам, разработанным федеральной властью.

И наконец, вопросы правового регулирования, особенно по предметам совместного ведения. На первый взгляд, здесь отсутствуют спорные моменты. В соответствии со статьей 76 Конституции по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В статье 35 Устава Ставропольского края этот тезис получает дальнейшее развитие: «До принятия в согласованном порядке соответствующих федеральных нормативных актов или при наличии пробелов в законодательстве Ставропольский край самостоятельно осуществляет правовое регулирование по вопросам совместного ведения».

Однако не все юристы разделяют позицию, зафиксированную в Уставе. По этой причине ряд важных законов, особенно в области административного права, так и не вышел в свет. Возьмем, к примеру, закон Ставропольского края «Об административной ответственности за неисполнение должностными лицами законов и других правовых актов Ставропольского края», принятый Государственной Думой Ставропольского края еще в июне 1995 года, но так и не подписанный главой исполнительной власти края. Вряд ли нужно говорить о его необходимости. Любая юридическая норма без санкции мертва и является пустой декларацией. Именно отсутствие подобного закона нередко порождает произвол властей, игнорирование чиновником многих неплохих законов. Даже за нарушение Устава, который является Основным Законом Ставропольского края, отсутствует какая-либо ответственность.

Вместе с тем принятый закон, устанавливающий персональную денежную ответственность чиновника за незаконные действия, так и не был подписан главой администрации края. Именно по причине иного понимания полномочий края в области административного права. Вот так иногда сугубо теоретические вопросы отражаются на реальной жизни каждого из нас.

Я далек от мысли, что мои рассуждения безупречны. Наверняка найдутся достойные оппоненты, которые выскажут серьезные возражения. Главное в другом. Назрела необходимость изменить отношения с центром. Сложившаяся система наносит серьезный ущерб экономике края, не позволяет в полной мере использовать весь его богатейший потенциал.

Договор с Федерацией представляется наиболее реальным способом изменения ситуации. По своей значимости он, пожалуй, играет большую роль, чем Устав края. Такой договор, являясь кон-

ституционно-правовым, конкретизирует статус Ставропольского края как равноправного субъекта Российской Федерации. Для его разработки представляется необходимым привлечь лучших специалистов в области экономики, права, финансов, общественной безопасности. Организовать широкое обсуждение подготовленного проекта в печати. Хотелось бы надеяться, что так и будет.

*«Ставропольская правда»
11 марта 1997 г., № 45*

VI. ПОЛИТИКА И ВЫБОРЫ

Политические баталии и всевозможные выборы 95-96 годов не оставили равнодушными многие слои населения. Не остался в стороне и депутатский корпус. Тем более что муниципальные и губернаторские выборы назначались и проводились на основе краевых законов. В непростой обстановке протекала законодательная работа, острейшая борьба разворачивалась в ходе предвыборных кампаний. Нередко близкие друзья и партнеры оказывались по разные стороны баррикад.

Не обошлось без ошибок и в законотворчестве. На мой взгляд, не все решения краевой Думы были безупречны в правовом отношении. Моя позиция по этому вопросу неоднократно излагалась в печати и осталась неизменной по сей день.

Первое. Перенос выборов в краевую Думу с марта 1996 года на декабрь 1997 года противоречит Конституции нашей страны. Несмотря на то, что депутаты «узаконили» это решение путем внесения поправок в Устав края. Нас выбирали на два года, и никто не вправе изменить волю жителей края, кроме них самих.

Второе. Отказ от выборов глав районных администраций - это шаг назад в становлении местного самоуправления и объясняется исключительно политической конъюнктурой. А конкретнее - боязнью исполнительной власти идти на выборы ключевых фигур во властных структурах. Причем это характерно как для демократической администрации, так и для коммунистического правительства. Следует отметить, что в своей программе нынешний губернатор обещал народу выборы районных глав. А придя к власти, быстро забыл об этом и просто назначил других, нужных ему чиновников.

В предвыборной борьбе всегда был на стороне сильных, крепких,

порой даже жестких мужиков, со своим взглядом на жизнь. Способных действительно что-то изменить, а не просто восседать на троне и изображать кипучую бездеятельность. Достаточно назвать Александра Ивановича Лебеда, который получил мощнейшую поддержку на Ставрополье. В составе краевой организации Конгресса русских общин мы попытались донести его взгляды до людей, вовлечь разные слои населения в наше движение. В результате на выборах в Федеральную Думу Конгресс русских общин был третьим по краю, опередив партию власти («Наш дом - Россия»). На президентских выборах Александр Иванович Лебедь набрал 19,34 процента голосов. Может быть, в этом есть и малая толика моих усилий.

И еще один момент. Кого бы ни поддерживал, кому бы ни отдавал предпочтение, всегда выступал против возврата к коммунистическому прошлому. Какая бы власть ни была в крае.

«ПОДАРОК» ПРЕЗИДЕНТА

Президент России 17 сентября 1995 года подписал Указ «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления». «Ведомости» уже высказывали свое отношение к этому документу. А сегодня мы предлагаем мнение депутата Государственной Думы Ставропольского края - кандидата юридических наук Виктора ЧЕРЕПАНОВА.

Верховная власть в очередной раз продемонстрировала свою вседозволенность, полное неуважение к Высшему Закону страны - всенародно принятой Конституции. Что же, собственно говоря, произошло? Во-первых, монаршей милостью нам дарована возможность самим выбирать губернатора. Аж в декабре 1996 года. На это же время, во-вторых, перенесены выборы в органы местного самоуправления. И, наконец, полномочия краевой Думы, как и других законодательных органов субъектов Российской Федерации, продлены до декабря 1997 года. В средствах массовой информации возгораются политической мудростью решения, поют дифирамбы пророчливости верховного вождя. Неясными, правда, остаются вопросы: «А кто позволил ЕМУ решать за нас? По какому праву ОН, призванный быть гарантом Конституции, сам ее нарушает?» Попробуем разобраться в этом.

Итак, выборы губернатора и Государственной Думы края. Статья 11 Конституции гласит: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Это положение вместе с другими нормами пер-

вой главы Конституции, составляет основы конституционного строя. Они не могут быть изменены ни Федеральным Собранием, ни Президентом, а только всенародным голосованием. Таким образом, края и области самостоятельно образуют свои органы государственной власти. В этой связи в Уставе края (ст.ст.37, 53) четко определено, что выборы Госдумы и губернатора назначаются краевой Думой.

Президент, не желая выпустить из своих рук важнейший рычаг воздействия на регионы - исполнительную власть, - еще в октябре прошлого года объявил мораторий на выборы губернаторов. Теперь же этот срок обозначен декабрем 1996 года. Оба указа антиконституционны. Госдума края имеет право в любое время, без всякого согласия Президента, назначить выборы губернатора. Такое решение будет полностью соответствовать Конституции.

Еще больше нарушений допущено при переносе выборов краевой Думы. Депутатов Думы выбирали на два года. В соответствии с Указом Президента от 22 октября 1993 года №1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» и Временным положением о Государственной Думе Ставропольского края. До декабря 1997 года нас никто не избирал. Обратимся к Конституции. В статье 3 прямо говорится: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Никто не имеет права изменить решение, принятое в результате выборов, как высшего непосредственного выражения народовластия. Ни Президент, ни Федеральное Собрание, ни сама краевая Дума не может перенести выборы в законодательный орган края.

Выборы в органы местного самоуправления должны быть проведены в течение ближайших шести месяцев. В соответствии с Федеральным законом, принятым и подписанным Президентом за три недели до его пресловутого Указа. По истечении шести месяцев полномочия назначенных глав местных администраций истекают. Как же тогда понимать Указ Президента о переносе выборов на декабрь 1996 года? А как же ст.90 Конституции: «Указы Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам»? Что же за власть у нас такая? О какой законности и конституционном порядке на местах можно говорить, когда сама федеральная власть игнорирует Конституцию, демонстрирует полное пренебрежение к ней?!

Закономерный, исконно русский вопрос: «Что делать?». Адресован он, естественно, нам, депутатам краевой Думы.

Можно очередной раз утереться от плева федеральной власти. Прогнуться перед ней, сделав вид, что ничего не произошло. Тем более что появилась возможность не избираться. Не тратить силы и деньги на перевыборы, результаты которых в сегодняшних

условиях спрогнозировать достаточно сложно. Но как после этого считать себя законодателями, если мы сами нарушим Конституцию и Федеральный закон? О каком уважении к краевым законам, принятым нами, может идти речь, если мы сами не уважаем законы страны?

Есть и другой вариант поведения. Строго в соответствии с Конституцией и федеральными законами поставить на заседании Думы вопрос о проведении выборов органов государственной власти края и местного самоуправления. Открыто заявить свою позицию, противоречащую незаконному Указу, откровенно сказать об этом избирателям. Доработать нормативные акты по организации выборов в крае, которые уже приняты во втором чтении, и выйти на выборы. Пусть жители Ставрополья определяют достойных. По крайней мере, это будет законно, честно и мужественно. Как и подобает народным избранникам.

«Ставропольские губернские ведомости»
29 сентября 1995 г., № 175

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ: «ЗА» И «ПРОТИВ»

Улеглись страсти о назначении, а затем и ограничении первых муниципальных выборов на Ставрополье. Одни, облегченно вздохнув, продолжили повседневную работу. Другие, засучив рукава, кинулись в горнило предвыборной борьбы. Появилась возможность спокойно, без лишних эмоций и популистских заявлений, проанализировать сложившуюся ситуацию. Что же, собственно говоря, произошло?

Исходным, разумеется, было принятие Федерального закона о местном самоуправлении. Выделим два вопроса, которые ближе всего к теме нашего разговора.

Во-первых, местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях (ст.131 Конституции, ст.ст. 1, 2, 3 Закона).

Во-вторых, выборы представительных органов и должностных лиц местного самоуправления должны быть проведены до 1 марта 1996 года. Полномочия назначенных глав администраций к этому сроку заканчиваются (ст.ст. 58, 59 Закона).

Вывод: каждый субъект Российской Федерации, в том числе Ставропольский край, должен в течение шести месяцев принять необходимые нормативные акты и провести выборы во всех, подчеркиваю, во всех муниципальных образованиях. Напомню, закон подписан Президентом 28 августа, а вступил в силу 1 сентября 1995 года.

17 сентября 1995 года, буквально через несколько дней, Пре-

зидент издает свой знаменитый Указ, в котором считает необходимым проведение муниципальных выборов в декабре 1996 года. Это что, отмена Федерального закона? Таких полномочий, по Конституции, у Президента нет. Личное мнение Б.Н.Ельцина? Тогда почему оно выражено в форме правового акта? Оставим на совести команды Президента непоследовательность в региональной политике и образцы юридических формулировок, которые, без сомнения, войдут в историю отечественного нормотворчества. Обратимся к событиям на Ставрополье.

К моменту выхода Указа все необходимые законопроекты по местному самоуправлению были разработаны и приняты краевой Думой в первом чтении. Оставалось лишь скорректировать их с учетом Федерального закона. Указ Президента на определенное время приостановил эту работу. Сработала укоренявшаяся десятилетиями привычка, не рассуждая, исполнять любое, даже самое незаконное распоряжение верховной власти. Начались длительные переговоры двух сторон «Белого дома»: Думы и краевой администрации. В конечном счете принято нормальное и здравое решение: местному самоуправлению на Ставрополье быть, а следовательно, муниципальные выборы надо проводить.

Принимается нормативный акт, который должен заложить основу местного самоуправления в крае. Только называется он почему-то не краевым законом, а Временным положением. На мой взгляд, это объясняется тем, что Дума и администрация не по всем принципиальным вопросам пришли к общему мнению. Закон должен подписывать губернатор, и его принятие могло значительно затянуться. Положение же - сугубо «думский» документ, и согласия губернатора при этом не требуется.

Главное в другом - при всех положительных моментах Положение все-таки ущербно. Положением устанавливаются два этапа муниципальных выборов. Первоначально избираются представительные органы и главы районных администраций, а также городов краевого значения, кроме Буденновска, Георгиевска, Минеральных Вод, являющихся районными центрами. В дальнейшем - неясно, в какие сроки - предполагается избрание глав и представительных органов других населенных пунктов. Ущербность документа просматривается по двум направлениям.

Во-первых, все районные центры и сельские поселения в нарушение Конституции и Федерального закона на неопределенный срок лишены местного самоуправления. Хотя «местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации» (ст. 2 Федерального закона).

Предвижу возражения оппонентов. Местного самоуправления никто не лишен. Отодвинуты лишь выборы глав и представительных органов этих территорий.

Подобные аргументы не выдерживают серьезной критики. Обратимся к Федеральному закону. Местное самоуправление - это гарантируемая Конституцией самостоятельная деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения (ст. 2 Закона). Граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 3 Закона).

Таким образом, местное самоуправление - это когда население само управляет населенным пунктом, в первую очередь, через органы и должностных лиц, которые оно само выбирает. Наличие назначенных сверху глав и лишение возможности самим их выбрать означает, что в городе или селе осуществляется государственное управление, а местного самоуправления нет и в помине.

Во-вторых, как уже отмечалось, полномочия назначенных глав истекают 1 марта 1996 года. После этого ни один документ, подписанный ими, будь то бюджет или простое платежное поручение, юридической силы не имеет и попросту незаконен. Прокуратура обязана его опротестовать, а суд при наличии обращений граждан - отменить.

На основании Временного положения краевая Дума принимает 9 декабря 1995 года Закон о муниципальных выборах и назначает их, хотя и в урезанном виде, на 25 февраля 1996 года.

Несмотря на то, что выборы назначены не во всех населенных пунктах, это решение, без сомнения, имеет определяющее значение для возникновения подлинно местного самоуправления в крае.

После завершения выборов в Федеральную Думу начинают происходить какие-то странные события. Краевая администрация вносит в краевую Думу предложение об отмене муниципальных выборов. Обоснование следующее: не хватает средств на финансирование выборов, а администрации на местах не успевают провести подготовительную работу.

Такие объяснения представляются надуманными. Несколько дней назад при назначении выборов денег хватало, а сейчас их почему-то нет. Кроме того, бюджет на 1996 год еще не сформирован, и говорить о том, достаточно ли средств, извините, несерьезно. А если кто-то из глав затягивает подготовительную работу, у краевой администрации достаточно рычагов, чтобы ее активизировать.

Обращение администрации влечет за собой немедленное и внеочередное заседание Думы. Идет мощнейшее давление на депутатов. Выступают представители краевой администрации, главы городских и районных администраций. Лишь небольшая группа депутатов (5-6 человек) активно, но безуспешно пытается отстоять муниципальные выборы. Итог известен всем: дальнейшее обрезание местного самоуправления. Первые муниципальные выборы будут проведены лишь в семи городах краевого значения.

Возникает закономерный вопрос: чем вызвано столь резкое изменение позиции администрации и большинства депутатов? Причем в столь короткие сроки: 16 дней. Однозначно ответить трудно. Но поразмышлять можно. На мой взгляд, причина в следующем. Выборы в Федеральную Думу показали реальную расстановку политических сил в крае. Партия власти (НДР) заняла по Ставрополью лишь четвертое место, с трудом преодолев пятипроцентный рубеж. Стало ясно, что население не поддерживает существующую власть. Идти в этих условиях на выборы глав районных администраций, которые являются ключевыми фигурами в политической структуре края, равнозначно самоубийству. Приближаются президентские и губернаторские выборы. Как поведут себя в этой ситуации вновь избранные главы, скажем, от коммунистов, ЛДПР, Конгресса русских общин, которые выиграли в крае федеральные выборы, спрогнозировать достаточно сложно. Какую политику они будут проводить? За кого агитировать и к чему призывать? Вряд ли за существующую власть. Поэтому проще и надежнее оставить назначенных глав, управление которыми достаточно отработано.

Следует, кстати, отметить, что далеко не все главы поддерживают отмену выборов. Мэр краевого центра Михаил Кузьмин, например, открыто и ясно заявил об их необходимости. Пусть жители города сами выберут достойного главу. По крайней мере, это законно, честно и мужественно. Мне известно мнение и ряда других глав, которые разделяют эту позицию.

Я далек от мысли, что мои рассуждения безупречны. Наверняка найдутся достойные оппоненты, которые выскажут серьезные возражения. Главное - в другом. Нарушены конституционные права большинства жителей края - самим решать вопросы местного значения, самим определять, кто будет управлять родным городом, районом, станицей. Основное сейчас - определиться, что делать дальше. Я не сторонник политических акций неповиновения, митингов и демонстраций. На мой взгляд, есть нормальные, юридически правильные пути решения этой непростой ситуации.

Во-первых, существует возможность законного назначения местных выборов самим населением, например, путем местного референдума. Согласно ст. 1 Закона Ставропольского края «О мес-

тном референдуме в Ставропольском крае», решения, принятые местным референдумом, не нуждаются в утверждении государственными органами и должностными лицами. Они не могут быть отменены и обязательны для исполнения всеми на данной территории. Это означает, что, если по результатам местного референдума принято решение о проведении муниципальных выборов, администрация обязана их организовать и провести.

Во-вторых, возможен судебный порядок обжалования незаконного решения краевой Думы: краевой или Конституционный суд. Последний, пожалуй, предпочтительнее. Хотя бы по юридической силе принимаемого решения. Ряд политических движений и партий прорабатывает этот вариант. Краевая организация Конгресса русских общин, например, приняла на своей конференции такое решение.

Что из этого выйдет? Спрогнозировать сложно. Но если мы хотим жить свободно, чувствовать себя действительно гражданами России, извините за патетику, и нам небезразлично, что творится в нашем родном крае, - спокойно наблюдать за произволом и беззаконием дальше мы не можем. На Ставрополье достаточно нормальных политических сил, которые готовы и могут изменить ситуацию, а значит, и нашу с вами жизнь к лучшему.

«Ставропольские губернские ведомости»
20 января 1996 г., № 11

ПРОГУЛКА ПО ГОРОДУ: С ВЫШНЯКОВЫМ И БЕЗ НЕГО

«Это не Рио-де-Жанейро, - подумал я огорченно, - это гораздо хуже». Огорчиться было от чего. Предвыборный шедевр товарища Вышнякова в любимой газете («Ведомости», № 13 от 24 января 1996 года) нагонял тоску и страх. Возникла глухая депрессия. Захотелось немедленно повеситься. Веревки, к счастью, не нашлось. И тогда решил я прогуляться по Ставрополю. С Вышняковым и без него. Посмотреть на город глазами моего случайного попутчика. И своими тоже.

Но что это, куда я попал? Грязный и неуютный городишко, просмоленный газами и антисанитарией. Парки и скверы, заваленные мусором. Угрюмые и недовольные лица. Бесконечные в ожидании очереди на автобусных остановках. Беспризорные и голодные дети. Вымирающее население. Неработающие заводы и фабрики. Море водки и 10 граммов колбасы на человека в день. Закусить фактически нечем. Школы не строятся и не финансируются. Около 70 процентов жителей города живут за чертой бедности. А это свыше 250 тысяч человек.

Нет, слава Богу, это все - в кошмарном бреде, в предвыборной фантазии моего попутчика. Помните, у Высоцкого:

*Клуб на улице Нагорной
Стал общественной уборной.
Наш родной Центральный рынок
Стал похож на грязный склад.*

Неужели кошмар предвыборной свалки может превратить в свалку родной город? Или что-то со зрением происходит в тот момент? Чем чернее видишь окружающих, тем лучше смотришься сам? Как в том старинном анекдоте: «Оркестр играет туш! Я выхожу на арену цирка. Все в дерьме, а я в белом фраке».

«Статистика знает все», - говорили Ильф и Петров. От нее не скроешься никуда. Она имеет точные сведения не только о количестве зубных врачей, одноразовых шприцев, проституток и политических деятелей, но знает даже, сколько в стране претендентов на должности мэров городов. Но одного не знает она - откуда взялись у товарища Вышнякова эти данные о жизни любимого города. Может, компьютер был неисправен? Или поражен «вирусом», специальным «предвыборным вирусом». Все может быть. Это статистике неизвестно. Но хватит об этом. Давайте пройдемся по нашему городу без него.

Для начала надо подкрепиться. Рынки и гастрономы радуют глаз изобилием продуктов. Чего-чего, а этого сейчас хватает. Мы уже забыли, что такое пустые прилавки. Забыли про «заказы» восьмидесятых и распределение деликатесов среди номенклатурной элиты. До 25 наименований колбасных изделий можно насчитать в одном магазине. А молочные продукты? От молока и кефира до забытых ряженки и варенца. Не говоря уже об экзотическом ранее йогурте. Только наш молочный комбинат освоил выпуск двадцати новых видов продукции. Буквально на каждом перекрестке стоят его передвижные ларьки с мороженым и свежим душистым хлебом.

Знаменитые прасковейские вина, популярное ипатовское пиво и минеральная вода с КМВ. Пятигорский шоколад успешно соперничает с заморскими «марсами» и «сникерсами».

Многое сделано в самом Ставрополе. Но большинство товаров - все-таки из других районов края и даже из-за его пределов. Лично я против ложного патриотизма. Главное, чтобы мы могли выбрать, что нам нравится и что по карману. Возьмем, к примеру, колбасу. Большие партии завозятся из Волгограда, вызывая зубную боль у ставропольских колбасников. Она дешевле, вкуснее, разнообразнее. И, наконец, красиво смотрится. Да, в ситуации жесткой конкуренции снизили свои объемы Ставропольский мясокомбинат и акционерное общество «Модуль». Ну, извините, крутиться надо. Мо-

жет же успешно работать в этих условиях Ставропольский молочный комбинат. А у него конкуренция жестче и товар подешевле. Везут молочные продукты из Изобильного, Светлограда, Невинномыска и даже из Армавира. Смог же Сергей Анисимов, возглавив в 1992 году обанкротившийся гормолзавод, сделать из него современное многопрофильное предприятие. И хлеб печет, и мороженое с йогуртом производит. Замахнулся на выпуск сухого обезжиренного молока. Недаром молочный комбинат получил недавно диплом лидера российской экономики.

И это не единичный случай. На общем фоне спада экономики увеличили объемы производства хлебокомбинат, «Аллерген», «Элеватормаш», «Ставбытхим» и некоторые другие. Значит, все-таки можно. Если умеешь и хочешь.

Продуктов в городе хватает. Суть проблемы - в другом. Есть ли у людей деньги на это изобилие? Вопрос, конечно, интересный. Обратимся к статистике, которая знает все. К правильной, разумеется, статистике. Не искаженной предвыборным взглядом из-за угла. Итак, средняя зарплата горожанина достигла к концу 1995 года 445 тысяч рублей при прожиточном минимуме в 241 тысячу рублей. В Краснодаре прожиточный уровень составил 259 тысяч рублей при средней зарплате 365 тысяч. Так что мы выглядим несколько лучше. Хотя это весьма слабое утешение.

За средними цифрами спрятаны большие различия в оплате. Самая низкая у работников школ - 326 тысяч рублей. Самые большие деньги получают работники связи - 912 тысяч рублей. Причем это - средние цифры. Здесь и уборщицы, и руководители. У многих - далеко за миллион, у руководства - за несколько миллионов. Вот откуда берутся высокие тарифы на установку и пользование телефоном. Аналогичная картина и у других естественных монополистов: теплосети и водоканала. Это мы с вами, дорогие пенсионеры, учителя и врачи, оплачиваем их высокие оклады из своего далеко не полного кошелька.

Недавно в Государственной Думе Ставропольского края состоялось совещание по этим вопросам. Оказалось, что в стоимость коммунальных услуг, помимо значительной зарплаты, неправильно включается еще и много лишнего. В г.Лермонтове, например, по заключению проектного института, по этим причинам только за август 1995 года коммунальщикам переплачено из городского бюджета 250 млн. 300 тыс. рублей, населением - 71 млн. рублей, предприятиями и организациями - 209 млн. 400 тысяч рублей. Всего за один только месяц - 503,7 млн. рублей без учета НДС и спецналога. А Ставрополь-то побольше Лермонтова. Давайте вспомним еще кое-что. Коммунальные службы получают значительные дотации из

бюджета. А в бюджете не хватает денег школам и детским садам, больницам и домам престарелых на оплату этих же самых коммунальных услуг, а также на питание и многое другое.

Вот это - действительно серьезная проблема, которую надо ставить и решать отцам города. Решительно, конструктивно, без лишнего популизма. Пожелаем же будущему мэру и городской Думе успеха на этом нелегком пути.

Настало время проехаться по городу, собственными глазами посмотреть на муниципальный транспорт. Позвольте, а где же наш попутчик? Где профессионал-автотранспортник, который приложил к этому свою крепкую руку? Пропал, завертела его нелегкая в предвыборной борьбе. Историки будущих поколений непременно проанализируют его руководящую и направляющую роль на этом поприще. Сегодня мы знаем только одно.

В 1991 году пришлось серьезно браться за разваленное транспортное хозяйство города. Удалось подобрать порядочных, грамотных людей, увеличить выпуск на маршруты автобусов и троллейбусов, поднять объем пассажирских перевозок: с 138,8 млн. человек в 1992 году до 177,6 млн. в 1995 году. Почти половина горожан (пенсионеры, дети, студенты, военнослужащие) пользуются правом бесплатного проезда. В прошлом году на эти цели из городского бюджета выделено около 11 млрд. рублей. Приобретено 65 новых автобусов, по улицам побежали красавцы «Мерседесы».

И сразу же возникли вопросы, из углов и подворотен высунулись недоброжелатели. Зачем, мол, нам дорогое заморское чудо? Мы как-нибудь на отечественном ликинском автобусе ездить будем. И дешево, и сердито. В том-то все и дело, что сердито. «Мерседес» проходит до капитального ремонта 1,5 млн. км, а ЛИАЗ - всего-навсего 600 тысяч. «Мерседес» расходует 30 литров горючего на 100 км пути, а ЛИАЗ в полтора раза больше - 45,2. «Мерседес» выгоднее и своего венгерского конкурента - «Икаруса-260». Срок службы до списания у «Мерседеса» 21,7 года, а у «Икарусов» - 14 лет. Остается только добавить, что за два года на ремонт «Мерседесов», по словам начальника ПАТП-1 Н.Бочерова, не потрачено ни рубля. Как тут не вспомнить, что скупой платит дважды? Как не подумать, что критики-патриоты либо не разбираются в проблеме, либо сознательно пытаются ввести нас в заблуждение?

Мелькают за окнами автобуса новостройки Юго-Запада и Северо-Запада. Назло всем злопыхателям строятся школы и детские сады, сдаются дома для ветеранов и воинов-афганцев. Какой радостью светились глаза инвалидов войны, когда в канун Великой Победы городские власти вручали им ордера на 64 квартиры в новом

доме, причем с уже установленными телефонами! Только за счет городского бюджета в последние годы построена 1331 квартира. Их получили инвалиды и участники войны (126 квартир), воины-афганцы (74 квартиры), военнослужащие (534 квартиры), очередники общей очереди и жильцы аварийных домов (352 квартиры). Участникам войны бесплатно установлено 1000 телефонов.

За четыре года открыты и три новые школы, два детских дома, детский сад и музыкальная школа. Завершается строительство вечернего лицея и двух детских садов, возводится школа на Чапаевке. Ежегодно выделяются деньги на ремонт школ и детских садов, только в 1995 году - 8,2 млрд. рублей.

Помимо этого, на образование направлен из городского бюджета, не считая краевых средств, 71 млрд. руб.

Конечно, надо больше. Причем значительно больше. По моему глубокому убеждению, 90-95 процентов городского бюджета должно быть направлено на содержание школ, детских садов, больниц, поликлиник, домов для престарелых. Возьмем хотя бы одну проблему - ведомственные детские сады. В ситуации спада производства многие ранее мощные предприятия просто не в состоянии их содержать. Детские сады разваливаются, грамотные воспитатели с многолетним стажем разбегаются. В прошлом году на бюджетное обеспечение принято 28 таких детских садов, и это только начало.

А вот и краевой диагностический центр, как сказали бы раньше - гордость нашего здравоохранения. А ведь на самом деле есть чем гордиться. Современное оборудование, новейшие методы диагностики и лечения. Компьютерный томограф, например. Любой орган в любой плоскости и под любым углом высветит и болезнь определить поможет. Известен курьезный, но абсолютно реальный случай, когда пациент с диагнозом «рак легкого» уже гроб себе заказал. В прямом смысле заказал в похоронном бюро. После диагностики на томографе оказалось, что это совсем другое и не такое страшное заболевание.

Диагностический центр - не «элитарное» лечебное учреждение, каким раньше была спецполиклиника для номенклатуры. Он доступен всем. По направлениям районных поликлиник здесь принимают каждого пациента, причем бесплатно. В 1995 году принято более 499 тысяч человек, из них 95 процентов прошли бесплатное обследование. И разве только здесь много интересного и полезного людям? Девятая городская поликлиника, онкологический и кардиологический центры... Да разве все перечислишь? Просто обидно, когда в предвыборном азарте грязью мажется все, труд честных и добросовестных людей, знающих свое дело.

А проблем в медицине, конечно же, много. Чего стоит хотя бы

главная из них - страховая медицина. Спущенная из Москвы и абсолютно непригодная для нас, она бросила всех на произвол и растерзание страховых компаний. До какого абсурда надо было додуматься, поставив между больным и врачом страховую компанию? Теперь не городские власти определяют, дать или не дать денег на зарплату четвертой горбольнице. Это решают страховые компании. От их милости зависит финансовое положение многих поликлиник и больниц, а следовательно, врачей, медсестер и санитарок. Вот вам и парадокс нашего здравоохранения. Страховые компании «жиреют», получая сумасшедшие прибыли за счет денег, которые должны идти в поликлиники и больницы. А там этих денег как раз и не хватает на зарплату, питание больных, лекарства и многое другое.

Хотелось бы в качестве наказа избирателя пожелать будущему мэру и городской Думе разобраться с этой бестолковщиной, перевести медицину в нашем городе в нормальное, разумное русло. Тем более что, согласно действующему законодательству, организация здравоохранения в городе относится к компетенции органов местного самоуправления.

Всегда выступал за выборы глав исполнительной власти. В противном случае они больше ориентируются на назначившего их начальника. Кстати, у них и меньше возможностей отстаивать наши с вами интересы. Попробуй, не угоди Президенту. В тот же миг останешься без должности. Иное дело - выбранный глава. Сверху не снимешь, можно спокойно работать, решая проблемы города.

Выбранный глава может разобраться со страховой медициной и полностью изменить отношения с краевым бюджетом. Бюджет должен разрабатываться снизу: от города к краю. Для формирования минимального бюджета в Ставрополе необходимо оставлять около 45 процентов собираемых налогов. В этом году нам хотят выделить всего 28 процентов, остальное нужно отдать наверх. Надеюсь, что городским властям при поддержке депутатов удастся отстаивать интересы краевого центра. Но это надо решать более цивилизованным путем, на четкой правовой основе. Выбранный глава при поддержке городской Думы вправе поставить вопрос о заключении договора между городом и краем о взаимоотношениях их бюджетов. Четко оговорить, сколько город отдает на содержание высокой власти и дотации нашим некупаемым сельскохозяйственным районам. Совсем другой подход. Речь идет не о том, сколько нам оставляют, а о том, сколько мы отдаем, просчитав свои нужды.

Подходит к концу наша прогулка. На улице отличная погода, повесенному ярко светит солнце. Добрые, улыбающиеся лица, веселые

лые шутки и смех. Да, это мой любимый город, и я хочу, чтобы он был лучше.

Пять лет назад нас бросили в водоворот непродуманных правительственных реформ. Много было ошибок, все шло новыми, не известными ранее путями. Нездорова была экономика, болел и город. Но мы жили и вместе выжили. И город, как недавний больной, уже встал на ноги. Пусть он еще нетвердо стоит на них. Но уже дышит полной грудью, и на щеках появляется здоровый румянец. Ему нужны настоящие помощники и друзья. Ему с ними по пути. Нет, не возьмем мы в попутчики товарища Вышнякова. Мы пойдем с другими людьми. Честными, любящими свой город, которые хотят, чтобы он был лучше, красивей и добрей.

«Ставропольские губернские ведомости»,
6 февраля 1996 г., № 22

ПОПРОБУЕМ НЕ ОШИБИТЬСЯ

Дорогие мои земляки!

Вот и опять мы оказались перед выбором. Каждый вечер по телевизору мы слышим много обещаний о красивой жизни. Как хочется поверить в них! Рядом крутится мой маленький сын. Играет со своими игрушками, учит их жизни, копирует нас с вами. Ему, например, нравится Зюганов. Веселый и добрый дядя. Может быть, он и прав...

А за кого буду голосовать я? Как и каждый из нас, я решу это сам. Может быть, даже в последнюю минуту. Сейчас я знаю только одно. За что я НЕ БУДУ голосовать.

Я не буду голосовать за наше коммунистическое прошлое. За возрождение райкомов, за те унижения, которые испытали, наверное, все мы. Когда человека ценили не за то, что он может сделать, а за то, принадлежит ли он к великой партии. Я не буду голосовать за «ум, честь и совесть нашей эпохи», которые развалили великую державу, довели ее до последней черты.

Я не буду голосовать за ту силу, которая разрушила веру, нашу исконно русскую православную веру. Воспитала многих из нас в неверии ни во что. Заменяла нашу душу на идолов своих вождей. Я никогда не буду голосовать за те идеи, ради которых расстреливали собственный народ. Ради которых сына натравливали на отца, а отца - на сына. Когда донос на родного отца считался доблестью и нас с детства пытались воспитывать на примерах предательства.

Я не верю в светлое коммунистическое будущее. Потому что мы все знаем наше коммунистическое прошлое. Где же тот золотой ключик, где та заветная дверь в сказочную страну, которую нам так

долго обещали? Почему же они не покажут ее нам? Почему?

Недавно мой американский друг рассказал любопытный анекдот. Не про нас с вами. Про Америку. Итак: выходит женщина замуж. Причем в четвертый раз. Первая брачная ночь. Она говорит мужу: «Дорогой, будь осторожнее, я еще девушка». Он, естественно, удивлен: «Как же так? Ведь ты уже три раза была замужем». «Понимаешь,- отвечает она,- первый мой муж был инвалид войны, и он очень скоро умер. Второй муж очень меня любил, но быстро ушел к другому мужчине. А третий мой муж был демократ. Каждый вечер он садился на краешек кровати и рассказывал, как это будет хорошо, когда это будет». Вот так и нам семьдесят лет рассказывали, как это будет хорошо, если это когда-нибудь будет.

Вспоминается малоизвестная песня Александра Вертинского.

*Кто же нас успокоит, бесконечно усталых,
Кто укажет нам путь в это царство весны,
Будет это герой или просто обманщик,
Но в какой только рай нас погонят тогда?*

Песня написана в 1917 году.

Мы опять - перед выбором. Как хочется выбрать добро. И как не хочется - зло. Я хочу выбрать добро для своего маленького сына. Ему жить дальше. И если я ошибусь, ему будет хуже. А если не ошибусь, он будет жить лучше.

Давайте же вместе попробуем не ошибиться. По крайней мере, давайте не выберем зло. И это уже будет хорошо.

«Ставропольские губернские ведомости»
14 июня 1996 г., № 101-102

КРЕПКАЯ ВЛАСТЬ - ПОРЯДОК В КРАЕ

Вот и началась предвыборная гонка к заветному креслу губернатора. Кто-то сорвался с места в карьер и несется куда глаза глядят в детском азарте. Так и хочется крикнуть: «Ау! Хватит ли сил до финиша?». Другой отсиживается в темном углу, крепко сжимая свой камень за пазухой и держа наготове ведро с грязью. И ведь выльет его, не удержится. Третий спокойно и рассудительно, не спеша, но уверенно двигается к конечной цели.

27 октября мы впервые будем выбирать губернатора края. Для нас с вами это, пожалуй, важнее, чем президентские выборы. Москва - она далеко, а наши проблемы решаются здесь, в крае. И от того, кого мы выберем, зависит, как мы будем жить в ближайшие годы.

Мой выбор известен. Я буду голосовать за Петра Петровича Марченко, нынешнего главу края. И призываю к этому вас. Возни-

кает вопрос: «А почему?». Давайте порассуждаем вместе и посмотрим на нашего кандидата внимательнее.

Итак, ему 48 лет - жизненного опыта хватает, профессиональный строитель. В строительстве прошел все: от прораба до начальника домостроительного комбината. Руководил и городом, и краем, неплохо знает экономику и финансы. Считает себя хозяйственником, а не политиком. Для него безразличны политические устремления человека: красный он, белый или серо-буро-малиновый. Главное, чтобы профессионалом был и специалистом своего дела. Недаром в его ближайшем окружении и на местах нормально работают вместе и первые секретари райкомов, и демократы, и люди, никогда не занимавшиеся политикой. С ужасом думаю о возможности прихода к власти того или иного экстремиста. Для которого интересы партии будут превыше всего. Который начнет делить жителей края на «своих» и «чужих».

Кто такой губернатор? На мой взгляд, это управляющий хозяйством края. Необходимо, чтобы он досконально знал это хозяйство и умел управлять им. Странно видеть, как люди, не имеющие ни малейшего представления об этом, не руководившие даже самым маленьким предприятием, в комсомольском запале рвутся к вершине краевой власти. Раздавая налево и направо розовые обещания о красивой жизни.

Наш кандидат, наоборот, немногословен. Предпочитает реальные дела, а не пустые разговоры. Поднял и укрепил строительный комплекс, вывел его на третье место во всей России по сдаче жилья. Несмотря на многочисленные трудности, в нашем многонациональном крае не случилось национальных конфликтов, люди живут в мире и согласии. Экономика развивается, в нее вкладываются солидные инвестиции, в том числе иностранные. Иностранцы верят ему и везут к нам свои деньги. И это уже неплохо. Иностранные вложения составят в ближайшие годы около 300 млн. долларов, более 100 млн. уже осваивается. Искренне верит, что край может и должен стать бездотационным. Имеет серьезную программу и хочет избавиться от финансовой зависимости центра.

Интересы края ставит превыше всего, умеет отстаивать их в Москве. Привозит реальные деньги в край. Не будем ходить далеко. Совсем недавно «выбил» более 10 млрд. руб. дополнительно в краевой фонд социального страхования. Направил пять млрд. руб. на оздоровление участников и инвалидов войны на курортах и в санаториях Кавказских Минеральных Вод, три млрд. руб. - на оздоровление детей-сирот и детей из малообеспеченных семей и два млрд. руб. - на питание учащихся в школах и ПТУ. Знает, как открываются двери к Президенту и премьеру. Пользуется их уважением и поддержкой.

Но самое главное, пожалуй, в том, что в крае создается по-насто-

ящему крепкая власть. Нам всем надоели разгильдяйство и безалаберность, вседозволенность и сверхдемократия. Хочется порядка и стабильности. Защиты и спокойствия. Нет, не диктатуры, но ощущения безопасности. Для себя и своих детей. Петр Марченко - из крепких мужиков. Жестко разбирается со злоупотреблениями на местах, не боится заменить зарвавшихся чиновников. Он - за нормальные изменения в экономике, но против беспорядка и бесконтрольности. За усиление необходимого государственного влияния на экономику. За безопасность края и каждого из нас. С ним чувствуешь себя надежно.

Дорогие мои земляки! Дорогие мои избиратели! Если вы верите мне, поддержите человека, которому верю я. Давайте поддержим его и попробуем выиграть. Мы его знаем - он не подведет.

«Ставропольская правда»

5 октября 1996 г., № 196.

VII. В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ

Любой юрист считал бы за честь выступить в Конституционном суде России. Мне довелось участвовать в двух процессах, сейчас начинается третий.

Особое удовлетворение принесло дело об отмене незаконных лицензионных сборов на винодельческую продукцию, которые нанесли серьезный удар по виноделию края. Шутка ли сказать: Виктор Черепанов против правительства России.

Конституционный суд оказался в непростой ситуации. Юридическая правота нашего запроса не вызвала сомнений, но при этом возникали выпадающие из федерального бюджета доходы: 3,5 триллиона рублей только в 1997 году. Весьма значительная сумма.

К чести Высокого суда следует отметить, что политическая конъюнктура не повлияла на содержательный аспект решения. Постановление правительства признано не соответствующим Конституции. Правда, с оговоркой, что оно утрачивает силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения решения. По-видимому, это была некоторая уступка правительству. Главное в другом. Субъект Российской Федерации защитил свою экономику от незаконных налоговых посягательств федеральной власти. Пожалуй, впервые Российскому правительству указали на то, что его полномочия не безграничны,

а находятся в рамках, установленных Основным Законом страны. И еще один вывод: бороться с незаконными решениями федеральных властей и выигрывать у них можно. И, видимо, нужно. Как уже говорилось, в борьбе обретая право свое.

Предстоящая схватка за бюджет родного города ничуть не проще. Предыстория вопроса читателю известна. В настоящее время подана коллективная жалоба граждан, а также направлен запрос депутатов Государственной Думы Федерального Собрания в Конституционный суд России.

Конституционный суд находится в сложнейшем положении. Аналогичные взаимоотношения государственной власти с органами местного самоуправления складываются во многих других регионах страны. Поэтому решение, какое бы оно ни было, фактически будет иметь нормативный характер и являться источником государственного права. Восполнять пробелы федерального законодательства и регулировать правоприменительную практику по всей стране. Хотелось бы надеяться на юридическую мудрость и взвешенность подхода ВЫСШЕГО СУДА РОССИИ.

«МЫ ВО ГЛАВУ УГЛА СТАВИМ ИНТЕРЕСЫ ЖИТЕЛЕЙ СТАВРОПОЛЬЯ»

В «ВС» от 24 апреля было опубликовано в сокращенном варианте Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы.

Впервые на заседании Конституционного суда рассматривалось дело по запросу руководителя одного субъекта федерации о законности нормативных актов других субъектов. Также впервые гражданами оспаривался местный, а не федеральный нормативный акт. Впервые обсуждалась и конституционность налогов. И, пожалуй, также впервые участие в работе Конституционного суда принимал представитель Ставрополья. Мы попросили депутата Государственной Думы края, кандидата юридических наук В.ЧЕРЕПАНОВА, официального представителя законодательного органа региона в Высоком суде, рассказать о заседании и прокомментировать ситуацию.

- Я должен отметить особый дух уважительности и доброжелательства, который царил в зале, - сказал Виктор Алексеевич. - Мне

как юристу было очень интересно наблюдать работу суда столь высокого ранга, так сказать, изнутри. Доброжелательность чувствовалась во всем - и в обращении судей, и в их внимании ко всякому мнению, высказанному в заседании.

- Перед нашей беседой я прочла репортаж с этого заседания в журнале «Деньги». И у меня сложилось впечатление, что атмосфера была довольно напряженной...

- Нет. Хотя сама работа, безусловно, была напряженной и ответственной. Судьи, повторюсь, внимательно выслушивали каждую сторону, говорили с нами как с коллегами. Мне было очень интересно, и я рад, что мне довелось участвовать в этом судебном заседании.

Теперь о сути вопроса. Она проста. У граждан страны есть права и свободы, закрепленные Конституцией Российской Федерации. И один из основных вопросов, звучавших в суде, был такой: являются ли они абсолютными или могут быть чем-то ограничены. Ну, к примеру, право собственности. Оно бесспорно. Но абсолютно ли? Нет, оно ограничено обязанностью платить законно установленные налоги. Точно так и по другим положениям. В Конституции сказано также, что любые конституционные права, любые конституционные свободы не могут применяться во вред правам и свободам других граждан. Вокруг этого и шло обсуждение.

В нашем крае в свое время было принято Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства. Немало противоречивых мнений высказывалось на этот счет. В том числе и такое, что в результате действия этого документа ущемляется конституционное право свободного передвижения, свободного выбора места жительства, места пребывания. Должен отметить, в свое время депутаты Думы, принимая Временное положение, много спорили по этому поводу. Мы понимали, что документ не совершенен, и потому не облекли его в форму закона, оставив возможность для внесения поправок, что и делалось неоднократно за время его действия. Мне кажется это правильным, постепенно мы дорабатывали и совершенствовали документ.

Да, в нем предусмотрены ограничения механического прироста населения края, да, оно определяет право муниципальных властей на взимание специального сбора за регистрацию (в прошлом - прописку) желающих обособиться в крае. Теперь я поясню, чем мы руководствовались, принимая это положение.

Как я уже говорил, любые права, любые свободы человека не могут быть использованы во вред правам и свободам других граждан. Мы заботились об интересах жителей Ставрополья. Вы сами видите, громадной стала в последние годы миграция. Мне тоже жалко тех людей, которые пострадали в результате национальных раздоров в прежних республиках, мне тоже хочется, чтобы они

обрели покой, стабильную работу и т.д. Но ведь в последнее время все заметнее, что при этом ущемляются интересы людей, живущих в крае. Переполнены школы - многие уже переведены на работу в три смены, перегружены лечебные учреждения, я уже не говорю о нехватке рабочих мест и проблемах с жильем. Так как должен поступать в данном случае законодательный орган края, ответственный за уровень жизни жителей территории?

Эту точку зрения я и отстаивал в заседании Конституционного суда. В частности, здесь исследовался вопрос: законно ли введение квоты поселенцев на постоянное место жительства в районе Кавказских Минеральных Вод? Суд признал это незаконным, такое ограничение может быть принято лишь федеральным законом. При этом суд отметил, что Указом Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 года «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации» Кавказским Минеральным Водам придан статус охраняемого эколого-курортного региона, имеющего федеральное значение. Правительству названным Указом Президента поручено принять меры по регулированию механического прироста населения на КМВ. Суд признал, что Государственная Дума Ставропольского края здесь превысила свои полномочия. Но, к сожалению, не было учтено, что в названном Указе Президента администрации Ставропольского края предписывалось принять аналогичные меры.

Суд исследовал также вопрос о введении специальных сборов за регистрацию прибывающих поселенцев. В том числе и на территорию Ставрополья. В пункте 3 Временного положения установлено, что право граждан на выбор места жительства на территории края реализуется на возмездной основе - с возмещением краевого и местным бюджетам дополнительных расходов, вызванных необходимостью трудового, бытового и социально-культурного обустройства вновь прибывших. Этот пункт судом признан также не соответствующим Конституции. Однако, анализируя материалы по рассматриваемому делу, суд пришел к выводу, что субъекты Федерации имеют право устанавливать свои налоги и сборы. Для нас это очень важный момент, потому что на заседаниях Думы мы постоянно сталкиваемся с проблемами налогообложения. Дело в том, что существующий Закон об основах налоговой системы дает исчерпывающий перечень налогов и сборов. Но Конституция, которая была принята позже, предоставляет право регионам вводить дополнительные налоги и сборы. И Конституционный суд это подтвердил...

- Виктор Алексеевич, у меня попутный вопрос. О сборах. Конечно, они велики, это отметил и Конституционный суд. Но я хочу спросить даже не об этом, а о людях, мигрирующих в границах Федерации. Скажем, приехал человек в Ставрополь из со-

седнего Ростова или Краснодара. Пока там жил, естественно, участвовал в создании инфраструктуры, налоги-то с него взимали регулярно. Потом решил переехать сюда - и должен платить сбор в пользу уже «ставропольской инфраструктуры». Почему? Ведь речь идет не об иностранцах, а о гражданах одной страны, имеющих право на свободный выбор места жительства. Или пусть тогда администрация Ростова или Краснодара перечисляет или возвращает вклад мигранта в создание инфраструктуры той территории...

- Наверное, я не очень четко изложил свою позицию, которая совпадает с позицией Государственной Думы СК. Дело в том, что сейчас идет громадный миграционный поток, бюджетными средствами с ним справиться невозможно. Я уже говорил, школы перегружены, с напряжением работает система здравоохранения - не хватает денег. Но все равно надо детей учить, лечить. Для пополнения местных бюджетов и введены сборы, о которых сегодня идет столько споров.

- Извините, а не местничество ли это?

- При чем тут местничество! Впрочем, смотря какой смысл в это понятие вкладывать. Если заботу о людях, живущих в крае, пусть будет и местничество. Мы и должны в первую очередь думать о ставропольцах, о тех, кто корнями уходит в эту землю, чьим трудом она и сильна. Их интересы Дума должна ставить во главу угла. Неупорядоченный миграционный процесс наносит именно им существенный ущерб, нарушает их конституционные права и свободы. Кстати, любая страна регулирует миграционный процесс. Разница лишь в методах.

- Но, как я понимаю, именно их Конституционный суд и признал незаконными?

- Нет, под словом «незаконно» я понимаю не сами методы, а законность их введения и использования. Здесь действительно наши промахи. В одном случае Дума превысила свои полномочия, в другом - неверно определила статус документа. Что касается Кавказских Минеральных Вод, мне думается, администрации и законодательному органу края надо выходить в правительство России с просьбой о принятии какого-то нормативного акта по ограничению механического прироста населения в регионе. Этого требует и Указ Президента, о котором говорилось в Постановлении Конституционного суда. Курорты ведь уникальные, имеющие огромное значение.

Конституционный Суд указал нам на незаконность сборов. Но признал это право за Москвой. Почему? Потому, что Дума столицы ввела их силой закона, а у нас было принято постановление. То есть речь следует вести о статусе документа. Видимо, ГДСК будет рассматривать вопрос о принятии специального закона.

- Виктор Алексеевич, объясните такую ситуацию: почему на заседании Конституционного суда речь шла о Москве, Воронежской области и Ставропольском крае? Эти регионы особо усердствуют в вопросах ограничения миграции? Или сборы тут наиболее высокие? А, может, в других краях и областях их нет?

- Я не знаю, какие субъекты Федерации прибегали к этой мере ограничения механического прироста населения, а какие нет. Согласитесь, и проблема эта стоит не повсюду одинаково остро. Знаю, что в Краснодаре действуют аналогичные нормативные акты, слышал, и в некоторых других областях введены сборы за регистрацию, но в целом по стране анализировать ситуацию не берусь. Здесь следует обратить внимание на одну процессуальную особенность: Конституционный суд не рассматривает дела по своей инициативе, он исследует поступающие запросы и жалобы. Так что, в данном случае речь не идет о показательном процессе, наш край был упомянут в запросе президента Республики Коми, видимо, ее жители столкнулись с проблемами, выбирая местом жительства Ставропольский край.

- И еще несколько слов о сборах. Конституционный суд обратил внимание на их несоразмерность...

- Да, Конституционный суд считает, что любой налог не должен быть драконовским, нарушать конституционный принцип равенства, то есть он не может быть одинаковым для всех плательщиков. Для кого-то установленный сбор - мелочь, а для кого-то - непреодолимый барьер. Фактически мы установили подушный налог. На это и указал Конституционный суд.

- И что теперь? С переселенцев не будет взиматься этот сбор?

- Какое-то время, видимо, не будет. Пока Государственная Дума края не примет соответствующий закон. А в дальнейшем, думаю, сбор все же будет взиматься, но дифференцировано. Я пока не готов ответить конкретно, потому что законодательный орган еще не принял решения. Главное, чтобы сбор не был условием, регистрация не носит разрешительного характера. Человек приходит и заявляет, что он здесь живет...

- А можно не регистрироваться?

- Нет. Регистрация обязательна. Далее, уплата сбора также не может быть условием при реализации гражданских прав и свобод. Однако, если человек не уплатил сбор, налоговая служба взыщет его принудительно, как и всякий другой.

- Велика ли сумма этих сборов по краю? Оказывает ли она существенное влияние на финансовое состояние территории? И куда, в какой бюджет идут деньги?

- Определенно могу ответить лишь на последний вопрос: все

полученные от сборов средства идут в местные бюджеты, в крайнюю казну они не поступают. Общую сумму по краю специально не подсчитывали, но, думаю, она была невелика. И использовалась целевым назначением: на нужды инфраструктур территорий.

Беседу записала Валентина ДУБИННИНА.

«Вечерний Ставрополь».

18 мая 1996 г., № 90-91.

ЖДЕТ РЕШЕНИЯ ЛОЗА

Принять его должен Конституционный суд России

Как уже сообщала «СП», в конце декабря председатель контрольно-счетной палаты Госдумы края кандидат юридических наук В.ЧЕРЕПАНОВ официально представлял ГДСК на заседании Конституционного суда РФ по поднятому ставропольскими законодателями вопросу. Мы попросили Виктора Алексеевича прокомментировать этот факт.

- Дело, которое рассматривалось в Конституционном суде 24 декабря, имеет исключительное значение для нашего края как субъекта РФ.

Ставрополье издавна, еще со времен Екатерины, считалось уникальным местом для развития виноградарства и виноделия. Недаром небольшое селение в Кумской долине - Маджары - по высочайшему указу императрицы было переименовано в Бургун-Маджары: вино, производимое там, считалось лучше знаменитого бургундского.

И сегодня виноделы Ставрополья известны всему миру. Достаточно упомянуть изумительные прасковейские вина и коньяки. 14 золотых и серебряных медалей на международных выставках - это что-то значит!

Теперь о сути вопроса. 28 февраля 1995 года правительство РФ приняло постановление № 197 о введении платы за лицензии на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции. Этим постановлением были введены новые лицензионные сборы, которые иначе как драконовскими не назовешь. Поскольку этот сбор идет в виде торговой надбавки коптово-отпускной цене, то в среднем цена вина поднялась до 70 процентов. И это в то время, когда финансовое положение отрасли было критическим! У нас на Ставрополье антиалкогольная кампания и сильные морозы 1993-1994 годов фактически вдвое уменьшили площадь виноградников. На закладку новых не хватало средств. Прекратилась федеральная поддержка отрасли.

Таким образом, постановление правительства нанесло виноделию серьезный удар. Мы, депутаты Госдумы края, восприняли его как лоббирование иностранного производства, поскольку тут же начался завоз - причем в громадных объемах - импортного вина. Подорожавшая продукция наших виноделов, естественно, начала утрачивать конкурентоспособность.

Считая, что речь идет о сохранении национального богатства, Госдума края 13 июня 1995 года приняла постановление, в котором было решено обратиться к президенту РФ как к высшему гаранту соблюдения Конституции и в Конституционный суд. Постановление правительства № 197 было признано нами не подлежащим применению на территории края до рассмотрения этого вопроса президентом и Конституционным судом как противоречащее федеральному, в том числе конституционному законодательству. Ведь согласно Конституции новые федеральные налоги и сборы может вводить только Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации при обязательном одобрении Совета Федерации. Правительству же никто полномочий по введению федеральных налогов и сборов не давал.

Далее лицензионный сбор, введенный правительством, появился в качестве доходного источника в федеральном бюджете. И на этом основании правительство считает его узаконенным.

Не разрешил конфликта и Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции». В нем устанавливается, что лицензионный сбор не должен превышать затрат, необходимых для обследования предприятий и оформления документов. Но в то же время постановление правительства № 197 продолжает действовать!

После принятия постановления Госдумы края наши винодельческие предприятия перестали начислять лицензионный сбор. Вместе с нами им пришлось выдержать мощное давление Федеральной налоговой службы, по распоряжению которой проводились массовые проверки, начислялись огромные штрафы и пеня. Несколько выигранных арбитражных процессов в первой и апелляции инстанции, принципиальная позиция прокурора края позволили удержать ситуацию до заседания Конституционного суда и не допустить развала этой уникальной отрасли в крае.

Мы понимаем сложность положения, в котором оказались налоговые органы края: они подчиняются федеральной службе, а она постановление краевой Думы в расчет не берет.

С самого начала был поставлен вопрос о незаконности нашего постановления. Это не так. Мы в нем просто сказали: такой-то акт противоречит Конституции, и вы не должны его выполнять. Ничего противозаконного тут нет. Но и без нашего решения налоговые органы не должны были выполнять это постановление правитель-

ства: ведь Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие, и все правовые акты, должностные инструкции подлежат согласованию с ней.

Законность нашего постановления подтвердил прокурор края Ю.Лушников, который письменно уведомил краевую налоговую службу о том, что именно им следует руководствоваться до принятия решения Конституционным судом.

Учитывая нашу позицию (а вслед за нами в Конституционный суд обратились также Дагестан и Тульская область), правительство РФ приняло в прошедшем году постановление об отсрочках уплаты лицензионных сборов, пени и штрафов до 15 декабря на всей территории России. Предполагалось, что до этой даты заседание суда состоится. Но оно было назначено на 24 декабря, а 16-го на винзаводах уже были работники налоговой службы. Например, на Георгиевском винзаводе тут же был наложен арест на счета. Пришлось вмешаться руководству краевой Думы, чтобы его сняли.

Но вот суд состоялся. Больше года прошло с тех пор, как мы туда обратились. Решение пока не оглашено, возможно, до этого момента пройдет около месяца. Его ожидая с нетерпением. Ведь, во-первых, налоговые органы требуют полной уплаты в соответствии с постановлением правительства РФ. Во-вторых, алкогольная инспекция не выдает лицензии по новому закону без уплаты старых долгов. Тем самым наши виноделы вынуждены работать незаконно, без лицензий - уплата долгов по неконституционному постановлению приведет к банкротству. Разорвать этот замкнутый круг может только Конституционный суд.

На заседании серьезных возражений на нашу аргументацию от противоположной стороны (ее представляли работники Российской алкогольной инспекции, Министерства финансов, Федеральной налоговой службы) я не услышал, о чем и заявил в своем заключительном слове.

На мой взгляд, Конституционный суд внимательно отнесся к нашим доводам, и, думаю, можно ожидать положительного решения. Хотелось бы надеяться, что будет принят во внимание исключительно юридический аспект. Жаль, если к этому примешаются политические и финансовые соображения.

Если постановление правительства не будет признано неконституционным, последствия для отрасли окажутся тяжелыми. Но и в этом случае мы ее не оставим, будем думать, что делать дальше, чтобы не дать ей погибнуть.

Записала В. ТАРАСОВА.
«Ставропольская правда».

9 января 1997 г., № 4.

VIII. НЕМНОГО ОБ АВТОРЕ

Виктор ЧЕРЕПАНОВ - постоянный автор «Ставропольских губернских ведомостей». Редакция во многом разделяла его взгляды и всегда поддерживала в нелегкой борьбе с произволом и беззаконием. С согласия Виктора Алексеевича мы хотели бы закончить эту книгу редакционной статьей о нем самом. Своеобразным политическим портретом, с достоинствами и недостатками.

ОДИН В ПОЛИТИКЕ - НЕ ВОИН

Несостоявшееся событие - тоже событие. Так и уход из активной политики Виктора Черепанова вызвал немало разговоров. Во-первых, он оставил должность освобожденного председателя контрольно-счетной палаты Госдумы края. Во-вторых, отказался на минувших выборах баллотироваться в Госдуму России, а на будущих так и не выдвинулся, вопреки ожиданиям, на должность главы администрации Ставрополя. Почему?

Черепанов стал заметен в политических кругах края в период предвыборной кампании 1993 года. До этого, пожалуй, мало кто знал экс-начальника высшей школы милиции. Хотя сама история его снятия с должности в 1990 году была достаточно темная и, как потом выяснилось, сфабрикованная, она не вышла на широкую публику и не впечатала имя молодого, перспективного подполковника милиции в сознание обывателей ни с положительной, ни с отрицательной стороны. Три года «самоопределенной» трудовой жизни широкой известности тоже не дали, хотя и создали Черепанову в деловых кругах репутацию грамотного, особенно в гражданском праве, юриста и удачливого коммерсанта.

В период тех выборов в Госдуму России Виктор Черепанов сам не баллотировался. Но все знали, что он стоит за спиной другого кандидата - Александра Траспова, мотор его избирательной команды. И победа Траспова принесла известность в политике и Черепанову. Хотя злые языки и поговаривали, что дело с результатами

выборов нечисто - Черепанов являлся председателем избирательной комиссии Ставропольского округа, в котором Траспов и баллотировался, - криминала никто, как ни старался, не «нарыл». Дело обстояло несколько иначе: Черепанов успел до вступления в должность председателя комиссии и предложить кандидата, причем такого, за которым люди пошли, и сформировать серьезную команду поддержки, включая финансовую, и передать затем все это в другие надежные руки, а сам - уйти в тень. Разумеется, председатель комиссии «сработал» на своего кандидата прежде всего тем, что не допустил подтасовок результатов голосования. Траспов оказался чуть ли не единственным не зависимым от администрации победившим депутатом, тогда как в других округах удивительно дружно одерживали верх как раз ставленники исполнительной власти. И как знать, не потому ли, что независимые кандидаты не имели в друзьях председателя комиссии?

Черепанов уже тогда говорил, что российский уровень депутатства не для него: не может, мол, бросить дела. Для него - уровень краевой Думы, где можно будет и дела, и депутатство совместить. Говорил не на ветер - выдвинулся в марте позапрошлого года и завоевал мандат депутата Госдумы края. Как и в случае с Трасповым, на его кандидатуру не ставила краевая администрация, под диктовку и пожелания которой, собственно, и прошли те и другие выборы.

Он выиграл вопреки воле нашего местного «Белого дома», отсюда - независимая позиция и желание сыграть свою скрипку в работе Думы. При распределении «портфелей» претендовал, как минимум, на должность председателя комитета, получил - сначала место члена комитета по вопросам законодательства и правам человека, а затем - председателя контрольно-счетной палаты.

Что такое Дума образца 1994 года? Вопрос по существу, так как даже сегодня, спустя почти два года с ее создания, очень трудно ответить однозначно. О ее месте в структуре власти. О степени отражения интересов избирателей. О мере зависимости от власти исполнительной... Тогда, в период выборов, банковала администрация, и она строила свою политику в отношении Думы во многом с точки зрения реванша. Реванша исполнительной ветви власти над законодательной. В административных кабинетах оказались в основном прежние исполкомовцы, те, кто натерпелись, наунижались от партийных «указивок». Сама мысль о том, что формируется орган, решения которого придется выполнять, была им не по нутру. Этим объясняется завидная и успешная (!) настойчивость прежнего губернатора и его команды избрать управляемую Думу. Слабая Дума - сильная администрация. Альтернативы для исполнительной власти

не было. Она и реализовала собственные замыслы, проведя не только малый состав - 25 человек, но и своих людей - 8 глав и 1 зам. главы городских и районных администраций.

И вот в такую Думу пришел Черепанов. Вписался практически сразу, с первых же заседаний. Помогли, видимо, и кандидатская степень юриста, и опыт научной, преподавательской работы, и владение практическими вопросами - ведь за плечами управление высшей школой, юридической и коммерческой фирмами.

Для непосвященного, для плохо ориентирующегося в правовых вопросах, его выступления на думских заседаниях, его реплики, его копание в формулировках, в отдельных запятых ничего не говорят. Точнее будет сказать, что непосвященных все это даже раздражает. Но еще больше раздражает посвященных, особенно тех, кто рассчитывает на дурачка, старается или сохранить давно сложившееся неправовое поле, чтобы в силу своей должности продолжать править бал, или протолкнуть свои интересы под видом принятия в порядке исключения новых постановлений или распоряжений, на самом деле ничего общего с законом не имеющих.

Лозунгом его выборной кампании было: «Покончим с произволом и беззаконием». Листовки с этой броской шапкой и привлекающим фото Черепанова висят кое-где в городе до сих пор. Судя по предвыборным речам, по статьям в газетах и выступлениям на ТВ, средоточие произвола и беззакония, по Черепанову, - власть. И от него, попавшего в эту власть, ожидали жесткой, бескомпромиссной борьбы за соблюдение законов, за переход власти в правовое поле.

В какой-то мере Черепанов эти ожидания оправдал. Беззаконие процветало, так как не было законов и контроля над властью. Первое - он принялся энергично выдавать законы «на-гора». Второе - добиваться создания механизма контроля исполнительной власти.

Начал вроде бы с безобидного документа - с постановления «О порядке опубликования и вступления в силу правовых актов, принятых органами государственной власти и местного самоуправления на территории Ставропольского края». Разработал и предложил. Приняли легко. Когда же разобрались, то и в краевой, и в местных администрациях долго морщились - ведь вышло, что теперь нельзя протолкнуть решения задним числом, что часто практиковалось до этого. По новому закону, такие документы просто не имеют юридической силы, поскольку не опубликованы, как этого требовал акт, в официальной прессе. Ну а если кто из должностных лиц все же применил тот неопубликованный закон, то нарывается на штраф от 50 до 100 минимальных размеров оплаты труда.

Дальше - больше. Выполняя свои предвыборные обещания, он легко подготовил и провел более серьезные законы и постановления,

прямо бьющие по интересам целых групп правящей элиты края. По его словам, таких документов семь. Пять уже принято. Это, кроме названного первого, Закон «О налоговой политике в Ставропольском крае», Временное положение «О контрольно-счетной палате» и постановления «Об обеспечении минеральными удобрениями сельхозпроизводителей края» и «О нарушениях налогового законодательства предприятиями в зоне экономического благоприятствования «Ингушетия».

Правящая элита оказалась в очень неловком положении. С одной стороны, нормативные акты, предлагаемые Черепановым, были важны и нужны. Естественно, он готовил их по «добру» свыше, от председателя Думы В.Зеренкова, и учитывал складывающуюся в крае ситуацию. Но одно дело - общая задача, вытекающая из предвыборных обещаний того же председателя Думы, да и всех депутатов, совсем другое - ее конкретное решение в нормативном акте. И вот тут одна за другой стали возникать ситуации, когда Черепанов-политик идет дальше социального заказа, как бы переступает негласно установленные в «высшем свете» края правила субординации.

Налоговый пресс давит производителей? Давит. Надо его уменьшить? Надо. Таких обещаний надавали депутаты своим избирателям немало. Да и сам Черепанов, кстати, уменьшение налогового бремени называл в своей предвыборной программе главной задачей. В налоговых вопросах он ориентируется легко, ведь некоторое время довелось поработать налоговым инспектором. Но вот закон о налоговой политике, подготовленный им с целью стимулирования развития экономики и поддержки производителя, дружного «ура» сверху не вызвал. После долгих заморочек закон все же принят Думой и подписан губернатором Кузнецовым, но в таком виде, что всерьез говорить о выполнении своих предвыборных обещаний кому-либо из депутатов, в том числе и Черепанову, трудно. Хотя в законе и определены, как там записано, «основные принципы установления, изменения и отмены налоговых платежей», главного - уменьшения ставок отдельных налогов - добиться не удалось. Стеной стали финансисты краевой администрации и сам губернатор: мол, полетит весь бюджет. Оставили лишь жиденькие льготы производителям - освобождение от налога на прибыль в случае освоения новой продукции (в части, зачисляемой в краевой бюджет) и на сумму увеличения объема производства.

По большому счету, для промышленности края это - мертвому припарка. Ведь на большинстве заводов в данный момент ни об освоении новой продукции, ни об увеличении выпуска даже и не мечтают: нет ни собственных средств, ни инвестиций. Тут лишь бы выжить.

Да и сама процедура предоставления льгот до того усложнена, что вряд ли кто из руководителей рискнет ею воспользоваться. Льгота, полученная от реализации вновь освоенной продукции, дается лишь при условии внесения такой продукции в особый список, утверждаемый Думой при принятии краевого бюджета (раз в год). Льгота по новому производству опять же дается, если у вас на руках акт Госкомиссии о вводе мощностей, да еще и в нормативные сроки, да еще и с подтверждением межведомственной комиссии... Одним словом, сначала побегай по чиновникам, собери кучу справок, докажи, что ты не верблюд, а потом уж получишь право развьючиться.

Заслуга Черепанова - ограничение индивидуальных налоговых льгот. Он первым поставил в Думе вопрос о недопустимости подобных решений как противоречащих законодательству. И каждый раз, когда такая льгота предлагалась, вставал и снова и снова называл статьи закона, нарушить которые предполагалось, ломал административные «надо» и «целесообразно» на правовое - «по закону нельзя». Правда, как правило, его обходили: например, зарубленная по его настоянию льгота по налогу на имущество и налогу на прибыль «Ставропольинтуру» все же состоялась - в виде льготы всем предприятиям, занимающимся иностранным туризмом.

Другой пример - многострадальный закон о статусе жителя края. И опять же Черепанов в его разработке шел и от своих предвыборных обещаний, и от депутатских. Мотив элементарный - защищать край от наплыва беженцев, читай - неславян. Документ не только предусматривал своеобразный ценз оседлости для приезжающих, но и ограничения по заселению наиболее привлекательных мест Ставрополя - краевого центра и городов-курортов Кавминвод с округой. Вводилась квота на прописку в этих местах - один процент, устанавливалась за эту прописку довольно солидная плата. И, самое главное, - предусматривались весьма серьезные меры наказания для глав администраций на местах, нарушивших закон.

О том, как тормозили этот закон, можно написать рассказ в стиле Зоценко. Противники, а в основном это были депутаты - главы местных администраций и чиновники администрации краевой - ложились на его ключевые положения, как на амбразуру. Не сомневайтесь, кричали они, мы патриоты своего края и своих жителей и на выборах обещали им защиту. Но мы не можем допустить, чтобы нарушалась демократия, чтобы ущемлялись права человека, пусть даже и приезжего. Пусть главы администраций на местах решают, кого прописывать, им виднее...

Извольте, возражали им Черепанов и его сторонники. Это право у глав есть. И все мы знаем, как чиновники этим правом распоря-

жаются. По сути - это право на взимание мзды. Только слепой не видит, что деньги давно берутся, но не в казну...

Закон все же в Думе прошел, как ни старалась исполнительная власть его зарубить. Однако Кузнецов его так и не подписал - прикрылся заключением ГПУ - Главного правового управления. Оно приговорило: противоречит Конституции. В конце концов приняли «Временное положение» о прописке.

Что еще в активе у Черепанова? Ну, скажем, большая работа с Уставом края. Вкрапления, которые удалось пробить в этот основополагающий документ, заслуживают внимания.

Как воевали, например, за положение, исключающее нахождение в представительных органах глав исполнительной власти. В конце концов пошли на компромисс, сделали исключение для первого состава Думы - пусть уж засевшие в нем главы пробудут свой срок (иначе они бы не проголосовали). Но зато потом уж будет чистая Дума. Приняли Устав, подписал его губернатор. Все? Оказывается, нет! Как снег на голову - Указ Президента, «рекомендующий» продлить полномочия представительных органов субъектов Федерации еще на один срок. Если называть вещи своими именами - сработала пятая колонна той же исполнительной власти, подсунула Президенту на подпись мерзкую бумагу. Напрасно доказывал Черепанов, что указ носит рекомендательный характер и Думе не указ - большинство депутатов с великой готовностью схватились за спасительную соломинку и проголосовали за продление своих полномочий на второй срок.

- По большому счету и с точки зрения права - данное решение абсолютно незаконно, - говорит Черепанов. - Во-первых, избиратели выбирали думцев на два года, и в марте этот мандат прекращается. Во-вторых, и главное, - оно противоречит Уставу края - основному нашему закону, а значит - подлежит отмене.

Аргументы вроде бы убедительные, но их абсолютно не слышат другие депутаты. Кредо «глухих»: «если нельзя, но очень хочется - то можно». Хочется еще два года красоваться в депутатском кресле, еще два года пользоваться немалыми депутатскими благами? (На содержание одного работника аппарата Думы в прошлом году израсходовано 56,3 млн. рублей, А всего - 4 млрд. руб., при том, что на все органы управления в бюджете было заложено 23,3 млрд.руб.) Может быть, и так. Но очевидно, наверное, и другое. Они свято убеждены, что лучших, чем они, не изберут. Они уверены, что целесообразнее сохранить уже сложившийся и набравшийся опыта состав Думы. Что целесообразнее на данном этапе лучше законности.

Корни таких взглядов, - наверное, и в механизме избрания депутатов, выдающем «на-гора» правовых нигилистов, и в особенностях нашего межвременья. Горько, что за два года работы Думы во взгля-

дах депутатов с этой точки зрения мало что изменилось. По-прежнему в голосовании по принципиальным вопросам, где встречаются законность и целесообразность, Черепанов в меньшинстве, за ним идут 5-6 депутатов: Хлопоня, Мещерин, Месечко, Ткачев, Габитова...

Наверное, тут и ответ, почему Черепанов сейчас не баллотируется. Если еще вчера быть независимым было и престижно, и выгодно - за таких охотнее голосовали, такие ничем не были связаны и имели возможность импровизировать, то теперь пришло понимание, что один в политике - не воин, что современная политика - дело командное и что победить можно только группой единомышленников. Это наглядно подтвердила прошедшая избирательная кампания, когда в Российскую Думу и по краю прошли кандидаты, в общем-то, ничего из себя не представляющие, но поддерживаемые партией или движением. Надо полагать, наш герой как зрелый политик давно уловил эти моменты. Иначе не объяснить порыв Черепанова к организации общественного движения. Вот уже полгода он крутится в верхушке краевой организации Конгресса русских общин. Принимает Скокова, Лебеда, Глазьева. Помогает организовать низовые звенья движения. Консультирует как юрист. Пропагандирует движение...

Что из этого порыва выйдет? Пока неясно. Может быть, через некоторое время мы будем за него голосовать.

Александр ЕМЦОВ.
«Ставропольские губернские ведомости»
13 января 1996 г., № 6.

СОДЕРЖАНИЕ

От автора	5
I. В БОРЬБЕ ОБРЕТАЯ ПРАВО СВОЕ	6
1. ДЕЛО О ТОРГОВЫХ НАДБАВКАХ	7
Торговле сделали «подарок» - 8 процентов рентабельности. 20 февраля 1993 г.	7
«Вента» против администрации края. 14 августа 1993 г.	16
2. ПРОЦЕСС О НЕЗАКОННЫХ НАЛОГАХ	19
От налога до побора - один шаг. 10 апреля 1993 г.	19
«Вента» против налоговой инспекции. 27 ноября 1993 г.	23
3. ПРОТИВ НАЛОГОВОГО ПИЕТА	26
Вам - повележь, нам - не согласиться. 24 марта 1994 г.	26
Законы действительно писаны для всех. 19 апреля 1994 г.	29
II. ДОРОГА В ДУМУ	33
Честная власть - честный предприниматель. 5 марта 1994 г.	34
Покончить с произволом и беззаконием - главная задача красной Думы. 10 марта 1994 г.	37
России спасет провинция. 19 марта 1994 г.	40
Обращения к избирателям. 26 марта 1994 г.	44
III. СОЗДАВАЯ ЗАКОНЫ	47
Красная Дума должна начать с себя. 2 апреля 1994 г.	48
Наши решения не должны противоречить закону. 9 июля 1994 г.	52
Комментарий к Закону Ставропольского края «Об административной ответственности должностных лиц за неисполнение законов и других правовых актов Ставропольского края». 17 апреля 1997 г.	56
IV. ОЖИВИТЬ ЭКОНОМИКУ КРАЯ	58
В подарок - сеть для ловли... дсет. 28 марта 1995 г.	59
Налоговая политика должна оживить экономику края. 6 июня 1995 г.	63
Не допустить растаскивания бюджета. 18 марта 1995 г.	67
Концы безналогового рай дочерних филиалов. 22 июня 1995 г.	70
Депутаты ищут выход. 12 июля 1995 г.	71
V. КОНТРОЛЬ ЗА БЮДЖЕТОМ	74
Доверий, но проверий. 24 января 1995 г.	75
Денег нет, но выбить можно... 4 мая 1995 г.	78
Не дать на растерзание бюджет Ставрополя. 18 марта 1997 г.	81
Картина мира по-ставропольски. 17 мая 1997 г.	82
Равновесия о бюджете. 9 апреля 1997 г.	86
Пора извинить отношения с центром. 11 марта 1997 г.	90
VI. ПОЛИТИКА И ВЫБОРЫ	95
«Подарок» Президента. 29 сентября 1995 г.	96
Муниципальные выборы «за» и «против». 20 января 1996 г.	98
Прогулка по городу: с Вышинковыми и без него. 6 февраля 1996 г.	102
Попробуем не ошибиться. 14 июня 1996 г.	108
Крепкая власть - порядок в крае. 5 октября 1996 г.	109
VII. В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИИ	111
Мы во главу угла ставим интересы жителей Ставрополя. 18 мая 1996 г.	112
Жест решения лояль. 9 января 1997 г.	117
VIII. НЕМНОГО ОБ АВТОРЕ	120
Один в политике - не воин. 13 января 1996 г.	120

Виктор Алексеевич Черепанов

БИЗНЕС И ПОЛИТИКА.
Статьи. Очерки. Комментарии.

Корректурa - Т. И. Ковалева.
Техническое редактирование - А. Н. Иштуганов.

Лицензия №070511

Сдано в набор 25.04.97. Подписано в печать 14.05.97.
Формат 84x108/16. Бумага офсетная №1. Гарнитура Arial Cyr.
Усл. печ. л. 7,0. Тираж 1000 экз. Заказ №411.

Сверстано и отпечатано в АО «Пресса»,
г. Ставрополь, ул. Ленина, 192.