

3. Моряки в борьбе за власть Советов на Украине /1919-1922/: Сб. докум. и материалов. - К., 1969.
4. Известия Центрального Комитета Российской Коммунистической партии /большевиков/. - 1920. - 13 мая.
5. Правда. - 1918. - 26 дек.
6. Собрание узаконений и распоряжений Украинской Советской Республики. 1919 г. - Харьков, 1923.
7. Центральный государственный архив Советской Армии. - Ф. 25860. - Л. 103.
8. Харьковский государственный областной архив. - Ф. 2550.
9. Известия ЦК КПСС. - 1990. - № 8, 10.

В.П.Колесник

ОБ УЧАСТИИ ПРЕДПРИЯТИЙ ВЫШЕСТОЯЩЕГО ПОДЧИНЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Основу взаимоотношений между местными Советами и предприятиями вышестоящего подчинения должны составлять стабильные долговременные нормативы. Разработка таких нормативов предусматривается постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 25 июля 1986 г. "О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС" и постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 г. "О перестройке финансового механизма и повышении роли Министерства финансов СССР в новых условиях хозяйствования". Закон о государственном предприятии и проект Закона СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" также предполагают введение системы платежей предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты. Все указанные платежи, которые будут вноситься в бюджеты местных Советов и их внебюджетные фонды, могут быть подразделены на 1/ отчисления от прибыли; 2/ плату за пользование ресурсами; 3/ плату за загрязнение окружающей среды.

Введение отчислений от прибыли предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты преследует цель обеспечить заинтересованность местных Советов в улучшении результатов деятельности таких предприятий, а значит, и в создании им благоприятных условий и оказании помощи. Вместе с тем вклад предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты остается незначительным. Так, в 1988 г. в РСФСР отчисления от прибыли

предприятий союзного и республиканского подчинения составили 2,8% доходов местных бюджетов [5, с. 47], а сумма отчислений от прибыли предприятий союзного и республиканского подчинения в бюджет Москвы в том же году составила всего 29,1 млн. руб., или 0,9% доходов [4, с. 82]. Хотя из 9,8 млрд. руб. всей прибыли, создаваемой на территории Москвы, около 7 млрд. руб. приходится на предприятия союзного и республиканского подчинения.

Подобное положение, характерное для подавляющего большинства регионов страны, сложилось потому, что нормативы отчислений в местные бюджеты от прибыли утверждаются объединениям и предприятиям союзного подчинения соответствующими министерствами страны. Если же в состав объединения входят предприятия, являющиеся самостоятельными плательщиками, то нормативы им вообще устанавливают объединения.

Такой порядок передачи объединениями и предприятиями союзного подчинения части прибыли в местные бюджеты установлен письмом Министерства финансов СССР № 143 от 29 мая 1987 г. Оно не устанавливает для министерств и объединений каких-либо исходных начал /принципов/ по определению размеров отчислений в местные бюджеты. Понятно, что в таких условиях трудно рассчитывать на существенное повышение вклада предприятий союзного подчинения в местные бюджеты. Министерства в этом не заинтересованы, т.к. повышение нормативов платежей в местный бюджет не влечет за собой уменьшения размеров отчислений в союзный, но может привести к снижению вклада предприятия в фонды, обрезаемые самим министерством. Не обремененные какими-либо конкретными обязательствами в отношении местного бюджета, министерства могут устанавливать чисто символические нормативы либо вообще освобождать отдельные предприятия от их уплаты. Например, в объединении "ГПЗ-3" норматив отчислений из прибыли в бюджет в 1987 г. составил 4,2%, а министерству - 46,1%. Одесский ювелирный завод внес в централизованный фонд министерства суммы, в 2,5 раза большие, чем в бюджет [8, с. 55]. Г.А.Ковалева отмечает, что "несмотря на неоднократное провозглашение принципа участия всех предприятий, расположенных на территории, в формировании местных бюджетов, лишь небольшая часть союзных предприятий перечисляет часть своей прибыли в бюджет местных Советов, а ее доля, устанавливаемая отраслевыми министерствами, диктуется не нуждами территории, а финансовым состоянием предприятий" [1, с. 62].

Следует отметить, что в ходе эксперимента по увязке доходов местных бюджетов с результатами работы предприятий союзного подчинения, который проводился в УССР в двух областях /Запорожской и Киевской/ в течение 1985-1987 гг., Министерством финансов СССР был установлен нор-

матив отчислений в местные бюджеты до 10% прибыли предприятий союзного подчинения. Однако на такую же сумму в этот период были уменьшены поступления в местный бюджет части налога с оборота. Произошло лишь изменение структуры источников местного бюджета, а потому нововведение не принесло желаемых результатов и практически потеряло реальную значимость [3, с. 53].

Важным каналом поступления финансовых средств в распоряжение местных Советов должны стать платежи за использование ресурсов. Особое место среди этой группы платежей занимает плата за трудовые ресурсы, которая выступает в двух видах.

Во-первых, ежегодные платежи за используемые трудовые ресурсы, которые установлены в размере 300 руб. на одного работающего, а по трудоизбыточным регионам - 200 руб. Причем с 1989 г. предприятия союзного подчинения обязаны перечислять в доход местного бюджета до 50% платы за трудовые ресурсы [9]. Вместе с тем расчеты показывают, что фактические затраты на воспроизводство одного работающего составляют около 1300-1500 руб. и поэтому предлагается повысить плату за трудовые ресурсы хотя бы до 600 руб. Однако и ныне действующие нормативы для многих предприятий слишком обременительны, а порой и невыполнимы [2, с. 94-95]. Кроме того, в ряде случаев, несмотря на значительные поступления в виде платы за трудовые ресурсы, финансовые возможности местных Советов практически не изменились, т.к. соответственно снижались размеры средств, поступающих в местные бюджеты по другим источникам. Например, "в Донецкой области местной казной в виде платежей за трудовые ресурсы было получено около 50 млн.руб. Но на такую же сумму сократились поступления за счет налогообложения. Таким образом, областной бюджет остался неизменным" [2, с. 95].

Во-вторых, одоразовые платежи за привлечение к работе граждан, прибывших из другой местности. Практика свидетельствует, что введение таких платежей позволило существенно расширить финансовые возможности местных Советов и заставило предприятия искать интенсивные факторы развития производства. Например, по решению Киевского городского Совета народных депутатов с 1988 г. предприятия города за каждого иногороднего, принятого на работу, вносят в городской бюджет 12,4 тыс. руб., что дало 6,5 млн.руб. дополнительных поступлений на социально-экономическое развитие города. Одновременно это способствовало рациональному использованию трудовых ресурсов, уменьшению механического прироста населения: если в 1987 г. предприятиями по лимитам были приняты 12,8 тыс. человек, то спустя год этот показатель снизился вдвое [6, с. 75-76].

Сложившаяся в работе местных Советов практика введения нормативов платы за привлечение на производство граждан, прибывших из другой местности, или за превышение плановой численности работающих вызывает серьезные возражения. Такие нормативы устанавливают сами местные Советы и их исполкомы. Но ведь, во-первых, законодательство не предоставляет такого права ни одному звену местных Советов, начиная от сельского и заканчивая областным; во-вторых, на практике наметились разные подходы к расчету таких нормативов, что не позволяет обеспечить полный и всесторонний учет всех социально-экономических и юридически значимых факторов. Причем более пяти лет установление местными Советами подобных платежей не получало должной правовой оценки со стороны высших органов государственной власти и управления Союза ССР и союзных республик. И лишь после многочисленных жалоб предприятий, организаций, министерств и ведомств на введение местными Советами дополнительной платы за трудовые ресурсы и платы за пользование земельными ресурсами Государственная комиссия Совета Министров СССР по экономической реформе решением от 23 декабря 1989 г. признала такие решения местных Советов противоречащими действующему законодательству [10, с. 20].

Не менее сложным является установление нормативов платы за использование природных ресурсов и при загрязнении окружающей среды. В условиях отсутствия единых методик и рекомендаций местные Советы пошли по пути самостоятельного установления нормативов. Представляется, что установление нормативов и порядка взимания любых платежей с предприятий вышестоящего подчинения в местные бюджеты должно быть прерогативой союзных и республиканских органов государственной власти. Возможен и иной вариант, когда единые методики определения стабильных долговременных нормативов будут подготовлены в виде общесоюзного законодательного акта, на основе которого разрабатывались бы соответствующие нормативы для каждого региона. Но в любом случае недопустимо, чтобы нормативы платежей в местные бюджеты устанавливались заинтересованными органами государственной власти и управления. Это требование равно относится и к местным Советам с их исполкомами, и к министерствам, ведомствам и объединениям. Кроме того, в законодательстве следует особо подчеркнуть, что введение новых каналов поступления средств в местные бюджеты не должно повлечь за собой их сокращение по другим источникам.

В Законе СССР "О налогообложении" и республиканских законах о местном самоуправлении и местном хозяйстве должно найти отражение своеобразие ресурсных платежей. Добиваясь реальных результатов в эко-

номии ресурсов, местные Советы тем самым сокращают поступления в собственный бюджет. Б.С.Хорев считает, что "поскольку местные органы тут выступают в качестве "продавцов ресурсов", они могут быть поневоле заинтересованы в более широкой их "распродаже", а не в экономии. В этом отношении уже есть негативный опыт: когда ввели плату за воду в пользу местных органов власти, предприятия стали снижать водопотребление, а водопроводные организации местных Советов, напротив, оказались заинтересованными в его росте" [7, с. 45].

По нашему мнению, для установления дифференцированных нормативов отчислений от прибыли следует установить своеобразный коэффициент участия всех предприятий в решении проблем региона и порядок его исчисления, исходя при этом из коэффициента участия в решении жилищной проблемы, в создании инфраструктурных объектов, производстве товаров народного потребления, оказании услуг населению и т.д. Для этого может быть использован опыт Казанского горисполкома, в котором с 1970 г. ведется систематизированный учет динамики развития производственной и социальной сферы почти двухсот основных предприятий города. Только на этой основе станет возможным установление такого порядка, при котором предприятия, активно участвующие в повышении социально-экономического потенциала региона, будут иметь право на определенные льготы в виде уменьшения норматива отчислений в местный бюджет с соответствующим увеличением поступлений в фонды экономического стимулирования предприятия. И наоборот, те предприятия, коэффициент участия которых будет низким, обязаны будут увеличить отчисления в местный бюджет за счет фонда материального поощрения и фонда социального развития.

Что касается ежегодной платы за трудовые ресурсы, то ее необходимо установить в виде прогрессивного налога. За основу такого норматива следует взять сумму той части прибыли предприятия, которая остается в его распоряжении в расчете на одного работающего, чтобы избежать в будущем ситуаций, когда предприятия оказываются неспособными полностью внести плату за трудовые ресурсы.

Список литературы

1. Крупные регионы в системе народного хозяйства СССР // Экономика Советской Украины. - 1989. - № 4.
2. Обоснование платы за трудовые ресурсы на тринадцатую пятилетку // Экономика Советской Украины. - 1989. - № II.
3. Белоус О.Г., Абрамов В.Н., Клименко Е.Д. Планово-экономическое управление регионом // Коммунист Украины. - 1988. - № 10.

4. Выстров Е. Управление городом: новые задачи и возможности // Проблемы теории и практики управления. - 1988. - № 4.
5. Каракулян О. На прочную финансовую основу // Советы народных депутатов. - 1988. - № II.
6. Панченко Е. Повышение уровня территориального управления // Экономика Советской Украины. - 1989. - № 10.
7. Хорев Б.С. Региональная политика в СССР. - М., 1989.
8. Шаповал Н., Резниченко В. Экономические нормативы в хозяйственном механизме // Экономика Советской Украины. - 1989. - № 4.
9. Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. - 1988. - № 4; 1989. - № 9.
10. Экономика и жизнь. - 1990. - № 4.

С.В.Онищенко

ПРИМЕНЕНИЕ ОБЩИХ ПРАВИЛ НАЛОЖЕНИЯ ВЗЫСКАНИЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Одно из важных направлений процесса формирования социалистического правового государства и проведения правовой реформы состоит в усилении правовой защиты личности, упрочении гарантий осуществления советскими гражданами политических, экономических и социальных прав и свобод. В этих условиях определенное значение приобретают справедливость и обоснованность привлечения граждан к различным видам юридической ответственности, в частности за совершение административного правонарушения. Одна из гарантий соблюдения законности при наложении административных взысканий и достижения на этой основе их целей состоит в соблюдении общих правил наложения взысканий за административные правонарушения. Между тем в публикациях, посвященных вопросам привлечения к административной ответственности, установленные законом общие правила наложения административного взыскания раскрыты поверхностно. Не показывается практическое значение общих правил наложения административного взыскания, недостаточно используются обобщения административно-юрисдикционной практики [1, с. 225-227; 2, с. 202-204].

В общих правилах наложения взыскания за административное правонарушение выражается конкретное проявление принципов наложения административного взыскания. Это те установленные законом предписания, которыми должны руководствоваться органы и должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, при наложении взыскания.