

**Фракция «ЯБЛОКО» в Государственной Думе  
Федерального Собрания Российской Федерации**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ,  
ПОЗИЦИЯ,  
РЕЗУЛЬТАТЫ ГОЛОСОВАНИЯ**

**Москва  
2003 г.**

## Авторы сборника:

- ведущий референт аппарата фракции В.Б. Максимова,
- ведущий референт аппарата фракции Е.Г. Ивлева,
- эксперт фракции П.Б. Ромашкин,
- эксперт фракции Л.А. Судалина,
- эксперт фракции А.Г. Сушкевич.
- эксперт фракции по вопросам образования М.С. Митькина
- эксперт фракции А.А. Бойтенова
- старший референт аппарата фракции М.М. Перепеленко

Ответственные за сборник – руководитель аппарата фракции «ЯБЛОКО» Валерий Сергеевич Горячев и заместитель руководителя аппарата фракции «ЯБЛОКО» – Людмила Викторовна Солонцова (Тел.: 292-89-38).

Ваши замечания, предложения, вопросы отправляйте по адресу электронной почты [solon@duma.gov.ru](mailto:solon@duma.gov.ru)

Мы будем рады узнать ваше мнение!

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на сборник «Законодательная деятельность, позиция, результаты голосования» обязательна.

ISBN 5-89069-080-9

© «ЭПИцентр», 2003 г.

© «Интеграл-Информ», оригинал-макет, оформление, 2003 г.

Издательская лицензия ИД № 01595,  
выданная 19.04.2001 г. Комитетом РФ по печати.

Подписано в печать 01.09.2003 г.

Формат 60x84/8. Объем 24,5 п. л.

Печать офсетная. Тираж 700 экз. Заказ № 6412-6

Отпечатано в типографии  
ООО «ГАЛЛЕЯ-ПРИНТ»,  
Москва, 5-я Кабельная, 2-а  
Распространяется бесплатно

## СОДЕРЖАНИЕ

### РАЗДЕЛ 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

<b>Инициативы «ЯБЛОКА» по защите конституционных прав граждан</b> .....	6
Самооборона .....	6
Обратная сила уголовного закона .....	6
Судебные аресты .....	8
Право на квалифицированную юридическую помощь .....	10
<b>Судебная реформа</b> .....	12
Общие положения. Инициативы «ЯБЛОКА» по судебной реформе .....	12
Гражданский процессуальный кодекс. Альтернативные проекты «ЯБЛОКА» и Верховного Суда .....	14
Уголовно-процессуальный кодекс .....	17
Арбитражный процессуальный кодекс .....	19
Адвокатура .....	21
Инициативы «ЯБЛОКА» по реформе военных судов .....	22
Инициативы «ЯБЛОКА» по реформе следственных органов .....	24
<b>Инициативы «ЯБЛОКА» в области уголовного и уголовно-процессуального права</b> ..	25
Преступления против военной службы .....	25
Обратная сила закона .....	26
Усиление уголовной ответственности за незаконные действия, совершенные нотариусами и аудиторами .....	29
Усиление уголовной ответственности по отношению к рецидивной и организованной преступности .....	29
<b>Смягчение карательной политики государства</b> .....	30
Содержание заключенных .....	30
Изменение ответственности за кражи .....	31
Либерализация уголовных норм .....	32
<b>Политическая система</b> .....	33
Формирование Совета Федерации. Инициативы «ЯБЛОКА» и Президента ...	33
О порядке формирования политических партий .....	37
Основные гарантии избирательных прав .....	40
Выборы депутатов Государственной Думы .....	45
Выборы Президента Российской Федерации .....	48
Государственная автоматизированная система «Выборы» .....	50
Изменения законодательства о референдумах .....	51
Ответственность за нарушения избирательного законодательства .....	52
<b>Инициативы «ЯБЛОКА» по местному самоуправлению и федеративным отношениям</b> ....	54
<b>Реформа федеративных отношений</b> .....	61

Укрепление вертикали власти .....	61
Третий губернаторский срок .....	62
Перераспределение полномочий между уровнями власти.....	64
<b>Реформа местного самоуправления .....</b>	<b>68</b>
Укрепление вертикали власти .....	68
Новая редакция закона о местном самоуправлении .....	69
Гражданство и правовое положение иностранных граждан .....	75

## **РАЗДЕЛ 2. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

<b>Инициативы фракции «ЯБЛОКО» по законотворческой работе в сфере образования и науки .....</b>	<b>77</b>
Работа с федеральным бюджетом .....	85
Парламентские слушания, инициированные депутатами фракции «ЯБЛОКО» ...	86
Постановления Государственной Думы, инициируемые депутатами фракции «ЯБЛОКО».....	86
Позиция фракции «ЯБЛОКО» по предложенной Минтрудом концепции реформирования системы оплаты труда бюджетников .....	86
Работа с другими законопроектами.....	87
<b>Трудовое законодательство .....</b>	<b>87</b>
Заработная плата .....	91
<b>Социальная защита .....</b>	<b>93</b>
Защита интересов детей .....	93
Запрос в Конституционный Суд о несоответствии Конституции РФ размера выплачиваемых пособий.....	94
<b>Пенсионное обеспечение .....</b>	<b>95</b>
Реформа пенсионной системы .....	95
Запрос депутатов фракции в Конституционный Суд по вопросам пенсионного законодательства.....	99

## **РАЗДЕЛ 3. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО**

<b>Бюджеты Российской Федерации .....</b>	<b>101</b>
Федеральный бюджет 2001 г. ....	101
Федеральный бюджет 2002 г. ....	104
Федеральный бюджет 2003 г. ....	109
<b>Реформирование налоговой системы Российской Федерации.....</b>	<b>114</b>
<b>Федеральные налоги .....</b>	<b>114</b>
Глава 21. «Налог на добавленную стоимость» .....	114
Глава 22. «Акцизы» . ....	117
Глава 23. «Налог на доходы физических лиц» .....	119
Глава 24. «Единый социальный налог (взнос)» .....	122
Глава 25. «Налог на прибыль» .....	124
Глава 26. «Налог на добычу полезных ископаемых» .....	124

Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции ...	125
Государственная пошлина .....	126
<b>Специальные налоговые режимы .....</b>	<b>126</b>
Глава «Налог на наследование или дарение» .....	126
Об едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности ....	128
<b>Региональные налоги и сборы .....</b>	<b>130</b>
Глава 27. «Налог с продаж» .....	130
Налог на рекламу .....	130
Налог на имущество организаций .....	131
<b>Ввоз отработавшего топлива ядерных реакторов на территорию РФ .....</b>	<b>132</b>
<b>Снятие административных барьеров в экономике .....</b>	<b>134</b>
<b>Оборот земли .....</b>	<b>136</b>
<b>Реформа естественных монополий .....</b>	<b>137</b>
Реформа электроэнергетики .....	137
О реформировании железнодорожного транспорта .....	141
О реформе ЖКХ .....	142
<b>Общэкономический блок .....</b>	<b>146</b>
<b>Ключевые инициативы депутатов фракции «ЯБЛОКО» .....</b>	<b>150</b>
<b>РАЗДЕЛ 4. ОБОРОНА, БЕЗОПАСНОСТЬ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И СОГЛАШЕНИЯ</b>	
Инициативы депутатов фракции «ЯБЛОКО» .....	157
Международные договоры и соглашения .....	164
Безопасность .....	169
Оборона .....	171
Обеспечение достаточного уровня финансирования по разделам расходов федерального бюджета: «Национальная оборона», «Военная реформа», «Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров» .....	174
<b>РАЗДЕЛ 5. СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ ФРАКЦИИ «ЯБЛОКО»</b>	
Стадии рассмотрения законопроектов, инициированных с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО» в Государственной Думе .....	176
Сравнение численных показателей законодательной деятельности различных депутатских объединений .....	178
<b>РАЗДЕЛ 6. ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	
Приложение 1 .....	179
Приложение 2 .....	192

# РАЗДЕЛ 1.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО И КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

### Инициативы «ЯБЛОКА» по защите конституционных прав граждан

Одними из главных задач «ЯБЛОКА» являются защита свобод и прав человека, стремление к справедливости и подчинение государства интересам граждан. «ЯБЛОКО» исходит из того, что настоящим фундаментом общества является уважение к человеческой личности. Личная свобода гражданина должна гарантироваться и законодательной, и судебной властью, не зависящими в своих действиях от чье-либо давления. К сожалению, сегодня права и свободы человека остаются, в большинстве случаев, пустыми декларациями. В своей законотворческой деятельности фракция «ЯБЛОКО» стремится создать такие механизмы, которые воплощают эти декларации в конкретные законодательные нормы прямого действия. Первоочередное внимание фракция уделяет таким сферам жизни нашего общества и деятельности государства, в которых традиционно процветают массовые формы нарушения гражданских и человеческих прав.

#### Самооборона

**Федеральный закон «О внесении изменения в статью 37 Уголовного кодекса Российской Федерации (по вопросу необходимой обороны)»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Опубликован 19 марта 2002 г.*

Закон расширяет права человека на защиту своей жизни от преступных посягательств. Закон закрепляет норму, согласно которой не является преступлением причинение любого вреда нападающему, если нападение угрожало жизни. **Фракция «ЯБЛОКО» внесла этот закон и добилась его принятия.** Закон подписан Президентом и вступил в силу.

**Фракция «ЯБЛОКО» внесла и добилась единогласного принятия** обращения Государственной Думы к Генеральному прокурору Российской Федерации В.В. Устинову. Суть обращения к Генеральному прокурору состоит в напоминании о необходимости пересмотреть дела тех, кто был осужден по старой редакции статьи 37 Уголовного кодекса за превышение пределов необходимой обороны и принять меры к прекращению уголовных дел и реабилитации осужденных. В связи с этим обращением Генеральный прокурор дал указания прокурорам субъектов Российской Федерации провести соответствующие проверки. По состоянию на 18 апреля 2003 года прокурорами выявлено 267 лиц, осужденных за деяния, которые в соответствии с новой редакцией статьи 37 Уголовного кодекса не признаются преступлениями. **Судами рассмотрены дела и уже освобождены от уголовной ответственности и наказания 191 человек. Кроме этого прекращено 166 уголовных дел, находящихся в стадии предварительного расследования.**

#### Обратная сила уголовного закона

*В связи с принятием новой редакции статьи 37 Уголовного кодекса о необходимой обороне и применением обратной силы уголовного закона в законодательстве обнаружился ряд недостатков.*

*Известно, что в соответствии с Конституцией уголовный закон имеет обратную силу. Это означает, что если принимается закон, устраняющий преступность деяния*

или смягчающий наказание за преступление, он будет применяться и к лицам, которые совершили преступление до вступления в силу нового уголовного закона. В этом выражается принцип гуманности уголовного законодательства.

В уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве существует ряд положений, которые не согласуются, а иногда и противоречат принципу, закрепленному в статье 54 Конституции РФ: «если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.» Депутаты фракции «ЯБЛОКО» разработали и внесли в Государственную Думу ряд законопроектов, направленных на устранение этих недостатков.

**Проект федерального закона «О дополнении Уголовного кодекса Российской Федерации статьей 10-1»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 11 ноября 2002 г.*

В Уголовном кодексе РФ содержится ряд статей, устанавливающих уголовную ответственность за деяния, подробное определение которым дается в других законах или нормативно-правовых актах. Однако для этих случаев обратная сила закона не применяется. Хотя очевидно, что если изменится указанный акт, то и уголовная ответственность, установленная в Уголовном кодексе и связанная с этим актом, тоже изменится. Значит и в этом случае нужно применить правило об обратной силе.

**Предлагаемое дополнение** Уголовного Кодекса новой статьей 10–1 направлено на устранение этого недостатка. Проект закона устанавливает правило: если в соответствии со статьей Уголовного Кодекса установлена уголовная ответственность за нарушение положений, содержащихся в ином нормативном акте, то отмена либо изменение этого нормативного акта, устраняющие возможность уголовной ответственности, распространяются с момента вступления в силу такого нормативного акта также на деяния, совершенные до его издания.

Данный законопроект направлен на реализацию конституционного права граждан, зафиксированного в статье 54 Конституции Российской Федерации: «Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.»

**Проект федерального закона «О внесении дополнения в статью 86 Уголовного кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 11 ноября 2002 г.*

Проект направлен на то, что если лицо считается не совершавшим преступления в связи с принятием нового закона, то оно соответственно должно считаться несудимым. В настоящий момент в подобных случаях судимость не аннулируется (см. подробнее Раздел «Инициативы «ЯБЛОКА» в области уголовного и уголовно-процессуального права»).

**Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 29 мая 2002 г.*

Проектом федерального закона предлагается снять еще одно ограничение конституционного права на применение обратной силы уголовного закона. Дело в том, что в УПК содержится положение, согласно которому уголовное дело подлежит прекращению только

в том случае, когда новый уголовный закон, устраняющий преступность деяния, был принят до вступления приговора в законную силу. Однако, в соответствии с Конституцией, лица, для которых приговор вступил в силу, и они отбывают или уже отбыли наказание, также имеют право на применение к ним правила об обратной силе закона. Таким образом, их уголовные дела также должны быть прекращены. Проект закона направлен на устранение этого недостатка (см. подробнее Раздел «Инициативы «ЯБЛОКА» в области уголовного и уголовно-процессуального права»).

### **Проект Федерального закона «О внесении дополнений в статью 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 11 июня 2003 г.*

Разработка проекта закона была связана с проблемой осуществления конституционного права на обратную силу уголовного закона. Лица, подлежащие освобождению от уголовной ответственности и наказания в связи с изданием закона, имеющего обратную силу, на практике зачастую не могут осуществить это право. Связано это с тем, что осужденные, находясь в местах лишения свободы, не в состоянии отслеживать все изменения в законодательстве, чтобы вовремя обратиться с ходатайством в суд. Однако, в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом, никто, кроме осужденного, не может ставить перед судом эти вопросы.

Депутаты-яблочники уверены, что правом обращения в суд, наряду с осужденным, должны также обладать администрация учреждения или органа, исполняющего наказание, а также прокурор. Администрация всегда в курсе, у кого из осужденных изменились обстоятельства исполнения приговора. Прокурор может самостоятельно отслеживать эти вопросы, а также осуществлять надзор за действиями администрации. Соответствующие предложения содержатся в проекте закона.

Кроме того, проект закона значительно расширяет круг вопросов, по которым осужденный сам вправе ходатайствовать перед судом об изменении условий и порядка исполнения наказания, а также по всему этому расширенному перечню вопросов предоставляет право обращения в суд с ходатайством кроме самого осужденного также и защитнику осужденного, его законным представителям и близким родственникам.

Согласно статье 45 Конституции РФ «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Государство обязано гарантировать любому гражданину вне зависимости от обстоятельств (в том числе – связанных с пребыванием в местах лишения свободы) возможность осуществлять свои права, предоставленные ему Конституцией и законодательством. Проект закона направлен на реализацию конституционного права граждан на государственную защиту их прав и свобод (см. подробнее Раздел «Инициативы «ЯБЛОКА» в области уголовного и уголовно-процессуального права»).

## **Судебные аресты**

Вопрос о так называемых «судебных арестах» имеет свою историю.

■ Конституция РФ, гарантируя гражданам право на свободу и личную неприкосновенность, закрепила положение о том, что арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. Однако вот уже почти десятилетие, вопреки норме Конституции, указанные меры применялись по постановлению следователя или прокурора в соответствии с действовавшим УПК РСФСР.

■ Депутат фракции «ЯБЛОКО» С.А. Попов первым внес законопроект, предусматривающий возможность арестов только по решению суда.



**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный Кодекс РСФСР и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»**

*Инициатор – депутат фракции «ЯБЛОКО» С.А. Попов*

*Внесен в ГД 16 ноября 2000 г.*

Законопроект направлен на существенное усиление гарантий конституционных прав граждан. Необходимость внесения законопроекта была связана с признанием Конституционным Судом РФ ряда норм Уголовно-процессуального кодекса РСФСР не соответствующими Конституции и потому не подлежащими применению. В связи с решением Конституционного Суда проект закона закрепляет:

- право обвиняемого (подозреваемого) на помощь адвоката с момента задержания;
- возможность для лиц, конституционные права которых нарушены в ходе предварительного расследования, обжаловать в суде действия следователя и прокурора;
- обязанность следователя приобщать к делу доказательства по просьбе защитника, обеспечивая тем самым конституционный принцип состязательности процесса;
- безоговорочное право осужденного участвовать в заседаниях суда кассационной и надзорной инстанции;
- обязанность суда надзорной инстанции вызывать в судебное заседание всех участников процесса и предоставлять им возможность высказать свое мнение.

**Самое существенное предложение законопроекта – возможность ареста и заключения под стражу только по решению суда.** Эта норма, закрепленная в Конституции Российской Федерации 1993 года, не была отражена в действующем УПК РСФСР.

Проект С.А. Попова был внесен в Государственную Думу в ноябре 2000 г., а в январе 2001 года практически идентичный законопроект был внесен Президентом РФ. Тем самым справедливость и необходимость принятия законодательных предложений «ЯБЛОКА» были подтверждены. Однако вскоре В.В. Путин отозвал из Государственной Думы свою законодательную инициативу. Мотивы отзыва заключались в том, что реализация законопроекта во много раз увеличит нагрузку на судей. Это повлечет существенное увеличение судебных штатов, помещений, финансирования, что пока невозможно. Фракция «ЯБЛОКО» считает, что отзыв законопроекта Президентом был связан с давлением силовых структур. Аргумент о неподготовленности материальной базы звучит неубедительно, поскольку с момента принятия Конституции прошло более 7 лет.

■ Фракция «ЯБЛОКО» предпринимала последовательные шаги для реализации положений, изложенных в проекте С.А. Попова. В первую очередь это было связано с подготовкой поправок к проекту нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Такие поправки были подготовлены и внесены. Для того, чтобы предложения «ЯБЛОКА» были приняты, представители «ЯБЛОКА» активно участвовали в работе рабочей группы Администрации Президента по судебно-правовой реформе. **По настоянию «ЯБЛОКА» в проекте нового УПК было законодательно закреплено положения о возможности применения ареста, заключения и содержания под стражей только по решению суда.** Расхождение обозначилось лишь в сроках: «ЯБЛОКО» настаивало на введении в действие этого положения с 1 июля 2002 года, принятый Государственной Думой УПК РФ – с 1 января 2004 года.

■ В этом споре поставил точку Конституционный Суд Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда Президент РФ внес изменения в новый УПК, обеспечивающие введение в действие с 1 июля 2002 г. норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающих судебный порядок применения ареста. Государственная Дума приняла соответствующий закон. **Решение Конституционного Суда о необходимости введения нормы о «судебных арестах» с 1 июля 2002 г. полностью отвечает позиции «ЯБЛОКА».**

## Право на квалифицированную юридическую помощь

■ Конституция РФ устанавливает право граждан на получение квалифицированной юридической помощи. Гарантией таких прав может быть лишь доступность юридической помощи для большинства населения. Предоставление квалифицированной юридической помощи гражданам и юридическим лицам обеспечивается, в основном, адвокатурой.

Президентом РФ был внесен в Государственную Думу проект Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Однако этот закон не в полной мере обеспечивал доступность юридической помощи. В частности, проект предусматривал ликвидацию существовавших ранее юридических консультаций. Фракция «ЯБЛОКО» выступила категорически против предложений Президента. Юридические консультации в настоящее время являются если не единственной, то основной формой, обеспечивающей юридическую помощь населению на периферии. Создание же предусмотренных законопроектом адвокатских бюро и кабинетов может потребовать больших средств, которых не окажется у большинства адвокатов. Это, в свою очередь, вызовет уменьшение количества адвокатов, а, следовательно, фактически лишит граждан возможности получать юридическую помощь.

**Фракция «ЯБЛОКО» внесла и добилась принятия поправок к закону об адвокатской деятельности, направленных на сохранение юридических консультаций. Это достижение фракции является принципиальным, поскольку оно гарантирует обеспечение конституционного права граждан на квалифицированную юридическую помощь.**

■ Уже после вступления в силу Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» фракция «ЯБЛОКО» внесла в Государственную Думу законопроект, направленный на организацию экстренной юридической помощи.

### **Проект федерального закона «О дополнении статьи 31 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 21 июня 2003 г.*

Разработка этого законопроекта была связана с тем, что Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» не возлагает ни на органы адвокатского сообщества, ни на государственные органы и учреждения организацию юридической помощи в экстренных случаях. Такие случаи возникают чаще всего при задержании граждан органами дознания и предварительного следствия. В силу части 2 статьи 48 Конституции РФ «каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения». Обеспечить появление адвоката (защитника) как можно скорее после задержания чрезвычайно важно, ибо именно в первые часы после задержания чаще всего допускаются нарушения прав подозреваемого. Задерживают подозреваемых, как известно, ежедневно и круглосуточно. Для выполнения требований закона следователи и дознаватели по телефону или иным способом связываются с соответствующими адвокатскими образованиями. Однако в ночное время и в выходные дни задача обеспечения задержанного помощью адвоката затруднена (а порой и вообще невозможна).

Экстренные ситуации, требующие оказания гражданам и юридическим лицам безотлагательной юридической помощи, возникают не только в случаях, связанных с задержанием граждан. В такой безотлагательной помощи могут нуждаться граждане, чьи права нарушаются при их обращениях в различные учреждения и организации, в случаях, когда гражда-

не оказываются потерпевшими от чьих либо противоправных действий (в том числе преступлений), а также и в иных случаях. Надобность в неотложной юридической помощи может возникать также и в нередких в последние годы случаях насильственного захвата предприятий.

В соответствии со статьей 31 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» на совет адвокатской палаты субъекта Российской Федерации возложены обязанности по обеспечению доступности юридической помощи на всей территории субъекта Российской Федерации. Однако закон не решает проблему обеспечения граждан и юридических лиц экстренной юридической помощью.

Сложность решения вопроса заключается, прежде всего, в разнообразии условий оказания юридической помощи, необходимость в которой может возникнуть в любое время суток и в любой местности, в т.ч. там и тогда, где и когда отсутствуют адвокаты. Адвокатские коллегии, адвокатские бюро и адвокатские кабинеты образуются в городах и районных центрах — т. е. там, где имеется достаточно клиентуры, чтобы содержать эти адвокатские образования. Адвокатская палата субъекта РФ обязана также учреждать юридические консультации в тех местностях, которые недостаточно обеспечены адвокатской помощью (см. выше о поправке фракции «ЯБЛОКО» к закону об адвокатской деятельности). Однако и юридические консультации не могут существовать в каждом населенном пункте, где может случиться надобность в юридической помощи.

Органы государственной власти в соответствии с законом осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством, а также при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи. Однако органы государственной власти сами не могут обеспечить граждан юридической помощью — для этого нужны независимые от государства юристы. Этим требованиям отвечают адвокаты. Поэтому наиболее целесообразно возложить на органы адвокатского сообщества на уровне субъектов Российской Федерации — советы адвокатских палат субъектов Российской Федерации. Это позволит решить проблему с учетом местных условий.

**Законопроект, внесенный депутатами фракции «ЯБЛОКО», возлагает на адвокатские палаты субъектов РФ обязанность организовать работу по оказанию юридической помощи в случаях, когда такая помощь должна быть оказана незамедлительно.**

■ Как уже говорилось, в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения. Действовавший ранее Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) РСФСР не обеспечивал реализацию этого конституционного права граждан. Разработка нового УПК РФ была призвана решить указанные проблемы, однако в принятом в 1 чтении проекте продолжали содержаться нормы, в которых говорилось о процедурах допуска адвоката к участию в уголовном деле. На деле это означало, что следователь, орган дознания, прокурор или суд вправе допустить или не допустить защитника к участию в деле, что является бесспорным ущемлением права на защиту.

**Депутат фракции «ЯБЛОКО» С.А. Попов внес поправки к УПК РФ, предусматривающие заявительный характер вступления адвоката в дело.** Поправки предусматривали, что адвокат вступает в дело, уведомляя об этом соответствующее лицо или орган, предъявив соответствующие документы. Никакого специального допуска для адвоката при этом не должно существовать.

Поправки «ЯБЛОКА» были отклонены Государственной Думой, и вступивший в силу 1 июля 2002 года УПК РФ сохранил статьи, указывающие на разрешительный характер вступления адвоката в дело.

Депутаты фракции «ЯБЛОКО», сотрудничавшие с рабочей группой Администрации

Президента РФ по судебной-правовой реформе, возглавляемой Д.Н. Козаком, настаивали на необходимости изменения УПК в части допуска адвокатов и приведения УПК в соответствие с Конституцией РФ. **Предложения «ЯБЛОКА» по изменению и дополнению нового УПК были подготовлены и переданы в Администрацию Президента РФ. Часть из них нашла отражение во внесенном Президентом РФ законе «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», подготовленном с целью устранения недоработок нового УПК. Таким образом часть положений о разрешительном характере вступления адвоката в дело были устранены.**

Однако необходимо было реализовать предложения «ЯБЛОКА» в полном объеме. С этой целью депутаты фракции подготовили и внесли на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона, предусматривающий обеспечение заявительного характера участия защитника в деле.

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статьи 49 и 53 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутат фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев**

*Отклонен ГД в первом чтении 19 марта 2003 г.*

Содержательные причины отклонения проекта закона так и не были сформулированы. Да они и не могли быть сформулированы, поскольку проект закона реализовывал конституционное положение и к тому же устранял внутренние противоречия действующего УПК. Необходимо отметить, что по существу рассматриваемого вопроса имеется решение Президиума Верховного Суда Российской Федерации, в котором говорится, что ограничения конституционного права на помощь адвоката (защитника), ставящие реализацию возможности свиданий обвиняемого (подозреваемого) с адвокатом (защитником) в зависимость от наличия специального разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, неправомерны.

Государственная Дума отклонила проект закона, внесенный депутатами-яблочниками, без обсуждения. Голосование по нему носило политический характер.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>94</b>	0	13	0	0	0	0	6	0
"против"	<b>0</b>	0	0	0	1	0	0	2	0

## Судебная реформа

### Общие положения. Инициативы «ЯБЛОКА» по судебной реформе

*Построение правового государства – государства, в котором гарантированы права человека и гражданина, обеспечено верховенство закона, устойчиво функционируют основные демократические институты – неосуществимо без создания сильной и независимой судебной власти. В Конституции РФ закреплены основные принципы судебной системы: независимость, несменяемость и неприкосновенность судей, осуществление правосудия в нашей стране на основе состязательности и равноправия сторон.*

*В то же время практическая ситуация в сфере судопроизводства и судоустройства характеризуется серьезными проблемами. Граждане не доверяют судебной власти, боятся правоохранительных органов. В обществе торжествует правовой нигилизм. Проблема реального реформирования судебной-правовой сферы по-прежнему актуальна.*

*«ЯБЛОКО» считает, что основной целью судебной реформы на сегодняшнем этапе должно быть построение такой правовой системы, которая обеспечивала бы защиту прав и законных интересов человека и гражданина, неприкосновенность и безопасность личности, защиту частной собственности и общественных интересов, гарантии от государственного произвола. Участвуя в работе над законопроектами в области судебно-правовой реформы, фракция «ЯБЛОКО» последовательно отстаивала следующие принципы:*

- *гуманность и гласность правосудия;*
- *защиту прав личности;*
- *сопоставимость и равноправие сторон в суде;*
- *справедливое и публичное разбирательство дела в разумные сроки;*
- *законность и обоснованность каждого постановленного судебного акта;*
- *максимальное подчинение судьи закону;*
- *организационное укрепление судебной системы;*
- *повышение финансирования судебной системы.*

**«ЯБЛОКО» разработало пакет из десяти ключевых законопроектов по судебно-правовой реформе. Эти предложения были переданы в декабре 2000 г. В.В. Путину.** В связи с этим Президент РФ издал распоряжение о создании комиссии по вопросам судебной реформы из представителей Администрации Президента и представителей фракции «ЯБЛОКО» под руководством Заместителя Руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козака.

Группа Д.Н. Козака и представители «ЯБЛОКА» пришли к единой точке зрения по следующим позициям, которые должны были найти отражение в реализации судебной реформы:

- значительно увеличить бюджетное финансирование судебной системы;
- существенно увеличить количественный состав судов;
- распространить на всю Россию суд присяжных;
- учредить в системе судов общей юрисдикции ювенальные суды (суды, рассматривающие дела, в которых одной из сторон является несовершеннолетний);
- законодательно закрепить и обеспечить реализацию конституционного положения о возможности применения ареста, заключения и содержания под стражей, проведения обыска только по решению суда;
- установить обязательное участие государственных обвинителей в рассмотрении всех уголовных дел, сняв обвинительную функцию с суда;
- выделить следственный аппарат из всех ведомств в самостоятельную структуру;
- обеспечить отбор кандидатов на должность судьи на конкурсной основе, объявление о конкурсе публиковать в печати;
- исключить из процедуры назначения судей обязательное согласование кандидатур с представительными органами субъектов РФ;
- ограничить максимальный возраст судей и др.

Большая часть предложений «ЯБЛОКА» была включена в пакет законопроектов по судебной реформе, внесенный в Государственную Думу Президентом РФ.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»»**

**Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»»**

**Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»»**

**Инициатор – Президент РФ**

*Опубликованы 20 декабря 2001 г.*

Принятые Государственной Думой законы, затрагивающие вопросы статуса судей, содержат следующие основные положения:

- исключено обязательное согласование с представительными органами субъектов РФ кандидатур при назначения судей;
- закреплена возможность привлечения судей к административной и дисциплинарной ответственности;
- установлено право Генерального прокурора принимать решение о возбуждении уголовного дела в отношении судьи на основании заключения судебной коллегии и с согласия квалификационной коллегии судей;
- установлены требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи;
- закреплён порядок назначения судей на должность, приостановления и прекращения их полномочий;
- установлен предельный возраст нахождения в должности судьи – 65 лет, судьи Конституционного Суда – 70 лет;
- установлено ограничение для пребывания в должности председателей судов.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроекты**, т.к. они направлены на омоложение кадрового состава судов и периодическую сменяемость руководства судов, а также исходя из того, что:

- независимость судей не должна вступать в противоречие с законом в случае противоправного поведения судьи;
- независимость судей гарантируется усложненной процедурой привлечения судьи к ответственности, исключающей возможность вмешательства в этот процесс других ветвей власти;
- независимость судей не должна исключать их ответственности за законность принятых ими решений.

*В рамках судебно-правовой реформы Государственная Дума также рассмотрела и приняла ключевые процессуальные законы: Гражданский процессуальный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Арбитражно-процессуальный кодекс.*

### **Гражданский процессуальный кодекс. Альтернативные проекты «ЯБЛОКА» и Верховного Суда**

*Гражданское судопроизводство затрагивает большую часть граждан. Гражданских дел намного больше, поскольку в суд можно обращаться по поводу защиты любого права. Законодательство о гражданском процессе обязано в полной мере обеспечить возможность граждан обращаться в суд и их право на справедливое рассмотрение дела судом.*

*Однако до 2002 года действовал Гражданский процессуальный кодекс (ГПК) 1964 года, который безнадежно устарел. Даже с поправками, внесенными в него за последние*

годы, он не отвечал современным требованиям к судопроизводству, а многие его положения противоречили Конституции. Кроме того, он содержал устаревшую терминологию, что создавало большие сложности в его применении. Дальнейшее «латание» ГПК, попытки и дальше поправками компенсировать его вопиющие недостатки не являлось конструктивным способом решения проблемы. Именно поэтому «ЯБЛОКО» решило разработать новый Гражданский процессуальный кодекс.

В 1999 году в «ЯБЛОКЕ» была создана специальная рабочая группа по подготовке новой редакции ГПК, и в ноябре 2000 г. проект был внесен в Государственную Думу.

### **Проект федерального закона «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД И.Ю. Артемьев, С.А. Попов,*

*В.В. Похмелкин*

*Отклонен ГД 14 июня 2001 г.*

В соответствии с «яблочным» проектом ГПК активная позиция при рассмотрении гражданских дел сохранена за судом только в случаях необходимости обеспечения процессуальных прав лиц, участвующих в деле. Практически во всех остальных случаях действия суда должны быть следствием активности лиц, участвующих в деле. И, с другой стороны, ни одно ходатайство не может остаться без последствий. Суд обязан немедленно так или иначе отреагировать на каждое заявленное ходатайство. Задача суда после удаления в совещательную комнату заключается только в том, чтобы объективно и беспристрастно оценить, доводы какой из сторон оказались более убедительными и весомыми, обязательно с учетом правильного применения законодательных норм. В этом и состоит принцип состязательности, который последовательно и неуклонно развивается в проекте ГПК.

Проект ГПК ужесточает требования к суду по написанию мотивировочной части решений с целью максимального обеспечения их обоснованности.

Ужесточена и роль суда в информировании сторон обо всех событиях в судебном разбирательстве. Суд обязан совершить все необходимые действия для доведения информации до лиц, участвующих в деле.

Само судебное разбирательство в предлагаемом законопроекте регламентировано значительно более строго и подробно.

В проекте нового ГПК сохранены права лиц, участвующих в деле, на обжалование решений, определений, постановлений, не вступивших в законную силу, и на обращение с жалобой на вступившие в законную силу решения, определения, постановления. Законопроект обязывает вышестоящий суд выявить все недостатки обжалуемого судебного акта и, даже если остается без изменения его резолютивная часть, имеет право изменить мотивировочную, исправив в ней все имеющиеся недостатки.

Проект нового ГПК исходит из того, что судья – это обыкновенный человек со своими достоинствами и недостатками. Поэтому везде, где только возможно, избавляет судью от необходимости принятия процессуальных решений по своему усмотрению и максимально подчиняет судью закону.

Многие действующие процессуальные нормы гражданского судопроизводства, испытанные временем и не противоречащие вышеприведенным принципам, были сохранены в новом проекте ГПК в неизменном виде.

**Авторы нового ГПК стремились создать законопроект, соответствующий требованиям современности, способствующий честному, быстрому и справедливому рассмотрению гражданских дел в суде.**

**«Яблочный» проект ГПК, в случае его принятия, обеспечивал бы всем гражданам:**

- справедливое рассмотрение гражданских дел независимым и беспристрастным судом;
- разбирательство дел в разумные сроки;

- невозможность судебного произвола, поскольку любые действия суда определяются конкретной законодательной нормой, а не собственным мнением судьи;
- равенство сторон (истца и ответчика), а значит равную возможность предъявлять требования и защищать свои права.

А главное, в соответствии с «яблочным» проектом ГПК, суд является независимым арбитром, не отдавая предпочтения какой-либо стороне, и выносит обоснованное решение по делу.

«Яблочный» проект ГПК послужил своеобразным катализатором, когда другие участники законодательного процесса ускорили свои собственные разработки. Так уже 28 декабря 2000 г. появился альтернативный «яблочному» проект ГПК, внесенный Верховным Судом РФ. Государственная Дума рассматривала одновременно два альтернативных проекта.

Государственная Дума отклонила проект «ЯБЛОКА» и поддержала проект Верховного суда РФ.

#### Итоги голосования фракций (в %) по проекту «ЯБЛОКА»

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>95</b>	2	97	0	0	0	11	0	0
"против"	<b>0</b>	13	0	68	89	0	13	2	64

#### **Федеральный закон «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»**

*Инициатор – Верховный Суд РФ*

*Опубликован 20 ноября 2002 г.*

*Вступил в силу 1 февраля 2003 г.*

Новый кодекс предусматривает, прежде всего, реализацию принципа состязательности и ответственности сторон в гражданском процессе. В этой связи вводится новый порядок регламентации всех видов судопроизводства.

Изменена роль прокурора в гражданском процессе. Отныне ему предоставлено право возбуждать гражданские дела только в случаях защиты интересов государства, а также в случаях, когда лицо по уважительной причине не может возбудить такое дело.

Вводится новый апелляционный порядок рассмотрения дел и пересмотра решений, вынесенных мировыми судьями. Изменения внесены и в кассационный порядок: сторонам будет предоставлено право представлять новые доказательства, ходатайствовать о допросе новых свидетелей, о проведении экспертизы, если по всем этим вопросам было отказано в суде первой инстанции.

Кроме того, проект содержит положения, приводящие нормы гражданского процессуального кодекса в соответствие с действующим законодательством.

#### **Позиция фракции**

Фракция отметила, что многие «яблочные» идеи нашли отражение в проекте Верховного Суда (отчасти это было связано с тем, что «ЯБЛОКО» обсуждало свои предложения по реформе гражданского судопроизводства с группой Д.Н. Козака). В связи с этим **фракция приняла решение о возможности поддерживать** проект Верховного Суда и участвовать в его доработке.

**Фракция внесла пакет поправок** к кодексу, активно участвовала в деятельности рабочей группы. Всего депутатами фракции была внесена 201 поправка. Из них принято 85. Все принципиальные поправки фракции были приняты.

**Благодаря поправкам фракции «ЯБЛОКО» в ГПК зафиксированы следующие положения:**



- разграничена подведомственность между судами общей юрисдикции и арбитражными судами;
- закреплен принцип обоснованности судебного решения. Обоснованным может быть только то решение, в котором нашли отражение доводы всех лиц, участвующих в деле;
- обеспечен принцип состязательности гражданского процесса введением конкретных норм;
- устранены нормы, позволяющие взаимодействовать суду с участниками процесса вне рамок судебного заседания;
- введены нормы об обязанности суда своевременно информировать всех лиц, участвующих в деле, обо всех процессуальных действиях;
- закреплена норма, согласно которой рассмотрение гражданских дел в коллегиальном составе производится по ходатайству сторон;
- введена норма, в соответствии с которой передача дела на рассмотрение другого суда, а также исследование вновь представленных доказательств возможны только по заявлению сторон (а не по инициативе суда);
- исключена норма, согласно которой не допускается публичное оглашение решения суда, если нарушаются интересы правосудия (как расплывчатая формулировка, позволяющая избежать публичного оглашения);
- закреплена норма о том, что лица, участвующие в деле имеют право фиксировать ход судебного разбирательства письменно или с помощью обычных средств звукозаписи без специального разрешения суда.

Кроме того, в предложениях фракции «ЯБЛОКО» содержались положения о включении в ГПК новой главы, регулирующей порядок рассмотрения индивидуальных и коллективных трудовых споров. Это предложение связано с существенно увеличившимся в последнее время числом нарушений работодателями прав работников и связанных с этим трудовых споров. Указанная глава предусматривала отличный от других категорий дел порядок рассмотрения трудовых споров, максимально защищающий права работников. Фракция считала эти поправки принципиальными, т.к. рассмотрение трудовых споров обладает большой спецификой в силу изначального неравенства работника и работодателя.

Однако поправки фракции по внесению в ГПК **специальной главы по рассмотрению трудовых споров были отклонены.**

Благодаря большой работе, проведенной фракцией «ЯБЛОКО», ГПК был значительно изменен ко второму чтению. Фракция «ЯБЛОКО» поддержала Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>77</b>	100	94	16	99	100	96	83	19
"против"	<b>0</b>	0	0	20	0	0	0	0	9

### Уголовно-процессуальный кодекс

#### **Федеральный закон «Уголовно-процессуальный Кодекс Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД*

*Опубликован 22 декабря 2001 г.*

*Вступил в силу 1 июля 2002 г.*

Разработка нового уголовно-процессуального закона была вызвана необходимостью приведения его в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации и между-

народных договоров Российской Федерации. Действовавший до этого УПК РСФСР был принят в 1960 году. Он отвечал реалиям другого общественно-политического строя. По многим параметрам он не соответствовал новой Конституции России, о чем свидетельствуют постановления Конституционного Суда. Работа в Государственной Думе над проектом нового УПК длилась более четырех лет (новый УПК был принят в 1 чтении в июне 1997 года).

К числу наиболее важных новелл Кодекса относятся следующие:

- закрепление принципа состязательности уголовного процесса: запрет суду выступать на стороне обвинения или защиты;
- отнесение к первоочередным задачам уголовно-процессуального закона защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод;
- обязательное участие государственного обвинителя в суде по конкретному уголовному делу и возложение на прокурора (следователя, дознавателя) функции уголовного преследования от имени государства в связи со снятием с суда обвинительной функции;
- возложение на сторону обвинения обязанности доказывания обвинения и опровержения доводов, приводимых в защиту подозреваемого и обвиняемого;
- задержание подозреваемого органом дознания, следователем, прокурором на срок не более 48 часов с момента фактического задержания лица по подозрению в совершении преступления;
- распространение суда присяжных на всю Россию;
- установление судебного порядка получения разрешения на производство следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан (арест, задержание, обыск);
- расширение оснований применения залога в качестве меры пресечения по любому уголовному делу и др.

### Позиция фракции

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала новый УПК** как закон, закрепляющий вышеперечисленные демократические принципы судопроизводства, принципы защиты и соблюдения прав граждан, приводящий нормы уголовного процесса в соответствие с Конституцией РФ. Например, введение возможности арестов только по решению суда ограничит производство прокурорских структур, уменьшит число ошибочных арестов, сократит число тех, кто без вины проводит в СИЗО месяцы и годы.

Позиция фракции «ЯБЛОКО» по проекту УПК всегда была связана с серьезной **критикой его недостатков** и большой работой по их устранению.

Проект, принятый в 1-м чтении, при некоторых незначительных улучшениях, не устраивал главного — сохранения пережитков «инквизиционного» судопроизводства. Фракция «ЯБЛОКО» высказывала свои предложения по изменению проекта УПК, участвуя в деятельности рабочей группы Администрации Президента РФ под руководством Д.Н. Козака. **Предложения представителей «ЯБЛОКА» о необходимости включения в УПК следующих принципиальных положений были поддержаны рабочей группой Д.Н. Козака и зафиксированы в тексте закона:**

- о распространении на всю Россию суда присяжных;
- о возможности применения ареста, заключения и содержания под стражей, проведения обыска только по решению суда (*см. также раздел «Инициативы «ЯБЛОКА» по защите конституционных прав граждан, Судебные аресты»*);
- об обязательном участии государственных обвинителей в рассмотрении всех уголовных дел, сняв обвинительную функцию с суда;
- об уведомительном характере вступления адвоката в уголовное дело (*см. также раздел «Инициативы «ЯБЛОКА» по защите конституционных прав граждан, Право на квалифицированную юридическую помощь»*).

Кроме того, «ЯБЛОКО» внесло более 200 поправок к проекту уголовно-процессу-

ального кодекса. К сожалению, далеко не все поправки депутатов фракции были приняты Государственной Думой.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94</b>	100	84	0	99	0	78	97	0
"против"	<b>6</b>	0	3	79	0	79	0	0	54

Уже в феврале 2002 года (после принятия УПК РФ Государственной Думой) **фракция передала свои предложения по изменению нового УПК в Администрацию Президента РФ**. Эти предложения были направлены на устранение технических ошибок и внутренних противоречий закона, на уточнение понятийного аппарата (как известно, принятие нового УПК во 2 и 3 чтениях проходило в большой спешке, что неизбежно привело к большому числу его недостатков). Часть из этих предложений нашла отражение в проекте Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу Президентом РФ и принятом Государственной Думой 26 апреля 2002 г.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>82</b>	98	81	71	94	100	87	77	74
"против"	<b>0</b>	2	0	0	0	0	0	0	0

После вступления в силу нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации фракция «ЯБЛОКО» продолжила работу по внесению в него изменений (*см. раздел «Инициативы «ЯБЛОКА» в области уголовного и уголовно-процессуального права»*).

### Арбитражный процессуальный кодекс

#### **Федеральный закон «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»**

*Инициатор – Высший Арбитражный Суд РФ*

*Опубликован 27 июля 2002 г.*

*Вступил в силу 1 сентября 2002 г.*

Принятый Государственной Думой Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации направлен на регламентацию вопросов, связанных с особенностями судопроизводства в арбитражных судах как органах, разрешающих экономические споры.

Необходимость разработки кодекса была вызвана некоторыми выявленными на практике пробелами и внутренними противоречиями действующего кодекса, а также несогласованностью с другими законами, вступившими в силу после 1995 г.

Практически одновременное рассмотрение Государственной Думой двух новых кодексов – Арбитражного процессуального и Гражданского процессуального – позволило четко разграничить полномочия арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Таким образом была исключена альтернативная подведомственность судов, что ранее создавало возможность принятия противоположных решений разными судами по одному и тому же делу.

В Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации предпринята попытка осуществить сочетание принципа состязательности сторон с определенной активностью суда.

Кодекс вводит упрощенную процедуру рассмотрения дел по спорам на мелкие суммы и

беспорным делам. Установлена и возможность урегулирования споров между субъектами предпринимательской деятельности вне рамок судебного заседания, путем мирового соглашения. В целях обеспечения оперативности процесса и сокращения нагрузки на судью водится институт помощника судьи.

Законом изменены полномочия прокурора в арбитражном процессе: прокурор лишен права принесения протеста, возможность обращения в арбитражный суд прокурора связана только с защитой публичных (государственных) интересов.

### Позиция фракции

Фракция «ЯБЛОКО» считала необходимым изменение законодательства в сфере арбитражного процесса и поддержала закон в 1 чтении. Между тем, некоторые положения законопроекта нуждались в доработке, в связи с чем фракция внесла пакет поправок к кодексу, активно участвовала в деятельности рабочей группы. Всего депутатами фракции было внесено 150 поправок. **Из них принято 97**, отклонено 53. Все принципиальные поправки фракции были приняты.

### Фракция «ЯБЛОКО» добилась того, что:

судья при совершении всех процессуальных действий подчиняется закону, а не своему усмотрению:

- приняты предложения фракции по четкому разграничению полномочий арбитражных судов и судов общей юрисдикции;

- исключены отсылки к Регламенту арбитражных судов. Все вопросы арбитражного судопроизводства теперь регулируются только федеральным законом;

- закреплено положение, согласно которому дело, рассмотрение которого начато одним судьей или составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или составом суда. Сокращено количество исключений из этого правила;

- закреплено положение, согласно которому вопрос об отводе всего рассматривающего дело состава суда разрешается председателем арбитражного суда или его заместителем (в проекте этот вопрос рассматривался самим составом суда, на который был заявлен отвод);

- помощник судьи не может исполнять процессуальные действия, возложенные на судью; установлены гарантии прав лиц, участвующих в деле:

- приняты предложения фракции на установление судебного порядка рассмотрения в порядке надзора жалоб на принятое судом решение. Ранее заинтересованное лицо могло обратиться к прокурору, который по своему усмотрению приносил или не приносил протест. Теперь жалоба в обязательном порядке будет рассмотрена судом, притом – коллегиально;

- установлен запрет на разглашение сведений, ставших известными в ходе судебного разбирательства и составляющих государственную, коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну;

- исключена норма, обязывающая любых лиц, участвующих в деле, представлять в суд до начала судебного заседания письменный текст своего предстоящего выступления в суде и затем выступать в суде только в соответствии с этой письменной позицией;

- установлена возможность лицам, участвующим в деле, знакомиться с особым мнением судьи, изложенным в письменной форме;

- установлена уголовная ответственность эксперта за дачу ложного заключения, переводчика – за ложный перевод;

- зафиксировано право свидетеля на возмещение расходов, связанных с вызовом в суд и на получение денежной компенсации в связи с потерей времени;

арбитражный суд совершает определенные процессуальные действия только в случае инициативы сторон, обеспечивая таким образом принцип состязательности:

- исключено положение о том, что арбитражный суд в ходе судебного разбирательства должен по собственной инициативе содействовать сторонам в достижении ими согласия в поисках взаимоприемлемого разрешения;

■ установлено, что арбитражный суд передает дело на рассмотрение другого арбитражного суда в случае, только если об этом было ходатайство обеих сторон (ранее суд сам принимал такое решение, а стороны лишь давали согласие на инициативу суда);

прокурор лишен надзорных функций по отношению к судам. Прокурор стал равным участником процесса, порядок его участия в процессе ограничен определенным кругом дел. Также исключается возможность участия в процессе органов государственной власти и местного самоуправления:

■ в соответствии с поправками фракции составлен конкретный перечень случаев, когда прокурор может обратиться в арбитражный суд: в случае оспаривания правовых актов в сфере экономической деятельности; в случае исков по сделкам, совершенным органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями и учреждениями, имеющими долю участия государства. Исключена возможность вмешательства прокурора в иные экономические споры.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала Арбитражный процессуальный кодекс.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>82</b>	100	94	86	99	86	86	86	72
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

## Адвокатура

### **Федеральный закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 5 июня 2002 г.*

Закон направлен на расширение правовых и организационных возможностей адвокатов по оказанию квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам.

В законе определено понятие «адвокатуры» как профессионального сообщества лиц, имеющих статус адвоката и занимающихся адвокатской деятельностью.

Лицо приобретает статус адвоката на основании решения квалификационной комиссии после сдачи им квалификационного экзамена. При этом сохраняется статус адвоката у лиц, получивших его до вступления федерального закона в силу.

Кроме того, в законопроекте определены гарантии независимости адвокатов при осуществлении ими своей профессиональной деятельности и пределы их неприкосновенности, регламентированы условия приобретения, приостановления и прекращения статуса адвоката, предоставлено право адвокату осуществлять свою деятельность индивидуально либо в составе адвокатских бюро.

В соответствии с законом высшим органом адвокатуры в России признается съезд адвокатов Российской Федерации, который избирает Федеральную палату адвокатов, представляющую собой координирующий орган. В субъектах Российской Федерации образуется только одна адвокатская палата, которая избирается высшим органом – собранием адвокатов. Создание межтерриториальных адвокатских палат законом не предусматривается.

### **Позиция фракции**

Фракция считала необходимым принятие нового закона об адвокатской деятельности. Действовавший закон, принятый в 1979 году, уже не соответствовал российскому законодательству.

Однако фракция отмечала ряд существенных недостатков законопроекта и поэтому приняла активное участие в работе над ним. Депутаты фракции внесли **70 поправок** к законопроекту, из них **34 были приняты** или учтены.

**Основным достижением фракции является то, что благодаря «яблочной» поправке были сохранены юридические консультации.** Фракция «ЯБЛОКО» считала принципиальным вопросом при рассмотрении данного закона **обеспечение прав граждан на получение квалифицированной юридической помощи.** Гарантией таких прав может быть лишь доступность юридической помощи для большинства населения. Фракция выступила категорически против предложений Президента, направленных на ликвидацию юридических консультаций. Юридические консультации в настоящее время являются если не единственной, то основной формой, обеспечивающей юридическую помощью население на периферии. Создание же предусмотренных законопроектом адвокатских бюро и кабинетов может потребовать больших средств, которых не окажется у большинства адвокатов. Это, в свою очередь, вызовет уменьшение количества адвокатов, а, следовательно, фактически лишит граждан возможности получать юридическую помощь. Фракция внесла и добилась принятия поправок, направленных на сохранение юридических консультаций.

Одним из самых проблемных стал вопрос о судьбе действующих коллегий адвокатов. Президентский проект предписывал фактически принудительное преобразование коллегий адвокатов, образованных до принятия нового закона, в предусмотренные законом формы. В противном случае они подлежали ликвидации. **Поправки фракции «ЯБЛОКО», направленные на сохранение существующих коллегий адвокатов, были приняты.**

**Фракция поддержала закон.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. России	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>82</b>	100	100	40	99	100	79	90	47
"против"	<b>0</b>	0	0	42	0	0	0	0	30

### **Инициативы «ЯБЛОКА» по реформе военных судов**

***Проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и признании утратившим силу Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»***

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

***А.Г. Арбатов, И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко***

*Внесен в ГД 16 января 2003 г.*

В настоящее время правосудие в Вооруженных Силах РФ, других войсках, а также в органах и формированиях, в которых действующим законодательством предусмотрена военная служба, осуществляется военными судами. Уголовные дела о преступлениях, совершенных лицами, находящимися на военной службе, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил расследуются следователями военной прокуратуры. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции РФ, за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами военного управления осуществляется органами военной прокуратуры.

Необходимость существования органов военной юстиции объясняют двумя обстоятельствами:

1) специфика военной службы такова, что разобраться в сложных отношениях, возни-

кающих между военнослужащими, в сложных ситуациях, возникающих при осуществлении управленческих функций в сфере военного управления, могут, якобы, только люди, состоящие на военной службе;

2) в случаях отсутствия на какой-либо территории гражданских органов их функции выполняют органы военной юстиции.

Эти обстоятельства, однако, не могут служить достаточным обоснованием для выделения органов военной юстиции в самостоятельные структуры.

1. Нет никаких оснований считать, что судьи, следователи и прокуроры — люди взрослые и имеющие высшее юридическое образование — не могут разобраться в специфике военной службы, доступной восемнадцатилетним юношам, призываемым на военную службу. В правоприменительной практике специфические вопросы, требующие специальных познаний, решаются судами и следователями путем назначения соответствующих экспертиз. Никто и никогда не предлагал создавать специальные медицинские, строительные или торговые суды для рассмотрения уголовных дел о преступлениях, совершенных медиками, строителями или работниками торговли. В случае необходимости всегда существует возможность назначения соответствующей экспертизы с поручением ее производства специалистам в области военного дела.

2. Что касается отсутствия гражданских судов, следователей или прокуроров на какой-либо территории, то такая ситуация возникает в результате чрезвычайных обстоятельств либо военных действий. В обоих случаях особенно необходимо обеспечение гарантий прав человека. Органы военной юстиции в гораздо меньшей мере приспособлены для решения этой задачи. Как показала практика проведения «антитеррористической операции» в Чечне, военные суды, военные прокуроры и военные следователи — не самый лучший инструмент для защиты прав гражданского населения. В чрезвычайных ситуациях, действительно, могут в силу тех или иных причин отсутствовать суды, органы следствия и прокуроры, однако из этого не следует, что их место должно быть замещено соответствующими военными органами. Поскольку федеральные судьи по действующему закону назначаются Президентом РФ, нет никаких препятствий для оперативного создания на указанных территориях нормальных (не чрезвычайных и не военных) судов. Тем более нет никаких препятствий для формирования соответствующих прокуратур и следственных управлений и отделов, для чего нужны лишь приказы Генерального прокурора, либо руководителя соответствующего ведомства — МВД, ФСБ или ФСНП.

Выделение органов военной юстиции в специализированные структуры, напротив, создают предпосылки для подозрений (причем нередко основательных) в необъективности судей, прокуроров и следователей в разрешении конфликтов между офицерами и солдатами, между военными и гражданскими лицами. Военные суды и военная прокуратура, будучи формально независимы от органов военного управления и командования воинских частей и соединений, на самом деле находятся от них в реальной, довольно жесткой зависимости. Военные судьи, военные прокуроры и военные следователи — часть офицерского корпуса. Обеспечение их социальных гарантий, присвоение им высших воинских званий, обеспечение их жильем напрямую зависит от Министерства обороны.

**Предлагаемый законопроект предусматривает упразднение военных судов с передачей рассматриваемых ими дел и соответствующей штатной численности судам общей юрисдикции. Законопроект направлен на обеспечение независимости судебной власти.**

В соответствии с этим законопроектом необходимы также соответствующие изменения в ряде иных законодательных актов, что и предлагается в проекте закона «Об изменении подследственности и подсудности уголовных дел о преступлениях, совершенных военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, административных дел о правонарушениях, совершенных военнослужащими, и гражданских дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих», внесенном одновременно с настоящим законопроектом. В нем предусматривается упразднение военной прокуратуры (включая следственные подразделения) с передачей рассматриваемых

мых ими дел и соответствующей штатной численности не военным прокуратурам. Для решения этой задачи вносятся соответствующие изменения в законодательство о прокуратуре, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, ряд других законодательных актов.

### Инициативы «ЯБЛОКА» по реформе следственных органов

#### **Проект федерального закона «Об органах предварительного следствия в Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 31 октября 2002 г.*

В настоящее время предварительное следствие по уголовным делам производят следователи четырех ведомств: прокуратуры, органов безопасности, органов внутренних дел и налоговой полиции. Принадлежность следователей к любому из этих ведомств негативно сказывается на качестве предварительного следствия и на соблюдении прав граждан, так как следствие ведется с учетом интересов ведомства. Органы различных ведомств, выполняя возложенную на них функцию борьбы с преступностью, неизбежно вовлекают в решение этой задачи подчиненного им следователя. В результате принцип процессуальной самостоятельности следователя, закрепленный в процессуальном законодательстве, оказывается декларативным.

**Фракция «ЯБЛОКО» считает необходимым создать Федеральную службу расследований, что позволит выделить предварительное следствие в самостоятельную отрасль государственной деятельности, не зависящую от задач и ведомственных интересов отдельных органов государственной власти, затруднит возникновение так называемых «казных» уголовных дел, сведет к минимуму возможность необоснованного прекращения уголовных дел, что явится существенным шагом на пути устранения причин и условий, порождающих коррупцию и злоупотребления в правоохранительных органах. На это и направлен рассматриваемый законопроект.**

В проекте закона предлагается выделить органы предварительного следствия в стране в самостоятельное ведомство – Федеральную службу расследований. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов предварительного следствия, не входящих в единую систему Федеральной службы расследований Российской Федерации, не допускается.

**С целью разграничения функций и ответственности органов предварительного следствия и оперативно-розыскных служб законопроект возлагает на органы внутренних дел регистрацию заявлений о криминальных происшествиях, а на органы Федеральной службы расследований – учет преступлений и лиц, их совершивших. Это разграничение позволит создать механизм, в значительной мере предотвращающий сокрытие преступлений от учета.**

Согласно законопроекту на Федеральную службу расследований Российской Федерации и ее органы не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных настоящим федеральным законом.

Административный контроль за деятельностью следователя по расследованию преступлений сводится к минимуму. Начальники следственных управлений (отделов) утрачивают процессуальные полномочия по руководству следователями. Над следователем не должно быть иных начальников, кроме закона.

С целью усиления гарантий независимости следователей большое внимание в законопроекте уделено вопросам прохождения службы следователями, порядку их назначения на должность и освобождения от должности.

В связи с необходимостью проведения мероприятий по организации Федеральной службы расследований статьи предлагаемого закона о производстве расследования следователями





Государственная Дума в целом:	
«За»	347 депутатов
«Против»	0
Воздержалось	0
Не голосовало	103

### Обратная сила закона

#### **Проект федерального закона «О дополнении Уголовного кодекса Российской Федерации статьей 10-1»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 11 ноября 2002 г.*

Известно, что уголовный закон имеет обратную силу. Это означает, что если принимается закон, устраняющий преступность деяния или смягчающий наказание за преступление, он будет применяться и к лицам, которые совершили преступление до вступления в силу нового уголовного закона. В этом выражается принцип гуманности уголовного законодательства.

В Уголовном кодексе РФ содержится ряд статей, устанавливающих уголовную ответственность за деяния, подробное определение которым дается в других законах или нормативно-правовых актах. Однако для этих случаев обратная сила закона не применяется. Хотя очевидно, что если изменится указанный акт, то и уголовная ответственность, установленная в Уголовном кодексе и связанная с этим актом, тоже изменится. Значит и в этом случае нужно применить правило об обратной силе.

**Предлагаемое дополнение** Уголовного Кодекса новой статьей 101 направлено на устранение этого недостатка. Проект закона устанавливает правило: если в соответствии со статьей Уголовного Кодекса установлена уголовная ответственность за нарушение положений, содержащихся в ином нормативном акте, то отмена либо изменение этого нормативного акта, устраняющие возможность уголовной ответственности, распространяются с момента вступления в силу такого нормативного акта также на деяния, совершенные до его издания.

Данный законопроект направлен на реализацию конституционного права граждан, зафиксированного в статье 54 Конституции Российской Федерации: «Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.»

#### **Проект федерального закона «О внесении дополнения в статью 86 Уголовного кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 11 ноября 2002 г.*

Положения Уголовного кодекса, предусматривающие обратную силу закона (статья 10), непосредственно связаны с положениями о судимости, поскольку распространяются на лиц, не только отбывающих наказание, но и на лиц, отбывших наказание, но имеющих судимость. В статье 86 Уголовного кодекса говорится об основаниях наличия судимости, погашения либо снятия судимости. Однако в этой статье не указано, что вступление в силу нового закона, устраняющего преступность деяния, за которое человек был осужден, делает человека не судимым, т.е. по действующему закону судимость у этого человека сохраняется. Из-за того, что судимость не аннулирована, продолжают считаться судимыми люди, признанные не совершавшими преступления в результате вступления в силу нового закона.

Для обеспечения соответствия норм статей 10 и 86 Уголовного Кодекса Российской

Федерации **предлагается** в статью 86 включить положение о том, что лицо, осужденное за совершение деяния, преступность и наказуемость которого были устранены изданным после его совершения уголовным законом, считается с момента вступления в силу такого закона не имевшим судимости.

**Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 29 мая 2002 г.*

Еще одна проблема, связанная с реализацией положений статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации об обратной силе закона, содержится в статье 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. В соответствии с этой статьей уголовное дело подлежит прекращению за отсутствием состава преступления в случае, когда преступность и наказуемость этого деяния были устранены новым уголовным законом до вступления приговора в законную силу. Эта норма не соответствует положениям статьи 54 Конституции Российской Федерации, не предусматривающим каких бы то ни было ограничений для применения обратной силы уголовного закона. Эта норма не соответствует и статье 10 УК, в соответствии с которой обратная сила закона распространяется в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Очевидно, что приговоры в отношении лиц, отбывающих и, тем более, отбывших наказание вступили в силу еще до начала отбывания ими наказания.

**Проектом закона предлагается** исключить из статьи 24 УПК слова «до вступления приговора в законную силу» и, тем самым, привести ее в соответствие с Конституцией и Уголовным кодексом.

**Проект федерального закона «О внесении дополнений в статью 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 11 июня 2003 г.*

Еще одна проблема, связанная с применением обратной силы закона, – это вопрос о том, кто может ходатайствовать перед судом о пересмотре дела в связи с тем, что новый уголовный закон устранил преступность деяния, за которое лицо было осуждено. В соответствии с УПК РФ никто кроме самого осужденного не может ставить перед судом этот вопрос.

Действующий закон, предусматривая возможность изменения условий и порядка исполнения наказания в том числе и в лучшую для осужденного сторону, не всегда последовательно решает вопрос о лицах, по ходатайству либо представлению которых это может быть сделано. Статьей 399 УПК предусмотрено, что вопросы, связанные с исполнением приговора, решаются судом по представлению учреждения или органа, исполняющего наказание. Однако, ряд вопросов может рассматриваться судом только по ходатайству самого осужденного.

Вместе с тем, в большинстве случаев инициатива так или иначе исходит от администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, а не от осужденного. При наступлении определенных условий осужденный имеет право на изменение условий и порядка исполнения наказания в лучшую для себя сторону. Представители администрации должны объявить осужденному о его праве обратиться в суд с соответствующим ходатайством, т.к. не каждый осужденный может самостоятельно определить момент наступления этих обстоятельств. Тем более осужденный не в состоянии отслеживать все изменения в законода-

тельстве, чтобы вовремя обратиться с ходатайством об освобождении от наказания или о смягчении наказания вследствие издания уголовного закона, имеющего обратную силу.

В связи с этим, нет никаких оснований лишать права постановки перед судом указанных вопросов администрацию учреждения или органа, исполняющего наказание.

Целесообразно предоставить аналогичное право и прокурору, который, отслеживая эти же обстоятельства, кроме того может осуществлять надзор за действиями администрации. Усматривая необоснованность отказа администрации в представлении осужденного к условно-досрочному освобождению либо по другим вопросам изменения условий и порядка исполнения наказания в лучшую для осужденного сторону, прокурор должен иметь право самостоятельно внести представление об этом в суд.

Таким образом, проект закона, внося изменения в статью 399 УПК, предоставляет возможность обращаться в суд с представлением и администрации учреждения или органа, исполняющего наказание, и прокурору по всем вопросам, связанным с исполнением приговора.

С другой стороны, действующий УПК ограничивает круг вопросов, по которым осужденные имеют возможность обращаться в суд самостоятельно.

Проект закона значительно расширяет перечень вопросов, по которым осужденному предоставлено право ходатайствовать перед судом об изменении условий и порядка исполнения наказания. Кроме того, по всему этому расширенному перечню вопросов проект закона предоставляет право обращения в суд с ходатайством кроме самого осужденного также и защитнику осужденного, его законным представителям и близким родственникам.

Законопроект устраняет также внутренние противоречия, содержащиеся в УПК, и противоречие положений УПК статьям Уголовного кодекса.

Согласно статье 45 Конституции Российской Федерации «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Государство обязано осуществлять контроль за возможностью реализации гражданами своих прав, оказывать им помощь в такой реализации, служить гарантом того, что любой гражданин вне зависимости от обстоятельств (в том числе — связанных с пребыванием в местах лишения свободы) может осуществлять свои права, предоставленные ему Конституцией и законодательством.

Проект закона направлен на реализацию конституционного права граждан на государственную защиту их прав и свобод.

### **Усиление уголовной ответственности за незаконные действия, совершенные нотариусами и аудиторами**

#### ***Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 202 Уголовного кодекса Российской Федерации»***

*Инициаторы — депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

*И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко*

*Внесен в ГД 20 мая 2002 г.*

Действующая редакции статьи 202 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность частных нотариусов и частных аудиторов за использование своих полномочий вопреки задачам своей деятельности и в целях извлечения выгод. Эта формулировка носит слишком общий характер и затрудняет правоприменительную практику. Кроме того, использование термина «частный» по отношению к нотариусам и аудиторам неправомерно, поскольку законодательством о нотариусах и аудиторах этот термин не применяется. Если же толковать термин «частный нотариус» как «нотариус, занимающийся частной практикой», тогда не понятно, почему нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе, не могут привлекаться к уголовной ответственности за совершение деяний, указанных в статье 202.

**Предлагаемое проектом закона изменение** статьи 202 направлено на распространение

нормы о привлечении к уголовной ответственности за злоупотребление полномочиями на всех практикующих нотариусов и аудиторов. Кроме того, в проекте конкретно указаны деяния, за которые необходимо привлекать к уголовной ответственности. К ним относятся: нотариальное удостоверение заведомо незаконных сделок и заведомо подложных документов, дачу заведомо ложного аудиторского заключения, а также разглашение сведений, составляющих предмет нотариальной и аудиторской тайны.

### **Усиление уголовной ответственности по отношению к рецидивной и организованной преступности**

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статьи 78 и 86 Уголовного кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 20 мая 2002 г.*

Действующие нормы статей 78 и 86 Уголовного кодекса Российской Федерации сформулированы таким образом, что в некоторых случаях создается возможность необоснованного освобождения от уголовной ответственности лиц, представляющих общественную опасность.

Статья 78 предусматривает освобождение лица, совершившего преступление, от уголовной ответственности за истечением сроков давности. Положение это очевидно, так как лицо, совершившее преступление, по истечении определенного времени утрачивает общественную опасность и его наказание становится бессмысленным. Очевидно также, что если человек продолжает совершать преступления, то нет никаких оснований освобождать его от ответственности за ранее совершенное преступление. Между тем в соответствии со статьей 78 в случае совершения лицом нового преступления сроки давности по каждому преступлению исчисляются самостоятельно. Следовательно, если к моменту совершения нового преступления лицо не было осуждено за предыдущее и истекли сроки давности по нему, то лицо освобождается от уголовной ответственности за первое преступление, хотя продолжает антиобщественное поведение.

**Проект закона предлагает** прерывать течение сроков давности по предыдущему преступлению при совершении нового преступления. Это позволит в случае привлечения лица к уголовной ответственности по новому преступлению привлечь его к ответственности и за старое преступление.

Аналогично в статье 86 Уголовного кодекса отсутствует положение о прерывании срока судимости совершением нового преступления. Судимость является правовым последствием уголовного наказания. Судимость – своего рода обременяющее обстоятельство, которое учитывается при рецидиве преступлений, назначении наказаний, оказывает влияние в ряде случаев на квалификацию преступлений. При погашении или снятии судимости отпадают все правовые последствия, связанные с судимостью. Лицо может указывать в документах «не судим».

Отсутствие положения о прерывании срока судимости совершением нового преступления может приводить к тому, что лицо необоснованно будет получать более легкие виды наказаний, т.к. официально будет считаться ранее не судимым. При таком подходе нарушаются ведущие принципы назначения наказания: соответствие наказания совершенному преступлению и личности виновного, а также восстановление социальной справедливости.

**Проект закона предлагает** прерывать течение сроков погашения судимости при совершении нового преступления. В этом случае срок погашения судимости по первому преступлению будет исчисляться заново после отбытия наказания за последнее преступление.

## Смягчение карательной политики государства

### Содержание заключенных

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты Российской Федерации» (в части облегчения условий содержания задержанных и осужденных)**

*Инициатор – Совет Федерации*

*Опубликован 14 марта 2001 г.*

Концепция закона состоит в существенной корректировке карательной политики государства, особенно по отношению к лицам, совершившим преступление небольшой или средней тяжести, а также сокращении численности лиц, находящихся в местах изоляции от общества, и улучшении условий их содержания. Законодатели отказываются от необоснованно широкой практики применения в качестве меры пресечения содержания под стражей с целью существенного сокращения числа лиц, находящихся в СИЗО. Законом предусмотрено:

- не применять заключение под стражу к лицам, обвиняемым в совершении преступлений небольшой тяжести;
- расширить перечень иных видов процессуального принуждения – залог, поручительство и др.;
- существенно сократить сроки содержания под стражей во время следствия и при рассмотрении дел в судах.

Часть законодательных предложений направлена на гуманизацию условий отбывания наказания. Расширены основания и порядок применения досрочного освобождения от отбывания наказания.

**Фракция поддержала закон.**

Итоги голосования фракций (в %) по закону в редакции согласительной комиссии

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>95</b>	87	91	78	91	7	73	89	76
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	2

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 23 марта 2001 г.*

Закон направлен на обеспечение прав граждан и принят в связи с ратификацией Россией Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Законом предусмотрено:

- обеспечить лицам, в отношении которых применены принудительные меры медицинского характера, право ставить вопрос об изменении им вида принудительного лечения или об отмене такого лечения. Таким же правом наделяются родственники и лечащий врач;
- закрепить положение о том, что переписка осужденного с законным защитником или судом не подвергается цензуре;
- расширить круг лиц, оказывающих юридическую помощь лицу, привлекаемому к административной ответственности, и потерпевшему.

Значительная часть закона направлена на устранение пробела в Уголовно-процессуальном кодексе, связанного с особенностями использования, хранения и уничтожения фонограмм с записями прослушивания лиц, подозреваемых в совершении преступлений. Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» установлено, что одним из оперативно-розыскных мероприятий является прослушивание телефонных переговоров. В УПК эти вопросы не были урегулированы. Тем самым создавалась ситуация произвола следственных органов и органов дознания. Принятое изменение закона допускает контроль и запись телефонных и иных переговоров только по судебному решению.

Вместе с тем, установленный в законе порядок использования, хранения и уничтожения фонограмм с записями прослушивания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, нарушает конституционные права граждан. Еще при принятии Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в 1995 году фракция возражала против введения подобного порядка. Данные обстоятельства и определили голосование фракции.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	ЯБЛОКО	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Агр. групп.	Нар. деп.	Рег. Рос.
"за"	47	89	100	12	94	21	19	86	71
"против"	0	0	0	2	0	0	10	0	0
"воздер."	0	0	0	2	0	0	0	0	0
"не гол."	53	11	0	84	6	79	71	14	29

### Изменение ответственности за кражи

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**

*Инициаторы – депутаты ГД*

*Опубликован 5 ноября 2002 г.*

Законом внесены изменения в статью 158 Уголовного кодекса «Кража». Изменения касаются **снижения** наказания с 6 до 5 лет лишения свободы за кражи, совершенные группой лиц по предварительному сговору, кражи, совершенные с незаконным проникновением в помещение либо иное хранилище (не являющееся жилищем), кражи, совершенные с причинением значительного ущерба гражданину. **Изменения не коснулись** краж, совершенных неоднократно либо с проникновением в жилище. Санкция по этим преступлениям сохранена – до 6 лет лишения свободы. Кроме того, закон усиливает ответственность за карманные кражи. В прежней редакции УК вид карманных краж не был выделен специально, поэтому за него могло быть установлено наказание в виде лишения свободы и до 3 лет, если не было отягчающих обстоятельств. Теперь законодатель выделил такой вид краж и зафиксировал его во второй части, что будет предусматривать наказание в виде лишения свободы сроком до 5 лет вне зависимости от других обстоятельств.

Основные причины, по которым значительная часть краж переводится из разряда тяжких преступлений в категорию преступлений средней тяжести со снижением наказания с 6 до 5 лет лишения свободы, следующие. Кража – одно из самых распространенных преступлений в Российской Федерации. Около половины всех регистрируемых преступлений составляют кражи. Более половины тюремного населения нашей страны составляют лица, осужденные по статье 158 УК. В соответствии с УК лицо, повторно привлекаемое к уголовной ответственности за совершение тяжкого преступления, признается опасным рецидивистом. Таким образом, лицо, повторно совершившее убийство, и лицо, повторно совершив-

шее кражу со склада вне зависимости от размера ущерба, одинаково признавались ранее опасными рецидивистами, что неоправданно, поскольку эти преступления представляют совершенно разную степень общественной опасности.

### Позиция фракции

Фракция «ЯБЛОКО» считает, что надо смягчать ответственность за преступления, совершенные впервые, не представляющие большой общественной опасности. В этом смысле изменения, внесенные в статью 158 УК, могут улучшить ситуацию как в пенитенциарной системе, поскольку станет меньше осужденных, так и в обществе в целом. Длительное содержание под стражей людей, которые совершили преступления, не сравнимые с убийствами, изнасилованиями, не сравнимые с тяжкими преступлениями, не приносит пользы ни этим людям, ни обществу в целом.

Однако фракция считает, что не бывает простых решений уголовно-правовых проблем, проблем борьбы с преступностью. Само по себе принятие указанного закона не сможет существенно повлиять на ситуацию с назначением наказаний. Существует устойчивый стереотип у судей — если кто-то не осужден к лишению свободы, значит он оставлен безнаказанным. Для того, чтобы не криминализировать общество, разгружать следственные изоляторы и тюрьмы, надо шире применять альтернативные виды наказаний — штрафы, обязательные работы, арест и др.

Фракция считает, что принятие этого закона — это только предварительный подход к тому, чтобы действительно дифференцировать уголовную политику, сделать так, чтобы наказание было по-настоящему эффективным, а не плодило преступность.

### Фракция приняла решение о свободном голосовании по законопроекту.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>47</b>	100	100	88	96	92	87	75	86
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"воздер."	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>53</b>	0	0	12	4	8	13	25	14

## Либерализация уголовных норм

### *Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации»*

*Инициатор — Президент РФ*

*Принят ГД в первом чтении 23 апреля 2003 г.*

Законопроект направлен на гуманизацию уголовно-правовой политики. С этой целью в Уголовный кодекс предлагается внести следующие изменения:

- исключить из Кодекса положения, касающиеся неоднократности преступлений как квалифицирующего признака преступления;
- установить, что не являются превышением необходимой обороны действия обороняющегося лица, вызванные неожиданностью посягательства;
- исключить из Кодекса положения, касающиеся наказания в виде конфискации имущества;
- размеры штрафов, предусмотренные Кодексом в МРОТ, установить в рублях;
- предлагается предусмотреть возрастную дифференциацию несовершеннолетних преступников (14–16 лет, 17–18 лет), с учетом которой максимальные сроки лишения свободы будут составлять соответственно шесть и десять лет, независимо от максимальной санкции, предусмотренной статьей УК РФ;



- предлагается не назначать исправительные работы лицам, признанным инвалидами I или II групп, а также беременным женщинам;
- освободить от ограничения свободы и ареста женщин, имеющих ребенка не только до восьми, но и до четырнадцати лет;
- нижнюю границу лишения свободы предлагается снизить с шести до двух месяцев;
- установить, что женщины должны отбывать наказание только в колониях-поселениях и в исправительных колониях особого режима. В колониях общего и строгого режима должны отбывать наказание только мужчины;
- установить, что при совокупности преступлений небольшой и средней тяжести окончательное наказание в виде лишения свободы не может превышать 10 лет;
- предлагается освобождать от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием и в связи с примирением с потерпевшим лиц, впервые совершивших преступление не только небольшой тяжести, но и средней тяжести;
- для обеспечения возможности судам проявлять более дифференцированный подход при назначении наказания за преступления небольшой и средней тяжести исключаются нижние пределы санкций, тогда как их верхние пределы, которые и будут определять степень общественной опасности преступления, остаются неизменными;
- предлагается исключить статьи 182 «Заведомо ложная реклама» и 200 «Обман потребителей». Ответственность за эти деяния предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, а в случае когда обман потребителей превышает сумму в 500 руб., он должен быть квалифицирован по статье 159 УК РФ, предусматривающей ответственность за мошенничество;
- в связи с принятием нового налогового законодательства в законопроекте предлагается новая, учитывающая эти изменения редакция статей о налоговых преступлениях.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона в первом чтении.**

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	КПРФ	Единство	ОВР	СПС	ЛДПР	Агр. групп.	Нар. деп.	Рег. Рос.
"за"	<b>100</b>	0	100	100	100	100	0	64	96
"против"	<b>0</b>	61	0	0	0	0	61	0	0

## Политическая система

### Формирование Совета Федерации. Инициативы «ЯБЛОКА» и Президента

*По действовавшему до 2000 года порядку членами Совета Федерации становились по должности губернаторы и председатели законодательных собраний субъектов Федерации. Им приходилось совмещать свою законодательную деятельность в Парламенте РФ с основной работой в качестве глав органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ. Такая система не обеспечивала непрерывный характер деятельности Совета Федерации. Кроме того, статус члена Совета Федерации предполагает депутатскую неприкосновенность, что позволяет уходить от ответственности за злоупотребления властью руководителям регионов.*

*Одним из программных положений «ЯБЛОКА» является изменение порядка формирования Совета Федерации, избрание его членов непосредственно гражданами.*

**Проект федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД В.Л. Шейнис, Е.Б. Мизулина, В.А. Калягин, Ю.П. Иванов, В.В. Курочкин, Ю.И. Чуньков  
Отклонен ГД 31 мая 2000 г.*

В соответствии со своими программными задачами «ЯБЛОКО» внесло законопроект, предусматривающий прямые выборы членов Совета Федерации непосредственно населением. Этот проект был разработан еще в 1999 году депутатами фракции Е.Б. Мизулиной и В.Л. Шейнисом. Законопроект восстанавливает принцип разделения властей при формировании Совета Федерации. Законопроект устанавливает, что членство в Совете Федерации несовместимо с занятием иных должностей в органах государственной власти и местного самоуправления. Согласно проекту закона члены Совета Федерации избираются прямым всеобщим тайным голосованием – по 2 человека от каждого субъекта РФ.

Итоги голосования фракций по проекту «ЯБЛОКА» (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>95</b>	2	78	44	1	0	9	2	21
"против"	<b>0</b>	21	0	8	97	0	21	69	36

**«Яблочный» законопроект был отклонен Государственной Думой** в связи с тем, что был принят альтернативный законопроект, внесенный Президентом РФ.

**Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ  
Опубликован 8 августа 2000 г.*

Закон устранил прежний порядок вхождения в Совет Федерации по должности и установил новый порядок формирования Совета Федерации. Согласно нему представитель от законодательного (представительного) органа субъекта РФ избирается этим органом, а представитель исполнительного органа назначается высшим должностным лицом.

**Позиция фракции**

Фракция считает, что существовавший ранее способ формирования Совета Федерации нарушал принцип разделения исполнительной и законодательной властей и принцип разделения федеральной и региональной власти. В этом смысле президентский проект хотя и является шагом вперед, однако не в полной мере соответствует позиции фракции. «ЯБЛОКО» всегда выступало за прямые выборы членов Совета Федерации непосредственно гражданами, поэтому поддержка фракцией «ЯБЛОКО» президентского законопроекта носила условный характер. Фракция активно работала над поправками к президентскому проекту, направленными на его демократизацию.

**Заслугой фракции «ЯБЛОКО» является закрепление в проекте закона следующих важнейших положений:**

- выборы представителя от законодательного органа субъекта РФ должны проводиться на альтернативной основе тайным голосованием;
- право внесения кандидатур должно принадлежать не только председателю законодательного органа, но и группе депутатов не менее 1/3 от общего числа.

«ЯБЛОКО» выступало против попыток выхолостить суть законопроекта при рассмотрении его во втором чтении. В частности **благодаря позиции «ЯБЛОКА» Государствен-**

ная Дума отклонила предложение коммунистов законодательно закрепить неприкосновенность за главами субъектов РФ (так как теряя статус члена Совета Федерации, они теряли и неприкосновенность).

Самым главным достижением «ЯБЛОКА» при рассмотрении законопроекта во втором чтении было то, что Государственная Дума отклонила поправку о единоличном назначении губернатором представителя в Совете Федерации от исполнительного органа. Таким образом **благодаря активной позиции «ЯБЛОКА» было сохранено положение о том, что законодательный орган субъекта РФ дает согласие на назначение представителя от исполнительной власти.**

**Именно поэтому фракция поддержала закон в 3 чтении.**

Итоги голосования фракций в 3 чтении (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>80</b>	100	96,8	3,4	97,6	100	72,1	91,9	42,9
"против"	<b>0</b>	0	0	73,9	0	0	7	0	35,7

Однако, после отклонения закона Советом Федерации была создана Согласительная комиссия, которая приняла поправку Совета Федерации, согласно которой представитель исполнительного органа назначается высшим должностным лицом субъекта РФ. Таким образом одно из принципиальных положений, которое отстаивало «ЯБЛОКО», было изменено. В соответствии с новым законом губернаторы получили возможность не только назначать своих представителей в Совете Федерации, но и досрочно прекращать их полномочия.

*К 1 января 2002 года было завершено избрание всех членов Совета Федерации в соответствии с новым законом. По мере избрания новых членов Совета Федерации полномочия губернаторов и председателей законодательных органов субъектов РФ как членов Совета Федерации были прекращены.*

### **Проект федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко, С.С. Митрохин**

*Внесен в ГД 28 июня 2002 г.*

«ЯБЛОКО» последовательно, на протяжении нескольких лет, выступало за прямые выборы членов Совета Федерации непосредственно гражданами. Фракция считает, что и действующий с 2000 года порядок формирования Совета Федерации является недемократичным – процедура выдвижения и избрания представителей законодательной и исполнительной ветвей власти субъекта Российской Федерации – членов Совета Федерации – не предусматривает участие избирателей соответствующего региона. Таким образом, члены Совета Федерации могут не учитывать мнения жителей региона, представительство которого они призваны обеспечивать в органе федеральной власти. Это ведет к возможности возникновения таких ситуаций в процессе деятельности Совета Федерации, когда представитель региона действует вопреки интересам жителей территории. С сожалением следует констатировать, что нынешние члены Совета Федерации не представляют ни региональные власти, ни, тем более, жителей соответствующих регионов. Многие новые члены Совета Федерации не скрывают своих истинных мотивов деятельности на этом посту – отстаивание экономических интересов корпораций и ФПГ, чьи интересы они представляют.

По мнению фракции «ЯБЛОКО», природа Совета Федерации как представительного органа власти заключается в представлении и выражении интересов субъектов Федерации, которые формируются жителями и органами власти соответствующей территории. В связи с этим задача федерального законодателя – обеспечить такой механизм делегирования

регионами своих представителей, который бы обеспечивал влияние на членов Совета Федерации и органов власти, а также граждан.

Несмотря на то, что в 2000 году «яблочный» проект закона о прямых выборах членов Совета Федерации был отклонен Государственной Думой, в 2001 году фракция создала рабочую группу по подготовке нового проекта Федерального закона о порядке формирования Совета Федерации с учетом изменившегося избирательного законодательства. В 2002 году проект был внесен в Государственную Думу.

Важно отметить, что предлагаемый в настоящем законопроекте порядок формирования Совета Федерации не требует внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Применительно к Совету Федерации Конституция Российской Федерации (ст. 96) употребляет такой термин как «формирование». При этом Конституция не дает ответа на вопрос о том, каким собственно должен быть сам способ формирования Совета Федерации. Авторы предлагаемого законопроекта убеждены в том, что Конституция не исключает возможность формирования Совета Федерации путём выборов. «Формирование» не является строго юридическим понятием. Аргументы о том, что Конституция не случайно по отношению к Государственной Думе использует понятие «выборы», а по отношению к Совету Федерации — «формирование», то есть «невыборы», не имеют юридического значения.

Авторы законопроекта убеждены, что выборный принцип формирования Совета Федерации наиболее предпочтителен с точки зрения общих закономерностей и тенденций современного парламентаризма. Именно при таком подходе Совет Федерации формируется из высокопрофессиональных людей, владеющих проблемами региона и пользующихся авторитетом как у населения, так и в среде региональной властной элиты.

#### **Основные положения законопроекта**

1. Совет Федерации формируется путём выборов, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Выборы члена Совета Федерации от каждого субъекта Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации.

3. Выборы членов Совета Федерации проходят последовательно в каждом субъекте Федерации по мере окончания срока полномочий ранее избранных (назначенных) представителей регионов.

4. Выборы членов Совета Федерации проходят в пределах административных границ каждого субъекта РФ, на территории которого образуется два одномандатных избирательных округа, отдельно для выборов члена Совета Федерации от законодательного (представительного) органа и члена Совета Федерации от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

5. Кандидат в члены Совета Федерации выдвигается главой исполнительной власти региона или законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации.

6. В соответствии с законопроектом кандидатура для выдвижения в качестве кандидата в члены Совета Федерации может быть предложена политической партией, избирательным блоком или, в зависимости от мандата, депутатом законодательного органа или главой исполнительной власти субъекта РФ.

7. Выдвижение от законодательного органа субъекта РФ осуществляется путем голосования по всем предложенным кандидатурам, при этом выдвинутым считается кандидат, набравший не менее 1/5 голосов депутатов.

8. Выдвижение от исполнительного органа происходит путем назначения кандидатов главой исполнительной власти региона. При этом, глава исполнительной власти региона должен выдвинуть не менее 5 кандидатов из списка предложенных кандидатур — так обеспечивается принцип альтернативности выборов.

9. После регистрации избирательной комиссией субъекта РФ выдвинутые кандидаты начинают избирательную кампанию с последующим внесением их фамилий в бюллетень для голосования.

10. Финансирование выборов осуществляется за счёт средств федерального бюджета.

В законопроекте отражена высокая степень участия органов государственной власти субъекта РФ в выборах членов Совета Федерации. Стремясь максимально полно отразить смысл части 2 ст. 95 Конституции РФ, авторы законопроекта не только отводят решающую роль указанным органам при выдвижении кандидатов, но и предусматривают процедуру отзыва ими предложенной кандидатуры до дня голосования в сроки и по основаниям, предусмотренным проектом федерального закона. Также предлагается наделить законодательный (представительный) и исполнительный органы власти субъекта РФ правом решать, кто из кандидатов (претендующих на соответствующий мандат), набравших равное число голосов избирателей, станет членом Совета Федерации. В то же время на органы власти субъектов РФ возлагается обязанность обеспечить альтернативность выборов.

### О порядке формирования политических партий

Принятие закона «О политических партиях» обусловлено необходимостью более четкого определения роли политических партий и их места среди институтов гражданского общества. Основная задача закона — закрепить за партиями исключительное право самостоятельно выдвигать кандидатов при проведении выборов в органы государственной власти, соответственно лишив такого права другие общественные объединения.

Проект закона «О политических партиях», внесенный Президентом РФ, рассматривался Государственной Думой одновременно с четырьмя альтернативными законопроектами. Автор одного из альтернативных законопроектов А.В.Шишлов вносил свой проект от имени фракции «ЯБЛОКО»

#### **Проект Федерального закона «О политических партиях в Российской Федерации»**

*Инициатор — депутат фракции «ЯБЛОКО»*

**А.В. Шишлов**

*Отклонен в 1 чтении 7 февраля 2001 г.*

Законопроект направлен на создание таких правовых основ деятельности партий, которые послужат увеличению возможности влияния граждан на власть, предоставят партиям равные права, исключат возможность влияния государства на деятельность партий.

Проект «ЯБЛОКА» рассматривает политическую партию как ключевой элемент политической системы, как важнейшего посредника между гражданами и властью. «ЯБЛОКО» считает, что именно политические партии должны создавать конкурентную среду, без которой невозможен осознанный выбор оптимального пути развития в обществе. Партии должны нести политическую ответственность за тех, кого они выдвигают и проводят во власть. А для этого партии должны занимать особое место в правовой системе, должны быть единственным видом общественных объединений, которые выдвигают кандидатов в органы государственной власти.

«ЯБЛОКО» считает, что главным критерием при ответе на вопрос, имеет ли партия право на существование, является поддержка граждан, поддержка избирателей, а не численность. В проекте А.В. Шишлова предложены гораздо более либеральные нормы для определения статуса политической партии, чем в президентском проекте, в частности и с учетом того фактора, что субъекты РФ имеют совершенно разный численный состав населения (от 10 миллионов до десятков тысяч). Проектом также предусмотрено, что к партиям, получившим значительную поддержку на выборах, например тем, которые имеют фракции в ГД, критерий численности не должен применяться.

Следующий принципиальный момент — отношения государства и партии, в том числе при создании новых партий. Создание партии — это инициатива и ответственность гражд-

дан. В рассматриваемом проекте порядок создания новых политических партий весьма либеральный — не нужно регистрации оргкомитета, не нужно представлять заранее устав и программу еще несуществующей партии и т.д. Таким образом в проекте отсутствуют этапы, на которых возможно вмешательство чиновников, вмешательство власти.

Вопрос невмешательства государства во внутрипартийную жизнь — один из важнейших. Проект закона запрещает органам исполнительной власти осуществлять нормативно-правовое регулирование деятельности партий.

Яблочный проект предусматривает механизмы, гарантирующие внутрипартийную демократию, в частности, требованиями к уставу партии являются положение о тайном голосовании по персональным вопросам, а также положение о том, что партия не может делегировать полномочия коллегиального органа одному человеку.

Очень важными являются положения о приостановлении деятельности партии и ее ликвидации. Проект А.В. Шишлова предусматривает только одно основание для прекращения деятельности политической партии в связи с утратой своего статуса — это неучастие партии в выборах. «ЯБЛОКО» считает, что ликвидировать партию потому, что она перестала соответствовать искусственным критериям численности, абсолютно неправильно. Другой аспект — это нарушение партиями законодательства. Проект вводит норму, согласно которой в суд могут обращаться по таким вопросам не только органы государственной власти, но и другие политические партии. Такой контроль за законностью деятельности партии со стороны политических конкурентов может быть достаточно эффективным.

Проект А.В. Шишлова рассматривался Государственной Думой как альтернативный президентскому законопроекту (см. выше) и трем проектам, внесенным депутатами Государственной Думы. Проект А.В. Шишлова — единственный из пяти указанных, по которому у Правового управления ГД не было замечаний правового характера

Фракция «ЯБЛОКО» предвидела ситуацию, когда все депутатские проекты будут отклонены Государственной Думой. Поэтому депутаты фракции приняли активное участие в деятельности рабочей группы ЦИК и в подготовке проекта ко 2-му чтению. Еще до внесения Президентом РФ законопроекта «О политических партиях» в Государственную Думу в него были включены многие яблочные позиции. Ведущая роль депутатов фракции «ЯБЛОКО» А.В. Шишлова и С.С. Митрохина в рабочей группе, рассматривающей поправки к закону, была отмечена на пленарном заседании Государственной Думы в докладе профильного комитета. **В результате этой работы было принято более 40 поправок фракции.**

**В том числе рабочая группа ЦИК включила в президентский проект ключевое положение о том, что партии являются единственным видом общественных объединений, самостоятельно выдвигающим кандидатов на выборах в органы государственной власти.**

### **Федеральный закон «О политических партиях»**

*Инициатор — Президент РФ*

*Опубликован 14 июля 2001 г.*

Проект закона разрабатывался Центральной избирательной комиссией. Рабочую группу возглавляла Е.П. Дубровина — член ЦИК от «ЯБЛОКА».

Закон «О политических партиях», принятый Государственной Думой, устанавливает следующие требования к политическим партиям:

- в партии должно состоять не менее 10 тысяч членов;
- партия должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации численностью не менее 100 членов, численность других региональных отделений должна составлять не менее 50 членов.

Закон дает определение политической партии, устанавливает основные принципы деятельности партий, формулирует ограничения на создание и деятельность партий, регулирует вопросы взаимоотношений партий и государства. В законе подробно прописана процедура создания партии и ее государственной регистрации, приостановления ее деятельно-

сти и ликвидации, требования к уставу и программе партии. В законе содержатся статьи, посвященные имуществу и денежным средствам партии, ее хозяйственной деятельности. Законом предусмотрено государственное финансирование политических партий в одном из следующих случаев:

- получение федеральным списком, выдвинутым партией на выборах в Государственную Думу, не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании;
- проведение в Государственную Думу не менее 12 одномандатников;
- получение кандидатом на должность Президента РФ, выдвинутым партией, не менее 3% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Законом предусмотрено право политической партии отказаться от государственного финансирования.

Переходными положениями закона установлено, что общероссийские политические общественные объединения, созданные до вступления в силу настоящего закона, вправе преобразовываться в политические партии в течение двух лет со дня вступления закона в силу. При этом на протяжении этих двух лет они обладают правом участвовать в выборах. Переходными положениями установлено также, что норма о государственном финансировании политических партий вступает в действие не одновременно со всем законом, но не позднее 1 января 2004 года.

### Позиция фракции

Фракция считает, что закон «О политических партиях» в зависимости от своей концепции может выполнять диаметрально противоположные функции:

- он может стать инструментом государственного централизованного контроля за политической жизнью, инструментом ограничения политической активности граждан, тормозом развития гражданского общества;
- либо напротив, стать механизмом обеспечения конституционных гарантий многопартийности и политического плюрализма, способом активизации граждан, шагом на пути к построению гражданского общества — именно такое понимание закона о партиях и отстаивает «ЯБЛОКО».

«ЯБЛОКО» считает, что основной характерной чертой партии должно быть ее систематическое и длительное участие в политической жизни, и в первую очередь — в выборах. Поэтому вопрос о численности не является для «ЯБЛОКА» принципиальным.

Исходя из той концепции, что партии должны способствовать политической структуризации общества, развитию гражданского общества, фракция считает, что участие государства в создании и деятельности политических партий должно быть сведено к минимуму.

В связи с этими принципиальными позициями фракция «ЯБЛОКО» выявила серьезные недостатки проекта закона, внесенного Президентом РФ: установление административного произвола, административного контроля и давления, которые могут использоваться с помощью различных «пробелов» в законе. Фракция выступила категорически против установления надзора государственных органов за деятельностью партий.

В частности, по предложению фракции «ЯБЛОКО» в законе закреплены следующие принципиальные положения:

- возможность для гражданина Российской Федерации быть членом только одной политической партии;
- гарантии конфиденциальности сведений о членах партии;
- принцип равных условий для всех политических партий на получение государственной поддержки;
- уменьшение численности регионального отделения партии до 50 членов (однако в законе сохранено положение о количестве региональных отделений с численностью не менее 100 членов более чем в половине субъектов Федерации);
- обязанность «Российской газеты» бесплатно публиковать сведения об учредительном съезде политической партии и о съезде общественного объединения по преобразованию в политическую партию и др.

Принятие этих и ряда других поправок сделало закон более демократичным, избавило его от одиозных норм.

Главным результатом работы фракции «ЯБЛОКО» над проектом закона стало введение норм, препятствующих вмешательству государственных органов в деятельность партий, в частности:

- исключено положение о надзоре прокуратуры РФ за деятельностью партий;
- закреплено право политической партии отказаться от государственного финансирования (обязательное введение государственного финансирования, вне зависимости от размера выделенных средств, создавало бы предлог для установления жесткого контроля за партийными финансами).

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.

### Основные гарантии избирательных прав

#### **Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**

*Инициатор — Президент РФ*

*Опубликован 15 июня 2002 г.*

Государственная Дума приняла новую редакцию закона, который является основополагающим по отношению ко всем иным федеральным и региональным законам о выборах и референдумах. Это уже четвертая редакция данного закона. Постоянное изменение избирательного законодательства, с одной стороны, связано с тем, что сталкиваясь с многочисленными несправедливостями на выборах, а еще чаще — будучи не удовлетворены их результатами, многие склонны винить в этом закон. С другой стороны — от выборов к выборам общество накапливает определенный избирательный опыт, требующий законодательного закрепления.

Основная причина последнего обновления избирательного законодательства — усиление роли партий в политической жизни общества. В соответствии с вступившим в силу Федеральным законом «О политических партиях» иные, кроме партий, общественные объединения утратили право самостоятельного участия в выборах.

Основные положения закона:

#### ■ **роль партий в избирательном процессе:**

Новый закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» признает избирательными объединениями при проведении федеральных и региональных выборов только политические партии и их региональные отделения, а при проведении выборов в органы местного самоуправления — также и иные общественные объединения. Однако в соответствии с переходным периодом, который установлен законом «О политических партиях» для преобразования политических общественных объединений в партии, данная норма вступает в силу в июле 2003 года.

В связи с реализацией Федерального закона «О политических партиях» изменилось также содержание понятия «избирательный блок». В избирательный блок могут входить помимо партий общероссийские общественные объединения, за исключением профсоюзов, религиозных, благотворительных и некоторых других организаций.

Закон вводит пропорциональную избирательную систему не только на федеральном, но также и на региональном уровнях, что является основным стимулом к развитию партий. Пропорциональная система означает, что не менее половины состава любого регионального парламента теперь должна формироваться по партийным спискам аналогично тому как это происходит на выборах депутатов Государственной Думы. Закон предусматривает освобождение партий, прошедших в Государственную Думу, от сбора подписей и избирательного залога на следующих выборах, что также может служить укреплению позиций партий.

#### ■ **совершенствование нормативно-правовой базы:**



Закон содержит ряд новых положений, учитывающих практику применения избирательного законодательства. Так, во многом обновлен и уточнен перечень используемых в законе основных терминов, более полно и последовательно урегулированы вопросы, касающиеся подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации. Практически каждая статья прежнего закона подверглась редакционной и юридико-технической корректировке.

■ **особые полномочия Центральной избирательной комиссии:**

Закон усиливает значение ЦИК во всех избирательных процессах, формируя особое «Министерство по выборам». Значительно расширен круг полномочий ЦИК, в том числе ЦИК наделяется правом распределения федеральных бюджетных средств между избирательными комиссиями всех уровней, правом издавать нормативно-правовые акты, а также устанавливать соответствие регионального избирательного законодательства федеральному.

Особое место в законе отводится вопросам формирования избирательных комиссий. По мнению Председателя ЦИК А.А. Вешнякова, решением проблемы обеспечения независимости избирательных комиссий от региональных и местных властей является механизм формирования жесткой вертикали избирательных комиссий. Однако этот же механизм усиливает зависимость комиссий от федеральной власти.

Согласно закону, формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации осуществляется с учетом предложений ЦИК, а избирательных комиссий муниципальных образований — с учетом предложений избирательных комиссий соответствующих субъектов РФ. Формирование иных избирательных комиссий осуществляется полностью вышестоящими комиссиями. Избрание председателей избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований производится по предложениям соответственно ЦИК, избирательной комиссии субъекта РФ. Председателей остальных комиссий назначают вышестоящие комиссии. Решения вышестоящей комиссии обязательны для нижестоящей. Избирательная комиссия может быть расформирована за неисполнение решений вышестоящей комиссии.

■ **предотвращение применения «грязных» технологий:**

Целый ряд изменений избирательного законодательства направлен на исключение возможности использования при проведении выборов и референдумов так называемого административного ресурса. Предусматривается, в частности, расширение круга лиц, обязанных в случае регистрации их в качестве кандидатов временно прекратить исполнение своих полномочий. Устанавливается запрет на использование лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, преимуществ должностного или служебного положения в целях оказания предпочтения тому или иному кандидату либо избирательному объединению.

Серьезной проблемой прошедших избирательных кампаний стали так называемые информационные войны. Закон разграничивает понятия «информирование избирателей» и «предвыборная агитация». Содержание информационных материалов должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков. Закон предусматривает запрет представителям средств массовой информации быть субъектами агитационной деятельности при осуществлении ими служебных обязанностей.

Закон учитывает негативную практику выдвижения «непроходных» кандидатов с целью осуществления деятельности в пользу другого кандидата. Введен запрет на использование кандидатом своего избирательного фонда, предоставленного ему бесплатного и платного эфирного времени и печатной площади для поддержки другого кандидата.

Прошедшие избирательные кампании показали, что дестабилизирующим фактором для избирательного процесса стала практика отказа в регистрации кандидатов за те или иные нарушения закона, а также отмены регистрации кандидатов незадолго до дня голосования. В связи с этим в законе предусмотрен исчерпывающий и значительно сокращенный перечень оснований для отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов. Отменить регистрацию возможно теперь только в судебном порядке.

### Позиция фракции

Фракция «ЯБЛОКО» **поддержала** концепцию закона при рассмотрении его в первом чтении по следующим причинам.

Во-первых, был сделан очень важный, прогрессивный шаг, связанный с распространением пропорциональной избирательной системы на субъекты Российской Федерации. В то же время фракция считала, что этот шаг сделан половинчато и непоследовательно, т.к. проект предоставлял регионам право, а не обязанность вводить избрание региональных парламентов по партийным спискам. Фракция приняла решение добиться во втором чтении закрепления обязательной нормы о пропорциональной избирательной системе в регионах. И эта позиция стала принципиальной для фракции при рассмотрении законопроекта в следующих чтениях.

Следующей причиной, по которой фракция поддержала законопроект, является возможность регистрации кандидатов, выдвинутых политическими партиями, на основании результатов предыдущих выборов. Эта норма усиливает позиции партий и, кроме того, позволит противостоять административному ресурсу региональных властей.

Как положительные фракция отмечала и ряд других норм закона:

- обязанность должностных лиц категории «А» уходить в отпуск на время избирательной кампании;
- запрет должностным лицам, если они ушли в отставку по собственной инициативе, участвовать в соответствующих выборах;
- возможность опровергать сведения, порочащие честь и достоинство кандидатов;
- судебный порядок снятия кандидата за 15 дней до выборов (однако фракция считала, что и здесь нужно быть более последовательными и ввести ко второму чтению норму о том, что отстранять кандидатов можно исключительно в судебном порядке в течение всей избирательной кампании).

Фракция «ЯБЛОКО» отмечала и серьезные недостатки законопроекта, которые необходимо было изменить. **Позиция фракции «ЯБЛОКО» по закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» состоит в поддержке концепции законопроекта и отстаивании принципиальных поправок.**

Депутатами фракции «ЯБЛОКО» было внесено 225 поправок к проекту закона. Из них **125 были приняты или учтены.**

Фракции «ЯБЛОКО» не удалось воспрепятствовать закреплению в законе жесткой вертикали избирательных комиссий, однако удалось внести в закон большое количество важнейших норм.

Благодаря поправкам фракции «ЯБЛОКО» в законе закреплены следующие принципиальные положения:

- введена обязательная норма, согласно которой не менее половины состава региональных парламентов должно формироваться по партийным спискам;
- установлена двухтуровая система избрания главы субъекта Российской Федерации;
- установлены гарантии партиям по равным условиям проведения агитации в СМИ;
- установлена возможность призывать граждан не участвовать в голосовании;
- закреплена норма об отмене регистрации кандидатов только через суд в течение всего периода избирательной кампании;
- закреплена норма, не допускающая большие отклонения от средней величины избирательного округа по числу избирателей;
- исключена возможность голосования по доверенности;
- исключено положение, согласно которому сбор подписей может проводиться в строго установленных местах в строго установленном порядке;
- исключена упрощенная форма протокола об итогах голосования (восстановлены строки, необходимые для обнаружения фальсификаций);
- закреплена норма, запрещающая вмешательство в деятельность избирательных комиссий органов государственной власти, должностных лиц.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала закон во втором и третьем чтениях.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>88</b>	100	12,5	84	95	75	79	89	88
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

**Федеральный закон «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

*Инициаторы: депутаты ГД*

*Опубликован 27 июля 2002 г.*

Закон приводит в соответствие нормы Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нормам Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части введения пропорциональной избирательной системы в субъектах Российской Федерации.

Закон устанавливает, что не менее 50 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по партийным спискам.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала закон.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>88</b>	98	94	86	98	83	23	44	88
"против"	<b>0</b>	0	0	0	1	0	4	9	0

**Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 2 и 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД*

*Опубликован 8 июля 2003 г.*

Государственная Дума практически накануне избирательной кампании приняла федеральный закон, предусматривающий поэтапное внесение изменений в положения нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», касающихся возможности участия в избирательных блоках таких общественных объединений, как общероссийские общественные организации и движения. Предлагается, в частности, установить, что эти организации и движения будут участвовать в составе избирательных блоков только на ближайших выборах в Государственную Думу. Вместе с тем значительно расширен перечень организаций, которым не разрешается входить в такие избирательные блоки. С 1 января 2004 г. все иные, кроме политических партий, общественные объединения будут лишены возможности участия в выборах в органы государственной власти как самостоятельно, так и в составе блоков. Избирательные блоки смогут образовывать только партии.

Фракция «ЯБЛОКО» голосовала против Федерального закона.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>6</b>	98	3	7	96	100	83	96	0
"против"	<b>47</b>	0	0	17	0	0	2	0	2
"воздер."	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>47</b>	2	97	76	4	0	15	4	98

*В этот же период были приняты и другие изменения нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».*

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в статью 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД  
Опубликован 10 июля 2003 г.*

Законом предусматривается при образовании избирательных округов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления увеличение допустимого отклонения числа избирателей в одномандатном избирательном округе от средней нормы представительства избирателей до 20% (в действующем законодательстве до 10%), в труднодоступных или отдаленных местностях – до 30% (15%), а на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов – до 40% (30%). Изменения законодательства вызваны необходимостью обеспечения реального представительства коренных малочисленных народов в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

**Фракция «ЯБЛОКО» не поддержала закон в связи с тем, что такие значительные отклонения от средней величины избирательных округов нарушают принцип равенства голосов избирателей на выборах.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>6</b>	98	3	7	96	100	83	96	0
"против"	<b>47</b>	0	0	17	0	0	2	0	2
"воздер."	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>47</b>	2	97	76	4	0	15	4	98

**Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД В.Н. Лысенко, С.С. Митрохин,  
Б.Б. Надеждин  
Внесен в ГД 25 июня 2002 г.*

Инициатива по подготовке проекта закона принадлежит фракции «ЯБЛОКО». Внесение проекта закона поддержали депутаты фракций «СПС» и «Регионы России».

Проект направлен на реализацию Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, признающего некоторые положения нового закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не соответствующими Конституции РФ. Кроме того, проект устраняет явные недостатки юридико-технического характера этого Федерального закона.

В связи с необходимостью реализации Постановления Конституционного Суда, а также в связи с тем, что после принятия федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» начался процесс приведения федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах в соответствие с названным законом, было желательно ускоренное рассмотрение данного законопроекта. Однако до настоящего момента законопроект не подготовлен ответственным комитетом к рассмотрению Государственной Думой в первом чтении.

### Выборы депутатов Государственной Думы

#### **Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 25 декабря 2002 г.*

Подготовка и принятие закона были вызваны необходимостью приведения ранее действовавшего закона в соответствие с новой редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также необходимостью создания законодательной базы участия в выборах депутатов Государственной Думы политических партий, образованных в соответствии с законом «О политических партиях».

Согласно принятому закону, выборы депутатов Государственной Думы предполагается проводить по действующей пропорционально-мажоритарной системе, в соответствии с которой 225 депутатов Государственной Думы избираются по одномандатным избирательным округам (один округ – один депутат), а другие 225 депутатов Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные партийные списки.

Правом выдвигать федеральные списки кандидатов обладают только политические партии, а также избирательные блоки, в состав которых входит хотя бы одна политическая партия. Центральная часть федерального списка расширена до 18 человек.

В одномандатных избирательных округах кандидаты могут выдвигаться политическими партиями, избирательными блоками, а также путем самовыдвижения. Выдвижение кандидатов избирателями не предусматривается.

Регистрация кандидатов, федеральных списков кандидатов может производиться как на основании подписей избирателей, так и на основании избирательного залога. Размер избирательного залога определен в 15% от суммы избирательного фонда.

Без сбора подписей и внесения залога регистрируются федеральный список кандидатов и кандидаты по одномандатным округам, выдвинутые политической партией, избирательным блоком, допущенными к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе предыдущего созыва. Данная норма будет применяться только после ближайших выборов депутатов Государственной Думы 2003 года.

В отличие от действующего порядка закон устанавливает закрытый перечень оснований для отказа в регистрации кандидатов и федеральных списков кандидатов, а также для отмены их регистрации, которая может быть осуществлена только по решению суда.

Законом увеличена предельная сумма избирательных фондов: для кандидата-одномандатника – до 6 млн руб., для партий и блоков – до 250 млн руб., а также предельные суммы пожертвований и перечислений в избирательные фонды.

Выборы признаются состоявшимися, если в них приняло участие не менее 25% избирателей.

Чтобы быть допущенным к распределению депутатских мандатов, федеральному списку кандидатов необходимо получить не менее 5% голосов избирателей (с 2007 года — не менее 7%).

### Позиция фракции

Фракция «ЯБЛОКО» **поддержала** закон. Поддержка обусловлена тем, что все основные положения закона соответствуют положениям закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», по которому фракция «ЯБЛОКО» провела большую законодательную работу.

Тем не менее, фракция «ЯБЛОКО» внесла 67 поправок к проекту, рассмотренному в первом чтении, **32 из них были приняты**. Основная направленность поправок: более полное приведение закона в соответствие с законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», юридико-техническая правка, устранение внутренних противоречий в законопроекте.

**Фракции «ЯБЛОКО» удалось добиться принятия** поправок, направленных, в том числе, на:

#### усиление контроля за подведением итогов голосования:

- закреплено положение о том, что одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек не допускается,
- введено контрольное соотношение для проверки расхождений данных в строках протокола об итогах голосования,
- закреплены положения, позволяющие вести строгий учет открепительных удостоверений;

#### уменьшение произвола избирательных комиссий:

- в основаниях для отказа в регистрации избирательного блока и в основаниях для отказа в выдаче заверенных копий партийных списков убраны «иные основания», т.е. перечень таких оснований сделан поправками фракции закрытым,
- зафиксированы нормы, четко прописывающие, какая избирательная комиссия является вышестоящей для конкретной избирательной комиссии (эти нормы не прописаны в законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с тем, что такое соподчинение является индивидуальным для каждого уровня выборов);

#### обеспечение прав кандидатов и избирательных объединений:

- введена норма, согласно которой жеребьевка на предоставление бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади проводится между всеми зарегистрированными кандидатами (а не между теми, кто подал заявку на участие в жеребьевке, как это было предусмотрено проектом);
- убраны положения, заставляющие открывать специальные счета для избирательных фондов за определенное количество дней до подачи документов на регистрацию;
- увеличены сроки для подготовки итогового финансового отчета;
- введен запрет на размещение на стендах персональных данных кандидатов, таких как адрес постоянного места жительства и телефон;
- убран запрет на использование в агитационных материалах социальной рекламы;

#### совершенствование избирательного законодательства:

- приняты нормы, приводящие закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в соответствие с законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
- приняты нормы, улучшающие редакцию закона, устраняющие внутренние противоречия;

■ приняты нормы, делающие сроки избирательных действий конкретными и взаимосвязанными.

При рассмотрении проекта закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» во втором чтении **фракция «ЯБЛОКО» выступила категорически против введения семипроцентного барьера** прохождения партий в Государственную Думу. Остальные фракции поддержали эту норму.

Итоги голосования фракций (в %) по поправке, предусматривающей введение 7-процентного барьера

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>0</b>	92	52	92	98	100	57	87	70
"против"	<b>88</b>	0	3	0	1	0	17	0	9

Выступая против увеличения барьера, **фракция «ЯБЛОКО» ставила задачу защиты избирательных прав граждан.** Повышение существующего процента будет приводить к ограничению избирателей в своем выборе. Часть избирателей «непроходных» партий будут вынуждены проголосовать на за «свою» партию, понимая, что в противном случае их голоса пропадут. Другая часть избирателей вообще не придет на выборы, протестуя тем самым против ограничения для себя возможности выбора между партиями.

Что касается перспектив прохождения в Государственную Думу партии «ЯБЛОКО», то 7% не является проблемой для «ЯБЛОКА», и, по заявлениям лидеров партии, этот барьер может быть преодолен.

Самый главный аргумент в пользу того, что введение семипроцентного барьера является больше пиаровской акцией пропрезидентских фракций, чем реальным стремлением отсеять часть партий от участия в выборах — это аргумент о том, что указанный барьер будет введен только на следующих после 2003 года выборах в Государственную Думу. Как показывает многолетняя практика, избирательное законодательство меняется перед каждым выборами. Поэтому рассматриваемый вопрос не повлиял на позицию фракции по голосованию в целом по закону.

Голосование фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>82</b>	96	97	3	99	100	72	76	0
"против"	<b>0</b>	0	0	46	0	0	2	0	44

*В преддверии предстоящих парламентских выборов Государственная Дума приняла пакет законопроектов, вносящих изменения в новый закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Часть из этих законов были направлены на устранение недостатков действующего закона. Кроме того, были приняты законы, вносящие существенные изменения в действующий закон.*

**Федеральный закон «О внесении изменения в статью 36  
Федерального закона «О политических партиях» и внесении  
изменений и дополнений в Федеральный закон «О выборах депутатов  
Государственной Думы Федерального Собрания Российской  
Федерации»**

*Инициаторы — депутаты ГД*

*Опубликован 25 июня 2003 г.*

Закон предусматривает поэтапное внесение изменений в положения названных федеральных законов, касающихся возможности участия в избирательных блоках таких общественных объединений, как общероссийские общественные организации и движения. Предлагается, в частности, установить, что эти организации и движения будут участвовать в составе избирательных блоков только на ближайших выборах в Государственную Думу. С 1 января 2004 г. все иные, кроме политических партий, общественные объединения будут лишены возможности участия в выборах в органы государственной власти как самостоятельно, так и в составе блоков. Только партии смогут образовывать избирательные блоки.

**Фракция «ЯБЛОКО» не поддержала закон.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>6</b>	100	0	0	99	100	96	94	0
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"воздер."	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>94</b>	0	100	100	1	0	4	6	100

**Федеральный закон «О внесении изменений в пункт 2 статьи 5  
Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации»**

*Инициаторы — депутаты ГД*

*Опубликован 25 июня 2003 г.*

В соответствии с законом изменен день голосования на выборах депутатов Государственной Думы — им будет являться первое воскресенье месяца, в котором истекает конституционный срок, на который была избрана Государственная Дума предыдущего созыва.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала закон.** Аналогичное изменение фракция «ЯБЛОКО» предлагала еще при рассмотрении проекта закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» во втором чтении. Однако тогда предложения фракции были отклонены.

Фракция считает, что новые сроки проведения думской избирательной кампании позволят не допустить пересечения с избирательной кампанией по выборам Президента РФ.

## Выборы Президента Российской Федерации

**Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации»**

*Инициатор — Президент РФ*

*Опубликован 16 января 2003 г.*

Подготовка новой редакции закона была вызвана необходимостью приведения прежнего закона в соответствие с новой редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»,



а также необходимостью создания законодательной базы, обеспечивающей участие в выборах Президента РФ политических партий, образованных в соответствии с законом «О политических партиях».

Закон не предусматривает изменения действующей мажоритарной избирательной системы на выборах президента. Согласно внесенным в закон изменениям, кандидат на должность президента может быть выдвинут политической партией или избирательным блоком, а также в порядке самовыдвижения при условии его поддержки инициативной группой не менее 500 человек. Закон устанавливает перечень конкретных оснований для отказа в регистрации кандидатов и для отмены их регистрации, которая может быть осуществлена только судом.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала закон.** Поддержка обусловлена тем, что все основные положения закона соответствуют положениям закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», по которому фракция «ЯБЛОКО» провела большую законодательную работу.

Тем не менее, фракция «ЯБЛОКО» внесла 55 поправок к проекту, рассмотренному в первом чтении. **28 из них были приняты.** Основная направленность поправок: более полное приведение закона в соответствие с законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», юридико-техническая правка, устранение внутренних противоречий в законопроекте.

**Фракции «ЯБЛОКО» удалось добиться принятия** поправок, направленных на обеспечение равенства прав участников избирательного процесса, в том числе — прав зарегистрированных кандидатов:

- в перечне оснований для отказа в регистрации избирательного блока, инициативной группы избирателей, уполномоченных представителей партии установлены конкретные основания (в проекте — общие формулировки), а также этот перечень является исчерпывающим (в проекте содержалась формулировка «а также иные основания»);

- установлено, что жеребьевка на предоставление бесплатного эфирного времени и бесплатной печатной площади проводится между всеми зарегистрированными кандидатами (в проекте жеребьевка проводилась только между теми, кто подал заявку на жеребьевку);

- убраны необоснованные ограничения по срокам открытия специального избирательного счета кандидата;

- убран запрет на использование в агитационных материалах социальной рекламы.

Однако, поправка фракции «ЯБЛОКО», направленная на то, чтобы все зарегистрированные кандидаты имели равное бесплатное эфирное время и равные бесплатные печатные площади, была **отклонена**. В законе сохранена норма, согласно которой кроме кандидатов эфир и печатные площади получают партии, выдвинувшие кандидатов. Таким образом кандидат, выдвинутый партией, имеет в сумме больше эфирного времени, чем кандидат, самостоятельно выдвинувший свою кандидатуру.

**Большинство фракции «ЯБЛОКО» поддержало закон.**

Итоги голосования фракций (в %) во втором чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>65</b>	98	79	63	99	100	43	93	63
"против"	<b>0</b>	0	3	0	0	0	0	0	0

## Государственная автоматизированная система «Выборы»

### **Федеральный закон «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 15 января 2003 г.*

Закон регулирует отношения, возникающие при использовании Государственной автоматизированной системы «Выборы» в процессе подготовки и проведения выборов, референдума, а также при решении с помощью этой системы иных задач, не связанных с выборами. Закон закрепляет статус ГАС «Выборы» как федеральной автоматизированной информационно-телекоммуникационной системы, которая исключает возможность использования при планировании, подготовке и проведении выборов, референдума других автоматизированных систем и информационных технологий.

Закон устанавливает правовой режим персональных данных, содержащихся в ГАС «Выборы»: данных об избирателях, кандидатах, доверенных лицах, членах избирательных комиссий и других участниках избирательного процесса.

ГАС «Выборы» обеспечивает автоматизированную обработку информации, которую подготавливают и вводят в систему избирательные комиссии всех уровней. Законом предусмотрены такие средства обеспечения безопасности информации как применение лицензионных программ, программных средств, сертифицированных технических средств, средств связи и коммуникаций, исключение несанкционированного доступа к системе, установление ответственности за нарушение правил эксплуатации системы.

ГАС «Выборы» призвана обеспечить гласность информации о выборах и референдумах путем формирования значительного объема информационных ресурсов, передаваемых в том числе и в Интернет. Так, например, все 94 000 протоколов об итогах голосования со всех избирательных участков должны быть размещены в течение суток после завершения голосования в сети Интернет для возможности параллельного подсчета голосов и контроля за процессом подведения итогов голосования.

### **Позиция фракции**

Фракция приняла решение **поддержать концепцию закона.**

Система ГАС «Выборы» функционирует с 1994 года. Однако все это время ее правовое регулирование осуществлялось указами Президента и постановлениями Правительства. Фракция считает необходимым, чтобы статус ГАС «Выборы», правовые основы ее использования, эксплуатации и развития были определены федеральным законом. Поэтому фракция и поддержала проект закона в 1 чтении.

Однако проект, принятый в 1 чтении, содержал, по мнению фракции, достаточно много недостатков. **Фракция «ЯБЛОКО» выступила с критикой отдельных положений проекта, необоснованно расширяющих полномочия Центральной избирательной комиссии РФ, нарушающих принцип гласности функционирования системы, препятствующих контролю за деятельностью ГАС «Выборы».** Депутаты фракции С.С. Митрохин и С.А. Попов внесли 40 поправок к проекту закона, всего 6 из них были приняты или учтены.

**Благодаря принятым поправкам фракции «ЯБЛОКО» в законе:**

- закреплен принцип оперативного информирования избирателей, участников референдума о ходе и результатах выборов, референдума;
- из компетенции избирательных комиссий уровня ниже ЦИК исключено нормотворчество;
- закреплено положение, согласно которому в группу контроля за деятельностью системы должны входить не только члены избирательной комиссии с решающим голосом, но и с совещательным голосом.

**Фракция приняла решение о свободном голосовании по закону во втором и третьем чтениях.** Большинство членов фракции поддержало закон.

Итоги голосования фракций (в %) во втором чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>71</b>	100	3	6	99	100	2	100	83
"против"	<b>0</b>	0	73	86	0	0	91	0	4

### Изменения законодательства о референдумах

#### **Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»**

*Инициаторы: депутаты ГД*

*В.В. Володин, О.В. Морозов, Б.Е. Немцов,*

*В.А. Пехтин, Г.И. Райков, С.В. Иваненко*

*Опубликован 28 сентября 2002 г.*

Закон устанавливает запрет на инициирование федеральных референдумов в период проведения федеральных избирательных кампаний, а также в случае, если проведение референдума приходится на последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, за исключением референдумов, проведение которых предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

#### **Позиция фракции**

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала закон. Фракция считает неправильным использовать референдум в целях предвыборной агитации.

Безусловно, референдум — это волеизъявление народа. Но организаторы референдума обязаны быть политически ответственными за то, какие вопросы они выносят на всеобщее обсуждение. Эти вопросы не должны быть средством манипуляции общественным мнением, служить популистским целям организаторов. Не допустимо проведение референдума, который спровоцирует раскол в обществе. Задача референдума только одна — действительное выражение общего мнения.

К сожалению, в российской истории референдумы чаще использовались для политической борьбы властных группировок, и результаты референдумов приводили к политическим катастрофам. «ЯБЛОКО» считает, что все политические силы страны, ответственные за будущее, должны помнить эти уроки. Политическая стабильность в нашем обществе достигается дорогой ценой. Референдум, который предлагала Компартия, мог привести только к гражданскому противостоянию. Фракция «ЯБЛОКО» выступила категорически против этого, поэтому считала необходимым поддержать закон.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94</b>	100	6	0	100	100	58	95	0
"против"	<b>0</b>	0	6	77	0	0	4	0	81

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. Федеральный конституционный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» в части, устанавливающей период, в течение которого граждане Российской Федерации не могут выступать с

инициативой о проведении референдума, признан не противоречащим Конституции РФ. В решении Конституционного Суда говорится: «Такое регулирование само по себе не может быть истолковано как установление приоритета свободных выборов по отношению к референдуму. Оно направлено на обеспечение согласованного осуществления выборов и референдума, с тем чтобы каждая из этих форм непосредственной демократии не использовалась в ущерб другой, не препятствовала ее осуществлению»; «Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией».

### Ответственность за нарушения избирательного законодательства

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 8 июля 2003 г.*

Вступившие в силу федеральные законы, регулирующие отношения при подготовке и проведении выборов и референдумов, предусматривают ответственность за нарушение их положений. Очевидно, что нормы федеральных законов не могут действовать в полную силу без адекватных мер ответственности за их нарушение. Что касается избирательного законодательства, то такие меры ответственности устанавливаются в других законах. Речь идет, в частности, об уголовной и административной ответственности.

В законе предлагается расширить содержащиеся в Уголовном кодексе РФ основания уголовной ответственности за общественно опасные деяния, посягающие на избирательные права граждан и право на участие в референдуме. Наряду с изменением уголовного законодательства предлагается дополнить Кодекс РФ об административных правонарушениях новыми статьями, предусматривающими административную ответственность за использование преимуществ должностного или служебного положения в период проведения выборов и референдумов, за сбор подписей лицами, которым это запрещено законом, за нарушение правил размещения агитационных материалов, за нарушение правил агитации в средствах массовой информации и др.

Кроме того, закон вносит изменения в Федеральный закон «О средствах массовой информации». Нарушения избирательного законодательства теперь будут являться основанием для приостановления судом выпуска средства массовой информации.

### Позиция фракции

Фракция «ЯБЛОКО» выступила **категорически против** данного закона.

Проблема борьбы с нарушениями в ходе избирательных кампаний, безусловно, существует. Фракция «ЯБЛОКО» считает, что главная проблема выборов на настоящий момент – это бесконтрольное использование административного ресурса и произвол действующей власти. Однако этой проблеме закон не только уделяет меньше всего внимания, он, напротив, усиливает административный ресурс, увеличивает произвол власти. Особенно это заметно по тем мерам, которые должны будут применяться к средствам массовой информации.

Поправки, вносимые в закон о СМИ, носят цель, по мнению авторов, борьбы с «черным пиаром», враньем, компроматом, а также с неравноценным освещением предвыборной деятельности различных кандидатов. Фракция считает, что проблема наших законов состоит не в том, что они слишком мягкие или слишком жесткие, а в том, что они применя-

ются избирательно. И новые поправки в закон о СМИ создают идеальную возможность такой избирательности. Будет привлекаться конкретное средство массовой информации к ответственности или нет, по существу, будет зависеть от позиции избирательной комиссии и Министерства печати.

Фракция «ЯБЛОКО» заявила, что эти изменения являются ударом по свободе прессы, по независимым кандидатам и по их избирателям. Закон направлен на преследование независимых средств массовой информации в первую очередь со стороны обладателей административного ресурса, и превращает выборы в такой период для СМИ, которого они должны бояться. Лишь молчание во время выборов может служить гарантией того, что конкретное СМИ не станет неуютным власти, обладателям административного и финансового ресурса.

Фракция «ЯБЛОКО» считает, что есть другие возможности предотвращать нарушения избирательного законодательства в СМИ. К ним относятся создание общественных советов, наблюдательных советов в государственных средствах массовой информации как в центре, так и в регионах. Кроме того сдерживающим фактором может быть и усиление административной ответственности в виде достаточно больших штрафов.

Фракция считает, что приостановление выпуска СМИ за нарушения избирательного законодательства, кроме того, существенно нарушает права кандидатов и избирателей. Если выпуск СМИ прекращается, то материалы, размещенные в нем кандидатами (в том числе и на платной основе), естественно не будут распространяться. Однако закон не предусматривает в этом случае никакой компенсации. А все избиратели лишаются своего конституционного права на получение достоверной информации о кандидатах и ходе избирательной кампании.

Несмотря на то, что фракция «ЯБЛОКО» голосовала против закона в 1 чтении, депутаты внесли поправки с целью изменить наиболее одиозные его положения.

#### **Благодаря поправкам фракции «ЯБЛОКО»:**

- исключены положения о приостановлении действия лицензии на вещание за нарушение законодательства о выборах и референдумах;
- установлен порядок хранения материалов с агитацией организациями телерадиовещания;
- в Кодексе об административных правонарушениях сохранена ответственность за подкуп избирателей, участников референдума (проект закона необоснованно исключал ответственность за эти деяния);
- установлена административная (в проекте закона устанавливалась уголовная) ответственность за подделку подписей избирателей сборщиком подписей (при этом сохранены положения об уголовной ответственности за эти же деяния, совершенные организованной группой, соединенные с подкупом, угрозами и т.д.).

**Однако главные предложения фракции «ЯБЛОКО» об исключении из закона статьи о приостановлении деятельности СМИ за нарушение законодательства о выборах и референдумах и об установлении уголовной ответственности за использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума были отклонены.**

**Фракция голосовала солидарно против закона.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	98	6	92	96	100	87	93	86
"против"	<b>100</b>	0	69	0	0	0	2	0	0

## Инициативы «ЯБЛОКА» по местному самоуправлению и федеративным отношениям

«ЯБЛОКО» активно участвует в разработке законодательства о местном самоуправлении начиная с 1995 года. В программе «ЯБЛОКА» отмечается, что местное самоуправление является базисным институтом гражданского общества, способным использовать самоорганизацию граждан в качестве эффективного экономического и социального ресурса. В 1996 году вступил в силу Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», разработанный депутатами фракции «ЯБЛОКО» С.С. Митрохиным и С.А. Поповым.

В период деятельности депутатов второго созыва (1996–2000 гг.) Государственная Дума принимает ряд законов, направленных на совершенствование законодательства о местном самоуправлении и федеративных отношениях, автором которых является депутат фракции С.С. Митрохин. Однако часть этих законов была отклонена Советом Федерации или Президентом РФ. В третьем созыве Государственная Дума не сумела преодолеть вето Совета Федерации и Президента и сняла эти законы с дальнейшего рассмотрения.

### **Проект федерального закона «Об основах муниципального заказа»**

Инициаторы – депутаты ГД

Принят ГД 21 мая 1999 г.

Отклонен Президентом РФ 29 октября 1999 г.

Снят ГД с дальнейшего рассмотрения 12 июля 2001 г.

Одним из авторов данной законодательной инициативы является депутат фракции «ЯБЛОКО» С.С. Митрохин.

Регулирование муниципального заказа (организация закупок товаров, работ и услуг) на федеральном уровне осуществлялось с 1997 г. в соответствии с Указом Президента до вступления 6 мая 1997 г. в силу закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Однако этот закон не касался муниципального заказа.

Закон «Об основах муниципального заказа» устанавливает правовые основы размещения муниципального заказа; определения оснований и порядка заключения договоров на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг для муниципальных нужд; осуществления контроля за качеством товаров, работ и услуг, выполняемых в рамках муниципального заказа; установления ответственности исполнителя и заказчика.

Закон устанавливает как основной способ размещения муниципального заказа процедуру открытых торгов. В качестве источников финансирования муниципального заказа закон определяет исключительно средства местных бюджетов. При этом предусмотрено, что контроль за исполнением муниципального заказа вправе осуществлять как заказчик, так и представительные органы местного самоуправления, а также органы государственной власти субъектов РФ.

Закон не вмешивается в компетенцию местного самоуправления, являясь рамочным законом и устанавливая лишь общие принципы.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.** Фракция считает, что данный законопроект способствует реализации следующих важнейших принципов:

- добросовестной конкуренции;
- эффективности и открытости процесса расходования средств местных бюджетов;
- содействия занятости населения;
- приоритета отечественного товаропроизводителя.

Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления рекомендовал

Государственной Думе преодолеть вето Президента. К сожалению, закон не набрал необходимых для этого 300 голосов.

Итоги голосования фракций (в %) по преодолению вето Президента РФ

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>80</b>	80,9	0	90,9	1,2	0	92,9	3,2	39,5
"против"	<b>5</b>	8,5	45,2	0	85,5	0	0	33,9	4,7

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в части установления средств и порядка бюджетного регулирования)**

*Инициаторы – депутаты ГД С.С. Митрохин,*

*Н.И. Кульбака, Л.В. Олейник, А.А. Поляков*

*Принят ГД 25 декабря 1998 г.*

*Отклонен Президентом РФ 12 июля 1999 г.*

*Снят ГД с дальнейшего рассмотрения 17 мая 2001 г.*

Необходимость принятия закона была связана с тем, что неоднозначные трактовки закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» позволили ряду субъектов РФ при формировании своих бюджетов снизить нормативные отчисления в местные бюджеты или вовсе отказаться от них. Это привело к ухудшению финансового положения муниципальных образований, находящихся на территории этих субъектов.

Законопроектом вводилась обязанность органов государственной власти субъектов РФ сверх минимальных долей федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе, установления нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходов. Законопроектом предусмотрено, что этот процесс должен регламентироваться специальным законом субъекта РФ. Кроме того, закон устанавливалось расширение источников формирования средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.**

Государственная Дума не сумела преодолеть вето Президента РФ. В 2001 г. законопроект снят с дальнейшего рассмотрения.

**Проект федерального закона «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД С.С. Митрохин,*

*И.В. Бабичев, Л.В. Олейник, А.А. Поляков и др.*

*Принят ГД 27 октября 1999 г.*

*Отклонен Советом Федерации 11 ноября 1999 г.*

*Снят с дальнейшего рассмотрения 22 мая 2003 г.*

Участие в разработке законопроекта приняли депутаты фракции «ЯБЛОКО» С.С. Митрохин, И.В. Бабичев. Необходимость принятия закона была вызвана тем, что порядка 150 полномочий, которые по Конституции и федеральным законопроекта должны осуществляться органами государственной федеральной и региональной власти, практически выполняются органами местного самоуправления.

Законопроект направлен на четкое законодательное регулирование порядка передачи таких полномочий, порядка передачи финансов, необходимых для осуществления этих

полномочий, а также порядка контроля за деятельностью органов местного самоуправления по осуществлению государственных полномочий.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.** Фракция считает, что несмотря на то, что в Конституции РФ и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся основные положения о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, на практике существуют большие проблемы. В основном это касается порядка финансирования. Фактически органы местного самоуправления выполняют некоторые государственные функции, а финансирование до них не доходит.

Фракция «ЯБЛОКО» считает, что введение в действие указанного федерального закона позволит создать действенный механизм передачи полномочий на уровень местного самоуправления, а главное — позволит обеспечить финансирование этого процесса.

Концепцию федерального закона поддерживал представитель Президента РФ в Государственной Думе. Однако закон не прошел Совет Федерации — региональным властям «не выгодно» было принятие закона, ужесточающего их ответственность по финансовым обязательствам перед местным самоуправлением.

В апреле 2003 года была принята в 1 чтении новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в связи с чем закон «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации» утратил актуальность и был снят Государственной Думой с дальнейшего рассмотрения.

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

*Инициаторы — депутаты ГД С.С. Митрохин, И.В. Бабичев, Л.В. Олейник, А.А. Поляков и др.*

*Принят ГД 19 мая 1999 г.*

*Отклонен Президентом РФ 23 июня 1999 г.*

*Снят с дальнейшего рассмотрения 16 мая 2000 г.*

Участие в разработке законопроекта приняли депутаты фракции «ЯБЛОКО» С.С. Митрохин, И.В. Бабичев. В соответствии с действующим законодательством возглавлять представительные органы местного самоуправления могут не только председатели, избранные из состава депутатов, но и главы муниципальных образований. На практике достаточно часто возникает ситуация, когда глава муниципального образования возглавляет исполнительные органы и руководит представительным органом местного самоуправления. Это приводит к чрезмерному возрастанию роли исполнительных и умалению значения представительных органов местного самоуправления.

С целью усиления роли представительных органов закон предлагает закрепить положение, согласно которому представительные органы местного самоуправления возглавляет председатель, избираемый из числа депутатов (исключение предусматривается лишь для малочисленных сельских округов). С этой же целью закон закреплял норму о том, что представительный орган местного самоуправления должен являться юридическим лицом.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект. Фракция считает, что совмещение должностей главы муниципального образования и председателя представительного органа создает ситуацию чрезмерного сосредоточения обширных полномочий в одних руках. Кроме того, такая ситуация практически исключает возможность контроля за деятельностью исполнительной власти. Недопустимость совмещения этих должностей позволит более эффективно выполнять соответствующие функции и осуществлять контроль за деятельностью каждого направления власти на уровне местного самоуправления.

Государственная Дума не сумела преодолеть вето Президента РФ на законопроект и в 2000 году сняла его с дальнейшего рассмотрения.



В Государственной Думе третьего созыва (2000 – 2003 гг.) «ЯБЛОКО» продолжало выступать с законодательными инициативами в области местного самоуправления, т.к. практика применения существующего законодательства ставит перед законодателями все новые проблемы.

**Проект федерального закона «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части изменения редакции пункта 1 статьи 18)**

Инициаторы – депутаты ГД **С.С. Митрохин, М.В. Кузнецов**

Принят ГД 6 июня 2001 г.

Отклонен Президентом РФ 10 июля 2001 г.

Снят ГД с дальнейшего рассмотрения 15 ноября 2002 г.

Необходимость внесения законопроекта вызвана тем, что в действующем законе не содержится норм, обеспечивающих гарантии избрания высшим должностным лицом субъекта РФ кандидата, которого поддерживает абсолютное большинство избирателей, принявших участие в голосовании. Законопроект предлагает распространить двухтуровый принцип избрания Президента РФ и на порядок избрания высших должностных лиц субъектов РФ. При этом избранным в первом туре считается кандидат, набравший более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Второй тур проводится в случае, если ни один из кандидатов не набрал более 50%. Голосование во втором туре проводится по двум кандидатам, набравшим наибольшее число голосов в первом туре.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.** Фракция считает, что законопроект обеспечит большую стабильность политической ситуации в регионах, гарантируя полную легитимность избранного должностного лица.

Фракция добилась принятия законопроекта Государственной Думой.

Голосование фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	92	80	92	80	0	67	20	81
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

Закон был одобрен Советом Федерации, но отклонен Президентом РФ. В дальнейшем Государственная Дума согласилась с мотивами Президента в связи с тем, что к этому моменту был принят новый закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который закрепил указанные положения.

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»

**С.С. Митрохин, А.В. Шишов**

Принят ГД во 2 чтении 25 января 2002 г.

Действующим законом установлено, что в случае, если в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований разграничиваются законом субъекта РФ («предметы ведения» – это вопросы, по которым соответствующие органы вправе принимать решения).

При реализации этой нормы на практике органы местного самоуправления оказываются лишены части своей компетенции по решению вопросов местного значения.

В законопроекте предлагается разграничивать не предметы ведения муниципальных образований, а конкретные полномочия органов местного самоуправления по предметам ведения муниципальных образований. Это позволит согласовывать интересы муниципальных образований более гибким способом. При этом в части разграничения полномочий органов местного самоуправления городов и внутригородских муниципальных образований правовое регулирование, как и прежде, осуществляется уставами городов.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.**

Законопроект принят Государственной Думой во 2 чтении.

Итого голосования фракций (в %) во втором чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94</b>	96	77	60	100	67	75	61	33
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

**Проект федерального конституционного закона «О внесении дополнения в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД С.С. Митрохин,  
Н.А. Корнеева, Г.К. Леонтьев, А.В. Шульга  
Внесен в ГД 4 апреля 2000 г.*

Одним из авторов проекта закона является депутат фракции «ЯБЛОКО» С.С. Митрохин.

В соответствии с Конституцией РФ одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. Однако законодательством этот вопрос полностью не урегулирован, в частности по экономическим спорам. Законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» устанавливается, что Высший Арбитражный Суд рассматривает экономические споры между Российской Федерацией и субъектами РФ, между субъектами РФ. Указанный законопроект предлагает дополнить эту норму положением о рассмотрении экономических споров между Российской Федерацией и муниципальными образованиями и между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

**Проект федерального закона «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД С.С. Митрохин,  
Г.К. Леонтьев, В.А. Кислицын  
Отклонен ГД 29 ноября 2001 г.*

В соответствии с законодательством членам избирательных комиссий с правом решающего голоса может оплачиваться их работа. В качестве членов избирательных комиссий могут быть и муниципальные служащие. Однако законом «Об основах муниципальной службы» установлено, что муниципальные служащие не вправе заниматься иной, кроме основной, оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой. Авторы законопроекта предлагают дополнить этот закон нормой, разрешающей муниципальным служащим получать денежное вознаграждение за работу в избирательных комиссиях.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона.**

Государственная Дума **приняла проект закона** в первом чтении 25 ноября 2000 г.

В ходе подготовки ко второму чтению Правительством РФ была внесена поправка, в

которой предлагалось дополнить законопроект положением о возможности получения такой оплаты только в случае, если муниципальный служащий на период подготовки выборов или референдума освобождается от основной работы. Комитет Государственной Думы не согласился с данной поправкой, так как в основном муниципальные служащие осуществляют деятельность в избирательных комиссиях, совмещая ее с исполнением своих основных обязанностей. Позиция Думы была поддержана Центральной избирательной комиссией и избирательными комиссиями ряда субъектов РФ. Однако поправку Правительства поддержал и представитель Президента РФ. К сожалению, достичь компромисса не удалось. Если согласиться с поправкой Правительства, то законопроект теряет смысл и не достигает той цели, которая была предложена авторами, таким образом, теряется целесообразность его принятия. В связи с этим Государственная Дума сняла закон с дальнейшего рассмотрения.

**Проект федерального закона «Об основных гарантиях прав граждан на участие в осуществлении местного самоуправления»**

*Инициаторы – депутаты ГД С.С. Митрохин, И.В. Бабичев, А.С. Котков, А.Н. Мальцев и др.  
Отклонен ГД 2 июня 2000 г.*

Участие в разработке проекта закона приняли депутаты фракции «ЯБЛОКО» С.С. Митрохин, И.В. Бабичев. Цель законопроекта – устранение пробелов в законодательстве о местном самоуправлении, приводящих к определенным трудностям при реализации гражданами конституционного права на осуществление местного самоуправления. Актуальность законопроекта заключается в том, что он детализирует некоторые процедуры, направленные на гарантирование прав граждан, которые не прописаны ни в каких иных законодательных актах. Например, процедура установления и учета мнения населения и законодательная регламентация территориально-общественного самоуправления.

**Только фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.**

Государственная Дума отклонила проект закона только на основании того, что он не имеет самостоятельного предмета правового регулирования, в связи с чем его нецелесообразно принимать как самостоятельный закон. Профильный комитет Государственной Думы предложил внести изменения, предусмотренные законопроектом, в уже действующие законы.

**Итоги голосования фракций (в %)**

	<b>ЯБЛОКО</b>	<b>ОВР</b>	<b>СПС</b>	<b>КПРФ</b>	<b>Един- ство</b>	<b>ЛДПР</b>	<b>Рег. Рос.</b>	<b>Нар. деп.</b>	<b>Агр. груп.</b>
"за"	<b>90</b>	0	6.5	3.4	0	0	0	1.6	9.5
"против"	<b>0</b>	23.4	12.9	4.5	86.7	0	18.6	1.6	7.1

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

*Инициатор – депутат фракции «ЯБЛОКО»  
С.С. Митрохин  
Отклонен ГД 4 апреля 2003 г.*

Проект закона предлагает закрепить норму, согласно которой все депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ должны работать на постоянной основе. По действующему законодательству субъекты самостоятельно определяют число депутатов, работающих на постоянной основе, и число депу-

татов, совмещающих свою депутатскую деятельность с обычной работой.

Смысл законодательной инициативы заключается в том, чтобы региональные парламенты функционировали на профессиональной основе точно в таком же порядке, как функционирует федеральный парламент. Таким образом, будет обеспечен принцип единства государственной власти — федеральной и региональной — выражающийся, в том числе, и в единых принципах формирования органов власти. В федеральном законодательстве присутствуют ограничения, связанные с депутатской деятельностью, ограничения, направленные, в первую очередь, на гарантию независимости депутатов. Этой же логикой продиктованы все ограничения, в соответствии с которыми депутаты не могут заниматься коммерческой деятельностью. Целесообразно иметь такие ограничения и для региональных депутатов.

Кроме того, объем полномочий депутата регионального парламента достаточно велик, и полноценно справляться со всеми обязанностями депутат в состоянии, только если он занимается исключительно депутатской деятельностью.

Если проанализировать ситуацию в стране, то в большинстве субъектов РФ: депутаты работают на непрофессиональной основе. Они собираются на непродолжительные заседания и за короткое время рассматривают важные вопросы, что, естественно, сказывается на качестве принимаемых решений. Это говорит о том, что депутатский корпус в таких регионах просто не справляется со своими основными обязанностями. И главная причина этого даже не столько в самих парламентариях, сколько в системе, в институциональных предпосылках такого непрофессионализма.

Переходные положения данного законопроекта предусматривают, что все депутаты региональных парламентов работают до конца срока своих полномочий в том порядке, который был установлен региональным законодательством ранее. Проект закона вводит в действие новый порядок деятельности депутатов на профессиональной основе только после проведения выборов нового состава регионального парламента.

В ходе обсуждения законопроекта на пленарном заседании Государственной Думы развернулась острая дискуссия.

В поддержку законопроекта высказывались депутаты, подтверждающие, что в регионах в первую очередь всю законотворческую работу, всю работу, связанную с деятельностью регионального парламента, работу, связанную с непосредственным общением с избирателями, ведут именно те депутаты, которые работают на освобожденной основе.

Достаточно много обсуждалась проблема лоббизма. Депутаты отмечали, что фактически региональные парламенты являются чисто лоббистскими структурами. Депутатский корпус состоит в основном из директоров предприятий, и единственная задача достаточно большого числа депутатов в большинстве регионов заключается в том, чтобы пролоббировать свои собственные интересы, интересы своего предприятия.

Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике дал отрицательное заключение на законопроект. Какими бы формулировками не объяснялась позиция комитета, по существу это заключение сформировалось под влиянием региональных администраций, которых устраивает существующее положение.

Против проекта закона высказались представители Правительства и Президента РФ.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.** По мнению фракции достаточно очевидно, что формирование депутатского корпуса именно на освобожденной основе существенно повысит профессионализм депутатов и будет способствовать тому, чтобы региональные органы власти работали эффективно.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	0	16	99	0	0	15	6	100
"против"	<b>0</b>	4	3	0	5	0	4	2	0

## Реформа федеративных отношений

*Фракция «ЯБЛОКО» традиционно уделяет большое внимание проблемам федерализма. Сегодня в федеративной политике накопилось много проблем. В руках губернаторов сосредоточена огромная власть, перед которой зачастую беззащитны граждане и бессильна федеральная власть. В ряде территорий не выполняются федеральные законы и даже Конституция РФ, особенно в части соблюдения прав и свобод граждан. В связи с этим крайне актуальной является задача борьбы с региональным произволом и беззаконием. Этой задачей объясняется принципиальная позиция фракции по ряду законов, рассмотренных Государственной Думой.*

### Укрепление вертикали власти

*Первый этап реформы федеративных отношений состоялся в 2000 году, когда Президентом РФ был внесен в Государственную Думу пакет федеральных законов, направленных на реформирование системы органов государственной власти и местного самоуправления, укрепления законодательных основ их деятельности. Законодательные инициативы Президента были вызваны, в частности, ситуаций игнорирования некоторыми губернаторами и законодательными собраниями субъектов Федерации норм Конституции и федеральных законов.*

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 3 августа 2000 г.*

Необходимость принятия закона связана с решением задачи совершенствования системы органов государственной власти, механизма обеспечения ее единства, в том числе с усилением непосредственного воздействия федеральных органов на органы власти субъектов РФ. Согласно этому закону законодательные (представительные) органы субъектов Федерации или высшие должностные лица субъектов Федерации могут быть соответственно распущены или отстранены от должности, если они нарушают действующее законодательство и не выполняют связанные с этим судебные решения. Такое право предоставлено Президенту РФ.

### Позиция фракции

Фракция приняла решение поддержать законопроект исходя из необходимости исправить ошибки, которые изначально были заложены в законодательстве. Такой ошибкой явилось отсутствие в Конституции РФ 1993 года института федерального вмешательства.

Депутаты фракции приняли активное участие в подготовке поправок, которые приближали представленный Президентом закон к позиции «ЯБЛОКА». **Главное:** процесс отрешения губернаторов от должности должен проходить в строгом соответствии с законодательством, исключая произвол, в том числе и со стороны Президента РФ, а также при существенном усилении роли Верховного суда.

Часть поправок фракции были учтены. Например, в отличие от президентского варианта, согласно которому Президент РФ может временно отстранить высшее должностное лицо субъекта РФ от исполнения обязанностей после возбуждения против него уголовного дела, по принятой поправке фракции «ЯБЛОКО» такое отстранение возможно только после предъявления указанному лицу обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления.

Принципиальным достижением фракции явилось включение в окончательную редакцию закона положения, дающего губернаторам право обжаловать отрешение от должности в Верховном суде.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	87,2	67,7	84,1	96,4	100	86	96,8	90,5
"против"	<b>0</b>	8,5	3,2	3,4	0	0	0	0	0

### Третий губернаторский срок

Второй этап федеративной реформы (2001 год) был связан с так называемым вопросом о «третьем сроке», когда губернаторы получили возможность избираться на третий (а иногда — и четвертый) срок подряд. Это был своеобразный «откат» — компенсация губернаторам за потерю постов в Совете Федерации (см. раздел «Формирование Совета Федерации») и за усиление федерального контроля за их деятельностью.

**Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части уточнения применения пункта 5 статьи 18)**

Инициаторы — депутаты ГД

Опубликован 14 февраля 2001 г.

Законодательством было установлено, что высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд. Рассматриваемый закон дополняет действующие нормы новым положением, согласно которому срок исполнения губернаторских полномочий, на момент которого вступил в действие закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (6 октября 1999 г.) учитываться не будет. Таким образом, губернаторы фактически получают право избираться на третий срок подряд.

### Позиция фракции

Фракция «ЯБЛОКО» считает, что с правовой точки зрения проблемы не существует. Более того, предложенный закон противоречит логике Конституционного суда, который засчитал Б.Ельцину пребывание на посту главы государства в 1991–1996 годах в качестве первого президентского срока (несмотря на то, что он начался до принятия в 1993 году новой Конституции).

Фракция «ЯБЛОКО» рассматривает внесение в Государственную Думу данного законопроекта как попытку Администрации Президента «прощупать» отношение депутатов к перспективе продления на третий срок полномочий Президента РФ. Кроме того, Администрация проявила слабость, поддавшись давлению некоторых руководителей регионов, которые всеми способами пытаются гарантировать себе переизбрание и заявляют, что при любом законе будут баллотироваться на третий срок.

Все это свидетельствует о том, что созданные в 2000-м году новые механизмы федерального регулирования не действуют. Федеративная реформа фактически не состоялась, центр не может обеспечить эффективный контроль за действиями региональных властей и расписывается в собственном бессилии.

Кроме того, стиль внесения и принятия закона обнаруживает определенную тенденцию. Закон был пролоббирован Администрацией Президента (проект был внесен депутатами фракций «Единство», ОВР, «Народный депутат», «Регионы России»). Необходимое для принятия этого закона (в 1 чтении) число голосов в Государственной Думе было получено только с третьего переголосования, под грубым нажимом Администрации Президента. Как говорилось в заявлении фракции «ЯБЛОКО», подобный стиль взаимоотношений Администрации и Парламента становится привычным. И сам законопроект, и то, как он был принят, ряд предыдущих высказываний и действий высших должностных лиц дают основания для вывода о продолжающемся и усиливающемся уже более года наступлении на базовые принципы демократии — заявила фракция «ЯБЛОКО».

**Фракция единогласно голосовала против закона во всех чтениях.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	93	3	1	100	100	77	76	2
"против"	<b>100</b>	0	79	92	0	0	2	10	93

**Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части изменения редакции статьи 30-1)**

*Инициатор — Б.Б.Надеждин*

*Принят ГД 4 июля 2001 г.*

*Отклонен Советом Федерации 20 июля 2001 г.*

Принятый в январе 2001 г. закон, позволяющий губернаторам 69 регионов избираться на третий срок (см. выше), консервировал сложившуюся в регионах «феодалную» систему власти, нарушал принцип периодической сменяемости власти. В соответствии с этим законом на третий срок успел избраться, в частности, президент Татарстана Шаймиев. Фракции «ЯБЛОКО» и СПС выступали категорически против данного закона.

Депутат СПС Б. Надеждин уже в феврале 2001 г. внес проект закона, направленный на изменение сложившейся ситуации. Проект закона вводит норму, согласно которой право избираться на третий срок получали лишь руководители тех регионов, чьи Конституции не содержали ограничений по количеству сроков полномочий высшего должностного лица. По состоянию на 1999 год (на момент вступления в силу базового закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») таких ограничений не было в законодательстве 9 субъектов Российской Федерации: Кабардино-Балкарии, Калмыкии, Коми, Татарстане, Ленинградской, Новгородской, Сахалинской и Тверской областей, городе Москве.

**Фракция «ЯБЛОКО» единогласно поддержала законопроект, т.к. он существенно сокращал число губернаторов (с 69 до 9), имеющих право избираться на третий срок.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	93	95	93	2	67	11	15	98
"против"	<b>0</b>	7	0	1	4	0	18	37	0

Законопроект был принят Государственной Думой, но отклонен Советом Федерации. Государственная Дума не преодолела вето Совета Федерации. Однако Государственная Дума не смогла принять решение и о снятии закона с рассмотрения. Дважды (в декабре 2001 г. и ноябре 2002 г.) голосовалось Постановление о снятии закона с рассмотрения и ни разу не набирало необходимого числа голосов. В настоящий момент судьба закона до сих пор не решена.

9 июля 2002 года состоялось решение Конституционного Суда РФ по вопросу соответствия Конституции РФ положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», касающихся возможности избрания губернаторов на третий срок. Конституционный Суд признал, что эти нормы не противоречат Конституции. Установленное законом общее правило о возможности избираться только на два срока подряд было введено указанным законом и вступило в силу в октябре 1999 года. Поэтому, считает Конституционный Суд, «для субъектов Российской Федерации, законодательство которых на этот момент не содержало ограничения числа сроков избрания одного и того же лица на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), первым сроком из числа двух возможных для любого лица, в том числе для замещавшего на тот момент соответствующую должность, является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года; субъекты Российской Федерации, которые в порядке опережающего правового регулирования предусмотрели в своих конституциях и уставах не противоречащее названному общему принципу ограничение, вправе самостоятельно решить вопрос о том, как следует исчислять указанные сроки – продолжается ли исчисление, ранее установленное субъектом Российской Федерации, либо оно начинается после вступления в силу названного Федерального закона».

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 8 июля 2003 г.*

Закон направлен на существенное реформирование федеративных отношений (см. о нем подробнее раздел «Перераспределение полномочий между уровнями власти»). Вместе с тем, закон в очередной раз изменил статью об определении количества сроков, на которые может избираться высшее должностное лицо субъекта РФ. В этот раз автор законодательной инициативы закрепил норму, практически дословно соответствующую решению Конституционного Суда РФ. Таким образом, в настоящий момент действует норма, позволяющая подавляющему числу губернаторов переизбираться на третий, а иногда и на четвертый сроки подряд.

### **Позиция фракции**

В данном случае, даже если считать решение Конституционного Суда политическим, законодатель обязан подчиниться. Постановление Конституционного Суда РФ делает невозможным принятие федерального закона, каким либо иным способом регулирующего проблему «третьего срока».

### **Перераспределение полномочий между уровнями власти**

*Самый радикальный этап реформы федеративных отношений состоялся в 2003*



году, когда Президент РФ внес в Государственную Думу проект закона, закрепляющий конкретные полномочия за органами государственной власти субъектов РФ и основы взаимоотношений органов государственной власти Федерации и субъектов РФ. Этот закон был разработан Комиссией по разграничению полномочий между уровнями власти под руководством заместителя Руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козака.

Проблема разграничения полномочий между различными субъектами правоотношений, обладающими публичной государственной властью, очень сложна, особенно в федеративном государстве, где действуют два уровня государственной власти: федеральная и субъектов Федерации. Согласно Конституции РФ помимо компетенции, специфичной для каждой из этих властей, они имеют и совместную компетенцию. Так Конституция предусматривает 18 пунктов исключительных предметов ведения Федерации и 14 пунктов совместных предметов ведения. Вопросы, не вошедшие ни в тот, ни в другой перечень (остаточные полномочия) в России передаются в ведение субъектов Федерации. Однако концепция совместных полномочий, обусловленная стремлением в должной мере обеспечить взаимосвязь, сотрудничество Федерации и субъектов РФ в решении общих дел, помимо необходимых элементов взаимодействия, содержит и элементы конфликтности. Во многом поэтому взаимоотношения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации складываются очень непросто и напряженно. Практика показывает, что в Российской Федерации издается масса законов, где проблема разграничения предметов ведения решается методом эксперимента. В России действует более 300 законов, где так или иначе разграничиваются полномочия органов Федерации и ее субъектов и, в частности, органов государственной власти края, области и органов государственной власти входящего в их состав автономного округа по различным вопросам. Число таких законов растет. Кроме того, имеется более 40 договоров между Федерацией и субъектами РФ по вопросам разграничения полномочий и их взаимном делегировании. Существуют сотни соглашений о разграничении полномочий между органами исполнительной власти Федерации и ее субъектов. В условиях наличия множественности таких законодательных актов представляется достаточно обоснованным внесение Президентом РФ на рассмотрение Государственной Думы проекта федерального закона, призванного обеспечить системность и согласованность законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов РФ, повышение эффективности государственной политики, стабилизацию межбюджетных отношений.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**

Инициатор – Президент РФ

Опубликован 8 июля 2003 г.

Закон вносит в базовый закон новую главу IV<sup>1</sup> «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Эта глава призвана заменить действующий Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Предусматриваются два типа полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Во-первых, это полномочия, осуществление которых финансируется непосредственно из бюджета субъекта РФ. Федеральное регулирование в этом случае может быть только рамочным. Смысл данного положения состоит в том,

что субъекты РФ обязаны выполнять определенные функции, но при этом именно сами субъекты регулируют объем осуществления этой функции и сами ее финансируют из собственных бюджетов. Во-вторых, это полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов РФ, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета. Федеральные органы исполнительной власти вправе контролировать осуществление этих полномочий и в случае ненадлежащего их исполнения временно принимать их осуществление на себя.

По-новому определяется роль договоров и соглашений. Так, заключение договоров допускается только в исключительных случаях, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъектов Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. Договор с конкретным субъектом Российской Федерации должен утверждаться федеральным законом и предусматривать конкретные права и обязанности сторон. Кроме того, предусматривается обязательное наличие в договоре положений, определяющих меры ответственности сторон и условия расторжения договора, соглашения.

Законом устанавливаются правовые основания и условия временного возложения Президентом РФ и Правительством РФ полномочий органов государственной власти субъектов РФ на федеральные органы государственной власти.

В базовый закон также включена **глава IV<sup>2</sup> «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации»**. В этой главе прописаны нормы, регулирующие вопросы государственной собственности субъектов РФ, формирования и расходования бюджетов субъектов, федеральных и региональных налогов и сборов, финансовой помощи субъектам и другие вопросы. Для введения в действие этой главы потребуется внесение изменений в Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ.

Отсутствие четкой системы разделения расходных полномочий и функций между властями разных уровней, перегруженность региональных и особенно местных бюджетов финансовыми обязательствами, возложенными на них решениями вышестоящих властей, подрывают стимулы к оптимизации бюджетных расходов. Низкая налоговая самостоятельность, зависимость от отчислений от федеральных налогов уменьшают ответственность региональных и местных властей за состояние бюджетной сферы и экономики региона. Вместе с недостаточно прозрачным, нестабильным и субъективным механизмом бюджетного выравнивания это побуждает региональные и местные власти всеми силами «прятать» свою налоговую базу.

В последние годы бюджетная централизация неуклонно возрастала: если в 1998 г. федеральный бюджет аккумулировал 47,7% доходов консолидированного бюджета страны, то в 2002 г. — уже более 63,2%. Более того, регионы не отвечают за формирование своих доходов: более 80% территориальных доходов формируется за счет отчислений от федеральных налогов.

Предлагаемые в законопроекте изменения в полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации потребуют перераспределения доходных источников между федеральным, региональными и местными бюджетами с целью приведения их в соответствие с расходными обязательствами органов власти разных уровней.

### **Позиция фракции**

Фракция «ЯБЛОКО» считает, что к **достоинствам** концепции закона относится, в первую очередь, то, что впервые законодательно определен достаточно полный, исчерпывающий перечень полномочий субъектов Российской Федерации. Стало, наконец, ясно, за что они должны отвечать. Отсутствие ясности в этом вопросе приводило к двум основным последствиям: первое — это безответственность, возможность не исполнять полномочия в надежде на то, что их исполнит либо федеральный центр, либо органы местного самоуправления; а второе — это произвольное вмешательство субъектов в полномочия местных властей. Теперь, возможно, удастся избежать этих недостатков.

Кроме того, к достоинствам закона следует отнести и конкретизацию ряда процедур, которые до этого момента не были урегулированы. В частности это касается процедуры участия субъектов Федерации в законодательном процессе. Фракция отмечает как положительный факт законодательное закрепление определенных гарантий прав субъектов РФ на участие в федеральном законодательном процессе.

Фракция «ЯБЛОКО» отмечает и ряд **недостатков** закона.

Фракция не согласна с тем, что к полномочиям субъектов РФ отнесено финансовое обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования путем предоставления субвенций местным бюджетам. Это значит, что федеральный центр с себя обязательства по этим гарантиям снимает.

Фракция выступала также против того, что федеральный центр перекладывает на регионы обязанность по предоставлению субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг. Эта норма, безусловно, связана с реформой ЖКХ, которую активно критикует «ЯБЛОКО». Одновременно с этим фракция не согласна с тем, что из обязанностей регионов исключено предоставление дотаций жилищно-коммунальному хозяйству, поскольку переход на адресные субсидии — процесс достаточно длительный.

Другим существенным недостатком закона является предоставление субъектам РФ полномочий по наделению городских поселений статусом городского округа. Фракция считает, что такое изменение статуса муниципального образования возможно только с согласия населения, полученного на местном референдуме. В противном случае субъекты РФ получат возможность насильственно включать малые города, которые сегодня являются муниципальными образованиями, в состав районов с соответствующими процедурами изъятия собственности, школ, больниц и так далее. Фактически произойдет лишение прав населения на местное самоуправление в том виде, в котором эти права гарантированы действующим законом.

То же касается и полномочий субъектов по определению границ муниципальных образований. Фракция считает, что в соответствии с Конституцией изменение границ муниципальных образований должно проходить только с учетом мнения населения, выраженного на местном референдуме.

**Фракция «ЯБЛОКО» поддержала концепцию законопроекта в 1-м чтении.** Однако считала необходимым существенно доработать проект ко 2-му чтению. **Депутаты фракции внесли 104 поправки** к проекту закона, направленные на устранение вышеперечисленных и многих других недостатков. Однако принято из них было лишь 18. По самым принципиальным вопросам поправки фракции «ЯБЛОКО» были отклонены. **В связи с этим фракция не поддержала законопроект во 2-м и 3-м чтениях.**

Итоги голосования фракций в 3 чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	100	38	0	92	100	77	100	0
"против"	<b>0</b>	0	12	61	5	0	19	0	88
"воздер."	<b>0</b>	0	3	1	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>100</b>	0	47	38	3	0	4	0	12

## Реформа местного самоуправления

### Укрепление вертикали власти

*В мае 2000 г. Президентом РФ был внесен в Государственную Думу пакет федеральных законов, направленных на реформирование системы органов государственной власти и местного самоуправления, укрепление законодательных основ их деятельности. Инициативы Президента были вызваны, в частности, нарушениями органами местного самоуправления и их должностными лицами норм Конституции и федеральных законов.*

#### **Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 8 августа 2000 г.*

Необходимость принятия закона связана с совершенствованием механизма ответственности органов местного самоуправления (МСУ) за нарушение законодательства и за игнорирование решений федеральных судов. Согласно этому закону полномочия главы МСУ могут быть прекращены, а представительный орган МСУ может быть распущен за нарушение законодательства и невыполнение связанных с этим судебных решений.

Кроме того Президент внес предложение отнести к ведению РФ регулирование особенностей организации МСУ в городах федерального значения, столицах и административных центрах субъектов РФ, закрытых военных городках и городах с численностью населения свыше 50 тысяч человек; исключить из числа территориальных муниципальных образований район (уезд).

#### **Позиция фракции**

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала усилия Президента РФ, направленные на введение системы ответственности выборных должностных лиц и органов МСУ за неисполнение ими федеральных законов и судебных решений. Вместе с тем фракция отметила целый ряд недостатков законопроекта.

Самые большие опасения у «ЯБЛОКА» вызвали положения, не имеющие отношения к проблеме ответственности выборных должностных лиц, но при этом наносящие очевидный ущерб как системе МСУ в целом, так и правам граждан. Выведение из общих правил осуществления МСУ региональных центров и городов с населением более 50 тысяч жителей противоречит не только Конституции, но и здравому смыслу, так как режим «особых» правил будет распространен на более чем 2/3 населения РФ. Кроме того, совершенно невозможно определить, какие «особенности» отличают поселок с населением 51 тыс. жителей от поселка с населением 49 тыс. жителей.

Недоумение вызвало и предложение Президента исключить район (уезд) как территорию, на которой осуществляется МСУ. В настоящее время таких муниципальных образований насчитывается около 1,5 тысяч и существуют они в 66 субъектах РФ. Законопроект Президента ставит их в двусмысленное положение, так как с одной стороны лишает их законодательной базы, а с другой – не указывает никакого выхода из этой ситуации. При этом полностью игнорируется статья 131 Конституции РФ, согласно которой изменение границ муниципальных образований допускается лишь с учетом мнения проживающего в них населения.

Ключевым положением президентского проекта является процедура отрешения от должности выборных должностных лиц МСУ. Данная процедура, по мнению фракции, содер- жит ряд существенных изъянов.

**В связи с названными недостатками проекта большинство фракции (75% ) не сочло возможным поддержать проект закона в первом чтении.**

Большая работа была проделана фракцией при подготовке проекта ко второму чтению. Депутат С.С. Митрохин подготовил пакет поправок, призванный устранить вышеперечисленные недостатки и гарантировать стабильное развитие института МСУ в соответствии с Конституцией РФ.

**В результате удалось добиться следующих принципиальных изменений:**

- исключить положение об особенностях организации МСУ в городах с численностью населения свыше 50 тыс. человек;
- сохранения района (уезда) как территории, на которой осуществляется МСУ;
- введения нормы о вступлении в силу данного закона не с 1 января 2001 года, а со дня его официального опубликования (в противном случае органы МСУ еще в течении полугода принимали бы любые нормативные акты, не неся за это ответственности);
- введения нормы, согласно которой органы МСУ, главы муниципальных образований должны будут в течение шести месяцев устранить в своих нормативных правовых актах противоречия законодательству, если такие противоречия установлены судом;
- введения нормы, согласно которой граждане, чьи права были нарушены, вправе обжаловать в суде роспуск представительного органа МСУ или отрешение от должности главы муниципального образования в течение 10 дней с момента этих событий, а суды обязаны принять решение в течение 10 дней со дня подачи жалобы.

**Главным достижением фракции** при рассмотрении законопроекта во втором чтении было принятие поправки о том, что **отстранять от должности руководителя местного самоуправления имеет право только Президент РФ**, в то время как в первоначальном варианте закона этим правом обладали и губернаторы. Фракция настаивала на этом положении, опасаясь необоснованного давления губернаторов на мэров и считая, что Президент в таких вопросах будет более объективным. Однако вскоре Дума вернулась к рассмотрению этого вопроса, и это принципиальное положение было выхолощено новой поправкой, согласно которой губернаторам все же было оставлено право отстранения глав муниципальных образований, за исключением мэров столиц и административных центров субъектов РФ. В связи с этим фракция «ЯБЛОКО» не поддержала закон при голосовании по нему в третьем чтении.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	95,7	0	69,3	96,3	93,8	79,1	93,5	78,6
"против"	<b>0</b>	0	35,5	10,2	0	0	0	0	14,3

### **Новая редакция закона о местном самоуправлении**

*Термин «местное самоуправление» вошел в современный отечественный законодательный лексикон лишь в 1990 году — с принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В рамках конституционной реформы 1993 года процесс децентрализации получил логическое завершение в виде провозглашения института местного самоуправления как самостоятельной структуры в системе публичной власти, имеющей организационную обособленность (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Значимых изменений в 1993—1995 гг. в процессе развития местного самоуправления не произошло. В 1995 году Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внес новый импульс в развитие местного самоуправления. Законом введена система терминов и понятий местного самоуправления. Установлены полномочия местного самоуп-*

равления, механизм, гарантирующий его финансовую самостоятельность, требования к правовым актам местного самоуправления и др. В том же году Правительством РФ была утверждена Федеральная целевая программа государственной поддержки местного самоуправления.

После вступления Федерального закона в силу его реализация в полном объеме стала проблематичной. Не были созданы необходимые условия. Территориальной основой местного самоуправления оставалась существующая система административно-территориального деления, на которой ранее строилась система государственной власти и управления, созданная под другие цели и не приспособленная для организации системы муниципальных образований. Не осознавалась как проблема необходимость выравнивания новых отношений между системой органов государственной власти и местного самоуправления. Не осознавалась в полной мере роль государства в процессе становления местного самоуправления. Это, в частности, выразилось в создании таких условий, при которых дефицит консолидированного бюджета страны сосредотачивался в значительной мере на нижнем уровне бюджетной системы — в муниципальных бюджетах, и к 2000-му году, к примеру, коммунальное хозяйство практически исчерпало свой ресурс.

Практическим достижением прошедшего периода реформирования местной власти в 90-е гг. стало создание правовых и организационных основ местного самоуправления, в то время как его экономическая и финансовая база так и не получили своего развития и, как следствие, созидательный потенциал местного самоуправления так и остался в полной мере не использованным. В течение длительного времени федеральная власть практически не уделяла внимания проблемам местного самоуправления. В конечном итоге это непосредственно сказывается на уровне жизни населения.

Развитие местного самоуправления в настоящее время не может ограничиться рассмотрением и внесением поправок в базовый Закон о местном самоуправлении, но требует своего нового правового выражения. Созрела необходимость подготовки новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Концепция разрабатывалась Комиссией при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Фракция «ЯБЛОКО» приняла активное участие в работе этой комиссии.

### **Пакет законопроектов по местному самоуправлению**

*Инициатор — депутат фракции «ЯБЛОКО»*

**С.С. Митрохин**

Пакет законопроектов по местному самоуправлению был передан В.В. Путину лидером «ЯБЛОКА» Г.А. Явлинским во время встречи Президента РФ с руководством парламентских фракций в июле 2001 г. Подготовленный пакет стал результатом принятого ранее решения о создании совместной рабочей группы Администрации Президента и «ЯБЛОКА» по вопросам местного самоуправления. Цель направления данных документов руководству страны в период подготовки реформы местного самоуправления — убедить Президента поддержать цивилизованный путь развития местного самоуправления.

Суть предложений «ЯБЛОКА» сводится к следующим направлениям:

- укрепление финансовой базы местного самоуправления, передача с регионального на местный уровень ряда налогов, защита финансовой самостоятельности от произвола региональных органов власти;
- усиление государственного контроля за органами местного самоуправления, в частности, перевод местных бюджетов на казначейскую систему исполнения;
- усиление общественного контроля за органами самоуправления;

- доведение местного самоуправления до каждого гражданина (путем предоставления этого права поселениям);
- разделение муниципальных образований на типы, что позволяет рационально разграничить полномочия, собственность и доходы в сельских районах;
- формирование двухуровневой системы местного самоуправления в соответствии с мировой практикой;
- рост влияния представительных органов местного самоуправления;
- запрет на совмещение постов главы администрации и председателя представительного органа;
- фиксация объективных процедур финансового выравнивания в федеральном, а не в региональных законах.

**Большинство предложений «ЯБЛОКА» было учтено в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенном в Государственную Думу Президентом Российской Федерации в 2003 году.**

***Проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»***

*Инициатор – Президент РФ*

*Принят ГД во 2 чтении 11 июня 2003 г.*

Проект предлагает принятие фактически новой редакции действующего в России с 1995 г. федерального закона с тем же названием. Практика применения указанного Федерального закона выявила ряд проблем, препятствующих эффективному функционированию системы местного самоуправления: нечеткость в определении компетенции муниципальных образований, неопределенность территориальной организации местного самоуправления, возможность несоответствия структуры органов местного самоуправления решаемым задачам, несоответствие ресурсов исполняемым обязанностям, удаленность органов местного самоуправления от населения, несовершенство механизмов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Задачами новой редакции закона провозглашено решение вышеназванных проблем, приведение системы местного самоуправления в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Ключевые положения законопроекта направлены на изменение принципов территориальной организации местного самоуправления. Устанавливается обязательное формирование муниципальных образований на двух территориальных уровнях – в поселениях и муниципальных районах с разграничением и закреплением за каждым уровнем присущих ему полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий.

Предлагаемая в законопроекте система межбюджетных отношений между субъектами РФ и муниципальными образованиями зеркально отражает межбюджетные отношения между РФ и ее субъектами. В законопроекте определена процедура передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, исключая возникновение нефинансируемых мандатов, установлена ответственность за их неисполнение. Предусмотрено усиление контроля за исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и ответственности указанных органов за их неисполнение. На это направлена норма о временном исполнении полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ в случае возникновения угрозы жизни, здоровью и безопасности граждан, а также в некоторых иных случаях.

**Позиция фракции**

**«ЯБЛОКО» одобрило основные положения проекта закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку они соответ-**

ствуют всем основным предложениям «ЯБЛОКА» в 1995–2001 гг., в том числе тем, которые были переданы Президенту в 2001 г.

Главное достоинство концепции – соответствие Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, отказ от идеи административной вертикали.

Проект закона создает организационные предпосылки для решения главной проблемы местного самоуправления – создания неотчуждаемой финансовой базы местных бюджетов. В то же время решение этой проблемы ставится под вопрос ввиду того, что проект внесен в Государственную Думу без единовременного внесения соответствующих изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы.

Позиция фракции «ЯБЛОКО»: законопроект должен вноситься в пакете с поправками в Налоговый кодекс, предполагающими передачу к 2005 году на местный уровень налогов на недвижимость, на совокупный доход, а также части поступлений от налога на прибыль предприятий, налога на доходы физических лиц и ряда других. В Бюджетном кодексе также должны быть продублированы процедуры финансового выравнивания, содержащиеся в законопроекте.

Принимая концепцию законопроекта в первом чтении, фракция «ЯБЛОКО», тем не менее, сразу отметила его крупные недостатки, препятствующие его одобрению в целом:

1) в переходных статьях законопроекта содержалась норма о том, что со дня его вступления в силу до 1 января 2010 года порядок формирования представительных органов муниципальных районов устанавливается законами субъектов РФ. Эта норма грубо противоречит законодательно закрепленному праву населения на самостоятельное установление структуры органов местного самоуправления. Кроме того, она приведет к насильственному изменению порядка формирования представительных органов муниципальных образований, существующих ныне на уровне районов;

2) субъектам Федерации дается право по своему усмотрению включать в состав районов ныне действующие муниципальные образования. Это означает, что большое количество малых и средних городов будут лишены значительной части полномочий и ресурсов, которые отойдут к муниципальным районам;

3) проект открывает возможность для установления границ муниципальных образований субъектами РФ без учета как существующих границ, так и мнения населения. Результатом этих норм может стать «черный передел» территорий муниципальных образований в соответствии с интересами региональных администраций;

4) проект предусматривает процедуру внесудебной «экспроприации» полномочий местного самоуправления по ряду оснований. Данная процедура легко превращается в орудие расправы губернаторов с неудобными муниципалитетами;

5) согласно проекту в случае возникновения у муниципалитета долгов свыше определенного уровня вводится институт «временной финансовой администрации». Однако эту задолженность региональная власть может спровоцировать искусственно (см. п. 4);

6. норма проекта о возможности совмещения статусов органов государственной власти и местного самоуправления в Москве и СПб ликвидирует институт местного самоуправления в городах федерального значения, лишает их жителей прав на реальное самоуправление, обрекает мегаполисы на превращение в неповоротливые специализированные бюрократические системы;

7) проект предусматривает формирование органов местного самоуправления районов из «делегатов поселений». Эта процедура не имеет опоры в российском законодательстве и в практике стран развитого самоуправления, подвергает сомнению осуществление районной думой полномочий по установлению и введению местных налогов и сборов, регулированию доходной базы местных налогов и сборов, регулированию доходной базы местных бюджетов поселений, а также предоставлению им финансовой помощи.

Фракция указала, что сохранение указанных положений осложняет поддержку законопроекта фракцией в первом чтении и препятствует его поддержке в целом. Необходимо внести коррективы в ходе подготовки проекта ко второму чтению.



При активном участии фракции «ЯБЛОКО» было подготовлено и принято «Обращение Государственной Думы к Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову о необходимости внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации до 1 апреля 2003 года проектов федеральных законов о внесении изменений и дополнений в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации». Государственная Дума согласилась с позицией «ЯБЛОКА» — положения нового закона могут быть реализованы лишь при внесении соответствующих изменений в бюджетное и налоговое законодательство, предусматривающих перераспределение доходных источников между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами в соответствии с расходными полномочиями органов власти разных уровней; согласование изменений в оплате труда работников бюджетной сферы с данными законопроектами и закрепление источников их финансирования за указанными бюджетами. Однако указанные проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в бюджетное и налоговое законодательство Правительством РФ не внесены в Государственную Думу.

Депутатами фракции «ЯБЛОКО» было внесено 364 поправки к проекту закона. Эти поправки затрагивали все основные положения законопроекта. В частности, поправки касались:

- понятий внутригородской территории, межселенных территорий, административного центра района, межмуниципальных взаимоотношений, единства городского хозяйства;
- норм, конкретизирующих права граждан на осуществление местного самоуправления и конкретного порядка ограничения этих прав;
- порядка регулирования общих принципов организации местного самоуправления;
- полномочий органов государственной власти РФ и полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления (вместо расплывчатых формулировок предлагалось дать конкретный перечень полномочий, а также исключить положение об исполнительно-распорядительных и контрольных полномочиях органов государственной власти как противоречащее принципу самостоятельности местного самоуправления);
- обязательств органов государственной власти РФ перед местным самоуправлением по установлению компетенции и полномочий органов местного самоуправления, установлению государственных социальных стандартов и нормативов; установлению принципов обеспечения сбалансированности расходов и доходов местных бюджетов; принятию федеральных программ развития местного самоуправления; порядку передачи федеральной собственности в муниципальную;
- обязательств органов государственной власти субъектов РФ перед местным самоуправлением по установлению региональных социальных стандартов; порядку передачи региональной собственности в муниципальную собственность; принятию региональных программ развития;
- обязанности опубликования нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- обязательного учета мнения населения при объединении двух и более муниципальных районов;
- определения конкретных возможных типов территорий административно-территориального деления и их наименований, учитывая исторические традиции в России;
- принципов определения границ муниципальных образований, в том числе городов и поселков, порядка изменения границ муниципальных образований (в том числе при обязательном учете мнения населения, выраженном на местном референдуме);
- компетенции поселений, городских поселений, районов;
- разграничения полномочий органов местного самоуправления района и муниципальных образований, входящих в состав района (данное разграничение предлагается осуществлять законами субъектов РФ с учетом природных, демографических и социально-эко-

номических условий на территории каждого субъекта. При этом полномочия однотипных муниципальных образований не должны различаться между собой. Вместо передачи части полномочий отдельных поселений органам местного самоуправления района с соответствующей передачей субвенций в район, предлагается принцип составления консолидированного бюджета района);

- исполнения полномочий органами местного самоуправления и государственных гарантий, обеспечивающих исполнение этих полномочий органами местного самоуправления (считается, что органы государственной власти РФ должны устанавливать государственные социальные стандарты и нормативы, правила расчетов нормативов бюджетной обеспеченности, правила выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований, нормативы и правила расчета нормативов амортизации, обновления, капитального ремонта, текущего содержания основных фондов, инженерных сетей, муниципальных жилых и нежилых помещений. В соответствии с этими предложениями органы государственной власти РФ, в частности, должны нести субсидиарную ответственность с органами власти субъектов РФ за обеспечение местных бюджетов целевыми ассигнованиями (субвенциями) для финансового обеспечения учебного процесса — расходов на учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды, оплату труда работников муниципальных общеобразовательных учреждений);

- исключения положения, в соответствии с которым органы местного самоуправления обязаны выполнять полномочия государственной власти, переданные с нарушением законодательства;

- возможности выборов главы муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования (и в случае избрания главы на муниципальных выборах глава должен возглавлять исполнительный орган муниципального образования);

- выравнивания бюджетной обеспеченности городских и сельских поселений и выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов и городских округов;

- особенностей местного самоуправления в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге (в соответствии с конституционными признаками существования муниципального образования предлагается к полномочиям органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований отнести формирование, утверждение и исполнение бюджета муниципального образования, контроль за его исполнением; установление, изменение и отмену местных налогов и сборов; управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности).

Все эти предложения фракции «ЯБЛОКО» были отклонены.

Из 364 поправок фракции принято или учтено было лишь 22. Благодаря поправкам фракции «ЯБЛОКО» удалось добиться:

- исключения положения о возможности в некоторых случаях передачи полномочий с федерального и регионального уровней на местный уровень без передачи финансовых средств;

- исключения положения, позволявшего отстранить выборное должностное лицо местного самоуправления, если его решения могут создать угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан (эта норма позволила бы принимать политические решения по устранению неугодных глав администраций);

- повышения планки с 30% до 40% просроченной задолженности местного бюджета, когда становится возможным введение института временной финансовой администрации, и только при обязательном учете долгов вышестоящих бюджетов местным бюджетам в общей задолженности муниципальных образований.

В связи с тем, что все принципиальные предложения фракции «ЯБЛОКО» были отклонены ответственным комитетом и Государственной Думой, фракция «ЯБЛОКО» голосовала против проекта закона во втором чтении.

Итоги голосования фракций (в %) во втором чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>6</b>	69	16	0	98	100	70	100	0
"против"	<b>82</b>	0	84	93	0	0	17	0	100

## Гражданство и правовое положение иностранных граждан

### **Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 5 июня 2002 г.*

Закон устанавливает основания, по которым то или иное лицо признается гражданином, основания приобретения и прекращения гражданства, порядок решения этих вопросов.

Действовавший ранее закон от 1991 года принимался в переходный период становления нового российского государства. Многие его положения устарели, в частности положения о признании гражданства и о приобретении гражданства в порядке регистрации. В соответствии с законом указанными выше способами можно было получить российское гражданство только до 31 декабря 2000 года. Следовательно необходимо было разработать и принимать новый закон.

В соответствии с новым законом иностранные граждане и лица без гражданства могут получить российское гражданство, если они проживают на территории России в течение пяти лет непрерывно после получения вида на жительство, а также владеют русским языком. Этот срок сокращается до одного года при наличии следующих оснований: состояние в браке с гражданином РФ не менее трех лет; наличие ребенка, состоящего в гражданстве РФ; наличие высоких достижений в области науки, техники, культуры; обладание профессией либо квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации; предоставление лицу политического убежища; признание лица беженцем. Отклоняются заявления о приобретении гражданства лиц, не имеющих законного источника существования, а также лиц с неснятой или непогашенной судимостью. Закон вводит новую норму – отказ от иного гражданства при приобретении российского гражданства. Это требование не исключает возможности приобретения гражданином РФ в дальнейшем иного гражданства.

### **Позиция фракции «ЯБЛОКО»**

Фракция последовательно выступала **против** закона в связи с тем, что он:

- устанавливает новые жесткие правила для получения гражданства РФ, ограничивая тем самым круг лиц, принимаемых в гражданство РФ;
- отрывается от бывших соотечественников, делая возможным для них лишь общий порядок получения гражданства РФ;
- создает дополнительные возможности коррупции в органах МВД;
- предоставляет особые полномочия Президенту;
- принимался в особых условиях «продавливания» и подлогов.

Фракция «ЯБЛОКО» добилась **принятия** во 2 чтении поправки о возможности получения в упрощенном порядке российского гражданства престарелым родителем, сын или дочь которого является гражданином РФ. Речь идет, в основном, о наших бывших соотечественниках, которые, достигая преклонного возраста, должны иметь возможность перебраться к своим детям. Поправка была поддержана представителем Президента и сразу после этого единогласно («за» — 396; «против» — 0, воздержалось — 0) принята Думой. **К 3-му чтению произошла подмена, и поправка не была включена в текст.** Все попытки обратить внимание Думы на этот факт (в зале роздано Заявление фракции о подлоге и о необходимости возвращения закона во 2-е чтение ничем не закончились. Комитет Государ-

ственной Думы по государственному строительству отверг все поправки, в которых как-то оговаривался особый статус бывших соотечественников за «несоответствие концепции». Государственная Дума просто предала миллионы соотечественников, находящихся в странах СНГ.

**Фракция «ЯБЛОКО» голосовала против закона.**

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>0</b>	98	36	0	98	83	81	93	0
"против"	<b>89</b>	0	47	89	0	0	13	0	86

### **Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты ГД*

*Опубликован 31 июля 2002 г.*

Государственная Дума приняла закон, регулирующий вопросы регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, учета их передвижений и трудовой деятельности, а также позволяющий осуществлять административное выдворение иностранных граждан, незаконно находящихся на территории РФ или нарушивших визовый и правовой режим.

В итоге работы над законопроектом был достигнут некоторый компромисс между сторонниками установления жестких ограничений на пребывание и трудовую деятельность иностранных граждан в России и теми, кто считает, что из-за ухудшающейся демографической обстановки в стране Россия не сможет обойтись без иностранных трудовых ресурсов, особенно из ближнего зарубежья.

#### **Позиция фракции «ЯБЛОКО»**

Фракция «ЯБЛОКО» **не поддержала** закон в связи с тем, что он:

- устанавливает такую процедуру получения вида на жительство, которая увеличивает пятилетний срок проживания, необходимый для получения российского гражданства, как минимум, еще на один год;
- создает дополнительные возможности коррупции в органах МВД и миграционных службах обилием условий, которые необходимо соблюсти, чтобы получить разрешение на проживание в России;
- обязывает ФСБ вести досье на всех иностранцев, оказывающихся на территории РФ;
- ограничивает свободу передвижения тем, что жить и работать иностранцу можно только на территории того субъекта, где он зарегистрирован;
- сокращает возможности безвизового пребывания на территории РФ граждан из стран СНГ.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>0</b>	100	19	0	100	92	66	89	2
"против"	<b>0</b>	0	0	30	0	0	2	0	19
"воздер."	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>100</b>	0	81	70	0	8	32	11	79

## РАЗДЕЛ 2. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

### Инициативы фракции «ЯБЛОКО» по законотворческой работе в сфере образования и науки

**Федеральный закон «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы».**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

*А.В. Шишов, П.Б. Шелищ*

*Опубликован 30 октября 2001 г.*

Закон повышает ставку первого разряда ЕТС с 1 января 2001 года до 200 руб. и с 1 июля 2001 года до 300 руб.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 28 июня 2002 г.*

Закон был внесен Правительством и принят в первом чтении 12 апреля 2001г. Однако в принятой редакции имелись неприемлемые, с позиций «Яблока», положения о государственных образовательных стандартах (Правительство предлагало передать в компетенцию исполнительной власти все вопросы, связанные с введением государственного образовательного стандарта) и о введении обязательной начальной военной подготовки в школах (Правительство предлагало установить такую норму в соответствии с ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»).

Ко второму чтению были подготовлены соответствующие поправки и был внесен ряд новых положений в законопроект, в частности, об установлении сроков обучения в школе законом, об отмене 25% ограничения на платный прием в ВУЗы по специальностям «юриспруденция», «экономика», «менеджмент», «государственное и муниципальное управление», удалось принять новую редакцию положений об образовательных стандартах (которая открыла возможность принять в дальнейшем закон «О государственном стандарте общего образования» в «яблочной» концепции) и др. Сохранен факультативный, с согласия родителей, характер начальной военной подготовки в школе.

Кроме того, в законопроекте устанавливается ряд уточнений отдельных норм указанных законов, в частности:

- государственные образовательные стандарты общего образования РФ в принятой редакции включают в себя не только федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, но также компонент образовательного учреждения,

- порядок их разработки и утверждения устанавливаются отдельным федеральным законом;

- устанавливаются льготы для победителей и призеров заключительного этапа Всероссийской олимпиады школьников и членов сборных команд РФ на международных олимпиадах. При поступлении на обучение по специальностям, соответствующим профилю олимпиады, они зачисляются в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего и высшего профессионального образования без вступительных испытаний.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 30 июля 2002 г.*

Поправки, внесенные яблочными депутатами М.М. Задорновым, А.Ю. Мельниковым, А.Ю. Михайловым в ст. 164, 251, 260, 274, 275 Налогового кодекса РФ, направлены на обеспечение более удобного для образовательных учреждений режима бухгалтерского и налогового учета.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»**

*Инициаторы – депутаты ГД И.И. Мельников, О.Н. Смолин, В.А. Грачев, Д.Н. Абраменков, А.В. Скоц, А.В. Шишов  
Опубликован 14 января 2003 г.*

В законе легитимизируется новый вид технологий обучения – дистанционные образовательные технологии, на основе современных ЭВМ и телекоммуникаций.

Закон создает правовую основу для получения образования с использованием компьютерных дистанционных образовательных технологий, способствует повышению доступности образования.

Законопроект позволяет решить в системе образования ряд сложных задач по созданию условий для получения образования независимо от местонахождения обучающихся; снижению затрат на образование; расширению доступа обучающихся к информационным ресурсам, организации оперативного контроля за освоением образовательных программ; упорядочению процедуры лицензирования аттестации и аккредитации образовательных учреждений и др.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Патентный закон Российской Федерации»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 11 февраля 2003 г.*

При подготовке ко второму чтению профильный комитет внес ряд поправок, направленных на устранение неточностей формулировок отдельных положений закона, на сближение отечественного и зарубежного патентного законодательства, а также на введение правовой охраны секретных изобретений и на облегчение финансовой нагрузки на изобретателей-одиночек. При регулировании отношений, возникающих при выполнении государственного заказа, закон устанавливает приоритет разработчика.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»**

*Инициаторы – депутаты ГД А.В. Шишов, И.И. Мельников, О.Н. Смолин и члены Совета Федерации В.Е. Шудегов, А.В. Артюхов  
Опубликован 9 апреля 2003 г.*

Законом установлены увеличение к должностным окладам (ставкам) научно-педагогических работников вузов за ученую степень кандидата и ученую степень доктора наук с 1

января 2003 г. с 300 руб. и 500 руб. до 900 руб. и 1500 руб. соответственно. Финансовые гарантии были предварительно обеспечены поправками «Яблока» в федеральный бюджет на 2003 год.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся финансирования общеобразовательных учреждений»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 10 июля 2003 г.*

Закон чрезвычайно важен, поскольку устанавливает государственную ответственность за финансирование общеобразовательной школы путем выделения субвенций (т.е. целевого финансирования) органам местного самоуправления из бюджетов субъектов Российской Федерации на реализацию государственных стандартов общего образования, оплату труда работника образования, обеспечение учебного процесса (кроме коммунальных услуг).

Однако в принятой редакции закон не решает полностью проблем финансирования школ, так как устанавливает ответственность за финансирование только на уровне субъекта федерации. Как будет решаться проблема финансирования школ в тех субъектах, где средств для этого недостаточно – вопрос открытый. Поэтому «ЯБЛОКО» по инициативе А.В. Шишлова предложило ввести ответственность федерального центра в части финансирования школ. Один из возможных вариантов – передача на федеральный уровень ответственности за финансирование общего образования в соответствии с государственными образовательными стандартами. Передача ответственности за финансирование общего образования на уровень федерального центра – давняя и постоянная позиция партии «ЯБЛОКО», которая не находит поддержки в Правительстве.

С целью реализации обозначенной позиции А.В. Шишловым были подготовлены поправки ко второму чтению закона, из которых во втором чтении приняты следующие:

1) установлено, что нормативы финансирования должны обеспечивать реализацию государственного стандарта общего образования (в первом чтении была принята формулировка «реализацию общеобразовательных программ», что не давало реальных гарантий финансирования);

2) установлено, что нормативы расходов субъектов Российской Федерации на реализацию государственного стандарта общего образования, применяемые для расчета субвенций, должны быть не ниже федеральных нормативов;

3) предоставлено права органам местного самоуправления использовать собственные материальные и финансовые ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования.

**Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О минимальном размере оплаты труда» и ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части стипендиального обеспечения.**

*Инициаторы – депутаты ГД А.В. Шишлов,*

*О.Н. Смолин, И.И. Мельников и др.*

*Опубликован 12 июля 2003 г.*

Законом предусматривается увеличение стипендий с 1 сентября 2003 года в два раза – студентам вузов с 200 рублей до 400 рублей и студентам техникумов, с 70 рублей до 140 рублей.

Накануне запланированного рассмотрения законопроекта по инициативе фракции «Единство» решением Совета ГД (против голосовали представители «ЯБЛОКА», СПС, КПРФ и

аграриев) он был перенесен на осень, что поставило под угрозу повышение стипендий с 1 сентября. Решение о рассмотрении закона было принято непосредственно на пленарном заседании по предложению А. Шишлова.

### **Проект федерального закона «О государственном стандарте общего образования»**

*Инициаторы — депутаты ГД А.В. Шишлов,  
С.В. Иваненко, С.С. Митрохин и др.  
Принят в первом чтении 13 июня 2002 г.*

Настоящий законопроект конкретизирует правовые основы государственных гарантий обеспечения прав граждан на бесплатное общее образование, определяет назначение, статус и структуру государственного образовательного стандарта общего образования, порядок его разработки, утверждения и исполнения, основные принципы и порядок нормативного бюджетного функционирования общего образования. Устанавливается единство в Российской Федерации обязательного минимума содержания основных образовательных программ общего образования, требований к уровню подготовки выпускников аккредитованных образовательных учреждений, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся и норматив учебного времени.

*(Основные положения этого закона были заложены еще в «яблочном» законопроекте «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование», внесенном в Госдуму в 2001 году.)*

Хотя принятый в первом чтении законопроект является результатом компромисса с «левыми» авторами альтернативного проекта, депутатам «Яблока» удалось отстоять в законе:

- механизм нормативного бюджетного финансирования школы, изменяющего экономику школьного образования,
- принцип «рамочного стандарта», который с одной стороны упорядочивает школьную деятельность, а с другой — сохраняет необходимую степень ее свободы;
- 11-летний срок обучения в средней школе.

Среди новаций закона — создание условий для развития вариативности школьного образования, введение «школьного компонента» в стандарт наряду с федеральным и региональным, введение профильного обучения для старших классов.

Установлением предельных норм аудиторной учебной нагрузки делается попытка решить вопрос о перегрузках в школе. Зафиксированы общие объемы учебных часов, подлежащих обязательному бюджетному финансированию, что является основой для расчета норматива финансирования.

**Сохранение в законе механизмов, обязывающих государство финансировать образование по нормативам, является основным принципиальным вопросом при прохождении законопроекта во втором чтении.** На данный момент этот вопрос вызывает сопротивление в Правительстве, в частности, в Министерстве финансов.

**Под руководством депутата фракции «ЯБЛОКО» А.В. Шишлова закон подготовлен ко второму чтению. Комитет Государственной Думы по образованию и науке одобрил подготовленные поправки.**

Представленные поправки вносят изменения в структуру федерального компонента стандарта, где наряду с минимальным содержанием, обязательным объемом учебной нагрузки и требованиям к уровню подготовки выпускников добавлены требования к обеспечению образовательного процесса. Таким образом, теперь стандарт будет устанавливать еще и минимальный перечень необходимых учебных пособий и технических средств обучения.

Новацией второго чтения является введение для старших классов двухуровневого стандарта — на базовом и профильном уровнях по учебным предметам. Базовый уровень определяет обязательные единые требования к содержанию обучения, профильный — по от-



дельным предметам, по выбору учащегося — повышенный по отношению к базовому. Это позволит старшеклассникам выбирать профильное обучение или универсальное (непрофильное).

Движением к открытости школьного образования является законодательное закрепление возможности родителей влиять на содержание обучения детей в школе. Включение тех или иных учебных программ, за счет часов школьного компонента стандарта теперь должно учитывать интересы учащихся или их родителей и быть согласовано с органом школьного самоуправления, родительским или школьным советом. Решение о переходе школы на профильное обучение также согласовывается с органом самоуправления.

Ключевой поправкой является статья о нормативном финансировании обучения в расчете на одного учащегося. Без введения бюджетного норматива финансирования гарантии государства на реализацию образовательного стандарта отсутствуют.

Под нормативом понимается размер финансовых средств, обеспечивающих реализацию государственного стандарта в части оплаты труда, приобретения учебных пособий, технических средств обучения, расходных материалов и хозяйственных нужд (за исключением коммунальных расходов). Норматив устанавливается ежегодно законом о федеральном бюджете. Нормативы используются для распределения целевой финансовой помощи из федерального бюджета в бюджеты субъектов и местные бюджеты, а также для распределения финансовых средств между школами пропорционально численности учащихся.

При подготовке ко второму чтению усилены правовые гарантии публичности разработки и обсуждения проекта содержания образовательного стандарта.

***Проект федерального закона «О внесении изменения и дополнения в ст. 33 Закона Российской Федерации «Об образовании»***

*Инициатор — Законодательное Собрание Омской области*

*Принят во втором чтении 11 апреля 2002 г.*

Законопроектом устанавливается дифференцированный порядок оплаты аттестации образовательных учреждений: аттестация учреждений всех типов и видов общего образования и начального профессионального образования оплачивается учредителем, а аттестация учреждений среднего профессионального и высшего профессионального образования — самими образовательными учреждениями. Действующая норма относит эту оплату для всех образовательных учреждений на сами учреждения. «ЯБЛОКО» поддерживает данный законопроект.

***Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе (в части предоставления права на отсрочку от призыва на военную службу гражданам, работающим на педагогических должностях в городских образовательных учреждениях)»***

*Инициатор — депутат фракции «ЯБЛОКО» А.В. Шишов*

*Отклонен в первом чтении 27 сентября 2001 г.*

***Проект федерального закона «О внесении изменения в статью 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (о праве на отсрочку от призыва на военную службу педагогических работников городских образовательных учреждений).***

*Инициатор — Государственный Совет Республики Татарстан*

*Отклонен в первом чтении 20 декабря 2002 г.*

Подобный законопроект (№ 38074-3), ранее внесенный яблочниками, не прошел первое чтение Государственной Думы в сентябре 2001 г., поэтому «ЯБЛОКО» повторно вно-

сило на рассмотрение Государственной Думы законопроект об изменениях в статью 24 «Закона о воинской обязанности», предоставляющие право на отсрочку от призыва для учителей.

Сегодня в российских школах катастрофически не хватает учителей-мужчин. Согласно официальной статистике, в школах — на более чем миллион учителей — работает лишь около 19 тысяч мужчин в возрасте до 30 лет.

24-я статья закона «О воинской обязанности и военной службе» предоставляет отсрочку от службы в армии только сельским учителям, и, по данным Министерства обороны, ей пользуются 12 тысяч человек. Если бы отсрочка предоставлялась всем педагогам, независимо от того, работают они в городе или в селе, число мужчин, которые пошли работать в городские школы, было бы значительно больше.

В этих целях соответствующий законопроект дважды вносился на рассмотрение депутатов и дважды его проваливали фракции Единство, КПРФ, ЛДПР, ОВР и «Народный депутат». Первый раз это произошло в сентябре 2001 года, второй раз — в декабре 2002 года. В обоих случаях представители правительства выступали против поправки, объясняя это, в частности, тем, что мужчина, который придет учить детей в школу, должен иметь за плечами не только авторитет своих знаний, но и авторитет человека, выполнившего в армии свой гражданский долг. Возможно, эта позиция была бы оправдана, если бы не одно простое обстоятельство: у нас сегодня почти нет других способов привлечения молодых мужчин на педагогическую работу, кроме предоставления отсрочки. Излишне напоминать, что нынешней зарплатой их в школу не заманишь.

Итоги голосования фракций (в %) по поправке в статью 24 закона «О воинской обязанности и военной службе»

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	2	100	20	0	0	44,7	3,7	7
"против"	<b>0</b>	0	0	79,3	0	100	55,3	96,3	93

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в ст. 264 части второй Налогового кодекса» (в части исключения из налоговой базы на прибыль расходов на приобретение основных средств для образовательных учреждений, а также — расходов организаций, связанных с обучением кадров в образовательных учреждениях среднего профессионального образования)**

*Инициаторы — депутаты ГД М.М. Задорнов, А.В. Шшилов и др.  
Отклонен в первом чтении 9 апреля 2003 г.*

Была предпринята попытка вернуть образовательным учреждениям некоторые льготы, облегчающие налоговое бремя для учебных заведений. В частности, поправка в 264-ю статью второй части Налогового кодекса освобождала образовательные учреждения от уплаты налога на прибыль при покупке основных средств. Отклонение поправки имеет ясный результат: если школа покупает компьютер за 20 тысяч рублей, то теперь почти 5 тысяч она должна еще дополнительно отдать в виде налога.

Предлагалось также разрешить организациям исключать из налогооблагаемой базы расходы на обучение работников в учреждениях среднего профессионального образования. Такая норма привлекла бы дополнительные внебюджетные средства в среднее профессиональное образование.

Против этих предложений во время рассмотрения выступил представитель правительства, что отразилось на результатах голосования — «центристы» провалили поправки в Налоговый кодекс.

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в ст. 164 части второй Налогового кодекса РФ» (в части установления НДС в размере 10% по реализации продукции на электронных носителях для образовательных и научных нужд вместо действующей ставки 20%)**

*Инициаторы – депутаты ГД М.М. Задорнов, А.В. Шишлов, В.Н. Иванова, С.И. Штогрин, О.Н. Смолин  
Отклонен в первом чтении 9 апреля 2003 г.*

Депутаты предлагали снизить с 20 до 10% ставку налога на добавленную стоимость для компьютерных, аудио- и видеоматериалов учебного и научного назначения (в настоящее время такая льгота распространяется лишь на книжную продукцию). Снижение цен на учебные материалы позволило бы более широко использовать современные информационные технологии в образовании.

Итоги голосования (в %) по фракциям

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	0	71,9	100	0	0	31,9	17	100
"против"	<b>0</b>	100	28,1	0	100	100	68,9	83	0

**Проект федерального закона «О внесении дополнения в ст. 251 части второй Налогового кодекса РФ» (в части исключения из налоговой базы на прибыль средств, поступающих в образовательные учреждения в качестве безвозмездной помощи, от платной образовательной деятельности, направляемых непосредственно на нужды образовательного процесса, включая оплату труда)**

*Инициаторы – депутаты ГД А.В. Шишлов, В.Н. Иванова, О.Н. Смолин, И.И. Мельников и др.  
Внесен в ГД 18 июля 2002 г.*

В январе 2002 года, после принятия внесенной Правительством второй части Налогового кодекса, прекратили действие налоговые льготы, ранее предусмотренные образовательным законодательством. В результате резко сократились внебюджетные средства, направленные на приобретение оборудования и текущий ремонт, на законные доплаты педагогам.

Очень многие школы, особенно в городах, в условиях хронического недофинансирования зарабатывают деньги самостоятельно, оказывая дополнительные образовательные услуги. Предложенная поправка стимулировала бы школы зарабатывать средства самостоятельно, и кроме того, не искать деньги на уплату налога за средства, полученные в виде безвозмездной помощи.

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования»**

*Инициаторы – депутаты ГД А.В. Шишлов, О.Н. Смолин и др.  
Внесен в ГД 13 сентября 2002 г.*

Законопроектом предусматривается дифференцированная компенсация в размере 5 рублей в день для учащихся указанных учреждений в зависимости от прожиточного уровня семьи.

По предложению Правительства рассмотрение перенесено на период осенней сессии 2003 г.

**Проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»**

*Инициаторы – депутаты ГД А.В. Шишов, О.Н. Смолин и др.  
Внесены в ГД 14 мая 2003 г.*

Законопроекты направлены на создание государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования взамен нормы по функционированию государственной службы как специального аттестационного органа.

**Первое чтение запланировано на сентябрь 2003 г.**

**Проект федерального закона «Об университетах»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»  
И.Ю. Артемьев, А.В. Шишов, Г.А. Явлинский, С.В. Иваненко,  
С.С. Митрохин  
Внесен 26 июля 2003 г.*

Проект федерального закона «Об университетах» направлен на развитие и укрепление системы университетов, функционирующих на основе единства высшего образования и фундаментальных научных исследований, сочетания принципов академической свободы и ответственности.

Актуальность данного закона вызвана тем, что в России отсутствуют условия нормальной деятельности университетов и укрепления их роли в социально-экономическом развитии страны. Вместе с тем именно ведущим российским университетам принадлежит главная заслуга в сохранении преемственности отечественных научных и педагогических школ, в возникновении новых направлений и технологий подготовки специалистов.

В отличие от других ВУЗов в университетах предлагается предусмотреть следующие особенности:

1. Все высшие учебные заведения, которые признаются университетами на основании настоящего закона, являются, по своему статусу, гражданскими некоммерческими организациями, сочетающими в своей деятельности функции образовательного учреждения высшего профессионального образования и научной организации, при этом в отношении университетов устанавливается особый порядок лицензирования и аккредитации.

2. Для развития интеграции науки и образования все научно-педагогические кадры университета обязаны заниматься как преподаванием, так и наукой.

3. В основе системы управления университетом – разделение исполнительной (ректорат) и представительной (ученый совет) властей. Существенно увеличиваются функции университетского самоуправления, в частности, студенческого.

4. Университеты получают право выдавать собственные, признаваемые государством дипломы об окончании.

5. Университеты получают право присваивать академические звания и ученые степени самостоятельно и выдавать собственные (университетские) дипломы и аттестаты профессоров, доцентов, кандидатов и докторов наук.

6. Университеты получают большую автономию по самостоятельному утверждению и реализации образовательных и научных программ.

7. Циклы университетского образования по существу базируются на рекомендациях Европейской Болонской декларации.

8. Университеты получают право на собственный бюджетный процесс, увеличиваются

права университетов по распоряжению государственным имуществом и собственным имуществом университета.

9. В университетах устанавливаются особые организационные гарантии по открытости и доступности всех решений, принимаемых в университете уполномоченными органами и должностными лицами, в том числе в области управления финансами.

### Работа с федеральным бюджетом

В своем **альтернативном бюджете на 2000 г.** «ЯБЛОКО» боролось за увеличение расходов на образование **на 40%** по сравнению с правительственным проектом бюджета.

В **бюджете на 2001 г.** мы предлагали **дополнительно выделить 5 млрд руб.** на развитие образования и нашли на это деньги в бюджете. В результате нашей парламентской работы **в окончательно принятом бюджете на 2001 г. появилось дополнительно 3 млрд руб.**

Несмотря на увеличение абсолютных цифр расходов на образование **в 2002 году** (которое отражает только общее повышение зарплаты бюджетникам), **правительство не выделило средств на стратегические направления развития образования**, от которых напрямую зависят результаты модернизации образования. Поэтому **«ЯБЛОКО» выступило за резкое повышение расходов на приобретение учебного, научно- и учебно-производственного оборудования, закупку литературы и подписку для библиотек, предлагая повысить расходы на 6,7 млрд руб.** Правительство нашло нужным увеличить расходы на 1,7 млрд руб.

### «О федеральном бюджете на 2003 год»

Во втором чтении вследствие отрицательной позиции Правительства и «центристских фракций» не прошла внесенная нами и поддержанная комитетом по бюджету поправка об увеличении финансирования раздела «Образование» на 2 млрд руб. и раздела «Наука» на 0,5 млрд руб. за счет уменьшения расходов на обслуживание государственного долга.

В третьем чтении прошли поправки депутатов фракции по перераспределению средств по разделу 06 «Фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу», в которых решались следующие задачи: увеличение выплат научным работникам за ученые степени кандидатов и докторов наук, увеличение финансирования конкурсных фондов поддержки научных исследований.

### «О федеральном бюджете на 2004 год»

Депутаты фракции внесли предложения об увеличении бюджетных расходов на образование, поскольку сохранение нынешнего уровня зарплаты педагогов и финансирования расходов на развитие материально-технической базы школ и вузов неизбежно приведет к деградации всей системы образования. Средства, прежде всего, надо вкладывать в развитие образования, не ограничиваясь одной только поддержкой.

Фракция подготовила предложения по первоочередным бюджетным приоритетам, имеющим политическое значение. Это — увеличение зарплаты педагогов, увеличение расходов на приобретение учебного оборудования и ремонт общежитий, увеличение расходов на развитие информационной базы образования.

В целом дополнительных средств на образование на 2004 г. требуется около 47 млрд руб., в том числе 27 млрд рублей для перехода сферы образования на отраслевую систему оплаты труда. Единая тарифная сетка себя изжила, но отказ от нее возможен лишь при двукратном увеличении фонда оплаты труда педагогических работников.

## Парламентские слушания, инициированные депутатами фракции «ЯБЛОКО»

1. Парламентские слушания «Двенадцатилетнее образование: социальные и правовые аспекты» 15 июня 2000 года.
2. Проведены парламентские слушания 19 сентября 2000 года по проекту федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан на общее образование».
3. Проведены парламентские слушания 14 ноября 2000 года «О концепции реформирования образования в проекте программы Правительства Российской Федерации».
4. «Содержание стандарта общего образования» 22 октября 2002
5. «Итоги второго года эксперимента по единому государственному экзамену» (декабрь 2002 г.).
6. «О проекте Концепции реформирования системы оплаты труда работников организаций бюджетной сферы (в части образования)» 14 января 2003 г.

## Постановления Государственной Думы, инициируемые депутатами фракции «ЯБЛОКО»

По инициативе наших депутатов И.Ю.Артемяева, В.П.Лукина, А.В. Шишлова 21 июня 2003 года принято постановление ГД «Об обращении Государственной Думы ФС РФ «К Председателю Правительства Российской Федерации М.М. Касьянову о необходимости проведения мероприятий по подписанию Российской Федерацией Болонской декларации 1999 года».

«Декларация о Европейском пространстве для высшего образования» была подписана в июне 1999 года министрами образования 29-ти европейских стран. Среди целей Болонского процесса — повышение качества и конкурентноспособности европейского образования на мировом рынке образовательных услуг, создание такой системы, которая обеспечивает сопоставимость национальных образовательных программ. Из крупных европейских государств лишь Россия, Белоруссия и Украина остались на обочине образовательной интеграции.

Принятие данного постановления открывает путь к участию представителей России в деятельности рабочих органов Болонского процесса и в подготовке к берлинской конференции министров образования европейских стран осенью 2003 года.

Болонский процесс позволяет увеличить мобильность студентов и преподавателей, предоставляя возможность во время обучения менять страну и университет для пополнения своих знаний. Российская высшая школа выгодно отличается фундаментальным характером образовательных программ. Для того чтобы использовать это преимущество и привлекать студентов из других стран, необходимо участвовать в построении общеевропейской системы. Подписание Россией Болонской декларации ускорит решение проблемы взаимного признания дипломов.

«За» проголосовало 357 депутатов при необходимом минимуме в 226 голосов.

## Позиция фракции «ЯБЛОКО» по предложенной Минтрудом концепции реформирования системы оплаты труда бюджетников

Прошло уже почти 2 года после принятия «Концепции модернизации образования», а Правительство пока так и не смогло (или не захотело) улучшить материальное положение учителей. Вместо этого осенью 2002 года Министр труда и социального развития А.П. Починок внес на обсуждение в Правительство проект реформы оплаты труда бюджетников, реализация которого могла бы уменьшить и без того низкие зарплаты учителей.

Смысл этого проекта, в народе названного «концепцией Починка», — в переходе от единой тарифной сетки (ЕТС), по которой сегодня оплачиваются все бюджетники, к отраслевым системам оплаты труда — отдельным для образования, медицины, науки, сферы

культуры. Идея своевременная – ведь ЕТС, придуманная в 1992 году, устарела и не может учитывать специфику каждой отдельной отрасли.

Однако в концепции утверждалось, что определять размер зарплаты бюджетников (и, в частности, учителей) должны не федеральные органы власти, как сейчас, а местные. Единственной федеральной гарантией оставался минимальный размер оплаты труда (МРОТ), то есть сумма в 450 рублей, не имеющая отношения к реальной жизни. Это означает, что в «богатых» регионах платили бы учителям не меньше, чем сейчас, а в остальных регионах их зарплата могла бы ограничиться одним МРОТом.

Кроме того, переход к отраслевой системе оплаты труда не имеет смысла без существенного повышения зарплаты учителям – как минимум в 2 раза – и государственных гарантий такой оплаты.

**Партия «ЯБЛОКО» и Комитет по образованию и науке выступили против такой концепции, считая ее неприемлемой для сферы образования.** По инициативе А.В. Шишлова проект обсуждался на заседании комитета 29 ноября 2002 года и на парламентских слушаниях 14 января 2003 года. Участники парламентских слушаний полностью поддержали нашу позицию.

В результате наших переговоров с вице-премьером правительства, Минтруд обязали учесть позицию Комитета по образованию и науке при доработке проекта концепции. Поскольку существенных изменений не произошло, «ЯБЛОКО», председатель комитета Госдумы по образованию и науке А.В. Шишлов поддержали всероссийскую акцию протеста профсоюзов работников образования и науки против правительственных планов реформы оплаты труда работников бюджетной сферы. В итоге Правительство отложило принятие предложенной концепции.

**Наш следующий шаг – внести закон о системе оплаты труда работников бюджетной сферы и добиваться, чтобы в бюджете на 2004 год были выделены средства на повышение оплаты труда в образовании в 2 раза по сравнению с нынешним уровнем.**

### Работа с другими законопроектами

**Фракцией «ЯБЛОКО», работающей совместно с Министерством образования, продолжается работа над рядом законопроектов:**

- о внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс в части установления налоговых льгот образовательным учреждениям, а также юридическим и физическим лицам, вкладывающим средства в развитие системы образования;
- о нормативном бюджетном финансировании учреждений общего образования и дифференцированного нормативного финансирования учреждений профессионального образования;
- о введении новой профессиональной системы оплаты труда работников образования;
- о развитии государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования;
- о формировании механизмов общественного участия в управлении образованием.

### Трудовое законодательство

**«Трудовой кодекс Российской Федерации» (согласованный вариант)**

*Инициаторы – депутаты ГД*

*Опубликован 31 декабря 2001 г.*

В Думу было внесено семь проектов нового Трудового кодекса Российской Федерации. Один из проектов был внесен членом фракции «ЯБЛОКО», депутатом Государственной Думы первого и второго созывов А.Г. Головым. Так как было понятно, что ни один из них

не пройдет, была создана рабочая группа по выработке согласованного проекта. Представитель фракции «ЯБЛОКО» принимал активное участие в работе комиссии и добился включения в подготовленный проект многих положений, отстаиваемых «ЯБЛОКОМ». Как и ожидалось, в первом чтении был принят согласованный вариант главного трудового закона.

Закон предусматривает наличие только одного коллективного договора в организации. При наличии нескольких представительных органов ими может быть создан единый орган. При отсутствии согласованного решения право на представительство получает наиболее представительный орган.

Предусматривается ответственность за нарушение условий коллективных договоров и соглашений обеих сторон социального партнерства.

Законодательно устанавливается, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума. Порядок и сроки введения размера минимальной заработной платы будут устанавливаться отдельным законом.

Предусматривается возможность приостановления работы в случае задержки выплаты заработной платы более чем на 15 дней.

Устанавливается материальная ответственность работодателя за задержку заработной платы в размере  $1/300$  ставки рефинансирования Центрального Банка Российской Федерации за каждый день просрочки. Депутаты фракции последовательно отстаивали эту норму. Еще в середине 1998 года по инициативе депутатов фракции А.Г.Голова и А.В.Кузнецова в Государственную Думу был внесен проект закона «О денежной компенсации работникам в связи с нарушением сроков выплаты заработной платы или сумм, причитающихся работнику при увольнении». Проект был отклонен Президентом РФ 30.12.1999 года и в дальнейшем снят с рассмотрения.

При невыполнении норм выработки по вине работодателя гарантируется не менее  $2/3$  среднего заработка. При невыполнении норм выработки по причинам, не зависящим от работодателя и работника, гарантируется не менее  $2/3$  тарифной ставки(оклада).

Закон предусматривает возможность заключения срочного трудового договора по большому перечню оснований по инициативе работника или работодателя.

Предусматривается возможность перевода на неполное рабочее время по инициативе работодателя без предупреждения за два месяца в случае возможного массового увольнения работников.

Вводится строжайший запрет на сбор персональных данных о работнике, не учтенных Трудовым законодательством.

Нормальная продолжительность рабочего времени в организациях не может превышать 40 часов в неделю.

Продолжительность еженедельного непрерывного отдыха не может быть менее 42 часов.

Сверхурочные работы не должны превышать 120 часов в год. Они допускаются с согласия работника и с учетом мнения представительного органа работников.

Совместительство оформляется по отдельному трудовому договору и ограничено 16 часами в неделю.

Работа в выходные и праздничные дни допускается с согласия работника при форс-мажоре, а в других случаях — с согласия работника и с учетом мнения представительного органа работников.

Допускается привлечение к сверхурочным работам, работам в выходные дни, направление в командировку женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет с их согласия, при этом они должны быть ознакомлены со своим правом на отказ.

Работникам предоставляется ежегодный основной оплачиваемый отпуск продолжительностью 28 календарных дней. За первый год работы в данной организации — по истечении шести месяцев.

Трудовой договор может быть расторгнут по инициативе работодателя в случае ликвидации организации или по сокращению штата, за уволенным работником должна сохра-



няться его средняя месячная зарплата на период трудоустройства, но не более 2 месяцев со дня увольнения. В случае, когда работник временно нетрудоспособен и находится на больничном или в отпуске, увольнение работника не допускается.

Кодекс содержит вопросы охраны труда, особенности регулирования труда различных категорий работников (женщин и лиц с семейными обязанностями; работников в возрасте до 18 лет; работающих по совместительству; работающих у работодателей — физических лиц; надомников; работников транспорта; педагогических и медицинских работников; работников религиозных организаций; работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; и др.).

Закон предусматривает также защиту трудовых прав работников, разрешение трудовых споров, а также ответственность за нарушение трудового законодательства.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала закон в первую очередь потому, что он вводит материальную ответственность работодателя за задержку зарплаты и фиксирует, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94.1</b>	100	94.4	3.6	97.6	100	76.6	86.2	0.0
"против"	<b>0.0</b>	0.0	0.0	94.0	0.0	0.0	10.6	5.2	97.7

***Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации (с целью устранения имеющихся противоречий и неточностей, исключения возможности неоднозначного толкования правовых норм)»***

*Инициаторы — депутаты ГД А.В. Селиванов, С.И. Неверов, А.К. Исаев, С.Н. Гвоздева, М.В. Емельянов и др.*

*Принят ГД в первом чтении 20 июня 2003 г.*

Введение в действие нового Кодекса стало важным этапом реформирования законодательства о труде в условиях перехода к многоукладной экономике.

Однако Кодекс принимался в непростой обстановке. Его проект стал предметом острой политической борьбы, а порой просто использовался политическими противниками и как повод, и как инструмент взаимного давления. Одним из следствий этого явилось наличие в тексте Кодекса юридико-технических недостатков. Отдельные его положения допускают неоднозначное толкование, некоторые статьи недостаточно согласованы друг с другом. Не всегда последовательно соблюдается единообразие применяемых терминов. Наряду с дублированием отдельных положений в разных частях текста, имеются явные пробелы и т.д.

Вопрос о проблемах совершенствования трудового законодательства был рассмотрен 12 ноября 2002 года на парламентских слушаниях в Государственной Думе. Было принято решение о создании рабочей группы по подготовке единого проекта федерального закона о внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс.

В соответствии с предложениями фракций и депутатских групп в нее были включены представители всех депутатских объединений (от фракции «ЯБЛОКО» в работе принимал участие М.В. Емельянов).

Членами рабочей группы стали также представители сторон Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений (Правительства, общероссийских объединений работодателей и профсоюзов), а также группа экспертов, специалистов в сфере трудового права и практики, представители министерств и ведомств, а также Верховного Суда.

**В ходе подготовки законопроекта рабочей группой были рассмотрены 32 имеющихся**

в Думе проекта федерального закона, предполагающие изменения и дополнения в Трудовой кодекс, а также более восьмисот поправок и предложений, которые были внесены членами рабочей группы. При этом в текст законопроекта включены лишь те предложения, по которым выработаны согласованные мнения всех членов рабочей группы, представителей Правительства, работодателей и профсоюзов. В результате предложены изменения и дополнения в сто тридцать две статьи Трудового кодекса, а также дополнительно предложена одна новая статья («Государственная экспертиза условий труда»).

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>76,5</b>	100	100	0	95,1	100	66	71,7	0
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	10,6	3,8	9,3

### **Федеральный закон «Об объединениях работодателей»**

*Инициаторы – депутаты ГД П.Б. Шелищ, И.Д. Грачев,  
О.Г. Дмитриева, Б.Е. Немцов, М.В. Емельянов и др.  
Опубликован 30 ноября 2002 г.*

Закон носит рамочный характер. Он определяет порядок создания, принципы деятельности объединений работодателей, их права, обязанности и ответственность.

Закон содержит также права, обязанности и ответственность членов объединения работодателей.

Закон дает право работодателям без предварительного разрешения органов государственной власти, органов местного самоуправления на добровольной основе создавать объединения работодателей для представительства законных интересов и защиты прав своих членов в сфере социально-трудовых отношений и связанных с ними экономических отношений с профессиональными союзами и их объединениями, органами государственной власти, органами местного самоуправления.

В законе определена организационно-правовая форма объединения работодателей как некоммерческой организации. Это самостоятельная форма некоммерческой организации.

Объединение работодателей несет ответственность за нарушение или невыполнение заключенных им соглашений.

Общероссийское объединение работодателей создается на добровольной основе общероссийскими отраслевыми (межотраслевыми), региональными (межрегиональными) объединениями работодателей и осуществляет свою деятельность на территории более половины субъектов Российской Федерации.

Уставами общероссийских объединений работодателей может предусматриваться членство в них также работодателей.

Соглашения, заключенные объединением работодателей, обязательны для работодателей, состоящих членами этого объединения на момент заключения соглашения. Прекращение членства в объединении работодателей не освобождает работодателя от выполнения соглашения, заключенного в период его членства. Работодатель, вступивший в объединение в период действия соглашения, обязан выполнять обязательства, предусмотренные этим соглашением.

Объединения работодателей, созданные до вступления в силу данного закона, должны в течение трех лет привести свои учредительные документы в соответствие с ним.

В работе над законопроектом принимал участие депутат фракции «ЯБЛОКО» М.В. Емельянов.

Фракция поддержала закон.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	100	97	0	100	100	80,9	83,3	0
"против"	<b>0</b>	0	0	81,7	0	0	0	0	0

## Заработная плата

**Федеральный закон «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**П.Б. Шелищ, А.В. Шишлов**

*Опубликован 30 октября 2001 г.*

Проект закона разработан директором Института социальной политики Объединения «ЯБЛОКО» А.Г. Головым и внесен депутатами фракции «ЯБЛОКО».

Фракция традиционно разрабатывает законопроекты, касающиеся повышения оплаты труда работников бюджетной сферы (врачей, учителей, работников культуры и др.), считая для себя проблему заработной платы одной из важнейших.

Закон предусматривает повышение тарифной ставки первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы (ЕТС) с 1 января 2001 года до 132 рублей в месяц и с 1 декабря 2001 года – до 450 рублей в месяц.

Вопреки нашим предложениям по требованию Правительства с 1 декабря 2001 года соотношение между тарифными ставками (окладами) 1 и 18 разрядов ЕТС устанавливается в размере 1 к 4,5.

Межразрядные тарифные коэффициенты ЕТС утверждаются Правительством Российской Федерации по согласованию с общероссийскими объединениями работодателей.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	100	55,3	91,9	98,8	83,3	64,4	94,9	93
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

**Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»**

*Инициатор – депутат фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Голов*

*Опубликован 21 июня 2000 г.*

Закон был инициирован членом фракции «ЯБЛОКО», депутатом Государственной Думой первого и второго созывов А.Г. Головым.

Законодательно устанавливается минимальный размер оплаты труда (МРОТ) с 1.06.2000 г. – 132 рубля; с 1.10.2000 г. – 280 рублей; с 1.01.2001 г. – 300 рублей.

МРОТ применяется только для регулирования оплаты труда, а также для определения размеров пособий по временной нетрудоспособности и выплат в возмещение вреда, связанного с исполнением трудовых обязанностей.

Выплата стипендий, пособий и других обязательных социальных выплат производится исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

Исчисление налогов, сборов, штрафов, платежей по гражданско-правовым обязательствам и иных платежей также производится исходя из базовой суммы, равной 100 рублям.

Голосование фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>95,3</b>	87,2	77,4	95,5	100	6,3	44,2	93,5	95,2
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

**Федеральный закон «О внесении дополнения в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» (о повышении минимального размера оплаты труда в 2002 году)**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован – 7 мая 2002 г.*

В соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» МРОТ должен поэтапно повышаться до величины прожиточного минимума. Соотношение между МРОТ и величиной прожиточного минимума на очередной финансовый год устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете.

С 1 мая 2002 года МРОТ увеличивается с 300 рублей до 450 рублей в месяц.

Повышение обеспечит некоторое приближение МРОТ к величине прожиточного минимума трудоспособного населения с 16,7% – в 2001 году до 24,4% – в 2002 году. Однако при таких темпах МРОТ приблизится к величине прожиточного минимума не ранее, чем через 10 лет.

Фракция поддержала закон.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94,1</b>	95,8	87,5	94	96,4	100	93,6	89,5	95,3
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

**Проект федерального закона «О внесении дополнения в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Отклонен Советом Федерации с предложением создать согласительную комиссию 26 июня 2003 г.*

Внесен Правительством Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», в котором устанавливается соотношение между МРОТ и величиной прожиточного минимума.

Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и Трудовым кодексом предусматривается, что МРОТ не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения.

Законопроектом предлагается ввести с 1 октября 2003 года МРОТ в размере 600 рублей в месяц.

Расчетное соотношение между среднегодовой величиной МРОТ и среднегодовым прожиточным минимумом трудоспособного населения в 2003 году при таком повышении МРОТ достигнет лишь 21,6%. Таким образом, на 2003 год предусматривается фактическое снижение соотношения минимального размера оплаты труда и величины прожиточного минимума по сравнению с 2002 годом, которое было установлено на уровне 24,4% .

Для того, чтобы среднегодовое соотношение между МРОТ и величиной прожиточного минимума сохранилось хотя бы на уровне 2002 года, фракция «ЯБЛОКО» предложила

произвести повышение МРОТ до 600 рублей с 1 мая 2003 года. Для этого необходимо 28,6 млрд рублей. Предложение большинством Государственной Думы не было поддержано. В федеральном бюджете 2003 года не смогли изыскать деньги на эти цели.

**Субъекты Российской Федерации могут устанавливать более высокий по сравнению с установленным федеральным законом МРОТ, который будет обеспечиваться за счет бюджета этого субъекта Российской Федерации. Он устанавливается для всех работодателей, действующих и зарегистрированных в данном субъекте Российской Федерации.**

МРОТ может использоваться только для установления оплаты труда.

Фракция поддержала закон.

Совет Федерации 26 июня 2003г. отклонил принятый Государственной Думой 6 июня 2003 г. законопроект с предложением создать согласительную комиссию.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	<b>ОВР</b>	<b>СПС</b>	<b>КПРФ</b>	<b>Един- ство</b>	<b>ЛДПР</b>	<b>Рег. Рос.</b>	<b>Нар. деп.</b>	<b>Агр. груп.</b>
"за"	<b>100</b>	94.4	87.5	95.2	97.6	100	91.5	100	95.3
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

## Социальная защита

### Защита интересов детей

**Проект закона «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в части увеличения размера ежемесячного пособия на ребенка)**

*Инициаторы – депутаты ГД М.М. Задорнов, С.В. Иваненко и др.  
Внесен в ГД 2 апреля 2003 г.*

Разработка законопроекта обусловлена тем, что в течение более чем двух последних лет размер ежемесячного пособия на ребенка не изменялся и составляет 70 рублей. В то же время цены на все товары и услуги за этот период времени значительно выросли. На этом фоне размер детского пособия стал вызывающе мизерным.

Тем более, что данный вид пособия выплачивается только тем семьям, чей среднедушевой доход не превышает величину прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

Законопроектом предусматривается увеличение, начиная с 1 января 2004 г., размера ежемесячного пособия на ребенка с 70 до 300 рублей. Также предлагается увеличить с 50 до 100 процентов размер ежемесячного пособия, выплачиваемого на детей военнослужащих, проходящих службу по призыву.

В действующей редакции Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» есть норма, увеличивающая размер пособия на 100% на детей одиноких матерей, поэтому супруга призванного на срочную службу отца ребенка, становясь фактически одинокой матерью, вправе рассчитывать на получения детского пособия в двойном размере.

Положения, содержащиеся в предлагаемом законопроекте, направлены на повышение социальной защиты будущего России – ее подрастающего поколения.

**Проект федерального закона «О внесении дополнений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (по установлению единовременного пособия на ребенка к началу учебного года)**

*Инициаторы — депутаты ГД С.А. Попов, Т.В. Плетнева  
Внесен в ГД 17 мая 2003 г.*

В настоящее время остро стоит проблема защиты детства. С каждым годом в семьях испытывают все большие финансовые затруднения в период подготовки детей к началу учебного года. Увеличивается число случаев, когда дети не обеспечены элементарными школьно-письменными принадлежностями.

Законопроект предусматривает установление с 1 января 2004 года единовременного пособия к началу учебного года на ребенка, обучающегося в общеобразовательном учреждении, из семьи с низкими доходами, размер среднедушевого дохода в которой не превышает величины прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации.

Необходимость выделения пособия вызвана усугубляющимся бедственным положением многих слоев населения, некоторые из которых находятся на грани выживания. В 700 тысячах семей, имеющих несовершеннолетних детей, один из родителей — безработный, а в 60 тысячах семей безработными являются оба родителя; 70 тысяч безработных семей имеют трех и более детей. По состоянию на январь 2002 года свыше 347 тысяч детей воспитываются в семьях граждан под опекой. Опекунами, в основном, являются бабушки и дедушки этих детей, которые сами имеют размер дохода ниже прожиточного минимума в субъекте РФ.

Законопроект носит адресный характер и направлен на защиту интересов детей и подростков из малообеспеченных семей.

**Запрос в Конституционный Суд о несоответствии размера выплачиваемых пособий Конституции РФ**

Для проведения в жизнь своей социальной политики «ЯБЛОКО» активно использует практику депутатских запросов в Конституционный Суд Российской Федерации. Признание Конституционным Судом определенных норм права не соответствующими Конституции Российской Федерации означает необходимость их изменения законодателем с целью приведения в соответствие с Конституцией, в частности с ее положениями о России как социальном государстве.

6 июня 2003 года по инициативе депутатов фракции «ЯБЛОКО» был направлен запрос, подписанный 116 депутатами, в Конституционный Суд РФ о соответствии Конституции Российской Федерации отдельных положений Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» от 19 мая 1995 года № 81-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 24.11.1995 № 184-ФЗ, от 18.06.1996 № 76-ФЗ, от 24.11.1996 № 130-ФЗ, от 30.12.1996 № 162-ФЗ, от 21.07.1998 № 117-ФЗ, от 29.07.1998 № 134-ФЗ, от 17.07.1999 № 171-ФЗ, от 10.07.2000 № 93-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 30.05.2001 № 66-ФЗ, от 30.05.2001 № 67-ФЗ, от 28.12.2001 № 181-ФЗ, от 25.07.2002 № 116-ФЗ).

Группа депутатов потребовала признать не соответствующими Конституции Российской Федерации установленные названным Федеральным законом размеры пособий:

- по беременности и родам 300 рублей — женщинам, уволенным в связи с ликвидацией предприятий, учреждений и организаций, в течение двенадцати месяцев, предшествовавших дню признания их в установленном порядке безработными (статья 8 Закона в ред. Федеральных законов от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 28.12.2001 № 181-ФЗ);

- по беременности и родам стипендии — женщинам, обучающимся с отрывом от производства в образовательных учреждениях начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования и учреждениях послевузовского профессионального образования (статья 8 Закона);

■ ежемесячного пособия на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет — 500 рублей, независимо от числа детей, за которыми осуществляется уход (статья 15 Закона в ред. Федеральных законов от 24.11.1995 № 184-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ, от 28.12.2001 № 181-ФЗ);

■ ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет — 70 рублей (на учащегося общеобразовательного учреждения — до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста восемнадцати лет) (статья 17 Закона в ред. Федеральных законов от 29.07.1998 № 134-ФЗ, от 07.08.2000 № 122-ФЗ).

Согласно официальным данным, прожиточный минимум населения России в III квартале 2002 года составил 1817 рублей на одного человека в месяц, при этом — для трудоспособного человека — 1980 рублей на человека, для детей — 1799 рублей на человека.

Установленные обжалуемым Федеральным законом выплаты составляют 300 рублей, 500 рублей, 70 рублей, стипендию, то есть не обеспечивают в необходимых случаях даже прожиточный минимум социально незащищенного ребенка.

По мнению группы депутатов, установленные Законом размеры пособий не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее преамбуле, статьям 2, 7, 15, 17, 18, 38 (часть 1), 39 (часть 1), 55, а также Конвенции о правах ребенка, ее преамбуле (абзацы 1, 3, 4, 5, 11), статьям 2 (пункт 1), 3 (пункты 1,2), 6, 27 (пункты 1, 3).

В запросе последовательно изложена позиция депутатов, их аргументы и вывод — требование признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7, 15, 17, 18, 38 (часть 1), 39 (часть 1), 55 названные выше размеры пособий, установленные статьями 8, 15, 17 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» (в действующей редакции).

Представлять позицию группы депутатов в Конституционном суде уполномочен депутат Государственной Думы от фракции «ЯБЛОКО» Сергей Алексеевич Попов.

Подготовлен к внесению в Конституционный Суд РФ запрос от группы депутатов Государственной Думы о соответствии Федерального закона от 24.12.2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» (с последующими изменениями и дополнениями) Конституции Российской Федерации. Вопрос поставлен о том, что федеральный бюджет принят без учета конституционного права детей-сирот на жилище: финансовых средств на реализацию этого права в 2003 году законом не предусмотрено ни по программе «Дети России», ни по программе «Жилище», ни по иным статьям бюджета. В результате после выхода из детских домов сироты оказываются бездомными, что нарушает их конституционные права на жилище и на жизнь.

## Пенсионное обеспечение

### Реформа пенсионной системы

#### **Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»**

*Инициатор — Правительство РФ*

*Опубликован 13 июля 2002 г.*

Законопроект, внесенный Правительством РФ, направлен на развитие положений об обязательном пенсионном страховании, закрепленном в уже вступившем в действие пакете законов на эту тему («Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). В соответствии с действующими законами, государство в лице Пенсионного Фонда РФ получило право осуществлять накопление средств для выплаты накопительных пенсий будущим пенсионерам (женщинам с 1957 года рождения и мужчинам с 1966 года рождения). Инвестирование средств Пенсионного Фонда РФ, уплаченных

в составе пенсионных взносов за указанные категории граждан, и составляет экономическое содержание накопления средств для выплаты пенсий.

По инициативе депутатов – членов фракции «ЯБЛОКО» в Постановление Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении были внесены поправки, реализация которых во втором чтении должна была привести к кардинальному изменению закона. Суть поправок в следующем:

- средства пенсионных накоплений, которые аккумулируются Пенсионным Фондом РФ за счет взносов работодателей и инвестирования средств, должны принадлежать застрахованным гражданам – будущим получателям пенсий, а не государству; в противном случае права пенсионеров на получение накопительных пенсий будут иллюзорными и государство переложит на них свои ошибки в инвестировании средств;

- Пенсионному Фонду РФ будет разрешено распоряжаться средствами накопительной части пенсии только при условии наделения гражданина правом выбора между Пенсионным Фондом РФ и негосударственными пенсионными фондами для заключения договора обязательного пенсионного страхования;

- отбор управляющих компаний для управления активами Пенсионного Фонда РФ и активами негосударственных пенсионных фондов в части средств, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, должен осуществляться не на основе эпизодических конкурсов с непонятной процедурой отбора, а на основе лицензирования таких компаний и их свободного подключения к инвестированию средств по системе постоянно действующего публичного предложения услуг по управлению активами для пенсионных фондов и застрахованных граждан.

Профильный по данному законопроекту Комитет по кредитным организациям и финансовому рынку проигнорировал ключевые положения Постановления о принятии законопроекта в первом чтении.

Депутат от фракции «ЯБЛОКО» А.Ю. Михайлов внес во втором чтении законопроект более 60 поправок, развивающих Постановление о принятии законопроекта в первом чтении. Большинство из них было отклонено.

Поскольку законопроект закрепил монопольное положение Пенсионного Фонда РФ на рынке пенсионных сбережений, лишил граждан возможности выбора организации для накопления пенсии и возможности передать накопленные средства по наследству, заменил конкурентные рыночные процедуры инвестирования на бюрократические, фракция «ЯБЛОКО» не поддержала данный проект закона.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	98	37,5	0	98,8	100	78,7	94,6	0
"против"	<b>64,7</b>	0	3,1	74,4	0	0	4,3	1,8	69,8

**Проект федерального закона «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Принят ГД в первом чтении 25 октября 2001 г.*

Законопроектом определяется правовой статус, основные задачи, организационная структура, компетенция и процедура деятельности органов Пенсионного фонда Российской Федерации, а также источники формирования средств государственного пенсионного обеспечения (страхования) и направления их целевого расходования. Однако указанным законопроектом не регламентируются вопросы собственно управления средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования).



Законопроект предусматривает расширение задач Фонда, которому наряду с полномочиями по управления средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования), являющимися федеральной собственностью, передаются функции по назначению, перерасчету и выплате государственных пенсий, включая организацию их доставки и пересылки.

Пенсионный фонд Российской Федерации из финансово-кредитного учреждения преобразуется в некоммерческую организацию, создаваемую Российской Федерацией в целях государственного пенсионного обеспечения (страхования). Причем, если Пенсионный фонд Российской Федерации будет иметь организационно-правовую форму — государственный фонд, учреждаемый Российской Федерацией (новая форма некоммерческой организации), то его территориальные органы, включая региональные отделения, будут иметь статус учреждения. В свою очередь Пенсионный фонд Российской Федерации и его территориальные органы составляют единую систему органов управления средствами государственного обеспечения (страхования).

С учетом предполагаемых преобразований важнейшие функции государства — управление государственной собственностью и реализация прав граждан в области социального обеспечения передаются структуре, которая не будет являться государственным органом.

Изменение организационно-правовой формы Пенсионного фонда влечет и изменения в обязательственных отношениях в соответствии с гражданским законодательством. В частности законопроектом предусматривается, что государство (учредитель фонда) не отвечает по обязательствам созданного им фонда, а фонд в свою очередь не отвечает по обязательствам государства (учредителя). Таким образом, неясно, кто несет ответственность по обязательствам, вытекающим из отношений по государственному пенсионному обеспечению (страхованию). Данный важный вопрос должен быть урегулирован непосредственно законопроектом, что не предусмотрено.

В законопроекте не отражено правовое основание передачи функции управления средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования), являющимися федеральной собственностью, и иным имуществом государства (оперативное управление, договор доверительного управления либо иное).

Устанавливается новая задача участия Фонда в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан, что сужает возможности финансирования основной задачи Фонда — выплаты пенсий.

Законопроектом предусматриваются полномочия правления Фонда издавать в пределах своей компетенции акты по вопросам, относящимся к деятельности Фонда, причем эти акты могут носить нормативный характер.

Законопроект содержит принцип формирования правления Фонда, исключаящий представительство Парламента Российской Федерации, объединений работодателей, профсоюзов и граждан, создает условия абсолютной неподконтрольности деятельности Фонда.

На обсуждение палаты был вынесен также альтернативный законопроект, подготовленный Институтом социальной политики Объединения «ЯБЛОКО» и внесенный депутатом фракции «ЯБЛОКО» С.В. Иваненко.

Принципиальное отличие этого законопроекта от внесенного Президентом, заключается в том, что Пенсионный фонд РФ предлагается реорганизовать в некоммерческую организацию в статусе государственного учреждения с филиалами в субъектах РФ для осуществления оперативного управления средствами государственного обеспечения (страхования), которые являются государственной собственностью. Если Пенсионный фонд как учреждение окажется неспособным выполнить свои обязательства перед пенсионерами, государство как собственник будет отвечать перед ними всем своим имуществом.

Назначение, перерасчет и выплата пенсий сохраняется за органами социального обеспечения субъектов Федерации.

Альтернативным законопроектом предусматривалось также формирование состава правления Пенсионного фонда на паритетных началах — представители профессиональных союзов, российских объединений работодателей, а также представители Правительства РФ, Банка России, Федерального Собрания и должностные лица фонда.

По итогам рейтингового голосования (235 против 221) был принят президентский вариант законопроекта.

Итоги голосования фракций (в %) по проекту «ЯБЛОКА»

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94,1</b>	0	97,4	96,5	24,1	0	42,2	1,7	95,3
"против"	<b>0</b>	13,3	0	0	73,5	0	4,4	0	2,3

Итоги голосования фракций (в %) по проекту Президента

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>5,9</b>	93,3	28,9	2,4	100	100	42,2	93,3	2,3
"против"	<b>94,1</b>	0	42,1	92,9	0	0	15,6	1,7	90,7

**Проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации».**

*Внесен – Президентом РФ*

*Принят ГД в первом чтении 25.10.2001г.*

Законопроект предусматривает внесение изменений:

- в Закон Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» в связи с передачей органам Пенсионного фонда РФ функций по назначению и выплате пенсий;
- в Бюджетный кодекс Российской Федерации в связи с тем, что Пенсионный Фонд и его территориальные органы выводятся из-под управления органами государственной власти;
- в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в связи с изменением организационно-правовой формы Пенсионного фонда Российской Федерации и его территориальных органов.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	97,8	42,1	1,2	100	100	20	91,7	2,3
"против"	<b>94,1</b>	0	28,9	95,3	0	0	24,4	1,7	97,7

**Проект федерального закона «О внесении дополнения в статью 18 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

*И.Ю. Артемьев, М.В. Емельянов,*

*С.В. Иваненко, С.С. Митрохин.*

*Отклонен ГД в первом чтении 18 апреля 2003 г.*

Законопроект внесен депутатами фракции «ЯБЛОКО». В законопроекте предлагается обязать Пенсионный фонд Российской Федерации предоставлять пенсионеру по его требованию решение об установлении ему пенсии или решение об отказе в установлении ему пенсии, а также решение об удержаниях из пенсии в письменном виде.

Законопроект не был принят Государственной Думой, за него проголосовало только 145 депутатов.

Однако Министерство труда и социального развития Российской Федерации и Пенсионный фонд подготовили проект совместного Постановления «О внесении дополнений в Правила обращения за пенсией, назначения пенсии и перерасчета размера пенсии, перехода с одной пенсии на другую в соответствии с федеральными законами «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации». В нем урегулированы затронутые законопроектом проблемы.

### **Запрос депутатов фракции в Конституционный Суд по вопросам пенсионного законодательства**

Поскольку неоднократные попытки депутатов внести коррективы в пенсионное законодательство, привлечь внимание к ухудшению нынешними его нормами положения многих категорий пенсионеров по сравнению с ранее действовавшими нормами не привели к принятию соответствующих изменений, депутаты фракции «ЯБЛОКО», в частности С.А. Попов и И.Ю. Артемьев, подготовили запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о соответствии Конституции РФ отдельных положений Федеральных законов от 17.12.2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и от 15.12.2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Запрос подписали 115 депутатов Государственной Думы и 11 июля 2003 года он был направлен в Конституционный Суд РФ.

Группа депутатов считает не соответствующими Конституции РФ, ее статьям 1 (пункт 1), 7, 19, 39, 55:

- гарантированный государством размер пенсии, установленный Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»,
- условия расчета, индексации и выплаты трудовых пенсий, ограничительные коэффициенты для определения их размера, установленные главой IV и статьей 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»,
- отмену или умаление ранее установленных пенсионных прав граждан.

По мнению группы депутатов, под понятие государственной пенсии, упоминаемой в статьях 7 и 39 Конституции, подпадает лишь базовая часть трудовой пенсии, поскольку выплата только этой части трудовой пенсии гарантируется государством согласно статьям 6, 14, 15, 16 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Эта, гарантированная средствами бюджета, часть трудовой пенсии не соответствует прожиточному минимуму и не способна обеспечить не только достойное существование пенсионера (статья 7 Конституции), но и его право на жизнь (статья 20 Конституции).

Условия расчета, индексации и выплаты трудовых пенсий, ограничительные коэффициенты для определения их размера ведут к дискриминации пенсионных прав значительного числа российских граждан. Вне зависимости от меры и качества труда верхний предел трудовой пенсии определен для застрахованного лица по состоянию на 1 января 2002 года в сумме 1504 рубля (без учета районных коэффициентов). Несмотря на то, что пункт 4 статьи 29 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» гарантирует сохранение прежнего размера пенсии, если он больше полученного в результате указанных в законе расчетов, полученная в результате расчетов величина пенсии важна для последующего вычисления расчетного пенсионного капитала, то есть общего размера выплаты, на получение которой (в виде страховой части трудовой пенсии) может рассчитывать пенсионер за весь пенсионный период своей жизни. Если эта сумма исчерпана, пенсионер теряет право на дальнейшее получение страховой части трудовой пенсии и ему будет выплачиваться лишь базовая часть трудовой пенсии.

Таким образом, максимальная величина пенсии, назначенной до 1 января 2002 г., ограничена суммой 1504 руб., тогда как при более позднем назначении пенсии таковой предел не устанавливается. Страховая часть трудовой пенсии при равном расчетном пенсионном капитале у тех граждан, которым пенсия будет устанавливаться в 2003 году и позднее,



## РАЗДЕЛ 3. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### Бюджеты Российской Федерации

Политическая оценка фракцией «ЯБЛОКО» проектов федерального бюджета основана на признании следующих приоритетов:

- проект бюджета на финансовый год должен быть политическим документом, т.е. решать как минимум 1–2 первоочередные общественно-значимые проблемы, имеющие общенациональный масштаб;
- проект бюджета должен базироваться на системе налогообложения, стимулирующей экономический рост и переносящей основное налоговое бремя на лиц, эксплуатирующих рентные источники дохода, т.е. на недропользователей и на предприятия-монополисты;
- проект бюджета должен учитывать программные приоритеты Объединения «ЯБЛОКО».

#### Федеральный бюджет 2001 г.

##### **Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2001 г.»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 28 декабря 2000 г.*

Структура законопроекта о федеральном бюджете сложна: наряду с текстом проекта закона, он включает еще не менее 17 объемных приложений (таких, как прогноз развития страны, предварительные итоги развития за год предшествующий, проект федеральной адресной инвестиционной программы и многие другие).

Правительство внесло проект закона о бюджете на 2001 год 26 августа 2000 года. Уже 15 сентября фракция «ЯБЛОКО» выступила со своим альтернативным проектом закона о бюджете страны на 2001 год.

Позиция фракции «ЯБЛОКО» сыграла критически важную роль в одобрении проекта бюджета в первом чтении. Оценка проекта бюджета фракцией «ЯБЛОКО» основана на признании следующих обстоятельств:

- Правительство при подготовке бюджета использовало предложения «ЯБЛОКА» по налоговой политике, сформулированные в «Альтернативном бюджете на 2000 год»;
- концепция бездефицитного бюджета, предлагаемая объединением «ЯБЛОКО», реализована в правительственном варианте бюджета;
- в корректировке нуждаются расчеты Правительства по собираемости налоговых и неналоговых доходов бюджета, поскольку Правительство занизило эти показатели;
- федеральный бюджет с высокой долей вероятности будет исполнен со значительным первичным профицитом; в проекте бюджета должны быть определены направления использования дополнительных доходов бюджета;
- направления использования средств федерального бюджета должны быть пересмотрены с целью реализации важнейшей политической задачи – провести глубокую реформу вооруженных сил, перевести армию на контрактную основу и отказаться от военного призыва за счет перераспределения расходов бюджета, повышения собираемости налоговых и неналоговых доходов бюджета, а также за счет дополнительных доходов.

Расчеты и структурные меры, предложенные в «Альтернативном бюджете на 2001 год», убедили представителей Правительства, что бюджет 2001 года будет исполнен с дополнительными налоговыми и неналоговыми доходами. По инициативе депутатов от «ЯБЛОКА» Правительство также согласилось изменить изначально предложенную пропорцию распределения налога на добавленную стоимость (НДС) между центром и субъектами федерации:

от полной консолидации НДС в федеральном бюджете Правительство согласилось перейти к иной пропорции: федеральный центр получает 85% данного вида налоговых доходов, оставляя 15% НДС в бюджетах субъектов федерации. В пользу регионов был перераспределен и подоходный налог: если в первоначальном проекте закона планировалось оставлять в субъектах федерации 84% налога, то в окончательной редакции проекта бюджета доля регионов (и муниципальных образований) повышена до 99%.

За проект бюджета в первом чтении отдали свои голоса 232 депутата. Принятие законопроекта стало возможно благодаря голосам 13 депутатов – членов фракции. Детальный анализ предложений «ЯБЛОКА» и их реализации в правительственном варианте бюджета приводятся ниже.

### **Предложения фракции «ЯБЛОКО», реализованные в проекте федерального бюджета на 2001 год, представленном Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думе**

<b>Предложения объединения «ЯБЛОКО» к бюджету на 2000 год</b>	<b>Проведенные Правительством РФ изменения в 2001 году</b>
1) установление единой ставки подоходного налога в размере 10%;	1) установление единой ставки подоходного налога в размере 13%;
2) уменьшение ставки налога на прибыль до 20%;	2) увеличение ставки налога на прибыль до 35% (с учетом муниципального налога на доходы);
3) отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы;	3) отмена налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы;
4) отмена целевого сбора с граждан и предприятий, учреждений и организаций на содержание милиции, на благоустройство территорий, содержание общеобразовательных учреждений и на другие аналогичные цели;	4) отмена целевого сбора с граждан и предприятий, учреждений и организаций на содержание милиции, на благоустройство территорий, содержание общеобразовательных учреждений и на другие аналогичные цели;
5) отмена налога на приобретение транспортных средств;	5) отмена налога на приобретение транспортных средств;
6) увеличение ставки налога на реализацию горюче-смазочных материалов с 25% до 40% по бензину повышенного качества;	6) увеличение ставок акциза на бензин;
7) увеличение ставки налога с владельцев транспортных средств по легковым автомобилям с мощностью двигателя более 110 л.с. в 8 раз - с 1руб.30коп. за 1 л.с. до 10руб.40 коп.;	7) резкое увеличение ставок налога с владельцев транспортных средств;
8) постепенная отмена в течение 2000-2002 годов налога на пользователей автомобильных дорог;	8) постепенная отмена в течение 2001-2002 годов налога на пользователей автомобильных дорог;
9) введение единого социального налога с регрессивной шкалой;	9) введение единого социального налога с регрессивной шкалой;

Предложения объединения «ЯБЛОКО» к бюджету на 2000 год	Проведенные Правительством РФ изменения в 2001 году
<p>10) Вычеты из налогооблагаемой базы по подоходному налогу на следующие цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ здравоохранение и санаторно-курортное обслуживание (в нашей стране);</li> <li>■ образование как самого налогоплательщика, так и находящихся на его содержании иждивенцев (в образовательных учреждениях, расположенных на территории России и имеющих соответствующую лицензию);</li> <li>■ покупку, строительство и ремонт жилья (включая дачное хозяйство);</li> <li>■ помощь родителям-пенсионерам; добровольное пенсионное страхование;</li> <li>■ на благотворительные цели, перечисляемые организациям культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения и спорта, полностью или частично финансируемым из бюджета и др.</li> </ul>	<p>10) Вычеты из налогооблагаемой базы по подоходному налогу на следующие цели:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ медицинское обслуживание с установлением предельного размера вычета;</li> <li>■ образование как самого налогоплательщика, так и находящихся на его содержании иждивенцев (в образовательных учреждениях, расположенных на территории России и имеющих соответствующую лицензию), определены предельные размеры вычетов;</li> <li>■ покупку, строительство и ремонт жилья (включая дачное хозяйство), определены предельные размеры имущественного налогового вычета;</li> <li>■ помощь родителям-пенсионерам; добровольное пенсионное страхование;</li> <li>■ на благотворительные цели, перечисляемые организациям науки, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, физкультурно-спортивным организациям, образовательным и дошкольным учреждениям, полностью или частично финансируемым из бюджета в размере фактически произведенных расходов, но не более 25% суммы дохода, полученного в налоговом периоде;</li> </ul>
<p>11) Укрепление таможенных границ, особенно со странами СНГ.</p>	<p>11) Изменение порядка уплаты НДС по внешнеторговым операциям.</p>

## Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	ЯБЛОКО	ОВР	СПС	КПРФ	Единство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>68,4</b>	2,2	93,5	2,3	100	100	52,3	90,3	0
"против"	<b>15,8</b>	97,8	0	93,1	0	0	27,3	3,2	100

Второе чтение посвящено рассмотрению расходов бюджета по разделам функциональной классификации расходов, т.е. депутаты должны определить размер расходов на выполнение каждой из функций государства (оборона, образование, здравоохранение и иные разделы, определенные законом «О бюджетной классификации РФ»). Большинство предложений депутатов фракции «ЯБЛОКО» были учтены в поправках, принятых к тексту законопроекта. «ЯБЛОКО» поддержало принятие проекта бюджета на 2001 год.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в ФЗ  
«О федеральном бюджете на 2001 год»***Инициаторы – депутаты ГД**Опубликован 27 марта 2001 г.*

Законопроект был внесен членами фракции «Единство» и «сочувствующими» Правительству депутатами по согласованию с последним. Проект закона устраняет несовершенство закона о федеральном бюджете на 2001 год, которое явилось следствием ошибки правительственного прогноза графика выплат по внешнему долгу России и графика внешних государственных заимствований.

Фракция «ЯБЛОКО» еще на стадии обсуждения в Госдуме бюджета—2001 указывала Правительству, что оно излишне оптимистично оценивает перспективу реструктуризации российского долга Парижскому клубу кредиторов. Политическая позиция фракции при голосовании по проекту закона основана на признании необходимости уплачивать внешние долги страны и минимизировать заимствования в будущем. Именно эти несложные положения были доведены до Правительства РФ на стадии обсуждения бюджета—2001 на осенней сессии Госдумы. В то время Правительство было не готово внести требуемые изменения в бюджет. По существу рассматриваемый законопроект лишь приводит в соответствие обязательства Правительства с реалистичным прогнозом выплат и заимствований России на внешнем рынке.

Закон о бюджете предусматривал расходы на обслуживание и погашение задолженности бывшего СССР Парижскому клубу кредиторов в размере 1 305,8 млн долларов США, что было ниже оригинального графика платежей на 2 424,2 млн долларов США, однако соответствовало намерениям Правительства РФ согласовать новый график платежей клубу на 2001 год. Не получилось. Более того, международные финансовые организации и правительства иностранных государств не подтвердили предоставление Российской Федерации в 2001 году 3 675 млн долларов США, уже заложенных в закон о бюджете. Образовавшийся кассовый разрыв в сумме 182 млрд 950 млн рублей инициаторы законопроекта предложили покрыть за счет пересмотра распределения дополнительных доходов бюджета.

Законопроект признает необходимость в первоочередном порядке провести выплаты по внешним долгам РФ, а оставшиеся после выплат дополнительные доходы в пропорции 50/50 поделить между выплатами внешнего долга страны и иными расходами, указанными в 120 статье бюджета. Таким образом, из «первых» дополнительных 124 млрд рублей на выплату внешнего долга будет направлено 62 млрд рублей, 27 млрд — на увеличение заработной платы работников бюджетной сферы и денежного довольствия военнослужащих, денежного содержания федеральных судей и работников органов прокуратуры, а также на оказание финансовой помощи отдельным субъектам федерации.

Оставшиеся 35 млрд рублей направлены на финансирование расходов, предусмотренных в 120-й статье закона о бюджете, пропорциях, утвержденных в ст. 120 на все разделы бюджета в соответствии с функциональной классификацией расходов бюджета. В частности, на национальную оборону — 19,4% (6,8 млрд рублей), на финансовую помощь бюджетам других уровней — 28,6% (10 млрд рублей), на промышленность, энергетику и строительство — 14,2% (4,98 млрд рублей).

Законопроект разрешает Правительству привлечь новые источники финансирования бюджета, не указанные в законе о бюджете: реализовать дополнительно государственного имущества на сумму 15 млрд рублей (если будет принята программа приватизации в виде федерального закона), заимствовать на внутреннем рынке 30 млрд рублей, а также использовать остатки на счетах казначейства по состоянию на 01.01. 2001 года (т.е. фактически — доходы предыдущего года) на цели выполнения закона о бюджете на 2001 год.

Фракция поддержала проект закона.



Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>84,2</b>	97,8	100	0	96,4	100	77,8	98,4	0
"против"	<b>5,3</b>	0	0	0	0	0	8,9	0	0

**Федеральный бюджет 2002 г.****«Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год»***Инициатор – Правительство РФ**Опубликован 31 декабря 2001 г.*

Проект закона о федеральном бюджете на 2002 год стал предметом пристального анализа депутатов – членов фракции и специалистов из аппарата фракции. Рабочими группами фракции при подготовке яблочного альтернативного проекта бюджета на 2002 год были проведены расчеты основных макроэкономических показателей бюджета, которые были переданы Правительству РФ. Реакция Правительства на предложения «ЯБЛОКА» отражена в следующих таблицах.

**Макроэкономические показатели проекта федерального бюджета на 2002 год: предложения «ЯБЛОКА» и реакция Правительства РФ**

	<b>Правительственный вариант проекта бюджета–2002, внесенный в Госдуму 24 августа 2001 г.</b>	<b>Предложения Объединения «ЯБЛОКО», переданные в Правительство РФ 15 сентября 2001 г.</b>	<b>Правительственный вариант проекта бюджета–2002 после корректировки 25 сентября 2001 г.</b>
ВВП	10 600 000 млн руб.	10 880 000 млн руб.	10 950 000 млн руб.
Прирост ВВП	4,3%	3,9%	4,3%
Инфляция	111–113%	115%	111–113%
Доходы федерального бюджета–2002	1 998 400 млн руб.	2 137 688 млн руб.	2 125 718,2 млн руб.
Расходы федерального бюджета–2002	1 871 900 млн руб.	2 011 188 млн руб.	1 947 386,3 млн руб.
Профицит	126 500 млн руб.	126 500 млн руб.	178 331,9 млн руб.

**Дополнительные доходы бюджета в правительственном варианте  
и в варианте Объединения «ЯБЛОКО» (млрд рублей)**

№	Наименование	Предложения Объединения «ЯБЛОКО» по изменению сбора налоговых доходов в федеральный бюджет, переданные в Правительство РФ 15 сентября 2001 г.	Корректировки по изменению сбора налоговых доходов в федеральный бюджет, одобренные Правительством РФ на заседании 25 сентября 2002 г.
1.	Налог на прибыль	+ 21,4	+ 16,1
2.	НДС по товарам (работам и услугам), производимым на территории РФ	+ 37,7	+ 61,1
3.	Акцизы на природный газ	+ 18,0	+ 10,55
4.	Вывозные таможенные пошлины	+ 32,5	+ 8,24
5.	Дивиденды по акциям, принадлежащим государству	+ 2,7	+ 2,65
6.	Доходы от сдачи в аренду имущества	+ 0,9	0,0
7.	Прочие поступления от имущества, находящегося в государственной собственности или от деятельности государственных организаций	+ 1,9	+ 2,2
8.	Доходы от деятельности государственного совместного предприятия «Вьетсовпетро»	+ 1,7	0,0
9.	Налоги на прибыль, налоги на товары и услуги, налоги на совокупный доход	+ 22,5	+ 2,77
	Единый социальный налог в части, зачисляемой в федеральный бюджет	0,0	+ 23,7
	<b>Итого дополнительные доходы</b>	<b>+ 139,3</b>	<b>+127,3</b>
	Дополнительные доходы, предложенные Объединением «ЯБЛОКО», неучтенные в новом правительственном варианте бюджета—2002	+ 35,69	

В прошлом году в проекте бюджета на 2001 год «ЯБЛОКО» нашло более 3 млрд долларов США неучтенных дополнительных доходов. Правительство РФ признало дополнительные доходы, обоснованные Объединением «ЯБЛОКО», на сумму 1 млрд долларов США.

В этом году Правительство РФ уже признало обоснованными более 100 млрд рублей дополнительных доходов, «найденных» Объединением «ЯБЛОКО».

С учетом корректировки проекта бюджета Правительством РФ, фракция приняла решение поддержать законопроект в первом чтении.

#### Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	<b>ОВР</b>	<b>СПС</b>	<b>КПРФ</b>	<b>Един-ство</b>	<b>ЛДПР</b>	<b>Рег. Рос.</b>	<b>Нар. деп.</b>	<b>Агр. групп.</b>
"за"	<b>72,2</b>	97,7	55,3	3,5	94	0	86,7	95	2,3
"против"	<b>11,1</b>	0	15,8	83,5	0	0	8,9	0	93

Ко второму чтению проекта закона о бюджете на 2002 год депутатами фракции был подготовлен ряд поправок, существенно модифицирующих распределение расходов по разделам бюджета. Исходя из принципов и расчетов альтернативного проекта бюджета, депутаты фракции добивались увеличения расходов по разделу «Национальная оборона» в целях отказа от военного призыва и перехода на контрактную армию, увеличения расходов по разделу «Образование» для расширения финансирования сельских школ, приобретение дополнительного учебного и учебно-производственного оборудования, литературы и подписки библиотек на периодические издания, а также увеличения расходов по разделу «Фундаментальные исследования и содействие НТП».

Ко дню рассмотрение проекта закона о бюджете во втором чтении общая ситуация с учетом требований депутатов – членов фракции «ЯБЛОКО» выглядела следующим образом:

<b>"ЯБЛОКО"</b>	<b>Правительство</b>
<b>1. МАКРОПОКАЗАТЕЛИ</b>	
Очень близки	
<b>2. Профицит</b>	
Позиции очень близки (179 млрд.)	
<b>3. База доходов и расходов</b>	
Позиции очень близки	
<b>4. Наличие сценарных условий при падении цен на нефть до 17-18 \$/бар.</b>	
Имеются	
<b>5. Военная реформа и национальная оборона</b>	
+ 89 млрд.руб.	+2,188 1 млрд руб. и +1,2 млрд.руб. из средств 2001 г. (строительство жилья) <b>НЕ РЕШАЕТСЯ ВОПРОС С ПЕРЕХОДОМ НА КОНТРАКТНУЮ АРМИЮ</b>
<b>6. Образование</b>	
+ 6,7 млрд. руб.	+ 1,77 млрд. руб. (на согласованные с "ЯБЛОКОМ" цели - интернет, информатизация, библиотеки, оборудование)
<b>7. Судебная реформа</b>	
Рост в 1,67 раза Дополнительно по нашему требованию +0,25 млрд. на ремонт федеральных судов	Рост в 1,67 раза <b>ПЕРЕДАНО</b>
<b>8. Рост з/п бюджетников</b>	
В 1,8 раза Передать 24 млрд. руб. ЕСН в регионы. Передать дополнительно на з/п в регионы 2 млрд. руб.	В 1,8 раза <b>ПЕРЕДАНО</b> <b>ПЕРЕДАНО</b>
<b>9. Деньги аграриям</b>	
Не выделять дополнительно	Выделено дополнительно +4,3 млрд. руб.
<b>10. Межбюджетные отношения</b>	
Установить соотношение 50 на 50	Установлено 60 на 40

С учетом достигнутого компромисса с Правительством РФ по распределению доходов бюджета по разделам расходов, фракция приняла решение поддержать проект закона.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>88,2</b>	100	73,7	4,7	100	100	93,3	96,7	2,3
"против"	<b>0</b>	0	18,4	91,8	0	0	0	0	90,7

**«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2002 год»**

*Инициатор - Правительство РФ*

*Опубликован 27 июля 2002 г.*

Законопроект, внесенный Правительством РФ, был направлен на финансовую поддержку политических приоритетов федеральной власти посредством изменения закона о бюджете на текущий год.

- Законопроект предлагал продлить срок возврата бюджетных ссуд, выданных бюджетам субъектов РФ в 2002 году; это традиционная мера, которую Правительство каждый год проводит в отношении дотационных регионов;

- законопроект пролонгировал задолженность и «прощает» проценты по долгу перед федеральным бюджетом Ингушетии, Калининградской области и Ставропольского края;

- законопроект разрешал Правительству РФ направить на увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» остатки средств бюджета, не израсходованные Минсельхозом по состоянию на 1 января 2002 года;

- законопроект обязывал Правительство РФ подготовить перечень объектов жилищного строительства для нужд Министерства обороны РФ по тем регионам, где затруднена реализация программы «Жилищные сертификаты», чтобы профинансировать их строительство за счет средств, предусмотренных по разделу «Военная реформа»;

- законопроект предусматривал увеличение ставок судей и работников аппарата судов, а также соответствующее увеличение финансирования судебной власти для обеспечения выполнения функций по судебному санкционированию арестов и обысков в уголовном процессе;

- законопроект разрешал Правительству РФ осуществить финансирование расходов (предусмотренных секретными приложениями) в размере 38,96 млрд рублей за счет экономии по указанным в проекте закона разделам функциональной классификации бюджета;

- ряд положений законопроекта касался перераспределения средств по секретным статьям бюджета.

Проект закона не был поддержан депутатами от фракции «ЯБЛОКО». Во-первых, не может быть поддержана практика выборочного предоставления налоговых льгот субъектам РФ без решения проблемы задолженности перед федеральным бюджетом по всему кругу регионов; во-вторых, не может быть поддержана практика предоставления налоговых освобождений отдельных предприятий (законопроект предполагал освобождение предприятий и организаций, являющихся головными исполнителями и исполнителями государственного оборонного заказа по федеральным налогам и сборам), даже в отношении этой группы предприятий требуется не разовое решение, а продуманная политика развития оборонного промышленного сектора экономики; в-третьих, перераспределение средств в пользу ОАО «Росагролизинг» экономически не обосновано и лишь демонстрирует раздутость и неоправданность предшествующих ассигнований на цели сельского хозяйства и рыболовства; наконец, процедура принятия законопроекта (ускоренное проведение законопроекта через федеральное собрание, изменение концепции законопроекта и неожиданное появление

ние в нем явно лоббистских положений) нарушает право депутатов на участие в законотворческом процессе.

Голосами 15 депутатов фракция «ЯБЛОКО» проголосовала против проекта закона.

### Федеральный бюджет 2003 г.

#### Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год»

Инициатор – Правительство РФ

Опубликован 28 декабря 2002 г.

Основные характеристики бюджета на 2003 год отражены в приводимой ниже таблице:

		Доходы		Расходы	
		Всего	Без ЕСН (*)	Всего	Непроцентные расходы без ЕСН (**)
2002 г., закон о федеральном бюджете	Млн. рублей	2 125 718,2	1 844 488,2	1 947 386,3	1 381 147,0
	В % к ВВП (10 950 млрд рублей)	19,4	16,8	17,8	12,6
	В % к общему объему расходов				100
2002 г., ожидаемое исполнение	Млн. рублей	2 183 380,9	1 846 180,9	2 106 031,2	1 502 234,2
	В % к ВВП (10 950 млрд рублей)	19,9	16,9	19,2	13,7
	В % к общему объему расходов				100
2003 г., проект бюджета	Млн. рублей	2 417 791,8	2 052 151,8	2 345 641,4	1 702 491,3
	В % к ВВП (13 050 млрд рублей)	18,5	15,7	18,0	13,0
	В % к общему объему расходов				100

\* – Единый социальный налог

\*\* – Расходы федерального бюджета, уменьшенные на величину ЕСН, перечисляемого в Пенсионный Фонд РФ, и на величину платежей в погашение процентов по государственному долгу РФ в 2003 году.

**Бюджет основан на свехосторожном прогнозе экономического роста.** По существу предложенные Правительством показатели роста ВВП (на 4,4%) и среднегодовой инфляции (14,1%) означают инерционное развитие экономики и консервацию её отраслевой структуры. Правительство признает, что в 2003 году не собирается предпринимать какие-либо меры бюджетной политики, направленные на ускорение экономического роста.

Позиция фракции «ЯБЛОКО» по вопросу федерального бюджета на 2003 год полностью и исчерпывающе отражена в проекте альтернативного бюджета на 2003 год, который получил название «Альтернативный бюджет экономического роста на 2003 год».

**В бюджете–2003 заложено уменьшение реальных неналоговых доходов.** С учетом инфляции государство планирует снижение доходов от собственного имущества и доходов от оказания платных услуг. Правительством не ставится задача пополнения федерального бюджета за счет улучшения управления государственной собственностью.

Расходные приоритеты федерального бюджета отражены в приводимой ниже таблице:

**Разделы, по которым увеличились относительные расходы  
федерального бюджета (2003 в сравнении с 2002 г.)**

Название раздела	Доля (%) в расходах бюджета–2002	Доля (%) в расходах бюджета– 2003
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	<b>8,6</b>	<b>10,4</b>
Социальная политика	<b>5,0</b>	<b>6,4</b>
Национальная оборона	<b>14,0</b>	<b>14,7</b>
Судебная власть	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>
Образование	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>

**Приоритеты федерального бюджета на 2003 год носят финансовый характер и подчинены реализации структурных мер, начатых в указанных областях в период 2001–2002 гг.** Расходы на судебную власть предполагают увеличение численности судей, работников аппарата судов и улучшение их материального положения. В данной области государство подкрепляет финансовыми ресурсами введенную с 1 июля 2002 года норму об обязательности судебной санкции ареста гражданина.

Прирост расходов на социальную политику в основном направляется на индексацию заработной платы работников социально-культурных учреждений федерального подчинения, установление надбавок за ученую степень, а также на обеспечение полной оплаты потребляемых коммунальных услуг учреждениями социально-культурной сферы.

Прирост расходов на образование будет направлен на увеличение заработной платы работников образования, повышение надбавок за ученую степень, стипендий учащимся, приобретение спортивного инвентаря для средних школ.

Направления использования прироста финансирования по разделам «Национальная оборона» в открытой части бюджета не отражено.

Депутаты фракции «ЯБЛОКО» внесли ряд самостоятельных поправок как в текст закона о бюджете, так и в его многочисленные приложения. В отличие от результатов рассмотрения законов о бюджете на 2001 и 2002 гг., в этом году НИ ОДНА ПОПРАВКА депутатов от фракции «ЯБЛОКО» не была рекомендована к принятию Комитетом по бюджету.

Рекомендованы к принятию поправки, внесенные с участием депутатов – членов фракции «ЯБЛОКО». Поправки такого рода инициированы депутатами – членами соответствующих комитетов и не имеют прямого отношения к самостоятельным приоритетам фракции «ЯБЛОКО» при рассмотрении проекта бюджета на 2003 г.

Правительство РФ частично учло поправки депутатов фракции «ЯБЛОКО» к текстовой части бюджета (в результате изучения в Минфине РФ «Альтернативного бюджета экономического роста на 2003 год»).

Законопроект о федеральном бюджете был принят в третьем чтении голосами 301 депутата. Несмотря на игнорирование поправок, внесенных депутатами – членами фракции «ЯБЛОКО», фракция поддержала принятие бюджета в третьем чтении, учитывая высокую значимость социальных статей бюджета, необходимость своевременного финансирования расходов бюджета на исполнение жизненно важных функций государства.

***Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год» (о выделении средств для обеспечения пограничной безопасности, о финансировании мероприятий по осуществлению антитеррористической деятельности, о компенсационных выплатах гражданам, утратившим жилье и имущество в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике, о выделении дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на частичное возмещение расходов по оплате труда, о финансовой помощи субъектам Российской Федерации по подготовке жилищно-коммунального хозяйства к работе в осенне-зимний период, о финансировании автоматизированной обработки материалов Всероссийской переписи населения и другим вопросам)»***

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован – 10 июля 2003 г.*

Законопроектом предусматривались следующие изменения и дополнения:

1. Выделение средств для обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации на Северо-Кавказском направлении.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 ноября 2002 г. № мк-1782 предполагалось выделить дополнительно для обеспечения пограничной безопасности Российской Федерации на Северо-Кавказском направлении 2816,3 млн рублей. Указанные расходы должны быть направлены на закупку, ремонт и содержание вооружения и военной техники, обеспечение личного состава (вещевое, продовольственное, денежное довольствие), строительство зданий и сооружений пропускных пунктов.

2. Финансирование мероприятий по осуществлению антитеррористической деятельности.

Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 ноября 2002 г. № 3335-III ГД Правительству Российской Федерации было, в частности, рекомендовано направить экономию средств, образующуюся в ходе исполнения федерального бюджета на 2003 год, в сумме не менее 3 млрд рублей на финансирование мероприятий по осуществлению антитеррористической деятельности.

С учетом поручения Правительства Российской Федерации по данному вопросу от 21 ноября 2002 г. № МК-П13-16382 законопроектом предлагалось выделить в 2003 году дополнительные ассигнования федерального бюджета в сумме 3 млрд рублей на финансирование мероприятий по осуществлению антитеррористической деятельности.

3. Компенсационные выплаты гражданам, утратившим жилье и имущество в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 сентября 1995 г. № 898 «О дополнительных компенсационных выплатах лицам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике» необходимо осуществить компенсационные выплаты лицам, которым причинен материальный ущерб, в том числе потерявшим жилье.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 510 определен порядок выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно.

По состоянию на 1 января 2003 г. по этой категории граждан принято 37 тыс. положительных решений о выплате компенсаций, при этом выплачены компенсации 27,3 тыс. семей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2003 год» (раздел «Социальная политика») на выплату компенсаций за утраченное жилье и имущество указанной категории граждан предусмотрены средства в объеме 600 млн рублей, что позволит в текущем году обеспечить выплату компенсаций только 4,4 тыс. семей.

В отношении оставшихся 5,3 тыс. семей, по заявлениям которых принято положительное решение, законопроектом предлагалось в текущем году дополнительно выделить из федерального бюджета 742 млн рублей.

Кроме того, предлагалось за счет средств федерального бюджета организовать в 2003 году выплату компенсации за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в Чеченской Республике и постоянно проживающим на ее территории (с учетом данных Правительства Чеченской Республики на территории республики разрушено около 39 тыс. жилых домов).

Законопроектом предусматривалось установить размеры компенсационных выплат за полностью разрушенное жилье в размере 300 тыс. рублей и за утраченное имущество в размере 50 тыс. рублей, а также выделить на указанные цели из федерального бюджета в 2003 году 13,65 млрд рублей.

4. Выделение дотации бюджетам субъектов Российской Федерации на частичное возмещение расходов в связи с повышением с 1 октября 2003 г. тарифной ставки (оклада) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы.

Потребность консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в дополнительных средствах для обеспечения выплат работникам бюджетной сферы в повышенном размере с 1 октября 2003 г. может составить в текущем году около 21,5 млрд рублей (средства на осуществление выплат в повышенном размере с 1 октября 2003 г. работникам бюджетных учреждений федерального подчинения в федеральном бюджете на текущий год предусмотрены в полном объеме).

В связи с этим, законопроектом предусматривалось выделить в 2003 году на эти цели дополнительную финансовую помощь из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в объеме 10 млрд рублей.

Часть потребности может быть обеспечена средствами, предусмотренными федеральным бюджетом на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации (4,1 млрд рублей).

Кроме того, в рамках реализации статьи 66 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год», исходя из ожидаемой оценки поступления доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации, будет рассматриваться возможность пролонгации задолженности по бюджетным ссудам, выданным субъектам Российской Федерации до 1 января 2003 г., на 2004 год.

5. В целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации по подготовке жилищно-коммунального хозяйства к работе в осенне-зимний период 2003-2004 годов, в том числе для проведения ремонта систем теплоснабжения, инженерных сетей и оборудования, проектом федерального закона предусматривалось выделить в 2003 году средств бюджетам субъектов Российской Федерации на возвратной основе в размере 5500 млн рублей.

6. Финансирование автоматизированной обработки материалов Всероссийской переписи населения 2002 года.

Отдельные мероприятия Всероссийской переписи населения 2002 года осуществлялись со смещением первоначального графика, что обусловило их перенос на 2003 год. Остатки неиспользованных средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2003 г. составили 302 млн рублей. Вместе с тем, потребность Госкомстата России в дополнительных средствах на завершение автоматизированной обработки материалов переписи составляет 170 млн рублей, которые необходимо направить на обеспечение техническими и программными средствами для автоматизированной обработки данных переписи, оплату труда сотрудников, аренду помещений и другие текущие расходы в соответствии с установленной сметой расходов.

В связи с этим, законопроектом предлагалось направить из остатков средств федерального бюджета, образовавшихся на счетах Главного управления федерального казначейства



на 1 января 2003 г., 170 млн рублей Госкомстату России на завершение автоматизированной обработки материалов Всероссийской переписи населения 2002 года.

7. Внесение изменений в приложение 36 к Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2003 год».

В указанном приложении установлена общая сумма средств федерального бюджета на 2003 год, выделяемых по разделу «Сельское хозяйство и рыболовство» на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам, в размере 3,2 млрд рублей. При этом отдельно детализируются расходы на строительство и реконструкцию свиноводческих комплексов и птицефабрик (600 млн рублей) и строительство припортовых сооружений по отгрузке зерна (130 млн рублей).

Законопроектом предусматривалось в целях обеспечения эффективного использования средств федерального бюджета, выделяемых на субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам по разделу «Сельское хозяйство и рыболовство», исключить из приложения 36 положение, устанавливающее указанную детализацию расходов.

8. Изменение (продление) срока корректировки лимитов бюджетных обязательств.

Практика исполнения федерального бюджета в предшествующие годы свидетельствует о неравномерности расходования выделяемых ассигнований, обусловленной накоплением бюджетополучателями средств в течение финансового года и расходованием образовавшихся остатков в конце финансового года.

В качестве одной из мер, направленных на исправление ситуации, в 2003 году был изменен срок окончания внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета и уточнения лимитов бюджетных обязательств.

Статьей 129 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» было приостановлено действие абзаца второго пункта 1 статьи 249 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части формирования лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета на период, не превышающий трех месяцев. В связи с этим, и учитывая, что в соответствии со статьей 224 Бюджетного кодекса Российской Федерации корректировка лимитов бюджетных обязательств может производиться только до середины срока их действия, уточнение лимитов в текущем году должно быть завершено до 1 июля 2003 г. (в 2002 году корректировка лимитов бюджетных обязательств осуществлялась до 15 ноября включительно).

Вместе с тем, дополнительная проработка данного вопроса, проведенная в процессе исполнения федерального бюджета на 2003 год, показала, что период, в течение которого допускается уточнение лимитов, целесообразно продлить.

Законопроектом предлагалось приостановить действие абзаца третьего пункта 3 статьи 224 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части изменения лимитов бюджетных обязательств федерального бюджета и дополнить Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год» новой статьей, устанавливающей, что изменение лимитов бюджетных обязательств не может быть произведено позднее 1 сентября 2003 г.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. России	Нар. деп	Агр. груп
"за"	<b>58,8</b>	98,1	37,5	71,1	98,8	0	74,5	75,5	27,9
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	100	12,8	0	0
"воздер."	<b>5,9</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>35,3</b>	1,9	62,5	28,9	1,2	0	12,8	24,5	72,1

## Реформирование налоговой системы Российской Федерации

Политическая оценка фракцией проектов законов, направленных на реформирование системы налогообложения, основана на признании следующих приоритетов:

- совокупное налоговое бремя на граждан и иные категории налогоплательщиков должно быть существенно снижено;
- налогообложение граждан должно осуществляться на основе плоской шкалы, размер налога должен быть снижен до 10%;
- взносы во внебюджетные фонды должны быть снижены, порядок их уплаты должен быть максимально упрощен и рационализирован;
- ставка налога на прибыль должна быть снижена до 20–22%, перечень расходов, относимых на себестоимость, должен быть существенно расширен;
- ставка налога на добавленную стоимость должна быть снижена;
- пересмотр ставок налогообложения и порядка взимания отдельных налогов не должен привести к уменьшению доходной базы бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

### **Налоговый Кодекс (часть вторая)**

*Инициаторы – члены Совета Федерации, депутаты ГД в том числе  
С.В. Иваненко, А.Д. Жуков и др., а также Правительство  
Российской Федерации  
Опубликован 10 августа 2000 г.*

Работа над Налоговым Кодексом РФ была начата Государственной Думой второго созыва еще в 1998 году. После того как усилиями фракции удалось снять с рассмотрения проект Налогового Кодекса, внесенного Правительством и принятого в первом чтении при поддержке депутатов фракции КПРФ, подготовка новой редакции проводилась в рабочей группе, в которую от фракции вошел депутат С.В. Иваненко. Принятие второй части Налогового кодекса состоялось 19 июля 2000 года, однако на тот момент были приняты 21–24 главы. Дальнейшая работа над второй частью НК продолжается. Далее приведен более подробный анализ по основным видам налогов.

## Федеральные налоги

### Глава 21. «Налог на добавленную стоимость»

Глава содержит ряд принципиально новых положений. Новый порядок взимания налога при осуществлении экспорта товаров с таможенной территории РФ предполагает теперь освобождение экспортера от НДС и обложение этим налогом импортируемых товаров (что принято называть уплатой НДС по принципу «страны назначения»).

Нововведение радикально изменит торговые отношения России со странами СНГ: действовавший ранее порядок взимания НДС с российского экспорта в эти страны снижал ценовую конкурентоспособность нашей продукции и поощрял импорт продукции из стран Содружества. Если учесть, что за вычетом внешнеторгового оборота природных энергоносителей сальдо торговли России со странами СНГ отрицательное, то изменение порядка взимания НДС при осуществлении экспорта и импорта должно пополнить российский бюджет. По оценкам депутатов фракции «ЯБЛОКО» (А.Ю. Михайлова и М.М. Задорнова) прибавка к бюджету может составить в 2001 г. около 400 миллионов долларов США.

Второе существенное новшество в порядке взимания НДС — возможность освобождения от уплаты НДС субъектов малого предпринимательства (как организаций, так и индивидуальных предпринимателей).

Действовавший ранее порядок взимания НДС освобождал их от необходимости уплаты

это налога, что было выгодно отнюдь не для всех субъектов малого предпринимательства: те из них, кто не является конечным звеном в товаропроводящей цепи (т.е. продает товар не конечному потребителю, а, допустим, комиссионному магазину или супермаркету, являющимся плательщиками НДС), попадали в заведомо невыгодные условия, поскольку покупатель (тот же супермаркет) не мог зачесть НДС на приобретаемые у них товары и вполне обоснованно требовал скидки с продажной цены, что, в свою очередь, делало невыгодным бизнес субъекта малого предпринимательства.

Теперь закон позволяет субъектам малого предпринимательства самостоятельно выбирать: платить ли им НДС или не платить. Тем самым субъект малого предпринимательства, который реализует свою продукцию конечному потребителю и работает по системе «единого налога на вмененный доход» будет и далее пользоваться этим правом, а вот желающие перейти на уплату НДС смогут им воспользоваться.

Закон ограничивает право выбора предпринимателя: если объемы его реализации превышают 1 миллион рублей за три предшествующих квартала, он обязан платить НДС, если объемы реализации меньше — может выбирать.

Однако каждый предприниматель обязан вести налоговый учет по НДС, что является негативной стороной принятого решения.

Не меняя ставок налогообложения, новая редакция закона сокращает перечень льгот по уплате НДС и существенно детализирует перечень товаров и услуг, на которые льготы распространяются. По мнению депутатов фракции «ЯБЛОКО», оправданность многих льгот не является очевидной.

В ходе обсуждения законопроекта депутаты фракции выступили против идеи правительства ввести уплату НДС на основе счетов-фактур, а не по кассовому методу (т.е. после получения поставщиком денежных средств за отгруженную продукцию и оказанные услуги), как это происходит сегодня. До тех пор, пока у нас существуют «неотключаемые потребители» (т.е. потребители, которых нельзя отключить за неуплату от газо-, электро-, и теплоснабжения, иных коммунальных услуг), требовать с поставщика уплату НДС по факту отгрузки несправедливо и экономически неоправданно. Позиция фракции нашла поддержку у депутатов Думы, предложение правительства не прошло.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в главу 21 Налогового кодекса Российской Федерации (о снижении размера ставки налога на добавленную стоимость)»**

*Инициатор — Правительство РФ*

*Опубликован — 10 июля 2003 года*

**В целях снижения налогового бремени и совершенствования администрирования налога на добавленную стоимость законопроектом предусматривается с 1 января 2004 г. снизить размер ставки налога на добавленную стоимость с 20 до 18 процентов, а также изменить действующий порядок применения нулевой ставки по перевозкам экспортируемых и импортируемых товаров.**

В настоящее время согласно статье 164 Налогового кодекса Российской Федерации налогом на добавленную стоимость по ставке 0 процентов облагаются работы и услуги по транспортировке, сопровождению, погрузке и перегрузке товаров, помещенных под таможенные режимы экспорта, выпуска для свободного обращения и транзита.

Согласно действующему порядку оформления товаров, вывозимых с таможенной территории Российской Федерации и ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации, таможенный режим, под который помещаются товары, указывается в таможенной декларации. Поэтому в соответствии со статьей 165 Налогового кодекса Российской Федерации для подтверждения правомерности применения ставки налога на добавленную стоимость в размере 0 процентов организации обязаны представить в налоговые органы таможенную декларацию (ее копию), в которой указывается таможенный режим перемещения товаров.

Однако, у организаций, оказывающих услуги по транспортировке товаров, таможенные декларации (их копии) имеются не во всех случаях, поскольку на основании статьи 16 Таможенного кодекса Российской Федерации таможенные органы не имеют права передавать грузовую таможенную декларацию (или ее копию) третьим лицам, в том числе перевозчикам.

Таким образом, российские организации, оказывающие услуги по транспортировке экспортных и импортных товаров, фактически не всегда имеют возможность подтвердить правомерность применения ставки налога на добавленную стоимость в размере 0 процентов.

Учитывая изложенное, предлагается исключить из перечня документов таможенную декларацию и сохранить товаросопроводительные документы. Исключение предусматривается при перемещении товаров трубопроводным транспортом или по линиям электропередачи, когда для подтверждения нулевой ставки налогоплательщиками должна представляться грузовая таможенная декларация вместо товаросопроводительных документов. Поскольку таможенные декларации, в которых указывается таможенный режим перемещения товаров, исключаются из перечня документов, подтверждающих нулевую ставку налога на добавленную стоимость, такое положение распространяется на услуги по транспортировке товаров во всех таможенных режимах, а не только при экспорте и импорте. Поэтому законопроектом предусмотрено установить ставку налога на добавленную стоимость в размере 0 процентов в отношении услуг по международным перевозкам, определение которых предлагается включить в положение статьи 164 Налогового кодекса Российской Федерации.

В то же время сохраняется действующий в настоящее время порядок подтверждения права на применение ставки налога на добавленную стоимость в размере 0 процентов при перевозке товаров в режиме транзита.

Работы и услуги по сопровождению, погрузке, разгрузке, перегрузке товаров, ввозимых на территорию Российской Федерации и вывозимых с территории Российской Федерации, предлагается облагать налогом на добавленную стоимость по ставке в размере 18 процентов.

Фракция «ЯБЛОКО» приняла решение по ряду причин воздержаться от голосования. Во-первых, в вопросе налоговой реформы депутаты фракции считают приоритетным не снижение НДС, а снижение ставки единого социального налога (ЕСН), поскольку именно последняя мера, в отличие от снижения ставки НДС, способна стимулировать легализацию фонда оплаты труда и ощутимо перераспределить налоговое бремя с компаний обрабатывающей промышленности на компании добывающего сектора; во-вторых, снижение НДС на 2%, предложенное правительством, малоощутимо для экономики и никакого стимулирующего эффекта иметь не будет; в-третьих, позиция фракции может окончательно определиться только после рассмотрения законопроекта во втором чтении, когда не только его концепция, но и основные параметры изменения НДС окончательно оформятся.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. депут	Агр. груп
"за"	<b>5,9</b>	92,6	87,5	71,1	93,9	76,9	97,9	75,5	91,4
"против"	<b>0</b>	0	0	2,4	0	0	0	0	2,3
"воздер."	<b>0</b>	0	0	0	0	0	2,1	0	0
"не гол."	<b>94,1</b>	7,4	12,5	26,5	6,1	23,1	0	24,5	16,3

## Глава 22. «Акцизы»

Законопроект содержит несколько важных новаций. Систематизируя законодательство об этом виде налогообложения, законопроект предусматривает незначительный рост акцизных платежей, который даже не компенсирует инфляционный прирост цен за 2000 г. Ниже мы приводим сравнительную таблицу действовавших ставок акцизных платежей и вводимых НК РФ по отдельным товарным позициям.

Вид подакцизного товара	Ставка акциза (до принятия НК РФ части 2)	По НК РФ часть 2	Прирост в %
Этиловый спирт из всех видов сырья	12 руб. за 1 л	12,60 руб. За 1 л	5%
Алкогольная продукция с объемной долей этилового спирта от 9 до 25%, за исключением вин	62 руб. за 1 л безводного этилового спирта, содержащегося в подакцизных товарах	65,1 руб. за 1 л безводного этилового спирта, содержащегося в подакцизных товарах	5%
Вина шампанские и вина игристые	9 руб. за 1 л	9,45 руб. за 1 л	5%
Табак курительный за исключением табака, используемого в качестве сырья для производства табачной продукции	144 руб. за 1 кг	166 руб. за 1 кг	15,3%
Сигареты с фильтром 1,2,3 и 4-го классов по ГОСТу	29 руб. за 1000 шт.	35 руб. за 1000 шт.	21%
Нефть и стабильный газовый конденсат	55 руб. за 1 т	66 руб. За 1 т	20%
Бензин автомобильный с октановым числом до "80" включительно	455 руб. за 1 т	1 350 руб. за 1 т	197%
Бензин автомобильный с иным октановым числом	585 руб. за 1 т	1 850 руб. за 1 т	216%

Таким образом, по большинству позиций акциз вырос на 5–20%. Исключение составляет бензин.

Принципиально изменилась процедура исчисления акциза на автомобили. Если ранее размер акциза был установлен единым для автомобилей с объемом двигателя более 2 500 куб. см (10% стоимости), то сегодня акциз дифференцирован по иному показателю — мощности в метрических единицах: для самых мощных автомобилей (свыше 112,5 Квт) акциз составит 10 р. за каждые 0,75 Квт, для автомобилей с мощностью от 67,5 Квт до 112,5 Квт — 10 руб. с каждых 0,75 Квт мощности, автомобили меньшей мощности акцизом не облагаются.

Фракция поддержала политическую линию правительства на отмену оборотных налогов (налог на содержание жилищно-коммунального хозяйства и налог на пользователей автодорог, которые взимались в суммарном размере 4% от объема реализации) и компенсацию потерь бюджета за счет увеличения акцизов на бензин. Однако на уровне технических расчетов фракция «ЯБЛОКО» с правительством разошлась: проверенные по методике самого правительства акцизы, предложенные правительством, оказались завышенными на 40% по отношению к предполагаемым потерям бюджета. Депутаты фракции внесли во второе чтение законопроекта поправку, корректирующую величину акцизов на бензин в сторону их снижения. Поправка депутата А.Ю. Михайлова была частично учтена.

Однако полностью отменить налоги с реализации депутаты не позволили: голосами коммунистов и аграриев акцизы на бензин и дизельное топливо были снижены даже в

большей степени, чем это предлагало «ЯБЛОКО», зато сохранен оборотный налог в дорожные фонды в размере 1%.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации (об отмене акциза на природный газ и увеличении ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче природного газа, а также об индексации ставок акцизов)»**

*Инициатор — Правительство РФ*

*Опубликован — 10 июля 2003 года*

Законом предусматривается отмена акциза на природный газ с одновременным увеличением ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче природного газа. Учитывая, что потери бюджетных поступлений в связи с отменой акциза на природный газ превышают сумму налога на добычу полезных ископаемых, исчисляемую по предусмотренной в законопроекте ставке налога на добычу полезных ископаемых (193 рубля за 1000 куб.м газа), в целях компенсации предполагается увеличение ставки экспортной пошлины на природный газ с 5 до 20 процентов.

Экономический смысл взимания акциза на газ в настоящее время утрачен. Акциз уплачивают в основном производители газа по единой ставке, что фактически приравнивает его к налогу на добычу полезных ископаемых, хотя объектом налогообложения формально признается не добытый газ, а его реализация. Ставка акциза на газ установлена не в виде конкретной зафиксированной законом суммы средств, взимаемой с определенного количества реализуемого товара, а в процентах от стоимости реализованного газа и не зависит от финансовых результатов деятельности компаний, поставляющих газ. Это фактически позволяет приравнять акциз к специфическому «оборотному налогу».

Законом также предусматривается установление взамен действующей сегодня адвалорной ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче газового конденсата специфической ставки.

Учитывая, что внесенные Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в апреле 2001 года поправки в статьи 20 и 40 Налогового кодекса Российской Федерации в части порядка определения рыночных цен для целей налогообложения не приняты, при введении с 1 января 2005 г. адвалорной ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти вновь возникает проблема применения вертикально-интегрированными компаниями внутрикорпоративных цен для целей исчисления данного налога, что в свою очередь приведет к резкому сокращению поступлений в бюджет.

С учетом этого законом предусматривается продление срока действия специфической ставки налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений до конца 2011 года. Кроме того, увеличивается базовая ставка налога на добычу полезных ископаемых при добыче нефти и газового конденсата из нефтегазоконденсатных месторождений с 340 рублей до 357 рублей за 1 тонну с учетом суммы потерь бюджета по нефтедобывающей отрасли в условиях снижения ставки налога на добавленную стоимость по товарам, производимым на территории Российской Федерации.

В связи с отменой акциза на природный газ вносятся изменения в отдельные статьи Налогового кодекса Российской Федерации в части исключения норм, касающихся акцизов на минеральное сырье.

Из-за отмены с 2004 года налога с продаж предлагается внести изменения в статьи 20 и 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федера-

ции», предусматривающие признание утратившими силу ряда региональных и местных налогов, которые обеспечивают минимальные суммы поступлений. В частности, отменяются сбор на нужды образовательных учреждений, целевые сборы на содержание милиции, сбор с владельцев собак, сбор за парковку автотранспорта и некоторые другие.

Федеральным законом также предусматривается в соответствии с предполагаемым на 2004 год ростом цен на потребительские товары индексация специфических ставок акцизов по подакцизным товарам на 10 процентов, за исключением сигарет (на 20%). Аналогично предлагается произвести индексацию ставок земельного налога, кроме сельскохозяйственных угодий.

Предусматривается отменить с 1 января 2004 г. действие налоговых льгот по налогу на прибыль организаций, решения по которым были приняты органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации до 1 июля 2001 г. в отношении организаций, осуществляющих инвестиционные и иные проекты по развитию соответствующих субъектов Российской Федерации. По целевому назначению эта льгота практически не применяется. Между тем в некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Мордовия, Республика Калмыкия, Чукотский автономный округ) эта льгота используется лишь для целей минимизации налога на прибыль организаций путем перевода налоговой базы в эти субъекты Российской Федерации.

В связи с задержкой окончания работ по государственному земельному кадастру продлить на 2004 год норму о неприменении корректирующего коэффициента К1, учитывающего кадастровую стоимость земли по месту предпринимательской деятельности налогоплательщиками, переведенными на систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала концепцию законопроекта при голосовании в третьем чтении.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	<b>ОВР</b>	<b>СПС</b>	<b>КПРФ</b>	<b>Един- ство</b>	<b>ЛДПР</b>	<b>Рег. Рос.</b>	<b>Нар. деп.</b>	<b>Агр. груп</b>
"за"	<b>100</b>	98,1	100	11	98,8	100	85,1	90,6	23,3
"против"	<b>0</b>	0	0	9,8	0	0	2,1	0	18,6

### Глава 23. «Налог на доходы физических лиц»

Новая глава в часть вторую НК РФ радикально изменила данный вид налогообложения. Кодекс ввел единую шкалу налога в размере 13% для дохода любого размера, выделив в отдельную группу те виды доходов, которые можно назвать «нетрудовыми»: ставка в размере 35% от дохода установлена для обложения выигрышей и призов (лотерей, конкурсов и т.п.), страховых выплат и процентных платежей (если страховая выплата и процентные платежи превышают определенный Кодексом размер); по ставке 35% облагаются дивиденды и доходы лиц, которые не являются налоговыми резидентами России (т.е. тех, кто платит подоходный налог в иной стране, не имеющей соглашения с Россией об избежании двойного налогообложения граждан).

Единая (её еще называют «плоской») шкала подоходного налога есть непростое политическое решение уравнивать налоговые требования и к крупным плательщикам (получающим сотни тысяч и миллионы рублей годового дохода), и к тем, кто получает чуть больше минимального размера оплаты труда.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала такой подход. Тем более, что эта идея высказывалась специалистами «ЯБЛОКА» и ранее как сильная мера, призванная способствовать легализации крупных заработков. Экономически позиция фракции оправдана: по данным за 1999 г. средняя ставка подоходного налога, по которой такой налог был уплачен всеми

плательщиками, составила 12.9% от дохода. Следовательно, бюджет не понесет потерь, а за счет возникающего стимула к легализации крупных доходов может даже выиграть.

НК РФ интегрировал многочисленные нормы о подоходном налоге, рассеянные в различных нормативно-правовых актах. В частности, впервые собраны и систематизированы все виды налоговых вычетов из базы по подоходному налогу. Существенным дополнением налоговых вычетов следует признать введение льготы по налогу для тех, кто является застрахованным по негосударственному пенсионному страхованию. НК РФ разрешил гражданину уменьшать базу по подоходному налогу на сумму уплаченных работодателем взносов по такому виду страхования за этого гражданина, но не более, чем на 2 000 рублей в год. Кроме того, выплата негосударственной пенсии также освобождена от подоходного налога, если такая пенсия выплачивается по пенсионным основаниям, установленным законодательством РФ.

Дополнительно кодекс установил налоговые вычеты по доходам, направляемым гражданами на обучение, лечение и благотворительность, которые они производят в отчетном году.

После вступления в действие второй части налогового кодекса во фракцию стали обращаться пенсионеры, которые указывали на несправедливость взимания подоходного налога на проценты по банковским пенсионным вкладам. Депутатом фракции М.М.Задорновым с участием других депутатов был разработан и внесен закон, устраняющий эту социальную несправедливость.

**Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 217 и 224 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения процентных доходов физических лиц по вкладам в банках)»**

*Инициаторы – депутаты ГД М.М. Задорнов,  
П.А. Медведев, С.И. Штогрин  
Опубликован 27 мая 2003 г.*

Внесение данного проекта федерального закона вызвано необходимостью урегулирования проблем, возникших в сфере налогообложения процентных доходов физических лиц по вкладам в банках.

С вступлением в силу части второй НК РФ в соответствии с положениями главы 23 данного документа был установлен порядок, в соответствии с которым налогообложению по ставке 35% подлежали доходы в виде превышения процентов по рублевым вкладам в банках над суммой, рассчитанной исходя из 3/4 ставки рефинансирования ЦБ РФ.

Введение указанной нормы было направлено на предотвращение ухода отдельных организаций от налогов (прежде всего, единого социального налога и налога на доходы физических лиц) путем использования так называемых депозитных зарплатных схем. При сравнительно высоком размере ставки рефинансирования ЦБ РФ действие данных норм было вполне оправданным. Однако, в условиях постепенного снижения указанной ставки существующие правовые нормы приводят к необоснованному ужесточению режима налогообложения. В частности, с 17 февраля 2003 года учетная ставка ЦБ РФ была снижена до 18%. При этом уровень доходов по вкладам, с которого начинается налогообложение, составил 13,5%.

В большинстве российских банков ставки по вкладам установлены выше указанной величины. При этом наиболее высокие процентные ставки предусмотрены по долгосрочным и так называемым срочным пенсионным вкладам. Например, в Сбербанке РФ из общего количества счетов по вкладам, подпадающим под налогообложение, почти 90% принадлежит лицам пенсионного возраста и владельцам целевых вкладов на детей. В связи с этим необходимость исчисления и удержания налога с доходов по таким вкладам приводит к крайне негативным социальным последствиям, о чем свидетельствует, в том числе, большое количество обращений граждан в Государственную Думу.



В связи с изложенным необходимость решения описанной проблемы представлялась очевидной. Внесенным законопроектом предлагалось установить норму, в соответствии с которой налогообложение будет производиться в отношении процентов по вкладам в части превышения сумм, исчисленных из полной ставки рефинансирования ЦБ РФ. При этом предполагается сохранение действующих в настоящее время налоговых ставок: общей в размере 35% и по срочным пенсионным вкладам, внесенным на срок не менее шести месяцев, – 13%.

Законопроект был разработан при участии депутата М.М. Задорнова, члена фракции «ЯБЛОКО».

Фракция поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>100</b>	100	100	97,6	98,8	100	95,7	100	100
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

Остановимся еще на одной инициативе, вносящий изменения в 23 главу НК.

***Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 219 и 220 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (об увеличении размера имущественного налогового вычета)»***

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 10 июля 2003 года*

В настоящее время в соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 220 главы 23 «Налог на доходы физических лиц» Налогового кодекса Российской Федерации при определении размера налоговой базы налогоплательщик имеет право на получение имущественного налогового вычета в сумме, израсходованной им на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома или квартиры, в размере фактически произведенных расходов, а также в сумме, направленной на погашение процентов по ипотечным кредитам, полученным налогоплательщиком в банках Российской Федерации и фактически израсходованным им на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома или квартиры.

Общий размер имущественного налогового вычета, предусмотренного указанным подпунктом, не может превышать 600 тыс. рублей без учета сумм, направленных на погашение процентов по ипотечным кредитам, полученным налогоплательщиком в банках Российской Федерации и фактически израсходованным им на новое строительство либо приобретение на территории Российской Федерации жилого дома или квартиры.

Законопроектом предусматривалось увеличение имущественного налогового вычета до 1 млн рублей.

Применение данной нормы позволит привлечь дополнительные финансовые ресурсы в строительный комплекс и смежные отрасли и повлечет за собой активизацию рынка жилья.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>100</b>	92,6	37,5	89	98,8	100	91,5	100	95,3
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	4,3	0	0

## Глава 24. «Единый социальный налог (взнос)»

Единый социальный налог, заменивший взносы во внебюджетные фонды, создал принципиально новую ситуацию в финансировании механизма реализации конституционных прав граждан на пенсионное, социальное и медицинское обеспечение. Несмотря на незначительное количественное уменьшение налогового бремени, производного от уплаты взносов во внебюджетные фонды, — с 41,5% от фонда оплаты труда до 35,6%, законопроект содержит ряд принципиальных новаций.

Первое радикальное новшество касается самой процедуры уплаты налога: существовавшие ранее три вида взносов в социальные фонды (фонды пенсионный, занятости и медицинского страхования) объединены в один «социальный налог», который подлежит уплате на счет налоговой инспекции по месту регистрации организации. При этом уплачиваемый налог должен расщепляться на части, направляемые, соответственно, в каждый из внебюджетных фондов.

У такого решения есть несколько положительных сторон: во-первых, оно позволяет существенно сократить контрольные и расчетные функции отделений внебюджетных фондов, удешевив их работу для застрахованных, поскольку эти функции берет на себя налоговая инспекция; во-вторых, новый порядок уплаты упростит жизнь работодателям, уменьшит количество отчетных форм перед внебюджетными фондами, даст принципиальную возможность сократить количество проверяющих организаций, а также удешевит ведение учета.

При условии добросовестного исполнения налоговыми инспекциями своих обязательств перед отделениями внебюджетных фондов новый механизм взимания взносов следует признать серьезным улучшением ситуации.

Кодексом введена принципиально новая шкала обложения по данному виду налога: регрессионная, т.е. предусматривающая уменьшение ставки налога по мере роста налоговой базы (в общем случае — заработка работника, который ему начислил работодатель). Предусмотрена следующая регрессия: заработная плата до 100 тыс. рублей облагается налогом по ставке 35,6%, от 100 001 рублей до 300 000 рублей — по ставке 20%, от 300 001 рублей до 600 000 рублей — по ставке 10% и свыше 600 000 рублей — по ставке 2%.

В данном случае законодателем руководит уже знакомая нам идея стимулировать вывод заработной платы из теневого сектора экономики: регрессия налога должна этому способствовать. Предложение депутатов фракции «ЯБЛОКО» было еще радикальнее: освободить сверхвысокие доходы от данного вида налогообложения вообще.

Дополнения, внесенные в НК РФ, сформировали основы новой налоговой системы России. По словам депутата фракции, члена Комитета по бюджету и налогам ГД ФС РФ А.Ю. Михайлова: «У правительства не было четких представлений о налоговой реформе, которую оно хочет проводить, и во многом контуры её обрисовались во время обсуждения в парламенте. И если бы не решение депутатов о сохранении 1-процентного оборотного налога (на содержание автодорог, уплачивается в дорожный фонд), я мог бы поздравить Думу с тем, что она занимает гораздо более реформаторскую позицию и гораздо решительнее настроена на реформы в экономике, чем правительство и президент вместе взятые».

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект части второй НК РФ.

В 2002–2003 годах была продолжена работа фракции «ЯБЛОКО» над совершенствованием механизма исчисления и снижения ЕСН. Данная мера подробно обсуждалась во фракции, была предложена Правительству в концепции яблочного «Бюджета экономического роста» и после многочисленных обсуждений и согласований внесена в Государственную Думу. При прохождении законопроекта в число авторов были включены по их просьбе другие депутаты.

**Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 241 Налогового кодекса Российской Федерации» (в части снижения размеров базовых налоговых ставок единого социального налога и изменения шкалы регрессии)**

*Инициаторы – депутаты ГД И.Ю. Артемьев, А.Д. Жуков, М.М. Задорнов, С.В. Иваненко и др.*

*Принят ГД в первом чтении 6 июня 2003 г.*

Законопроектом предусмотрен ряд мер по снижению налоговой нагрузки в части единого социального налога. Предлагается снизить размеры базовых налоговых ставок единого социального налога для различных категорий налогоплательщиков и изменить шкалу регрессии. В частности, для организаций, осуществляющих выплаты физическим лицам, предлагается установить следующую шкалу налоговых ставок:

- при величине выплат до 50 тыс. рублей в год – 30%;
- при величине выплат от 50 001 до 600 000 рублей в год – 15%;
- при величине выплат свыше 600 000 рублей в год – 5%.

Нормы законопроекта направлены на снижение эффективной налоговой ставки начиная с 1 января 2004 года.

Номинальное снижение величины налоговой базы приведет к сокращению эффективной ставки единого социального налога с 30% до 22–23%. С учетом превышения средней заработной платой предела в 5 000 рублей в месяц с января 2003 года снижение величины налоговой базы даст возможность воспользоваться регрессией ставки налога широкому кругу налогоплательщиков – работодателей из отраслей реального сектора экономики, в частности, обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства, для которых это совершенно недоступно при существующих условиях уплаты единого социального налога. Доступ к регрессии получают также организации бюджетной сферы.

Оценочно, пониженными ставками шкалы регрессии налога смогут воспользоваться более 55% налогоплательщиков.

Уплата единого социального налога по пониженным ставкам шкалы регрессии единого социального налога является действенным стимулом к легализации работодателями фонда оплаты труда. Такой способ легализации расчетов работника и работодателя будет успешно конкурировать с альтернативными (незаконными) способами осуществления расчетов между ними (выплатой заработной платы в форме нелегальных передач наличных денежных средств от работодателя работнику, или через безналичные расчеты за пределами таможенной территории Российской Федерации посредством перечисления работодателем безналичных денежных средств на банковские счета работников).

Предложенное снижение эффективной ставки единого социального налога не подрывает финансовые источники исполнения государством законодательных гарантий в области социального обеспечения населения, социального страхования работников и пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации.

В настоящее время при определении права на применение регрессии организации при исчислении показателя заработной платы в среднем на одного работника обязаны исключать из расчетов определенное количество наиболее высокооплачиваемых сотрудников. Данный порядок создает необоснованные препятствия для использования пониженных налоговых ставок и, как следствие, снижает стимулы к легализации реальных выплат работникам. Законопроектом предусмотрено также исключение нормы, устанавливающей дополнительные ограничения по применению регрессивной шкалы налогообложения.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>88,2</b>	5,6	96,9	2,4	1,2	53,8	70,2	34	70,2
"против"	<b>0</b>	1,9	3,1	6	26,8	0	8,5	32,1	8,5

## Глава 25. «Налог на прибыль»

**«О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах»**

*Инициаторы – депутаты ГД*

*Опубликован 8 августа 2001 г.*

Проект закона радикально изменял порядок и ставки налогообложения прибыли субъектов хозяйственной деятельности. Несомненное достоинство законопроекта – перевод в русло федерального закона огромного массива юридических норм, которые до этого существовали в многочисленных нормативно-правовых актах различной степени юридической силы. Тем самым осуществлен не только единый свод норм, но гарантирована публичность процедуры их последующего изменения. Второе несомненное достоинство законопроекта – почти полная либерализация состава затрат, которые могут приниматься в расходы при расчете налогооблагаемой базы, что является в значительной мере заслугой депутатов – членов фракции «ЯБЛОКО». Наконец, законопроект предусматривал существенное снижение налога – с 35% от прибыли до 24% при стабильном распределении налога между бюджетами различных уровней (7,5% – в федеральный бюджет, 14,5% – в бюджет субъекта федерации и 2% – в местный бюджет). Законопроектом определено, что законодательные органы субъектов РФ вправе снижать ставку налога в части, направляемой в региональный бюджет, до 10,5%. Кроме того, с 15 до 6% снижена ставка налога на дивиденды, выплачиваемые российскими акционерными обществами российским организациям. Законопроект ликвидирует дискриминацию кредитных и страховых организаций, в отношении которых применялись повышенные ставки налога на прибыль (43%).

Фракция поддержала проект закона.

## Глава 26. «Налог на добычу полезных ископаемых»

**«О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 10 августа 2001 г.*

Проект закона предполагал замену платежей за пользование недрами и отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы, которые уплачивались недропользователями, единым налогом на добычу полезных ископаемых. Расчеты, предоставленные Правительством, показывали, что изменение порядка налогообложения недропользователей не приведет к уменьшению (приросту) налогового бремени. Законопроект предусматривает распределение средств нового налога между уровнями бюджетной системы РФ, что также по расчетам Правительства, гарантирует сохранение финансовых поступлений в бюджет РФ, бюджеты субъектов РФ и округов в составе субъектов РФ.

Реализация законопроекта должна привести к углублению дифференциации среди организаций-недропользователей, поскольку новый налог не связан с финансовым результатом деятельности недропользователя, но является равным для всех, т.е. не учитывает рентабельность добычи.

Депутаты фракции не согласны с тем, что новый вид налогообложения недропользова-

телей не учитывает дифференциальную ренту, т.е. разную отдачу месторождений при одинаковых удельных капитальных затратах на их разработку. Несмотря на упрощение и рационализацию налогообложения, в перспективе новый налог может привести к банкротству недропользователей, работающих в относительно худших условиях, и к неоправданному обогащению компаний, эксплуатирующих мощные новые месторождения. В его нынешнем виде налог на добычу полезных ископаемых может рассматриваться как временная мера, он должен быть дополнен мерами налоговой политики, которые бы позволили изымать дифференцированную ренту от эксплуатации недр в пользу государства.

Депутатам фракции ЯБЛОКО удалось добиться двукратного снижения ставок нового налога для недропользователей, осуществляющих свою деятельность на основе соглашений о разделе продукции, а также стабильности ставок налога на протяжении действия такого соглашения.

Фракция поддержала проект закона.

### Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции

**«О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» (глава «Система налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции»)**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 10 июня 2003 г.*

Фракция «ЯБЛОКО» в Государственной Думе третьего созыва самостоятельно разработала и внесла на рассмотрение палаты проект закона о налогообложении при выполнении соглашений о разделе продукции. Однако по итогам рейтингового голосования перед первым чтением большинство голосов набрал правительственный вариант, который благополучно прошел все три чтения в Государственной Думе.

Депутаты от фракции «ЯБЛОКО» внесли ряд принципиальных поправок в правительственный законопроект во втором чтении.

По итогам рассмотрения законопроекта фракция «ЯБЛОКО» приняла решение поддержать законопроект, поскольку он создает стабильные налоговые основы для разработки недр на условиях СРП. Ряд его несовершенств может быть исправлен впоследствии законодательскими инициативами депутатов фракции.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>82,4</b>	100	78,1	91,6	98,8	92,3	87,2	92,5	86
"против"	<b>11,8</b>	0	0	6,0	0	0	4,3	0	11,6

## Государственная пошлина

### **Проект федерального закона «О внесении дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (Глава 26. Государственная пошлина)**

Инициаторы – депутаты ГД В.И. Головлев,

С.И. Штогрин, В.М. Резник

Принят ГД в первом чтении 19 апреля 2001 г.

Законопроект содержит по крайней мере две нормы, которые заслуживают политической поддержки со стороны фракции «ЯБЛОКО».

Во-первых, проект закона устанавливает унифицированные ставки таможенных пошлин для всех категорий плательщиков и всех видов сделок, в результате которых товар перемещается на территорию Российской Федерации, устраняя тем самым дискриминацию физических или юридических лиц при ввозе товаров в Россию (например, подержанных иномарок), а также сужая возможности для манипулирования ставками со стороны недобросовестных налогоплательщиков.

Во-вторых, законопроект напрямую устанавливает размеры ставок вывозных таможенных пошлин и перечень товаров в отношении, которых они применяются. Действующее законодательство предусматривает иной порядок: ставки вывозных таможенных пошлин и перечень товаров, в отношении которых они применяются, устанавливаются Правительством Российской Федерации и являются мерами оперативного регулирования внешнеэкономической деятельности на территории Российской Федерации. С точки зрения установления стабильного налогового законодательства предложенный депутатами порядок определения ставок пошлин в федеральном законе заслуживает поддержки со стороны фракции «ЯБЛОКО».

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>63,2</b>	89,1	27,3	90,6	94,1	30,8	82,6	31,7	88,1
"против"	<b>0</b>	0	15,2	0	0	0	0	0	0
"воздер."	<b>5,3</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>31,6</b>	10,9	57,6	9,4	5,9	69,2	17,4	68,3	11,9

## Специальные налоговые режимы

### Глава «Налог на наследование или дарение»

#### **Проект федерального закона «О внесении дополнения в раздел VIII Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменения в статью 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также о признании утратившими силу законодательных актов Российской Федерации в части налогов и сборов» (о дополнении Налогового кодекса Российской Федерации главой «Налог на наследование или дарение»)**

Инициатор – Правительство РФ

Принят ГД в первом чтении 6 июня 2003 г.

Законопроектом предусматривается глава 251 «Налог на наследование или дарение»

Налогового кодекса Российской Федерации, которая заменит Закон Российской Федерации «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения».

Указанный налог, являясь федеральным, будет зачисляться в местный бюджет.

Этой главой определяются налогоплательщики, объект налогообложения, налоговая база, налоговый период, налоговые ставки, а также иные элементы налогообложения.

В качестве налогоплательщиков признаются физические лица, получающие от других физических лиц в собственность в порядке наследования или дарения имущество, определенное данной главой.

Объектом налогообложения признается получение физическим лицом в собственность в порядке наследования (по закону или по завещанию) либо по договору дарения от другого физического лица на день открытия наследства или заключения договора дарения недвижимого имущества и транспортных средств, имеющих место нахождения в Российской Федерации.

Налоговая база определяется как стоимость имущества, полученного в порядке наследования или дарения. Стоимость недвижимого имущества (кроме земельного участка), полученного в собственность в порядке наследования или дарения, признается инвентаризационная стоимость указанного имущества на день открытия наследства или заключения договора дарения. Стоимость земельного участка признается кадастровая стоимость, в порядке, устанавливаемом земельным законодательством Российской Федерации, на день открытия наследства или заключения договора дарения.

Законопроектом не признается объектом налогообложения:

- получение супругом в порядке наследования имущества умершего супруга или получение в порядке дарения такого имущества одним супругом от другого супруга;

- получение в порядке наследования (дарения) жилого дома (части жилого дома), квартиры (части квартиры), земельного участка, если наследник (одаряемый) является близким родственником, признаваемым таковым в соответствии с семейным законодательством Российской Федерации, наследодателя (дарителя) и проживал совместно с ним до дня открытия наследства (заключения договора дарения) либо является ребенком наследодателя, родившимся после открытия наследства, а также если наследник (одаряемый) является иждивенцем (находился на полном содержании наследодателя (дарителя) или получал от него помощь, которая являлась для наследника (дарителя) постоянным и основным источником средств к существованию) и проживал совместно с наследодателем (дарителем) до дня открытия наследства (заключения договора дарения) не менее одного года;

- получение в порядке наследования жилого дома (части жилого дома), квартиры (части квартиры), земельного участка, если наследник является инвалидом I или II группы либо ребенком-инвалидом;

- получение в порядке наследования имущества физического лица, погибшего при выполнении им государственных или общественных обязанностей либо при выполнении гражданского долга по спасению человеческой жизни, охране государственной, муниципальной и (или) иной формы собственности либо охране правопорядка.

Факт гибели при указанных обстоятельствах наследодателя подтверждается документом, выдаваемым уполномоченным органом (организацией).

Налогообложение стоимости имущества, переходящего в порядке наследования или дарения, будет осуществляться не с первого рубля, а будет уменьшаться на не облагаемую налогом сумму, которая составляет при наследовании 200 тыс. рублей, а при дарении – 20 тыс. рублей.

Указанные не облагаемые налогом суммы применяются при каждом получении имущества в собственность в порядке дарения. Однако, если налогоплательщик в течение одного календарного года неоднократно получает имущество в собственность в порядке дарения от одного и того же физического лица, то налоговая база уменьшается на не облагаемую налогом сумму применительно к имуществу, полученному на основании одного из договоров дарения, заключенных в течение указанного периода.

Исчисление налога будет производиться налоговым органом при наследовании — по месту открытия наследства, при дарении: недвижимого имущества — по месту его нахождения, движимого имущества — по месту совершения договора дарения движимого имущества.

Органы (учреждения), уполномоченные совершать нотариальные действия, и нотариусы, осуществляющие частную практику, будут обязаны представлять в налоговый орган по месту своего нахождения сведения о выдаче свидетельства о праве на наследство или удостоверения договора дарения не позднее пяти дней со дня соответствующего нотариального действия.

Органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, будут обязаны представлять в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о государственной регистрации права собственности на имущество, полученное в порядке наследования или дарения, в течение десяти дней после такой регистрации.

Органы, осуществляющие регистрацию транспортных средств, будут обязаны представлять в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о транспортных средствах и лицах, на которых они зарегистрированы на основании договора дарения или свидетельства о праве на наследство, в течение десяти дней после такой регистрации.

Законопроект признает утратившими силу отдельные акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах и определяет дату вступления в силу закона.

Фракция «ЯБЛОКО» приняла решение не поддерживать проект закона в первом чтении, поскольку он предусматривает существенный рост ставок налога и определение налоговой базы, которое в настоящее время не поддается количественной оценке (ни кадастровая оценка земли, ни оценка стоимости иного недвижимого имущества, ни оценка стоимости движимого имущества не определяются в законопроекте однозначно; в отношении стоимости движимого имущества законопроект даже не содержит указания на методику его оценки).

Голосование фракции во втором и третьем чтении данного законопроекта будет определяться тем, насколько полно в его тексте будут учтены указанные выше критические замечания.

Голосование фракций (в %) по проекту закона в первом чтении:

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>0</b>	98,1	28,1	27,7	98,8	92,3	83	77,4	18,6
"против"	<b>0</b>	0	12,5	8,4	0	0	0	0	0
"воздер."	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>100</b>	1,9	59,4	63,9	1,2	7,7	17	22,6	81,4

## Об едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности

**«Об упрощенной системе налогообложения» и «Система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности» («О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства...»)**

Инициатор — Правительство РФ

Опубликован 30 июля 2002 г.

Законопроект, внесенный Правительством РФ, предполагает дополнение Налогового кодекса РФ специальным режимом налогообложения субъектов малого предпринимательства по упрощенной системе (глава 26-2 НК РФ) или единым налогом на вмененный доход (глава 26-3 НК РФ).



В своем первоначальном виде правительственный законопроект был рассчитан на малые предприятия с крайне низким оборотом (до 10 млн рублей в год) и предельно малой численностью персонала (до 15 человек), предусматривал завышенные ставки налогов с дохода малого предприятия (т.е. по существу, с объема реализации) — до 15%, и с доходов, уменьшенных на величину расходов — до 20%, а также не позволял уменьшать доходы на многие жизненно важные для малого бизнеса виды расходов.

Депутаты фракции «ЯБЛОКО» И.Ю. Артемьев и С.В. Иваненко внесли альтернативный проект закона. «Яблочники» предложили увеличить размер годового оборота малого предприятия, подпадающего под действие упрощенной системы налогообложения, с 10 до 45 млн рублей, а численность работающих — до показателей, определенных в законе о государственной поддержке субъектов малого предпринимательства (т.е. от 30 до 100 работников в зависимости от отрасли).

Дополнительно, депутаты И.Ю. Артемьев и С.В. Иваненко предложили освободить малые предприятия от уплаты налога на рекламу и от уплаты взноса на специальное социальное страхование. Независимо от Правительства РФ в альтернативном законопроекте фракции «ЯБЛОКО» было определено освобождение малых предприятий, перешедших на упрощенную систему налогообложения (или на уплату единого налога на вмененный доход) от уплаты единого социального налога. Депутатами было предложено сохранить для малых предприятий в качестве обязательного платежа только страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в размере 14% от фонда оплаты труда, которые должны зачитываться (уменьшать) в сумму уплаченного налога.

Профильный по данному вопросу комитет Государственной Думы по бюджету и налогам принял решение поддержать правительственный вариант упрощенной системы налогообложения и единого налога на вмененный доход, однако констатировал, что ряд поправок депутатов «ЯБЛОКА» будет учтен во втором чтении правительственного законопроекта.

Во втором чтении правительственного законопроекта по инициативе депутатов «ЯБЛОКА» в законопроект были внесены следующие поправки:

- при определении объекта налогообложения по схеме «доходы, уменьшенные на величину расходов» налогоплательщики получают право относить на расходы затраты на телефонные переговоры, ИНТЕРНЕТ и почтовые отправления, проценты по кредитам, рекламе, охрану, пожарную сигнализацию, а также сертификацию товаров, работ и услуг;
- по предложению Игоря Артемьева ставки налогов в новой редакции законопроекта были уменьшены с 8 до 6% с оборота и с 20 до 15% с чистого дохода;
- право перейти на упрощенную систему налогообложения получили организации, в которых средняя численность работающих за отчетный период не превышает 100 человек;
- частично была учтена поправка «ЯБЛОКА» в соответствии с которой организация наделялась правом перейти на упрощенную систему налогообложения, если объем реализации ею товаров, работ или услуг не превысил 45 млн рублей: правительство согласилось скорректировать этот показатель с 10 до 15 млн рублей.

По итогам рассмотрения законопроекта во втором чтении депутат С.В. Иваненко отметил, что законопроект «принципиально не улучшает ситуацию, а по отдельным направлениям по сути консервирует неблагоприятные условия для развития малого бизнеса». Тем не менее, даже если незначительное количество малых предприятий сочтут для себя выгодным воспользоваться упрощенной системой налогообложения, законопроект следует поддержать.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект.

## Региональные налоги и сборы

### Глава 27. «Налог с продаж»

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»**

*Инициатор — депутат ГД Г.В. Боос*

*Опубликован 29 ноября 2001г.*

Закон существенным образом модифицирует порядок и процедуру взимания налога с продаж. Депутаты — члены комитета по бюджету и налогам от фракции «ЯБЛОКО» заняли активную позицию на стадии обсуждения проекта закона перед первым чтением и внесли кардинальные поправки в текст законопроекта. Так, по настоянию депутатов — членов фракции «ЯБЛОКО» проект закона содержит исчерпывающий перечень товаров и услуг, при реализации которых налог с продаж не взимается, что существенно уменьшает стимулы для коррупции на уровне субъектов федерации (раньше такие списки самостоятельно формировали субъекты федерации). По инициативе депутатов-«яблочников» перечень был расширен, чтобы в максимально полно учесть пожелания регионов еще на стадии принятия законопроекта, и не вносить в него потом изменения и дополнения. Закон, опять-таки с подачи депутатов от фракции «ЯБЛОКО», предусматривает равные условия налогообложения для физических и юридических лиц, граждан и индивидуальных предпринимателей. Лишь в одном случае депутатам фракции не удалось настоять на своем: проект закона приравнял к реализации за наличный расчет и те продажи, которые оплачиваются кредитными или иными расчетными банковскими карточками. Это не только нарушает логику законопроекта (облагать налогом только наличную реализацию), но и создает препятствия для распространения таких карточек среди россиян.

Фракция поддержала проект закона.

### Налог на рекламу

**Проект федерального закона «О признании утратившим силу подпункта «з» пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и внесении изменений в статью 15 части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (в части отмены налога на рекламу)**

*Инициаторы — депутаты ГД М.М. Задорнов,*

*И.Ю. Артемьев, Б.Л. Резник*

*Внесен в ГД 12 февраля 2003 г.*

Законопроект предполагает отмену налога на рекламу, который относится к местным налогам. Доходы местных бюджетов от данного налога незначительны. Например, в бюджете г. Санкт-Петербурга средства, получаемые от сбора налога на рекламу, составляют менее 0,34% доходов бюджета города, что в абсолютном значении в 2001 году составило 119 млн рублей. И это при том, что рекламный рынок Санкт-Петербурга — один из самых крупных региональных рынков. В большинстве субъектов Российской Федерации муниципалитеты не получают доходов от данного источника.

В консолидированном бюджете Российской Федерации доходы от данного налога не выделяются отдельной строкой и отражаются в разделе «Прочие налоговые доходы». По данным Министерства Российской Федерации по налогам и сборам указанные доходы составили: в 2000 году — 1,2 млрд рублей; в 2001 году — 2,0 млрд рублей.

Компенсировать потери доходов от отмены налога на рекламу можно за счет перераспределения налоговых доходов консолидированного бюджета в пользу местных бюджетов, а также за счет улучшения администрирования других налоговых поступлений.

### Налог на имущество организаций

**Проект федерального закона «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также о признании утратившими силу актов законодательства Российской Федерации в части налогов и сборов» (о дополнении Налогового кодекса Российской Федерации главой «Налог на имущество организаций»)**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Принят ГД во втором чтении 20 июня 2003 г.*

**Проект федерального закона «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (глава 28 «Налог на имущество организаций»)**

*Инициатор – депутат ГД О.Г. Дмитриева*

*Отклонен ГД 6 июня 2003 г.*

Законопроект рассматривался Государственной Думой в качестве альтернативного к правительственному варианту главы 28 «Налог на имущество организаций».

Правительственный законопроект является частью пакета налоговых новаций, предназначенных для формирования доходной базы федерального и субфедеральных бюджетов на 2004 год. Предлагая повысить ставку налога на имущество с 2 до 2,6%, правительство мотивировало такое решение необходимостью компенсировать доходы, выпадающие из бюджетов субъектов РФ из-за отмены налога с продаж. Идея компенсации выпадающих доходов последовательно проводится правительством в данном законопроекте: правительство не только предлагает отменить практически все льготы по налогу на имущество (в частности, льготу по уплате этого налога научными, сельскохозяйственными, инновационными, опытно-конструкторскими предприятиями, государственными органами в части относимого к ним имущества, а также всеми видами жилищных и дачных кооперативов, предприятиями инвалидов, детскими оздоровительными лагерями и некоторыми иными категориями налогоплательщиков).

В отличие от правительственного варианта, законопроект, инициированный депутатом О.Г. Дмитриевой, предполагает сохранение всех видов льгот по налогу на имущество организаций, закрепляет ставку налога в 2% (а не 2,6% как в правительственном законопроекте), а также содержит норму о межбюджетном распределении доходов от данного налога: депутат предлагает закрепить распределение доходов между бюджетом субъекта РФ и бюджетом муниципалитета в соотношении 50:50, в то время как правительственный вариант законопроекта определяет, что 100% налога зачисляется в бюджет субъекта РФ, который сам волен устанавливать нормы распределения этого налога между бюджетами внутри субъекта РФ.

В рейтинговом голосовании, по результатам которого определяется законопроект, который будет в дальнейшем рассматриваться Государственной Думой в 1, 2 и 3 чтениях, фракция «ЯБЛОКО» поддержала законопроект О.Г. Дмитриевой, поскольку правительством не был предложен убедительный механизм межбюджетных отношений в 2004 году, не были просчитаны последствия отмены налоговой льготы для указанных выше категорий налогоплательщиков, а также не были представлены убедительные расчеты, которые бы

продемонстрировали способность модернизированного налога на имущество компенсировать регионам отмену налога с продаж.

Итоги рейтингового голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	5,6	34,4	67,5	0	0	19,1	35,8	48,8
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0
"воздер."	<b>0</b>	0		0	0	0	0	0	0
"не гол."	<b>0</b>	34,4		32,5	100	100	80,9	64,2	51,2

По итогам рейтингового голосования Государственная Дума продолжила рассматривать законопроект, внесенный правительством.

Голосование фракций (в %) во втором чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>88,2</b>	100	100	65,9	96,3	100	93,6	56,6	27,9
"против"	<b>5,9</b>	0	0	4,9	0	0	0	1,9	14

## Ввоз отработавшего топлива ядерных реакторов на территорию РФ

Позиция фракции сводится к абсолютному запрету на ввоз из-за рубежа на территорию страны любых видов радиоактивных отходов, в том числе — отработавшего топлива ядерных реакторов.

**Федеральный закон «О внесении дополнения в статью 50 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» (в части ввоза облученных тепловыделяющих сборок на временное хранение и переработку)**

*Инициаторы — депутаты ГД и члены СФ  
Опубликован 14 июля 2001 г.*

Данная статья в действующей редакции содержит абсолютный запрет на ввоз в Россию в целях хранения и захоронения радиоактивных отходов из других стран, такую норму содержит её третий пункт: «Ввоз в целях хранения или захоронения радиоактивных отходов и материалов из других государств, затопление, отправка в целях захоронения в космическое пространство радиоактивных отходов и материалов запрещаются».

Авторы законодательной инициативы — депутаты Госдумы, а также члены Совета Федерации, предлагают дополнить статью пунктом, разрешающим ввоз из иностранного государства облученных тепловыделяющихборок ядерных реакторов на временное хранение и (или) переработку. Депутаты предлагают изъять из запретительного режима отдельный вид радиоактивных отходов (тепловыделяющие сборки) и, при соблюдении указанных в проекте закона условий, разрешить их ввоз в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Условия, предлагаемые депутатами, носят декларативный характер: по проекту ввоза должна быть проведена государственная экспертиза, обосновано снижение общего радиационного риска и повышение экологической безопасности, созданы административные и технические возможности для обращения с облученными сборками.

Если убрать в сторону декларативные пожелания инициаторов законопроекта, его сущность сводится к следующему: разрешить ввозить в Россию в неограниченном количестве

самый распространенный вид радиоактивных отходов и за плату складировать его на территории страны.

Депутаты фракции приняли решение о солидарном голосовании против проекта закона. Проект закона был поддержан 319 депутатами. Итоги голосования приводятся в таблице.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>0</b>	82,2	3	76,7	92,9	86,7	72,7	83,9	73,2
"против"	<b>68,4</b>	0	24,2	2,3	4,8	13,3	2,3	8,1	2,4

Ко второму чтению законопроекта депутаты фракции «ЯБЛОКО» – С.С. Митрохин и И.Ю. Артемьев – внесли в текст законопроекта поправки. Авторы поправок предлагали полностью запретить хранение ввезенного из-за рубежа облученного ядерного топлива на территории России, отказаться от ввоза облученных тепловыделяющих сборок, и допустить ввоз исключительно ядерного топлива в целях переработки и немедленного вывоза отходов переработки в страну происхождения или в иную страну. Дополнительно, авторы поправок уточняют требование к экспертизе проекта ввоза облученного ядерного топлива: они требуют проведения государственной экологической экспертизы федерального уровня в соответствии с федеральным законом «Об экологической экспертизе». Закон, по мнению депутатов, должен вступать в силу не со дня его опубликования (как это предложено в проекте), но с момента вступления в силу положений федерального закона о бюджете, предусматривающих создание Целевого бюджетного фонда реабилитации радиационно-загрязненных регионов России.

***Федеральный закон «О специальных экологических программах реабилитации радиационно-загрязненных регионов Российской Федерации, финансируемых за счет поступлений от внешнеторговых операций с облученным ядерным топливом».***

*Инициаторы – депутаты ГД и члены СФ*

*Опубликован 14 июля 2001 г.*

Инициаторы законопроекта предлагали механизм использования средств, которые должны быть получены Российской Федерацией от ввоза на свою территорию тепловыделяющих сборок ядерных реакторов иностранных государств. Механизм выглядит следующим образом: часть полученных средств тратиться на программы реабилитации радиационно-загрязненных территорий страны, финансирование которых осуществляется из внебюджетного фонда, создаваемого под началом Министерства РФ по атомной энергии. Закон не содержит количественных параметров возможного финансирования программ, статуса создаваемого фонда, не решает вопросов его подотчетности парламенту и отдает на откуп исполнительной власти решение всех вопросов, связанных с реализацией этой идеи.

Закон не содержит каких-либо гарантий целевого использования средств, которые могут быть получены Российской Федерацией от ввоза радиоактивных отходов на свою территорию.

Проект закона был поддержан 320 депутатами. Итоги голосования приводятся в таблице.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>15,8</b>	82,2	0	80,2	91,7	86,7	68,2	82,3	73,2
"против"	<b>63,2</b>	0	18,2	2,3	3,6	13,3	2,3	1,6	0

Ко второму чтению законопроекта депутаты фракции «ЯБЛОКО» — С.С. Митрохин и И.Ю. Артемьев — внесли ряд поправок, гарантирующих целевой характер использования средств Целевого бюджетного фонда реабилитации радиационно-загрязненных регионов РФ, а также определяющих точный механизм финансирования таких программ. Депутатами предлагалось консолидировать в бюджетном фонде все виды налоговых и неналоговых поступлений в бюджет, которые связаны с переработкой ввезенного облученного ядерного топлива, выделив их в Целевой бюджетный фонд реабилитации радиационно-загрязненных регионов РФ. Порядок и очередность финансирования программ реабилитации регионов должны определяться, по мнению депутатов, Правительством РФ по согласованию с регионами.

### **Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об использовании атомной энергии»**

*Инициаторы — депутаты ГД и члены СФ*

*Опубликован 14 июля 2001 г.*

Законом определяется, что ввоз в Россию тепловыделяющих сборок ядерных реакторов может осуществляться на условиях лизинга. Порядок осуществления лизинга должен устанавливаться Правительством РФ. Справедливо заметить, что Правительству не удастся разработать такой порядок: в соответствии с Гражданским кодексом, ст. 666, предметом лизинга может быть только непотребляемая вещь, а сборки — потребляемые вещи, теряющие свои потребительские качества по мере использования (ведь лизинг — это финансовая аренда, т.е. выкуп в собственность арендатором предмета долгосрочного пользования — недвижимости, торгового оборудования, долгосрочных основных фондов и т.п., — и пока все платежи арендатором не уплачены, предмет лизинга является обеспечением его обязательств и может быть истребован лизингодателем, если арендатор нарушает свои обязанности по договору лизинга). Более того, в соответствии с ФЗ «Об использовании атомной энергии» все ядерные материалы находятся в федеральной собственности и не могут быть предметом гражданско-правовых сделок.

Экономическое содержание понятия «лизинг» и правовое регулирование данного вида правоотношений не позволяют их использовать в целях ввоза тепловыделяющих сборок ядерных реакторов.

Проект закона был поддержан 318 депутатами. Итоги голосования приводятся в таблице.

Итоги голосования фракций (в %) в первом чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един-ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>15,8</b>	80	6,1	74,4	91,7	86,7	70,5	82,3	73,2
"против"	<b>63,2</b>	0	12,1	2,3	4,8	13,3	2,3	8,1	0

## **Снятие административных барьеров в экономике**

Позиция и голосование фракции по данному пакету законопроектов обусловлена признанием следующих приоритетов:

- количество разрешительных и контрольных функций государства в отношении субъектов предпринимательской деятельности должно быть радикально снижено;
- предлагаемые Правительством меры будут иметь смысл только в том случае, если они будут сопровождаться шагами, направленными на существенное снижение налогового бремени для субъектов предпринимательской деятельности;
- даже в случае принятия пакета законов по снятию административных барьеров в экономике, их действенность может обеспечить только последовательная реформа государственного аппарата.

**Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 10 августа 2001 г.*

Закон, входящий в так называемый «правительственный пакет законов по снятию административных барьеров в экономике» предполагает существенное сокращение лицензируемых видов деятельности. В соответствии с законом лицензированию подлежат виды деятельности, связанные с использованием источников повышенной опасности, а также несущие угрозу вреда неопределенному кругу лиц или требующие особой профессиональной подготовки субъекта такой деятельности. Лицензирование, по мысли инициатора законопроекта, крайняя мера государственного регулирования, которая применяется к тем видам деятельности, регулирование которых не может разрешаться иначе.

Проект закона исчерпывающе определяет полномочия лицензирующих органов, процедуру выдачи лицензий, их приостановления или аннулирования. Важно отметить, что отзыв лицензии, в соответствии с законом, может быть осуществлен только в соответствии с решением суда. Дополнительно, закон исчерпывающе определяет контрольные функции и полномочия органа, выдавшего лицензию, в отношении лицензиата.

Фракция поддержала проект закона.

**Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 11 августа 2001 г.*

Закон, входящий в так называемый «правительственный пакет законов по снятию административных барьеров в экономике» определяет права и обязанности «проверяемых» и «проверяющих» при осуществлении государством всех видов контроля и надзора за предпринимателями. Сегодня в России более 50 государственных организаций имеют право проведения проверок субъектов предпринимательства. Закон формализует количество проверок, их предмет, закрепляет порядок проведения проверочных мероприятий и наделяет предпринимателей правом на возмещение убытков, понесенных при проведении государственного контроля. Дополнительно, закон гарантирует государственную и общественную защиту предпринимателям при проведении государственного контроля (надзора).

Фракция поддержала проект закона.

**Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 10 августа 2001 г.*

Закон, являющийся частью «правительственного пакета законов по снятию административных барьеров в экономике», предполагает дальнейшую формализацию и упрощение процедуры регистрации. Закон закрепляет нормы, прежде существовавшие в ведомственных нормативных актах, тем самым гарантируя стабильность и публичность процедуры их изменения. Особо следует отметить, что закон содержит исчерпывающий перечень оснований, по которым может быть принято решение отказать в государственной регистрации. Условия регистрации в соответствии с законом сформулированы ясно и могут быть исполнены добросовестным заявителем без существенных затрат.

Фракция поддержала проект закона.

## Оборот земли

Позиция и результаты голосования фракции по проектам законов, регулирующих оборот земель, основана на признании следующих приоритетов:

- земля должна быть вовлечена в рыночный оборот как полноценный экономический ресурс, что должно сделать собственность на землю доступной для эффективного фермерского хозяйства, а также для собственников приватизированных предприятий;
- оборот земли не должен опосредоваться многоступенчатой административной процедурой выдачи разрешений, согласований, экспертиз и проч.;
- все технические вопросы, связанные с оборотом земельных участков (выделение участков, их оценка, кадастровый учет и проч.) должны решаться на основе ясных, определенных в федеральном законе процедур;
- передача государственных и муниципальных земель в частную собственность должна осуществляться на конкурсной основе, с учетом интересов муниципалитетов и граждан.

### **«Земельный кодекс Российской Федерации»**

*Инициатор — Правительство РФ*

*Опубликован 30 октября 2001 г.*

Законопроект призван стать правовым инструментом решения политических проблем в сфере земельных правоотношений. Именно в этой роли он состоялся, поскольку не только декларирует реализацию конституционных (а также определенных и в действующих федеральных законах) прав граждан и организаций на владение землей на праве частной собственности, но и определяет административно-бюрократическую процедуру передачи (продажи) государственных и муниципальных земель в частную собственность. Кодекс содержит не только процедуру такой передачи (продажи), но и исчерпывающий перечень ограничений на передачу государственных и муниципальных земель в частную собственность. Следует признать революционным такое положение статьи 15 Кодекса: «Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть переданы в частную собственность граждан и юридических лиц, если в федеральном законе нет запрета на их приватизацию». Кодекс дает право гражданину или организации обжаловать в суде отказ в приватизации земельного участка.

Несмотря на несовершенство и уязвимость для критики многих административно-бюрократических процедур, предусмотренных Кодексом, фракция поддержала его принятие как первый действительно публичный шаг на пути приватизации земли, как способ остановить раздачу земель чиновниками угодным покупателям без должного контроля со стороны государства и общественности.

### **Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю»**

*Инициатор — Правительство РФ*

*Опубликован 20 июля 2001 г.*

Закон устанавливает порядок разграничения собственности на землю между Российской Федерацией, субъектами РФ и муниципальными образованиями. Закон определяет, что право собственности на земельные участки у указанных лиц возникает с момента государственной регистрации такого права и устанавливает основания внесения земельных участков в перечни, содержащие соответственно наименования земельных участков, право собственности на которые возникает у Российской Федерации, субъекта РФ и муниципального образования. Закон определяет административную процедуру, в соответствии с которой должно осуществляться разграничение, т.е. разнесение земельных участков по трем перечням: специально уполномоченный орган исполнительной власти по имуществен-



ным отношениям подготавливает согласованные с субъектами РФ и органами местного самоуправления перечни земельных участков, перечни утверждаются Правительством РФ, сведения о земельных участках, указанные в утвержденных перечнях, вносятся в документы государственного земельного кадастра.

Выбирая позицию для голосования, фракция исходила из того, что цивилизованный оборот прав на земельные участки немыслим без начального закрепления прав собственности на них. Принятие законопроекта должно способствовать устранению почвы для имущественных споров между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями, создать условия для точного определения имущественных прав указанных лиц, что даст возможность установить степень бюджетной самостоятельности субъектов РФ и муниципальных образований.

Фракция поддержала проект закона.

### ■ **«О землеустройстве»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 20 июня 2001 г.*

Закон «О землеустройстве» призван определить порядок проведения работ по инвентаризации, оценке земель и межеванию земельных участков в целях закрепления и защиты прав и законных интересов правообладателей земельных участков. Землеустройство – основа рынка земли и рынка недвижимости как более широкого понятия – не является однократным актом, но постоянно сопровождает оборот земельных участков, документально фиксируя натуральные показатели владений.

Закон не дает ясного представления о правах и обязанностях участников землеустройства, не содержит подробного и точного определения землеустроительной документации (без которой невозможно говорить о закреплении прав собственности на землю и иные объекты недвижимости), наполнен не относящимися к существу предмета регулирования подробностями и отдает в компетенцию исполнительной власти РФ и субъектов РФ решение практически всех значимых вопросов, связанных с землеустройством.

Фракция не поддержала проект закона.

## Реформа естественных монополий

### Реформа электроэнергетики

В пакет входят следующие законы:

- **«Об электроэнергетике»;**
- **«О внесении изменений и дополнений в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации»** (в части регламентации отношений, возникающих между энерго-снабжающей организацией и потребителем, и отношений между абонентами – юридическими лицами и энергоснабжающей организацией);
- **«О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении»** (в части перераспределения полномочий между субъектами Российской Федерации и Правительством Российской Федерации);
- **«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях»** (в части уточнения сфер деятельности, относящихся к естественным монополиям в электроэнергетике и доступа к услугам естественных монополистов);
- **«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»** (в части изменения полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации при регулировании тарифов).

Политическое содержание в то время еще законопроектов по электроэнергетике отра-

жено в Заявлении Федерального Совета Российской Демократической Партии «ЯБЛОКО» «О политическом авантюризме при проведении реформы электроэнергетики»:

РДП «ЯБЛОКО» признает необходимость реформирования электроэнергетики. В то же время мы считаем, что концепция реформы, предложенная Правительством под диктовку руководства РАО «ЕЭС России», противоречит Конституции и законодательству РФ, легализует неправовые действия по захвату собственности в электроэнергетике.

Главная цель разработчиков реформы — передать в руки высшего менеджмента РАО «ЕЭС» и аффилированных с ним структур наиболее прибыльные объекты электроэнергетики, проведя их форсированную приватизацию. Высокая доходность собственникам этих объектов будет обеспечиваться за счет закрепления их монопольного положения в сочетании с правом неограниченного повышения тарифов для потребителей.

Правительство не скрывает, что результатом реформы станет повышение тарифов на электроэнергию как минимум в 2 раза. При этом, нет никаких гарантий снижения непроизводительных затрат в электроэнергетике.

Вопиющее нарушение конституционных прав регионов и органов местного самоуправления на участие в регулировании электроэнергетики усиливает монопольное положение РАО «ЕЭС», создает конфликт интересов на рынке электроэнергии.»

РДП «ЯБЛОКО» потребовало от Правительства отозвать из Государственной Думы пакет законопроектов по электроэнергетике и отправить его на фундаментальную доработку с участием широкого круга независимых экспертов, не имеющих общих интересов с нынешним руководством РАО «ЕЭС» и отстаивающих интересы массового потребителя электроэнергии.

Голосами центристских фракций, СПС и ЛДПР в Государственной Думе пакет законов по электроэнергетике был принят в первом чтении 9 октября 2002 года.

Фракция «ЯБЛОКО» в соответствии с решением, принятым на предварительном заседании фракции, солидарно проголосовала против пакета законопроектов по электроэнергетике.

Лидер партии Г.А. Явлинский дал следующие оценки законопроектам и деятельности руководства РАО «ЕЭС России»:

«Мы предлагаем принять закон об имуществе РАО «ЕЭС», где необходимо точно указать, как продается имущество, чтобы все люди знали, за сколько, почему и кому оно продается. Мы предлагаем не раздавать близким родственникам, друзьям и знакомым имущество Российской энергетической системы. Мы также предлагаем ограничить монополию в регионах сорока процентами, чтобы не мог электрический олигарх всем диктовать цены и тарифы, чтобы была реальная конкуренция, а не то, что придумали в этих законах. И, наконец, мы предлагаем, чтобы тарифы имели потолок, чтобы инвестор знал, что он будет иметь прибыль, но только в том случае, если будет эффективно работать. ... Посмотрите, как оценивают этот закон рынки. Это самый объективный анализ. Цена на рынке компании РАО «ЕЭС» упала в три раза... Государство потеряло 6 миллиардов рублей» (РТР, «Зеркало», 19 октября 2002 года).

Предложенная Правительством реформа электроэнергетики «может повредить политической стабилизации в России, поскольку она претендует на очень высокий уровень политического монополизма того, кто будет управлять этим вновь сверхмонополизированным РАО.» (ТВЦ, «Постскриптум», 16 ноября 2002 года).

К состоявшейся 14 ноября встрече с Президентом РФ В.В. Путиным депутатами фракции «ЯБЛОКО» и привлеченными специалистами был подготовлен проект закона «Об особенностях реформирования электроэнергетики Российской Федерации», который был передан Президенту.

Законопроект содержит положения, призванные скорректировать правительственный пакет:

- при реорганизации любых предприятий электроэнергетики в новых организациях должно сохраняться распределение долей участия (акций) собственников в пропорции, существующей на настоящий момент в РАО «ЕЭС России»;

- доля государства в непрофильных активах организаций электроэнергетики подлежит открытой, гласной и прозрачной продаже на аукционах (тендерах);
- государство с согласия прочих собственников меняет свои акции компаний, производящих электроэнергию, на доли участия в капитале организаций, относимых к передаче, оперативно-диспетчерскому управлению и сбыту электроэнергии;
- на приватизацию государственных долей в организациях по производству электроэнергии в изолированных энергетических системах устанавливается мораторий;
- государство наделяется приоритетным правом покупки акций компаний, занятых транспортировкой, оперативно-диспетчерским управлением и сбытом электроэнергии в том случае, если владельцы таких акций решат их продать;
- в учредительных документах РАО «ЕЭС» и Федеральной сетевой компании следует предусмотреть порядок, обеспечивающий избрание представителей государства в Совет директоров в количестве, составляющем большинство Совета;
- вводится мораторий на продажу (и иное отчуждение) имущества РАО «ЕЭС» до завершения реорганизации электроэнергетики;
- Президент РФ наделяется правом назначать на должность и снимать с должности руководителя Федеральной сетевой компании;
- имущество Федеральной сетевой компании полностью ограничивается в обороте;
- Федеральная сетевая компания оказывает свои услуги потребителям и поставщикам электроэнергии на недискриминационной основе при выполнении ими установленных технических требований;
- предельный темп роста цен (тарифов) на электроэнергию, её транспортировку и прочие платные услуги организаций электроэнергетики не может превышать уровень инфляции, заложенный в Федеральном законе о бюджете на соответствующий год;
- иные положения, направленные на реализацию принципов Заявления федерального Совета РДП «ЯБЛОКО» по реформе электроэнергетики.

Переданный Президенту РФ проект закона лег в основу более чем 40 поправок, внесенных на рассмотрение профильного комитета депутатом от фракции «ЯБЛОКО» И.Ю. Артемьевым ко второму чтению законопроектов по электроэнергетике.

В ходе заседаний рабочей группы поправки были отклонены.

При рассмотрении пакета законов по электроэнергетике во втором чтении фракция «ЯБЛОКО» солидарно проголосовала против.

***Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации» (в части изменения полномочий федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации при регулировании тарифов)»***

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 29 марта 2003 г.*

По замыслу Правительства РФ закон направлен на создание правового поля, дающего возможность постепенно заменить государственное регулирование тарифов на электрическую энергию в сферах, где это возможно, на рыночное (конкурентное) ценообразование (в сфере производства электроэнергии и в сфере ее сбыта). Закон вносит существенные изменения в Федеральный закон «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации».

Основные из них – следующие:

- исключаются существующие полномочия субъектов Федерации и, соответственно, региональных энергетических комиссий в сфере государственного регулирования тарифов на электрическую энергию. В ведении субъектов Федерации сохраняется только регулирование части тарифов на тепловую энергию;

- все функции региональных энергетических комиссий передаются федеральному органу исполнительной власти в области регулирования тарифов, что потребует существенного увеличения численности этого органа и затрат на его содержание по сравнению с существующей численностью Федеральной энергетической комиссии;
- вводится возможность продажи производителями на оптовом рынке электроэнергии определенной части электроэнергии по нерегулируемым ценам. Предельный объем продажи по нерегулируемым ценам устанавливается Правительством РФ;
- вводится возможность поставки электрической энергии потребителям энергоснабжающими организациями по нерегулируемым ценам, причем в проекте закона не предусмотрено установление каким-либо органом предельного объема поставки электроэнергии потребителям по нерегулируемым ценам;
- устанавливается государственное регулирование сбытовых надбавок организациям, осуществляющим сбыт электрической энергии потребителям;
- устанавливается государственное регулирование тарифов на услуги по оперативно-диспетчерскому управлению;
- исключена статья об источниках финансирования расходов на содержание органов, регулирующих тарифы;
- понятие «Федеральная энергетическая комиссия» заменяется понятием «федеральный орган исполнительной власти»;
- ликвидируется существующее право Федеральной комиссии рассматривать споры и разногласия, связанные с государственным регулированием тарифов на электрическую и тепловую энергию.

На законопроект было получено 44 отзыва от субъектов федерации. Из них 27 регионов не поддерживают законопроект, 9 — поддерживают, 5 — не выразили своего отношения, но дали замечания, противоречащие концепции законопроекта, а 3 — дали не концептуальные замечания.

Фракция «ЯБЛОКО» рассматривала данный законопроект в контексте всего комплекса вопросов, связанных с реформой электроэнергетики. Изменения тарифного регулирования и сбытовой политики энергокомпаний, которые предполагаются в данном законопроекте, в условиях приватизации части энергокомпаний и отмене каких бы то ни было реальных гарантий гражданам-абонентам на бесперебойное снабжение электроэнергией, не могут быть поддержаны фракцией «ЯБЛОКО», поскольку они разрушают единую систему энергоснабжения, закладывают мощные стимулы для энергокомпаний прекращать снабжение дешевой электроэнергией населения и, в конечном итоге, способствуют неконтролируемому росту цен на электроэнергию.

Фракция проголосовала солидарно против правительственного законопроекта.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	86,5	100	1,2	100	100	63,8	83,3	2,3
"против"	<b>94,1</b>	0	0	97,6	0	0	21,3	5,6	93

### **Федеральный закон «Об электроэнергетике»**

*Инициатор — Правительство РФ*

*Опубликован 1 апреля 2003 г.*

Закон «Об электроэнергетике», инициированный Правительством РФ, определяет ключевые положения реформирования этой отрасли по версии Правительства РФ. Принципиальная позиция фракции в отношении этого закон основана на признании следующих его недостатков:

1. Отсутствие абсолютно необходимых гарантий по предотвращению создания частных естественных монополий в энергозамкнутых регионах России.
  2. Отсутствие специальных норм об имуществе РАО ЕЭС.
  3. Отсутствие решения вопроса по обеспечению равных стартовых условий работы на оптовом рынке электроэнергии для таких разноплановых станций как ГЭС, АЭС, тепловых станций. Очевидно, что структура и показатели себестоимости у различных типов станций отличаются друг от друга в разы, даже без учета фактора изношенности основных фондов.
  4. В законе имеется пробел, связанный с регулированием вопросов снабжения генерирующих станций топливом в условиях реформирующейся электроэнергетики.
  5. Отсутствие в законе ясных норм, защищающих права потребителей.
  6. Дискриминация миноритарных акционеров РАО ЕЭС в процессе реорганизации и дезинтеграции РАО ЕЭС.
  7. Дискриминация субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в регулировании электроэнергетики.
  8. Отсутствие ясных норм регулирования экспорта электроэнергии.
  9. Закон предусматривает раздельное существование федеральной сетевой компании и системного оператора, что экономически нецелесообразно и противоречит соответствующей директиве ЕС.
  10. Фактический отказ Правительства от доведения доли государства в Федеральной Сетевой Компании и Системном Операторе до значений 75–100% (в настоящее время 52%).
  11. Отсутствие ясности по реформированию региональных сетевых компаний.
  12. В законе предусмотрена возможность (в то время, как необходима обязательность) введения верхних и нижних пределов цен при осуществлении торгов электроэнергией, особенно в первые годы работы рынка электроэнергии.
  13. Отсутствие упоминаний и правил работы автономных энергетических систем.
  14. Вместо основных правил работы оптового рынка в пакете законов изложены принципы работы оптового рынка, что не одно и то же.
  15. Основные правила работы Администратора Торговой Системы (АТС) складываются в период, когда РАО ЕЭС имеет абсолютное влияние на АТС.
- Фракция солидарно проголосовала против проекта закона.

Итоги голосования фракций (в %) третьем чтении:

#### **О реформировании железнодорожного транспорта**

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	78,8	100	0	98,8	100	63,8	87	0
"против"	<b>94,1</b>	3,8	0	98,8	0	0	25,5	5,6	95,3

В пакет законопроектов по реформированию железнодорожного транспорта входят:  
**«О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»;**  
**«Транспортный устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»;**  
**«Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»;**  
**«О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О естественных монополиях».**

Пакет законопроектов устанавливает организационные и правовые особенности приватизации на железнодорожном транспорте, в ходе которой создается единый хозяйствующий субъект — открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД»), 100% акций которого будут принадлежать государству. Железные дороги, явля-

ющиеся в настоящее время государственными предприятиями, будут лишены статуса юридического лица и станут филиалами ОАО «РЖД».

Уставный капитал ОАО «РЖД» будет сформирован путем внесения в него имущества федерального железнодорожного транспорта, оценку которого предполагается осуществить по балансовой стоимости, перечень предприятий, организаций, а также видов имущества федерального железнодорожного транспорта, подлежащего внесению в уставный капитал ОАО «РЖД», определяется Правительством РФ.

Этап подготовки к созданию ОАО «РЖД» предполагает полную инвентаризацию имущества железных дорог, закрепление прав собственности (регистрацию) на многие имущественные объекты и оценку целесообразности сохранения данных имущественных объектов в составе железнодорожного транспорта.

Законопроектами закрепляется ограничение на оборот имущества, которое относится к инфраструктуре железнодорожного транспорта (земли, магистральные линии, аварийно-восстановительные и мобилизационные резервы, иные виды имущества), последовательно проводится принцип единства и централизованного управления производственной инфраструктурой железнодорожного транспорта (которая может находиться только в федеральной собственности или в собственности ОАО «РЖД»), а также устанавливается запрет на продажу и иные способы отчуждения акций ОАО «РЖД».

Предложенный Правительством РФ вариант реформы железнодорожного транспорта приведет к отделению хозяйственных функций государства от контрольных и управленческих, повысит прозрачность организаций, относимых к этому виду транспорта, позволит в контролируемых масштабах внедрить конкуренцию организаций, предоставляющих услуги по перевозке грузов и пассажиров (сегодня эти услуги монопольно оказываются железными дорогами), а также повысит собираемость налогов с организаций железнодорожного транспорта.

Пакет законопроектов по реформированию железнодорожного транспорта был предметом обсуждения на встрече депутатов фракции, приглашенных экспертов с представителем Правительства РФ, статс-секретарём и заместителем министра путей сообщения РФ А.Г. Беловой. Подготовленные представителем Правительства РФ документы, подробное и открытое обсуждение всех болезненных аспектов начального этапа реформирования российских железных дорог, убедили депутатов, что законопроекты заслуживают поддержки при рассмотрении в первом чтении.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала пакет законопроектов по реформированию железнодорожного транспорта.

## О реформе ЖКХ

***«О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»***

Законопроект, внесенный Правительством РФ, содержит ключевые положения реорганизации жилищно-коммунального хозяйства страны, которые Правительство считает реформой ЖКХ.

Политическая оценка законопроекта была дана в заявлении депутата от фракции «ЯБЛОКО» С.С. Митрохина 14 ноября 2002 года «Позиция фракции «ЯБЛОКО» в связи с инициативами Правительства РФ по реформе ЖКХ»:

### Принципиальные недостатки политики правительства

1. Реформа носит сугубо фискальный характер. Фискальные меры (повышение тарифов) не увязаны со структурными преобразованиями. Следствие — рост цен на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) не влечет за собой модернизации инфраструктуры ЖКХ и улучшения качества ЖКУ.

2. Реформа проводится в интересах монополиста-производителя ЖКУ, а не потребителя услуг. Следствия:

- рост тарифов на фоне низкой платежеспособности населения становится фактором социального напряжения;
- тарифы становятся фактором инфляции;
- разращение монополиста, который не заинтересован в снижении издержек. (Тарифы растут, а трубы продолжают течь).

3. Цель правительства — в короткие сроки свалить на население всю ответственность за финансирование ЖКХ за исключением малоимущих (число которых Госстрой оценивает в 10%). Однако в категорию малоимущих не попадает огромное число бедных людей. Особую тревогу вызывает то, что Правительство хочет форсировать переход на полную оплату таких услуг как капитальный ремонт, что непосильно для большинства населения.

4. Политика навязывания всей стране единых федеральных стандартов перехода к 100% оплате полностью игнорирует специфику регионов, особенно со сложными климатическими условиями (Крайний Север, Дальний Восток). Следствие — резкий рост неплатежей в ряде регионов, что чревато катастрофами системы ЖКХ.

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»**

*Инициатор — Правительство РФ*

*Опубликован 8 мая 2003 г.*

В законе делается попытка установить разграничения в вопросах регулирования оплаты жилья и коммунальных услуг между федеральным уровнем, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, конкретизируются структура и размер оплаты жилья, включая дополнительную площадь, а также сроки и порядок перехода на новую систему оплаты жилья и коммунальных услуг. Указанные параметры устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации.

В законе вводится декларативное положение об обязательном принятии мер организациями и предприятиями, предоставляющими жилищно-коммунальные услуги, направленных на снижение издержек по содержанию и ремонту жилья и предоставлению указанных услуг.

В законе неудачно определены порядок и условия предоставления субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг малообеспеченным категориям гражданам с указанием источников их финансирования. Обеспечить распределение субсидий среди нуждающихся без конкретизации межбюджетных отношений нереально, а средств муниципалитетов на субсидирование населения заведомо недостаточно.

Законом предусматривается совершенствование системы предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Большинство категорий льготополучателей сохраняют установленные им льготы и их размер. Одновременно вводится единый порядок возмещения расходов предприятий жилищно-коммунального комплекса на предоставление указанных льгот, возмещаемых за счет средств федерального бюджета путем предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в порядке компенсации фактически

произведенных затрат. Указанное положение не распространяется на льготы, предоставляемые в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» в редакции Федерального закона от 02.01.00 № 40-ФЗ. Источником предоставления указанных льгот являются бюджеты субъектов Российской Федерации. По существу финансирование льготного потребления услуг ЖКХ ветеранами труда теперь будет финансироваться из средств бюджетов РФ и муниципальных бюджетов.

Принятый закон вводит новое положение, предоставляющее право органам законодательной власти субъектов Российской Федерации устанавливать ветеранам труда размер льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, в соответствии с чем проектом указанного закона в статью 22 Федерального закона «О ветеранах» вносятся соответствующие изменения и дополнения.

Закон определяет заявительный характер получения субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг, причины отказа в предоставлении указанных субсидий, правила замены жилого помещения при превышении его площади социальной нормы, а также порядок выселения нанимателя и членов его семьи из занимаемого жилого помещения в случае неоплаты жилищно-коммунальных услуг.

Правительство цинично заявляло, что «В связи с совершенствованием системы предоставления льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, законопроектом признаются утратившими силу нормы их предоставления в отношении отдельных категорий граждан, имевших на это право на основании ранее действующих положений отдельных федеральных актов». На самом деле сельские учителя, доноры и некоторые другие категории граждан лишились льгот в результате принятия закона.

Указанным категориям граждан льгота по оплате жилья и коммунальных услуг должна заменяться равноценной субсидией, при этом не должны ущемляться материальные интересы указанных категорий. Однако как предоставлять такие субсидии и кто за них заплатит, закон не определяет.

Новая редакция статьи 15 исключает положение об оплате в размере половины минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законодательством, жилищно-коммунальных услуг гражданами, доход которых ниже установленного в субъекте Российской Федерации прожиточного минимума. «Это позволит устранить социальную несправедливость для лиц этой группы при оплате жилья и коммунальных услуг», говорит Правительство, однако в чем будет заключаться такое «устранение» оно не поясняет. На самом деле этой категории граждан придется платить за жилищно-коммунальные услуги значительно больше, если верхний предел оплаты для нищих россиян будет отменен.

Политическая позиция фракции в отношении тогда еще законопроекта была сформирована на основе следующих положений:

### Предложения фракции

1. Фискальные меры должны быть жестко привязаны к структурным реформам. Недопустимо повышение тарифов без проведения структурных реформ, как то:

- демонополизация, прозрачность монополий, стимулы для установки счетчиков и ТСЖ;
- обеспечение прозрачности тарифов на услуги, предоставляемые национальными и локальными монополиями, в том числе такими как РАО «ЕЭС» и ГАЗПРОМ;
- стимулирование создания добровольных объединений граждан – потребителей услуг ЖКХ;
- исключение из состава затрат всех непроизводительных расходов, не связанных напрямую с производственной деятельностью, в том числе долгов государства;
- создание системы учета реальной стоимости и объема коммунальных услуг, потребляемых населением;
- установление взаимной ответственности производителей и потребителей услуг ЖКХ на основе договоров;



■ перевод существующих бюджетных субсидий организациям ЖКХ и льгот в денежные доходы населения.

2. Переход к полной оплате должен осуществляться дифференцированно для каждого региона. Единственным федеральным стандартом должен быть социальный стандарт адресной помощи малоимущим гражданам (компенсационный стандарт), который должен утверждаться не правительством, а законом. Финансирование стандарта – за счет средств федерального бюджета. За регионами остается право устанавливать компенсационный стандарт менее федерального при условии, что это осуществляется за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

3. Дотации регионам должны быть дифференцированы на основе специальной методики. Дотации должны работать на проведение структурных реформ.

4. Недопустимо упразднение любых льгот до замены их компенсациями за счет федерального бюджета.

Эти и другие принципиальные позиции зафиксированы в поправках фракции к проекту закона «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг», внесенном Правительством РФ в Думу.

Фракция «ЯБЛОКО» проголосовала солидарно против данного правительственного законопроекта.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении:

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>0</b>	100	21,9	0	98,8	92,3	66	92,5	0
"против"	<b>88,2</b>	0	78,1	95,2	0	0	25,5	3,8	95,3

## Общеэкономический блок

### **Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 30 июля 2002 г.*

Законопроект, внесенный Правительством РФ, направлен на развитие положений об обязательном пенсионном страховании, закрепленном в уже вступившем в действие пакете законов на эту тему («Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»). В соответствии с действующими законами, государство в лице Пенсионного Фонда РФ получило право осуществлять накопление средств для выплаты накопительных пенсий будущим пенсионерам (женщинам с 1957 года рождения и мужчинам с 1966 года рождения). Инвестирование средств Пенсионного Фонда РФ, уплаченных в составе пенсионных взносов за указанные категории граждан, и составляет экономическое содержание накопления средств для выплаты пенсий.

По инициативе депутатов – членов фракции «ЯБЛОКО» в Постановление Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении были внесены поправки, реализация которых во втором чтении должна была привести к кардинальному изменению закона. Суть поправок в следующем:

- средства пенсионных накоплений, которые аккумулируются Пенсионным Фондом РФ за счет взносов работодателей и инвестирования средств, должны принадлежать застрахованным гражданам – будущим получателям пенсий, а не государству; в противном случае, права пенсионеров на получение накопительных пенсий будут иллюзорными и государство переложит на них свои ошибки в инвестировании средств;

- Пенсионному Фонду РФ будет разрешено распоряжаться средствами накопительной части пенсии только при условии наделения гражданина правом выбора между Пенсионным Фондом РФ и негосударственными пенсионными фондами для заключения договора обязательного пенсионного страхования;

- отбор управляющих компаний для управления активами Пенсионного Фонда РФ и активами негосударственных пенсионных фондов в части средств, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии, должен осуществляться не на основе эпизодических конкурсов с непонятной процедурой отбора, а на основе лицензирования таких компаний и их свободного подключения к инвестированию средств по системе постоянно действующего публичного предложения услуг по управлению активами для пенсионных фондов и застрахованных граждан.

Профильный по данному законопроекту Комитет по кредитным организациям и финансовому рынку проигнорировал ключевые положения Постановления о принятии законопроекта в первом чтении.

Депутат от фракции «ЯБЛОКО» А.Ю. Михайлов внес во втором чтении законопроекта более 60 поправок, развивающих Постановление о принятии законопроекта в первом чтении. Большинство из них было отклонено.

Поскольку законопроект закрепил монопольное положение Пенсионного Фонда РФ на рынке пенсионных сбережений, лишил граждан возможности выбора организации для накопления пенсии и возможности передать накопленные средства по наследству, заменил конкурентные рыночные процедуры инвестирования на бюрократические, фракция не поддержала данный проект закона.

**Федеральный закон «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 27 мая 2003 г.*

Закон направлен на уточнение сферы его применения (в частности, его действие распространено не только на расчеты с применением контрольно-кассовых аппаратов, но и с применением персональных ЭВМ), конкретизацию правового статуса государственного реестра контрольно-кассовой техники (в частности, закон обязывает государство в 10-дневный срок публиковать информацию о моделях техники, включенной в государственный реестр и, следовательно, разрешенной к применению на территории РФ), устанавливает норму, согласно которой с 1 января 2003 года применение контрольно-кассовой техники без фискальной памяти на территории РФ запрещается, регламентирует обязанности организаций, применяющих такую технику для расчетов с населением, а также наделяет указанные в законе органы государственной власти и Центральный Банк РФ правом осуществлять контроль за применением контрольно-кассовой техники.

Выработка позиции фракции по данному вопросу во многом была определена членом РДП «ЯБЛОКО» С.И. Гончаренко (г. Адлер, Краснодарский край), депутатами от фракции «ЯБЛОКО» С.А. Поповым, И.Ю. Артемьевым, силами которых в законопроект был подготовлен ряд принципиальных поправок. Данные поправки были отвергнуты профильным комитетом (Комитет по бюджету и налогам). В закон не вошли такие важнейшие нормы, как:

- исчерпывающий перечень видов деятельности, которые в силу закона разрешается осуществлять без применения ККМ;
- освобождение от применения ККМ индивидуальных предпринимателей и организаций, уплачивающих единый налог на вмененный доход;
- недопущение осуществления предварительного контроля организаций и предпринимателей со стороны органов налоговой полиции.

Фракция солидарно проголосовала против проекта закона.

**Федеральный закон «О внесении дополнений в статьи 6 и 8 Закона РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» (о порядке вывоза из РФ наличной иностранной валюты)**

*Инициатор – Правительство РФ  
Опубликован 5 марта 2003 г.*

Правительство предложило модифицировать действующий Закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в части, касающейся установления единой нормы беспрепятственного вывоза из Российской Федерации наличной иностранной валюты в размере, не превышающем сумму, эквивалентную 1500 долларов США как для физических лиц-резидентов, так и для физических лиц-нерезидентов.

Принятие порядка, уравнивающего права физических лиц-нерезидентов с правами физических лиц-резидентов, будет способствовать развитию туризма, снятию напряженности в отношениях с иностранными партнерами, а также благотворно скажется на деловой активности иностранных граждан в Российской Федерации.

Целесообразность установления единого норматива в отношении вывоза наличной иностранной валюты как для резидентов, так и для нерезидентов, обеспечивающего равные гарантии их прав, соответствует международной практике стран-участниц Всемирной торговой организации.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) по проекту закона в редакции, предложенной согласительной комиссией

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>100</b>	100	100	0	84,1	100	78,7	14,8	0
"против"	<b>0</b>	0	0	87,8	0	0	6,4	1,9	53,5

**Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в  
Федеральный закон «О связи»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 10 июля 2003 г.*

Процессы, происходящие в российской телекоммуникационной отрасли в последние годы, требуют создания глобальной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, темпы развития которой должны быть опережающими по отношению к темпам развития экономики в целом. Развитие отрасли связи тормозит множество проблем, не всегда связанных с недостаточным финансированием и слабой инвестиционной активностью.

Назрела необходимость совершенствования государственного регулирования функционирования телекоммуникационного сектора, определения новых форм административного и экономического воздействия на субъекты телекоммуникационных отношений, регулирования деятельности как естественных монополий в области связи, так и организаций связи, оказывающих существенное влияние на инфраструктуру связи конкретного региона, развития научной и материально-технической базы телекоммуникационных услуг.

Принятый в 1995 году Федеральный закон «О связи» по объективным причинам не рассчитан на регулирование многих групп отношений, складывающихся в настоящее время на рынке телекоммуникационных услуг. Закон был разработан до принятия законодательства о регулировании естественных монополий и не может учитывать установленные ими нормы и правила.

С учетом этих обстоятельств был разработан новый законопроект, который содержит следующие положения и нормы:

- развитие гарантий права граждан Российской Федерации на доступ к сети связи общего пользования и получения универсальной услуги связи (институт универсального обслуживания), а также нормы, устанавливающие механизм реализации такого права;
- управляемость и устойчивость единой сети связи государства в мирное время и в чрезвычайный период;
- решение проблем, возникающих в связи с правовым регулированием взаимоувязанности сетей электросвязи, оказания услуг присоединения и пропуска трафика;
- реализация универсальной услуги связи;
- исключение возможности создания неравных условий на рынке телекоммуникационных услуг для традиционных и новых операторов связи;
- совершенствование порядка и механизма частотного регулирования и лицензирования деятельности в области связи, а также сертификации услуг и средств связи;
- формирование правоотношений, связанных с вопросами собственности на средства и земли связи, соответствующих объектов регулирования;
- защита интересов Российской Федерации при регулировании участия иностранных инвесторов в развитии национальной телекоммуникационной инфраструктуры и расширение рыночного потенциала традиционных операторов связи, что достигается посредством введения норм прямого действия в статьи закона, относящиеся к функциям регулирования;
- реализация задачи гармонизации российского законодательства по регулированию и развитию рынка телекоммуникационных услуг с международным законодательством в этой сфере.

Фракция «ЯБЛОКО» единогласно проголосовала против одобрения проекта закона в третьем чтении. Во-первых, определенная в законопроекте процедура распределения частот между операторами связи (они будут распределяться комиссией, образуемой при Министерстве связи РФ) не имеет ничего общего с конкурентными принципами рынка связи; во-вторых, «ЯБЛОКО» против возложения на операторов связи обязанности формировать фонды телефонизации и интернетизации отдаленных районов Российской Федерации, поскольку такие мероприятия следует финансировать за счет средств федерального бюджета.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>0</b>	98,1	90,6	86,7	98,8	100	95,7	94,3	86
"против"	<b>100</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

### **Проект федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Внесен в ГД 1 марта 2003 г.*

Основной целью проекта федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» является обеспечение возврата вкладов, определяемого статьей 840 Гражданского Кодекса Российской Федерации, а также определение механизма реализации статьи 38 Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Дополнительным положительным эффектом принятия законопроекта является:

- укрепление доверия к банковской системе со стороны населения и рост организованных сбережений населения;
- снижение рисков банков при формировании долгосрочной ресурсной базы банков;
- повышение стабильности банковской системы, в том числе за счет роста диверсификации вкладов населения;
- формирование рыночной конкурентной среды на финансовом рынке.

Страхование вкладов граждан организуется за счет создания системы страхования вкладов, состоящей из банков, имеющих лицензию Банка России на привлечение во вклады и размещение на банковские счета денежных средств физических лиц, вкладчиков, органа управления системой страхования вкладов, Банка России и органов исполнительной власти при осуществлении ими функций, связанных со страхованием вкладов. Система страхования вкладов обеспечивает гражданам возврат их средств, размещенных в банковские вклады и на банковские счета, в случае неспособности банка удовлетворить требования вкладчиков.

Законопроект определяет порядок страхования вкладов и случаи, в которых возникают обязательства по выплатам. Законопроект регламентирует права и обязанности вкладчиков, порядок и суммы выплат им системой страхования. Система страхования построена на принципах разделения ответственности за возврат вкладов между банками и специализированной некоммерческой организацией. Законопроект в первую очередь обеспечивает защиту вкладчиков, представляющих наиболее социально уязвимую и неподготовленную в экономическом смысле группу населения.

Законопроект регулирует участие банков в системе страхования вкладов граждан, а именно порядок вступления и выхода из системы страхования, условия участия в системе страхования и обязательства банков по формированию резервов системы страхования.

В целях реализации государством законодательно закрепленных прав вкладчиков на основании настоящего законопроекта функции по страхованию вкладов возлагаются на государственную корпорацию «Агентство по реструктуризации кредитных организаций».

Систему страхования вкладов предлагается построить на основе защиты прежде всего средних и мелких сбережений, что позволит защитить экономические интересы подавляющего большинства вкладчиков банков. Предельный размер возмещения по вкладам устанавливается в размере 95 тысяч рублей, что составляет 1,5 доли ВВП на одного гражданина России.

Указанный размер возмещения соответствует мировой практике и является оптимальным исходя из предполагаемого объема резервов системы страхования вкладов и ставок взносов банков. Международный валютный фонд определяет достаточность возмещения по вкладам на уровне 1-2 долей ВВП на одного жителя. В странах Западной Европы этот показатель колеблется от 0,3 в Норвегии и 0,5 в Швейцарии до 1,2 в Швеции и 1,4 в Великобритании.

По экспертным оценкам, указанный размер возмещения по вкладам в современных условиях позволит обеспечить беспрепятственный доступ к сбережениям до начала процедур банкротства для порядка 85% вкладчиков.

Предлагаемый размер возмещения в 20,5 раз превышает среднемесячную заработную плату по России и представляется адекватным текущему уровню социально-экономического развития страны. Так, например, страховые выплаты в размере 100 тысяч долларов в США соответствуют средней зарплате в данной стране за 33-34 месяца.

Впоследствии, по мере роста финансовой устойчивости системы страхования вкладов и роста экономики страны, размер возмещения по вкладам может быть увеличен.

## Ключевые инициативы депутатов фракции «ЯБЛОКО»

Всего за период действия Государственной Думы третьего созыва депутатами фракции было инициировано и внесено на рассмотрение 25 законопроектов по экономической тематике.

### **Федеральный закон «Об ограничении оборота этилированного бензина в РФ»**

*Инициаторы – депутаты ГД И.Ю. Артемьев,  
В.М. Дубов, А.Д. Жуков, С.В. Иваненко,  
С.С. Митрохин, В.М. Резник, С.Н. Решульский  
Опубликован 25 марта 2003 г.*

Проект закона подготовлен фракцией «ЯБЛОКО» при поддержке депутатов из других фракций. Законопроект вводит полный запрет на оборот этилированного бензина в России, т.е. на его производство, реализацию и использование. Этилированный бензин – вреднейшее вещество, содержащее примеси свинца и других тяжелых металлов, использование которого в качестве моторного топлива приводит к росту тяжелых заболеваний у детей.

Фракция солидарно поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. Групп
"за"	<b>94,1</b>	78,8	100	0	98,8	100	63,8	87	0
"против"	<b>0</b>	3,8	0	98,8	0	0	25,5	5,6	95,3

**Пакет законов по правовому оформлению самозанятости граждан (семейное предпринимательство без регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя)**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесены в ГД 19 сентября 2002 г.*

Пакет законов по правовому оформлению самозанятости граждан включает в себя поправки в Гражданский кодекс РФ и в Налоговый кодекс РФ, принятие которых должно позволить гражданам реализовать свое конституционное право на свободное использование своих сил и своего имущества для осуществления предпринимательской деятельности в заявительном порядке.

**Проект федерального закона «О внесении дополнений в статью 23 Части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и дополнении Части первой Гражданского кодекса Российской Федерации статьей 23-1 (в части правового регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой гражданами при участии членов семьи и близких родственников)»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 19 сентября 2002 г.*

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации граждане вправе осуществлять предпринимательскую деятельность исключительно в разрешительном порядке с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя. Более того, современное законодательство содержит запрет для гражданина заниматься предпринимательством в течение года в том случае, если он был признан банкротом. Разрешительный порядок осуществления гражданами предпринимательской деятельности и запрет на право осуществления такой деятельности противоречат Конституции Российской Федерации.

Проект закона реализует безусловное право гражданина РФ на осуществление предпринимательской деятельности за счет своих способностей и имущества. Это право дано гражданину Конституцией Российской Федерации и не может быть умалено законом, иным правовым актом и действиями власти. Статья 34 Конституции Российской Федерации гарантирует гражданам России:

«1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.»

Граждане вправе в порядке личной инициативы, без предварительных разрешений и согласований с органами государственной власти и местного самоуправления реализовать свое право на осуществление предпринимательской деятельности.

Проект закона определяет виды предпринимательской деятельности, которые граждане РФ вправе осуществлять без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей. К таким видам деятельности отнесены: оказание услуг, а также производство товаров и работ, для выполнения которых не требуются разрешения (лицензии, аккредитации, допуски) органов государственной власти и местного самоуправления, а также осуществление которых не влечет необходимости уплаты акцизов на реализуемую продукцию. В частности, законопроект содержит примерный перечень таких услуг и работ:

■ предоставление в аренду жилых и нежилых помещений, принадлежащих гражданину на праве собственности;

- розничная торговля;
- пассажирские перевозки на автотранспорте, маломерных речных судах и гужевом транспорте, принадлежащем гражданину на праве собственности;
- репетиторство;
- оказание услуг по ремонту бытовой техники, авто- и мототранспортных средств, жилых помещений и нежилых помещений непроизводственного назначения;
- оказание консультационных услуг;
- изготовление и реализация программного обеспечения для вычислительной техники, изделий народных промыслов.

Указанный перечень не является исчерпывающим.

Граждане вправе осуществлять перечисленные виды предпринимательской деятельности без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, если они не осуществляют наем рабочей силы, т.е. предоставляют услуги, производят работы, производят и реализуют товары собственными силами и/или при помощи близких родственников, супругов, усыновителей и усыновленных. В соответствии со статьей 14 Семейного кодекса Российской Федерации близкими являются родственники по прямой восходящей и нисходящей линии, полнородные и неполнородные братья и сестры. Участие близких родственников и иных, указанных в проекте закона лиц в осуществлении гражданином предпринимательской деятельности не влечет для него необходимости регистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя.

Имущественная ответственность гражданина, осуществляющего индивидуальную предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя осуществляется в порядке, установленном статьями 24 и 25 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» в части, относящейся к банкротству гражданина. Гражданин при осуществлении предпринимательской деятельности несет ответственность всем своим имуществом.

В отличие от юридического лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность, ответственность гражданина персональна и даже при отсутствии у него имущества его долги перед кредиторами могут погашаться в соответствии с планом погашения долгов (статья 203 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» из его доходов будущих периодов. Реализовать свое право в отношении юридического лица кредиторы значительно сложнее: при отсутствии у юридического лица-должника активов требования кредиторов останутся без удовлетворения, если собственники организации или третьи лица не несут субсидиарной ответственности по обязательствам должника.

### **Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статьи 208, 220 и 228 Налогового кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 19 сентября 2002 г.*

Законопроект предусматривает внесение в Налоговый кодекс Российской Федерации двух новаций, изменяющих перечень доходов гражданина, подлежащих налогообложению подоходным налогом.

Первая новация предполагает, что граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, должны уплачивать подоходный налог с доходов, полученных от осуществления такой деятельности. В этих целях в перечень доходов граждан, подлежащих обложению подоходным налогом, внесен такой вид доходов, как «доходы физических лиц от предпринимательской деятельности, при осуществлении которой регистрация физического лица в качестве индивидуального предпринимателя не является обязательной в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации».



Данная новация предоставляет гражданину право выбора налогообложения результатов его предпринимательской деятельности: или уплачивать подоходный налог при осуществлении такой деятельности без регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, или зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя и уплачивать единый налог на доход, предусмотренный законодательством для субъектов малого предпринимательства. Гражданин может воспользоваться этим правом по истечении налогового периода по соответствующему налогу.

Дополнительно законопроектом изменен перечень доходов, подлежащих обложению подоходным налогом: из него исключены доходы от реализации имущества, принадлежащего гражданам. Реализация гражданами имущества не ведет к возникновению у граждан доходов, поскольку принадлежащее им имущество лишь меняет свою натуральную, вещную форму на денежную. На практике реализация всегда связана с убытками: необходимостью уплаты комиссионных платежей, транспортных расходов, выплаты вознаграждения брокеру.

**Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 229  
Налогового кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 19 сентября 2002 г.*

В соответствии с действующей редакцией главы 23 «Налог на доходы физических лиц» Налогового кодекса РФ гражданин при заполнении налоговой декларации по подоходному налогу обязан предоставить следующие данные:

- указать все полученные в налоговом периоде доходы;
- перечислить все источники доходов;
- указать все полученные налоговые вычеты;
- указать суммы налога, удержанные налоговыми агентами;
- указать суммы фактически уплаченных в течение налогового периода авансовых платежей;
- указать суммы налога, подлежащие уплате (доплате) или возврату по итогам налогового периода.

МНС самостоятельно утверждает все формы документов, которые должен предоставить гражданин в подтверждение указанных выше данных. Практика показывает, что наибольшее количество ошибок при заполнении налоговой декларации связано именно с тем, что гражданин не может самостоятельно собрать требуемые документы, на их основе произвести соответствующие вычисления и заполнить налоговую декларацию.

Кроме того, существующий порядок делает невозможным заявительное декларирование гражданином как размера дохода, так и источника его получения. Граждане, занятые предпринимательской деятельностью (репетиторством, частным извозом, сдачей жилья в аренду, оказанием услуг по ремонту квартир и многими другими видами предпринимательской деятельности) должны иметь право в заявительном порядке (т.е. без обязательного предоставления подтверждающих документов) указывать в декларации как размер дохода, так и источник его получения в отчетном периоде.

Законопроект существенно уменьшает требования к объему информации, которую гражданин должен предоставить при заполнении налоговой декларации. Предлагается обязать гражданина предоставлять информацию только о размере и источниках доходов, полученных в налоговом периоде, а также о сумме налога, подлежащей доплате в бюджет, освободив гражданина от обязанности предоставлять иную информацию.

Иная информация должна быть предоставлена гражданином в том случае, если он намерен воспользоваться своим правом на получение налогового вычета.

**Проект федерального закона «О дополнении и изменении статьи 346.16 Налогового кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы: И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко*

*Внесен в ГД 18 октября 2002 г.*

Субъекты малого предпринимательства, осуществляющие оптовую и розничную торговлю, не могут перейти на определенную главой 26.2 «Упрощенная система налогообложения» Налогового кодекса систему налогообложения по объекту «доходы, уменьшенные на величину расходов» в связи с тем, что в перечень расходов, на величину которых может быть уменьшен доход, Кодекс не включает «расходы по оплате стоимости товаров, приобретенных для дальнейшей реализации».

С учетом того, что большинство субъектов малого предпринимательства заняты торгово-посреднической деятельностью, содержащийся в главе 26.2 «Упрощенная система налогообложения» Кодекса порядок определения расходов закрывает для большинства субъектов малого предпринимательства возможность воспользоваться такой системой: налогообложение по объекту «доходы, уменьшенные на величину расходов» не может быть использовано ими в силу неполного определения расходов Кодексом, а налогообложение доходов не содержит для них каких-либо преимуществ в сравнении с общеустановленной системой налогообложения.

Проект закона вносит дополнение в перечень расходов, на которые субъекты малого предпринимательства, перешедшие на уплату налогов по упрощенной системе и выбравшие в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, вправе уменьшать полученные доходы, добавляя в него расходы по оплате стоимости товаров, приобретенных для дальнейшей реализации.

**Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 238 Налогового кодекса Российской Федерации»**

*Инициаторы — депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

*И.Ю. Артемьев, С.С. Митрохин*

*Внесен в ГД 3 июня 2002 г.*

В действующей редакции статьи 238 Налогового кодекса (подпункт 8) пункта 1) установлено, что не подлежат налогообложению суммы, выплачиваемые за счет членских взносов ряда некоммерческих объединений граждан лицам, выполняющим работы (услуги) для указанных организаций.

При этом перечень этих организаций — садоводческие, садово-огородные, гаражно-строительные и жилищно-строительные кооперативы (товарищества) — приведен без должного обоснования и носит случайный характер. Например, многие гаражно-строительные и жилищно-строительные кооперативы после завершения строительства своих зданий и сооружений изменяли свои названия на гаражные и жилищные кооперативы, что никак не влияло на их правовой статус и порядок функционирования.

Осуществляемая в Российской Федерации реформа жилищно-коммунальной сферы имеет в качестве одной из важных задач широкое создание в многоквартирных домах товариществ собственников жилья, имеющих ряд разновидностей в названиях при неизменной сути. Однако и эти получающие все большее распространение термины не отражены в тексте статьи, что вызывает многочисленные конфликты с налоговыми органами.

Госстрой России и Комитет по статистике неоднократно указывали на единую природу всех некоммерческих объединений граждан, основанных на членстве и различающихся только сферами своей деятельности. Поэтому не случайно, что все судебные споры с налоговыми органами по вопросам отнесения их к числу организаций, не подлежащих налогообложению, заканчиваются в их пользу.

В законопроекте предлагается включить в текст статьи 238 полный перечень некоммер-

ческих объединений граждан на основе членства, увязав его с перечнями, приведенными в других Федеральных законах: «О товариществах собственников жилья» (от 15 июня 1996 года №72-ФЗ) и «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (от 15 апреля 1998 года №66-ФЗ).

**Проект федерального закона «О взаимном страховании»**

*Инициатор – Правительство РФ  
Внесен в ГД 13 февраля 2003 г.*

**Проект федерального закона «О взаимном страховании»**

*Инициаторы – депутаты ГД И.Ю. Артемьев, Н.Ю. Брусникин,  
М.В. Емельянов, М.М. Задорнов, С.В. Иваненко,  
В.С. Плескачевский  
Внесен в ГД 23 января 2002 г.*

Депутаты и специалисты фракции «ЯБЛОКО» самостоятельно разработали и при поддержке депутатов от иных фракций внесли на рассмотрение Государственной Думы проект закона «О взаимном страховании». Проект закона «О взаимном страховании» является реализацией положений статьи 968 «Взаимное страхование» Гражданского кодекса Российской Федерации и содержит законодательную регламентацию права граждан на объединение в целях оказания взаимной финансовой помощи в форме взаимного страхования, а также законодательную регламентацию права субъектов предпринимательской деятельности (граждан – индивидуальных предпринимателей и организаций) на осуществление взаимного страхования путем объединения в общества взаимного страхования или на договорной основе.

Задача законопроекта – защитить интересы участников взаимного страхования и третьих лиц при управлении имуществом общества взаимного страхования или при управлении общим имуществом, объединенным участниками на основе договора взаимного страхования.

Правительство РФ внесло альтернативный законопроект, во многом концептуально совпадающий с законопроектом «ЯБЛОКА». Тем не менее, между законопроектами есть существенные различия. Депутатский законопроект не предполагает обязательного лицензирования деятельности ОВС (обществ взаимного страхования), допускает особый правовой статус ОВС, созданных исключительно гражданами для удовлетворения потребительских целей, не связанных с предпринимательством, подробно регламентирует все стадии жизни общества взаимного страхования (создание, преобразование, реорганизацию в любой форме, а также ликвидацию), поскольку это чрезвычайно важно для защиты материальных интересов пайщиков таких обществ, а также допускает осуществление взаимного страхования на договорной основе без регистрации ОВС.

Комитет по кредитным организациям и финансовым рынкам, готовя свое решение к первому чтению законопроектов, пришел к выводу, что поддержки заслуживают оба законопроекта.

В настоящее время законопроекты с положительными рекомендациями Комитета намечено рассмотреть в первом чтении осенью 2003 года.

**Федеральный закон «О внесении изменения в ст. 6 Закона Российской Федерации «О валютном регулировании и валютном контроле»  
(о норме обязательной продажи валютной выручки)**

*Инициаторы – депутаты ГД В.М. Дубов,  
А.Д. Жуков, М.М. Задорнов, и др.  
Опубликован 10 июля 2003 года*

Проектом новой редакции закона о валютном регулировании, внесенным Правительством Российской Федерации и намеченным к рассмотрению Государственной Думой в

первом чтении 14 марта с.г., предусмотрено право Банка России устанавливать норму обязательной продажи валютной выручки в размере, не превышающем 30%.

Обоснованность такого положения подтверждается мониторингом состояния валютного рынка за достаточно продолжительный период времени, прошедший с момента введения 50% нормы обязательной продажи валютной выручки (август 2001 года), и тем, что нетто-покупка иностранной валюты Банком России существенно ниже уровня, гарантируемого действующим нормативом обязательной продажи валюты (23,1 процента в среднем с октября 2001 года по декабрь 2002 года).

Введение в силу указанной нормы сегодня диктуется чрезмерным давлением валютного предложения на показатели инфляции и реального курса рубля, что требует предоставления Центральному банку Российской Федерации возможностей более гибкой реакции на соотношение спроса и предложения на валютном рынке, чем это предусмотрено действующим законодательством (жестко фиксирующим 50-процентную норму обязательной продажи валютной выручки).

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала проект закона.

Итоги голосования фракций (в %) в третьем чтении

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп
"за"	<b>100</b>	85,2	100	0	98,8	100	87,2	90,6	0
"против"	<b>0</b>	0	0	70,7	0	0	2,1	0	83,7

## РАЗДЕЛ 4. ОБОРОНА, БЕЗОПАСНОСТЬ, МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И СОГЛАШЕНИЯ

### Оборона

#### **Федеральный конституционный закон «О военном положении»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 2 февраля 2002 г.*

На рассмотрение Государственной Думы было представлено два альтернативных проекта федерального конституционного закона «О военном положении»: внесенный Президентом Российской Федерации и внесенный депутатами Государственной Думы Э.А. Воробьевым, В.В. Похмелкиным и С.Н. Юшенковым. Вариант, внесенный Президентом Российской Федерации юридически был более качественно проработан, поэтому авторы второго законопроекта сняли свой проект с рассмотрения. Основным недостатком этого законопроекта было то, что в нем определение агрессии было значительно заужено и не соответствовало нормам международного права, в частности Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН, «Определение агрессии» от 14 декабря 1974 года. В соответствии с этой резолюцией агрессией является применение вооруженной силы государства против суверенитета, территориальной неприкосновенности или политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН. В Резолюции определены действия, которые независимо от объявления войны будут квалифицироваться в качестве акта агрессии. Законопроект, внесенный Президентом Российской Федерации полностью соответствует Резолюции, принятой XXIX сессией Генеральной Ассамблеи ООН, «Определение агрессии» от 14 декабря 1974 года.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала принятие законопроекта.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Единство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. групп.
"за"	<b>94,1</b>	100	27,8	69	93,9	100	91,5	96,6	74,4
"против"	<b>0</b>	0	5,6	0	0	0	0	0	2,3

#### **Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» (в части установления нового порядка расчета денежного содержания военнослужащих, приведения его к уровню оплаты труда федеральных государственных служащих, а также отмены военнослужащим отдельных льгот)**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 14 мая 2002 г.*

Военная реформа, о которой говорят уже десять лет, продолжает пробуксовывать. За эти годы произошло только сокращение численности Вооруженных Сил Российской Федерации до уровня 1200 тыс. человек. Ничего нового не определено в таких основополагающих документах, как Концепция военного строительства и Военная доктрина. В войска практически не поступает новое вооружение и военная техника, находящиеся в войсках

вооружение и военная техника физически и морально устарели. Материальное и социальное положение военнослужащих остается на крайне низком уровне.

10 апреля 2002 года Государственная Дума приняла проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот» в третьем чтении.

15 ноября 2001 года Государственная Дума приняла в первом чтении проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных льгот», внесенный Президентом Российской Федерации. В основном он был направлен на то, чтобы одновременно с предполагаемым с 1 июля 2002 года увеличением должностных окладов военнослужащих и доведением их до уровня должностных окладов федеральных государственных служащих ликвидировать некоторые дополнительные выплаты к денежному довольствию военнослужащих, в том числе и компенсационные выплаты за подоходный налог, а также льготы по коммунальным услугам и жилью. Кроме того, в законопроекте предлагалось при расчете пенсий военнослужащих ликвидировать компенсацию за продовольственный паек.

Таким образом, принятие законопроекта с одной стороны привело к формальному увеличению окладов военнослужащих, а с другой уменьшило реальное денежное довольствие за счет других составляющих. С учетом инфляции материальное положение военнослужащих и военных пенсионеров практически не улучшилось.

Исходя из того положения, что в соответствии с Конституцией РФ нормативные акты, приводящие к снижению уровня материального благосостояния граждан, не должны приниматься, депутаты Государственной Думы, члены фракции «ЯБЛОКО» — А.Г. Арбатов, В.С. Останин и С.А. Попов перед вторым чтением этого законопроекта внесли поправки, направленные на улучшение материального благосостояния военнослужащих и военных пенсионеров. К этим поправкам относятся:

1. Поправка, направленная на сохранение при расчете военных пенсий компенсации за продовольственный паек. Цель такой поправки — дать дополнительный прирост пенсий в размере 400–500 рублей в месяц.

2. Поправка, направленная на одновременное с федеральными государственными служащими (и в той же пропорции) повышение размеров денежного довольствия военнослужащих. Ее цель — сохранить в дальнейшем соответствие денежного довольствия военнослужащих денежному содержанию федеральных государственных служащих.

3. Поправка, направленная на введение ежегодной индексации размеров окладов денежного содержания военнослужащих до 1 апреля каждого текущего года на разницу между величинами реального уровня инфляции в предыдущем году и уровня инфляции, установленного законом о федеральном бюджете на предыдущий год, и до 1 октября — на величину, равную уровню инфляции, установленному законом о федеральном бюджете на предыдущий год. Принятие поправки должно было сохранить в какой-то мере покупательную способность денежного довольствия военнослужащих, если инфляция превышает запланированный в федеральном бюджете уровень.

4. Поправка, направленная на предоставление в первоочередном порядке жилой площади членам семей военнослужащих, погибших (умерших) военнослужащих, погибших (умерших) военнослужащих (в том случае, если она не была получена при жизни военнослужащего).

5. Поправка, направленная на повышение окладов по воинскому званию не с января 2004 года, как предлагает Правительство РФ, а с 1 января 2003 года.

6. Поправка, направленная на введение денежных компенсаций за отмену льгот по коммунальным услугам и оплате жилья. Однако их сохранение в существующем виде ведет к дальнейшему ухудшению обслуживания жилищного фонда, в том числе и военных городков. Поэтому предлагалось, помимо повышения денежного довольствия, ввести адресную денежную компенсацию за отмену этих льгот.

При рассмотрении законопроекта во втором чтении Государственная Дума приняла поправки № 1, 2.

В результате этих решений военные пенсионеры получили относительно крупную прибавку к своей пенсии. Действующие военнослужащие получили гарантию того, что их денежное довольствие будет приравнено к денежному содержанию федеральных государственных служащих.

Эти поправки были поддержаны депутатами фракций «ЯБЛОКО» и КПРФ, Агрпромышленной депутатской группой и некоторыми депутатами из «Народного депутата» и «Регионов России». Против поправок голосовали депутаты «Единства», «Отечества», ЛДПР и СПС.

Поправки № 3 и 6 были отклонены проправительственным большинством Государственной Думы. В результате этого решения военнослужащие были практически лишены права на ежегодную индексацию денежного довольствия в зависимости от уровня инфляции и денежной компенсации за отмену льгот за жилье и коммунальные услуги.

Таким образом, значительная часть поправок фракции «ЯБЛОКО» были приняты Государственной Думой, что позволило значительно улучшить редакцию законопроекта по сравнению с редакцией, принятой в первом чтении.

Но, несмотря на эти положительные изменения в законопроекте, фракция проголосовала против его принятия во втором чтении. Причина тому – отказ от ежегодной индексации денежного довольствия военнослужащих в зависимости от уровня инфляции; отказ от денежной компенсации за отмену льгот по оплате жилья и коммунальных услуг; а также отказ от компенсации за выплаченный подоходный налог.

Таблица поправок фракции «ЯБЛОКО»

№ п/п	Содержание поправки	Заключение Комитета по обороне	Предложение Правительства РФ	Результаты голосования в ГД
1.	Сохранение при расчете военных пенсий компенсации за продовольственный паек	Поддержать	Отклонить	Принять поправку
2.	Одновременное с федеральными государственными служащими (и в той же пропорции) повышение размеров денежного довольствия военнослужащих	Поддержать	Отклонить	Принять поправку
3.	Введение ежегодной индексации размеров окладов денежного содержания военнослужащих до 1 апреля текущего года на разницу между величинами реального уровня инфляции в предыдущем году и уровня инфляции, установленного законом о федеральном бюджете на предыдущий год, и до 1 октября – на величину, равную уровню инфляции, установленному законом о федеральном бюджете на предыдущий год	Поддержать	Отклонить	Отклонить поправку

№ п/п	Содержание поправки	Заключение Комитета по обороне	Предложение Правительства РФ	Результаты голосования в ГД
3.	Введение ежегодной индексации размеров окладов денежного содержания военнослужащих до 1 апреля текущего года на разницу между величинами реального уровня инфляции в предыдущем году и уровня инфляции, установленного законом о федеральном бюджете на предыдущий год, и до 1 октября – на величину, равную уровню инфляции, установленному законом о федеральном бюджете на предыдущий год	Поддержать	Отклонить	Отклонить поправку
4.	Предоставление в первоочередном порядке жилой площади членам семей военнослужащих, погибших (умерших) военнослужащих	Поддержать	Поддержать	Поддержать поправку
5.	Повысить размеры окладов по воинскому званию не с января 2004 года, как предлагает Правительство РФ, а с 1 января 2003 года	Поддержать	Поддержать	Поддержать поправку
6.	Введение денежных компенсаций за отмену льгот по коммунальным услугам и оплате жилья	Поддержать	Отклонить	Отклонить поправку
7.	Сохранение при расчете пенсий по случаю потери кормильца стоимости продовольственного пайка	Отклонить		Отклонить поправку, т.к. она учтена при принятии поправки № 1
8.	Сохранение пенсионной надбавки для лиц, прослуживших 20 лет и более	Отклонить		Отклонить поправку, т.к. была принята поправка, предусматривающая увеличение максимальной процентной надбавки за выслугу лет с 40% до 70%.



Но даже, несмотря на это, фракция «ЯБЛОКО» не поддержала принятие законопроекта потому, что окончательная редакция закона приводит к следующим негативным последствиям:

- отказу от ежегодной индексации денежного довольствия военнослужащих в зависимости от уровня инфляции;
- отказу от денежной компенсации за отмену льгот по оплате жилья и коммунальных услуг;
- отказу от компенсации за выплаченный подоходный налог.

Принятие в полном объеме всех изменений по денежному довольствию военнослужащих и по денежным компенсациям за отмененные льготы позволит на этапе военного реформирования подготовить и осуществить переход на контрактный метод комплектования Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	<b>ОВР</b>	<b>СПС</b>	<b>КПРФ</b>	<b>Един-ство</b>	<b>ЛДПР</b>	<b>Рег. Рос.</b>	<b>Нар. деп.</b>	<b>Агр. групп.</b>
"за"	<b>0</b>	87,8		0	98,8	100	43,8	68,4	0
"против"	<b>0</b>	6,1		92,9	0	0	35,7	8,8	95,3

### **Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе»**

*Инициатор – Правительство РФ*

*Опубликован 30 июля 2002 г.*

*Вступает в силу с 1 января 2004 г.*

Фракция «ЯБЛОКО» голосовала против внесенного Правительством РФ законопроекта «Об альтернативной гражданской службе» при его рассмотрении 17 апреля 2002 года.

Правительственный законопроект был принят в первом чтении 251 голосом «за» при 58 против и трех воздержавшихся. Из 17 членов фракции «ЯБЛОКО» против правительственного проекта закона проголосовали 16, один депутат не участвовал в голосовании.

В ходе рейтингового голосования фракция «ЯБЛОКО» поддержала два других законопроекта «Об альтернативной гражданской службе». Один из них внес депутат Владимир Семенов, другой – группа депутатов (на заседании палаты этот законопроект представлял депутат Юлий Рыбаков, а одним из разработчиков является председатель Комитета гражданского контроля Российской демократической партии «ЯБЛОКО» Валерий Борщев).

Депутаты «ЯБЛОКА» считают:

- срок АГС должен быть равен сроку службы по призыву или не превышать его более чем в 1,25 раза;
- АГС следует проходить исключительно в социальной сфере, в сфере здравоохранения или Министерства по чрезвычайным ситуациям, но не в Вооруженных Силах РФ и других войсках;
- призывник не должен в обязательном порядке обосновывать свое желание проходить АГС вместо срочной службы в армии, достаточно его заявления об этом.

Между тем, правительственный законопроект предусматривал 4-летний срок АГС (два срока службы по призыву. Такого срока прохождения АГС нет ни в одной стране Европы. В международной практике срок АГС, превышающий срок воинской службы более чем в полтора раза, считается дискриминационным).

В правительственном законопроекте не сказано ни слова о прохождении АГС в социальной сфере, здравоохранении, зато указано, что АГС можно проходить в качестве гражданского персонала в Вооруженных Силах.

Этот законопроект обязывал призывника доказывать обоснованность своего желания проходить АГС, что противоречит статье 29 Конституции РФ, в которой сказано, что «ник-

то не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них». Поскольку направлять на АГС по этому законопроекту будут военкоматы, есть основания опасаться, что большинство призывников, подавших заявления о прохождении АГС, будут направлены для прохождения альтернативной службы в Вооруженных Силах против их воли.

Таким образом, правительственный законопроект, подготовленный Министерством обороны, практически блокирует создание института альтернативной гражданской службы (АГС).

Депутат Государственной Думы от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатов внес ко второму чтению законопроекта поправки, в которых предлагается:

- прохождение альтернативной службы за пределами территории постоянного проживания гражданина осуществляется **по собственному желанию гражданина, направляемого на альтернативную гражданскую службу;**

- прохождение альтернативной службы в качестве гражданского персонала на предприятиях и в организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований осуществляется **по собственному желанию гражданина, направляемого на альтернативную гражданскую службу;**

- к месту прохождения альтернативной гражданской службы гражданина направляет не военный комиссар, а призывная комиссия.

Депутат Арбатов также внес дополнительную поправку, которая уточняет положение о том, что альтернативная служба за пределами территории проживания гражданина допускается **по собственному желанию гражданина, направляемого на альтернативную гражданскую службу, за исключением случаев, когда на территории постоянного проживания отсутствуют вакансии в соответствии с перечнем видов работ, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу.**

19 июня 2002 года на своем пленарном заседании Государственная Дума рассмотрела законопроект «Об альтернативной гражданской службе» во втором чтении. На этом заседании представитель Правительства РФ А. Починок неожиданно предложил изъять и отклонить из таблицы поправок, рекомендованных Комитетом по законодательству к принятию и предварительно согласованных с Правительством РФ, более половины из 133 поправок, причем сделать это практически без обсуждения, единым списком. В число отклоненных поправок включили все те, которые касались уменьшения срока альтернативной службы, экстерриториальности, порядка направления на альтернативную службу, ее прохождения, порядка оплаты труда, запрета на прохождение службы в организациях и на предприятиях Вооруженных Сил РФ. Государственная Дума силами проправительственных фракций («Единство», ОВР, «Народный депутат», «Российские регионы») выполнила волю представителя Правительства и приняла все, что он требовал.

Судя по всему, непосредственно перед обсуждением закона Министерство обороны и другие «силовые структуры» оказали давление на высшее политическое руководство страны и добились его санкции на изменение позиции Правительства в сторону резкого ужесточения закона об АГС.

После этого фракция «ЯБЛОКО» приняла решение о солидарном голосовании против принятия законопроекта во втором чтении.

По новому закону, призывника, который будет проходить альтернативную гражданскую службу, ждет следующее. Его могут направить за пределы того субъекта федерации, в котором он живет, в организации и на предприятия Вооруженных Сил РФ и других войск, работать придется только на низших должностях с мизерной оплатой и не более, чем на одной ставке.

Продолжительность альтернативной службы — три с половиной года (по законопроекту — в 1,75 раза больше, чем срок военной службы по призыву).

Такой закон только увеличит количество уклоняющихся от службы по призыву и расширит поле для коррупции. Те же, кто пойдет в армию из-под палки, под страхом альтернативной гражданской службы, которая превратится в трудовую армию, все равно

не станут хорошими солдатами и не будут добросовестно выполнять свой долг по защите Отечества.

Путь к усилению боеспособности Вооруженных Сил состоит не в «драконовском» законе об альтернативной гражданской службе, а в переходе на контрактную армию, других мерах военной реформы — и не в течение десятилетия, а за 2–3 года.

Принятый закон об АГС существенно ослабит стимулы для «силовых структур» к проведению военной реформы, поскольку практически консервирует отжившую и полностью дискредитировавшую себя систему подневольного комплектования ВС и других войск по призыву.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>0</b>	100	0	3,7	95,2	100	68,1	90,9	32,6
"против"	<b>94,1</b>	0	78,1	48,8	0	0	14,9	1,8	4,7

**Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в  
Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»**

*Инициатор — Президент РФ*

*Опубликован 15 февраля 2001 г.*

Закон предусматривает, что военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, прослужившие не менее 6 месяцев, вправе заключать контракт о прохождении военной службы вместо 12 месяцев, предусматривающихся в прежней редакции закона.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала это предложение, так как уменьшение срока службы по призыву для желающих проходить службу по контракту является одним, хоть маленьким, но шагом к постепенному переходу к контрактной армии.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94,7</b>	75,6	75,6	83,7	95,2	57,1	86,4	71,0	97,6
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

**Федеральный закон «О внесении дополнения в статью 38  
Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»**

*Инициатор — депутаты ГД Э.А. Воробьев,*

*И.М. Хакамада, С.Н. Юшенков*

*Опубликован 22 февраля 2001 г.*

Закон предусматривает, что с военнослужащим, проходящим военную службу по призыву и изъявившим желание поступить на военную службу по контракту в период чрезвычайных обстоятельств (ликвидация последствий стихийных бедствий, выполнение мероприятий чрезвычайного положения, восстановление конституционного порядка и иные чрезвычайные ситуации) либо для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, не ранее чем за один месяц до истечения срока военной службы может быть заключен контракт о прохождении военной службы на срок от шести месяцев до одного года.

В обычных условиях предусматривается, что общая продолжительность военной службы по призыву и первому контракту составит от трех до пяти лет.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала это предложение, так как оно позволяет в чрезвычайных обстоятельствах увеличить количество военнослужащих, проходящих службу по контракту.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>84,2</b>	91,1	97,0	0	98,8	92,9	81,8	82,3	0
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

## Международные договоры и соглашения

**Федеральный закон «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Республики Таджикистан».**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 28 марта 2001 г.*

Договор заключается сроком на 10 лет.

Договор укрепляет основу пребывания на территории Республики Таджикистан российской военной базы, определяет ее статус, порядок повседневной деятельности воинских формирований, а также повышает социальную защищенность военнослужащих Российской Федерации, проходящих службу в составе базы, и членов их семей.

201 мотострелковая дивизия Вооруженных Сил РФ находилась на территории Таджикистана еще при существовании Советского Союза. В 1992 году она вошла в состав Коллективных миротворческих сил СНГ и способствовала прекращению междуусобной войны между правительственными силами Таджикистана и силами оппозиции. После заключения мира между ними и создания практически коалиционного правительства руководство Таджикистана обратилось к Правительству РФ с предложением о создании на основе 201 мотострелковой дивизии российской военной базы.

Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>94,7</b>	89,1	69,7	91,8	92,9	21,4	82,2	82,3	85,7
"против"	<b>0</b>	0	0	0	0	0	0	0	0

**Федеральный закон «О ратификации Договора по открытому небу»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 29 мая 2001 г.*

Договор по открытому небу был подписан Российской Федерацией 24 марта 1992 года в Хельсинки. Договор подписали 27 государств Европы и Америки (США и Канада). Всего ратифицировали Договор 25 стран-участниц, в том числе США, Великобритания, Германия, Франция, Испания, Канада. Вступление Договора в силу зависит только от ратификации его Россией.

Цели Договора – содействие большей открытости и транспарентности в военной деятельности, а также упрочение безопасности через меры укрепления доверия, дальнейшее развитие и укрепление мира на основе сотрудничества.

Договор предоставляет право государствам-участникам совершать облеты территорий друг друга для наблюдения за опасной военной деятельностью в рамках обязательств, принятых сторонами на себя в ОБСЕ. Он регламентирует практическую деятельность миссий при проведении наблюдательных полетов, определяет механизм контроля за соблюдением требований Договора, содержит требования к самолету, составу и техническим возможностям аппаратуры наблюдения, предусматривает наблюдение с воздуха всей территории государств-участников.

Договор является международным соглашением в области сокращения и ограничения вооружений, разоружения. Выделяемые на него финансовые средства направляются на создание технических средств двойного назначения, а также на развитие инфраструктуры аэродромов и авиационной техники.

В условиях расширения НАТО на восток ратификация Договора позволит обеспечить России существенное увеличение возможностей по контролю за обязательствами альянса не размещать на территории новых членов дополнительных боевых сил на постоянной основе.

На первом этапе дополнительных средств на реализацию Договора не потребуется. На втором этапе потребуется создание авиационных систем наблюдения и обработки материалов с необходимым объемом финансирования до 2006 года в объеме 1,8 млрд рублей.

Во внешнеполитической области ратификация Договора продемонстрирует мировому сообществу стремление России к предотвращению конфронтации и миру.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала ратификацию Договора по открытому небу по следующим причинам:

1. Реализация Договора будет способствовать большей открытости и транспарентности в военной деятельности, упрочению безопасности и мер доверия между государствами-участниками.

2. Возможность осуществлять наблюдение за странами — членами НАТО в условиях расширения этой организации на восток и необходимости увеличения возможности контроля за количественными показателями военных группировок во вновь принимаемых странах.

3. Учитывая оборонительный характер нашей военной доктрины, Российская Федерация приобретает возможность контролировать в других странах — членах НАТО — намерения и приготовления, направленные против России и ее союзников.

4. Впервые в истории взаимоотношений со США открывается возможность контроля их территории с воздуха различными техническими средствами. Территория России подвергается такому контролю уже несколько лет в рамках реализации Договора по ограничению обычных вооружений и вооруженных сил в Европе (до Урала).

Голосование по принятию проекта федерального закона «О ратификации Договора по открытому небу» проходило в закрытом режиме. Фракция «ЯБЛОКО» поддержала ратификацию Договора.

### **Федеральный закон «О ратификации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний»**

*Инициатор — Президент РФ*

*Опубликован 31 мая 2000 г.*

Реализация Договора осуществляется на основе следующего:

1) поддержание боевой готовности, надежности и безопасности ядерного арсенала Российской Федерации на уровне, обеспечивающем национальную безопасность Российской Федерации;

2) поддержание федеральных ядерных центров, предприятий и организаций, входящих в ядерный оружейный комплекс Российской Федерации, и реализация программ в области теоретических и прикладных исследований и технологических разработок в целях обеспечения необходимого научно-технического и производственного потенциала в облас-

ти ядерного оружия, экспериментально-испытательной базы, уровня квалификации ученых, конструкторов, рабочих, служащих и других специалистов, занятых в ядерном оружейном комплексе Российской Федерации, а также уровня их социальной защищенности;

3) сохранение и развитие ядерных оружейных технологий на всех стадиях разработки и производства ядерных зарядов и ядерных боеприпасов, модернизация технической базы ядерного оружейного комплекса Российской Федерации;

4) поддержание базового потенциала для возможного возобновления испытательной ядерной деятельности в случае выхода Российской Федерации из Договора; поддержание в готовности к полномасштабным испытаниям Центрального полигона Российской Федерации и адаптация его к проведению не запрещенных Договором работ по ядерным зарядам и боеприпасам;

5) совершенствование возможностей национальной системы контроля за ядерными испытаниями за рубежом;

6) дальнейшее совершенствование информационно-аналитических средств, в том числе разведывательных, для обеспечения получения надежных и своевременных сведений о ядерных арсеналах, возможных скрытых разработках ядерных вооружений или иной имеющей значение для целей ядерного оружия деятельности других стран;

7) гарантированное и приоритетное финансирование государственных программ по поддержанию ядерного оружейного комплекса Российской Федерации, совершенствованию национальной системы контроля за ядерными испытаниями за рубежом, а также других работ и мероприятий, связанных с реализацией Договора, включая создание и обеспечение функционирования российского сегмента Глобальной системы связи по Договору и Национального центра данных.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала ратификацию этого Договора.

Законопроект рассматривался в закрытом режиме.

**Федеральный закон «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сокращении стратегических наступательных потенциалов»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 10 июня 2003 г.*

После направления Президентом РФ в Государственную Думу проекта федерального закона «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сокращении стратегических наступательных потенциалов» в парламенте была создана рабочая группа при комитетах по международным делам и по обороне, состоящая из депутатов Государственной Думы (в нее вошли депутаты Государственной Думы от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатов и В.П. Лукин) и представителей заинтересованных министерств и ведомств.

Рабочая группа разработала новый текст законопроекта и попросила Совет Государственной Думы направить его Президенту РФ в качестве предложения для возможного последующего внесения в Государственную Думу с одновременным отзывом ранее направленного законопроекта.

В сопроводительном письме на имя Президента РФ говорится, что предложенный законопроект не вторгается в суть положений Договора и не выдвигает каких-либо дополнительных условий для другой Стороны по вступлению Договора в силу, как это имело место в законе о ратификации Договора СНВ-2. В документе отмечается, что концепцией законопроекта является консолидация действий исполнительной и законодательной власти Российской Федерации в выборе такой стратегии реализации положений Договора СНП, которая на всем периоде его действия в максимально возможной степени обеспечила бы решение задачи ядерного сдерживания, а также заложила основы новых договоров в этой области.

Статья 1 представленного законопроекта устанавливает сам факт ратификации Договора СНП.

Статья 2 определяет, что реализация Договора осуществляется на основе следующего:

1) поддержание потенциала СЯС РФ, необходимого для обеспечения национальной безопасности России, в том числе с учетом динамики развертывания ПРО США;

2) поддержание боеготовности СЯС РФ при любом развитии стратегической обстановки, сохранение и развитие необходимых лабораторно-технической базы и производственных мощностей;

3) приоритетное финансирование СЯС РФ, мероприятий по сохранению и развитию необходимых лабораторно-технической базы и производственных мощностей, а также работ по безопасной утилизации и ликвидации стратегических наступательных вооружений и выполнению Договора о СНП и Договора СНВ-1;

4) сокращение попадающих под действие Договора о СНП стратегических наступательных вооружений (СНВ) РФ при сохранении их в боевом составе в течение максимально возможного срока их эксплуатации;

5) обеспечение безопасных условий эксплуатации, хранения, ликвидации и утилизации СНВ РФ;

6) эффективное использование, совершенствование и развитие системы контроля и мер доверия, установленных Договором СНВ-1, в том числе национальных технических средств контроля РФ за соблюдением США Договора о СНП и Договора СНВ-1, мер обеспечения доверия, открытости и предсказуемости при сокращении СНП наряду с другими возможными дополнительными мерами.

Статья 3 определяет функциональные обязанности по реализации Договора о СНП исполнительной и законодательной власти РФ.

1. Президент РФ:

1) определяет основные направления государственной политики в области развития СЯС РФ и ядерного разоружения с учетом выполнения мероприятий по реализации Договора о СНП;

2) в течении трех месяцев после вступления в силу Договора о СНП направляет в палаты Федерального собрания РФ основные параметры программы развития СЯС РФ;

3) определяет основные направления международной деятельности в области СНВ и ПРО в целях укрепления стратегической стабильности и обеспечения национальной безопасности РФ.

2. Правительство РФ:

1) обеспечивает в соответствии с федеральными законами и Государственной программой вооружения и основными показателями государственного оборонного заказа на соответствующий финансовый год финансирование мероприятий, предусмотренных пунктом 3) статьи 2;

2) после вступления в силу Договора о СНП ежегодно не позднее 31 марта направляет в палаты Федерального Собрания РФ информационный доклад о ходе выполнения Договора о СНП по следующим вопросам:

- выполнение Россией и США обязательств по Договору о СНП и Договору СНВ-1;
- развертывание другими государствами систем ПРО и возможные угрозы национальной безопасности РФ в случае размещения оружия в космосе;

- развитие диалога между Россией с США в области СНВ, а также новые заключенные международные договоры РФ, связанные с исполнением Договора о СНП (с направлением официальных договоров);

- финансовое обеспечение мероприятий по поддержанию потенциала СЯС РФ, их боевой готовности и результаты выполнения указанных мероприятий;

- состояние и возможности лабораторно-технической базы и производственных мощностей;

- ход ликвидации и утилизации выведенных из боевого состава СНВ РФ, состояние

финансирования мероприятий по выполнению Договора о СНП и Договора СНВ-1, в том числе использование международного технического содействия;

■ экологическая обстановка в местах хранения, ликвидация и утилизации СНВ, прежде всего ядерных боезарядов и ракетного топлива.

3. Палаты Федерального Собрания, каждая в рамках своих полномочий:

1) при ежегодном рассмотрении проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год участвуют в принятии (одобрении) решений о финансировании НИОКР в области СНВ, закупки СНВ, строительства (ремонта, модернизации) основных объектов базирования СЯС РФ, а также работ по безопасной ликвидации и утилизации СНВ и мероприятий по выполнению Договора о СНП и Договора СНВ-1;

2) участвуют в разработке федеральных законов, Государственной программы вооружения и основных показателей государственного оборонного заказа на соответствующий финансовый год, принимают (одобряют) федеральные законы, необходимые для поддержания СЯС на уровне, необходимом для обеспечения национальной безопасности РФ, а также для выполнения мероприятий в области сокращения ядерных вооружений, в том числе предусматривающих возможность использования сокращаемых компонентов СЯС и их инфраструктуры в интересах развития отечественной экономики;

3) рассматривает ежегодный доклад Правительства РФ о ходе выполнения Договора о СНП и Договора СНВ-1;

Статья 4 предусматривает право выхода (в соответствии со статей IV Договора о СНП) из него при возникновении исключительных обстоятельств, ставящих под угрозу высшие интересы Российской Федерации. К таким обстоятельствам могут относиться: существенное нарушение другой стороной обязательств по Договору; развертывание другим государством или группой государств системы ПРО, способной снизить эффективность СЯС РФ; наращивание другим государством или группой государств СНВ либо принятие ими решений в области военного строительства, которые могут создать угрозу высшим интересам Российской Федерации.

При указанных обстоятельствах Президент РФ:

1) принимает политические, дипломатические и иные меры по устранению исключительных обстоятельств или нейтрализации их последствий;

2) обеспечивает проведение срочных консультаций с палатами Федерального Собрания РФ с учетом результатов таких консультаций принимает решения, касающиеся Договора о СНП и Договора СНВ-1, с внесением в палаты при необходимости предложений, предусмотренных Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации».

Депутат Государственной Думы от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатов при подготовке законопроекта в рабочей группе внес поправку, которая гласила, что при осуществлении приоритетного финансирования СЯС главным из них является ускоренное оснащение стратегических ядерных сил Российской Федерации ракетными комплексами «Тополь-М».

Эта поправка была вызвана тем обстоятельством, что этот ракетный комплекс разработан и испытан уже после распада Советского Союза и только на предприятиях Российской Федерации. Это обстоятельство позволит проводить его дальнейшую модернизацию, в том числе и создание ракетного комплекса с РГЧ.

Однако поправка А.Г. Арбатова не была принята и не вошла в текст законопроекта.

Депутаты Государственной Думы от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатов и В.П. Лукин при подготовке законопроекта в рабочей группе внесли поправку, направленную на то, чтобы реализация Договора осуществлялась на основе эффективного использования мер контроля за сокращениями СНП в условиях, оговоренных Договором о СНВ, который реализуется в настоящее время и позволяет иметь достоверную информацию о ликвидации и утилизации стратегических наступательных вооружений.

Фракция «ЯБЛОКО» поддержала ратификацию Договора.



Итоги голосования фракций (в %)

	<b>ЯБЛОКО</b>	ОВР	СПС	КПРФ	Един- ство	ЛДПР	Рег. Рос.	Нар. деп.	Агр. груп.
"за"	<b>100</b>	96,2	100	0	98,8	92,3	83,0	100	2,3
"против"	<b>0</b>	0	0	100	0	0	12,8	0	97,7

## Безопасность

### **Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»**

*Инициатор – Президент РФ*

*Опубликован 2 июня 2001 г.*

В соответствии с частью второй статьи 56 Конституции Российской Федерации чрезвычайное положение на территории Российской Федерации и в отдельных ее местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

Действовавший до последнего времени Закон РСФСР «О чрезвычайном положении» во многом не соответствует Конституции Российской Федерации, и при практическом применении показал свою недостаточную эффективность (на примере чрезвычайного положения на части территории Республики Северная Осетия – Алания и Ингушской Республики).

Закон дает определение понятия «чрезвычайное положение» и цели введения чрезвычайного положения, определены условия, основания и порядок введения чрезвычайного положения, меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, силы и средства, привлекаемые для обеспечения режима чрезвычайного положения, органы особого управления, создаваемые на период чрезвычайного положения, гарантии прав граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения.

Однако некоторые положения принятого закона противоречат Конституции РФ.

В частности, к ним можно отнести следующее положение законопроекта: «приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют нормализации обстановки»

Что можно понимать под определением «препятствуют нормализации обстановки»?

Под данную формулировку можно приостановить деятельность любой партии и общественного объединения, которые будут выступать против конкретных методов нормализации обстановки.

Поэтому депутатом от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатовым в законопроект перед вторым чтением была внесена поправка, которая уточняла это положение законопроекта следующим образом: «приостановление или запрещение деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые участвуют:

- в попытках захвата или присвоения власти, насильственного изменения государственного строя;
- в террористических актах, блокаде отдельных местностей;
- в массовых беспорядках;»

Такая формулировка давала бы более четкое юридическое определение случая, когда можно приостанавливать или запрещать деятельность политических партий в условиях чрезвычайного положения. Однако, такая поправка принята не была.

Несмотря на это фракция «ЯБЛОКО» поддержала принятие Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», так как его отсутствие в современных условиях может привести к ухудшению внутренней обстановки в Российской Федерации, особенно в условиях продолжения операции в Чеченской Республике.



## Инициативы депутатов фракции «ЯБЛОКО»

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» (в части увеличения перечня ведомственных расходов Министерства обороны Российской Федерации)»**

*Инициаторы – депутаты ГД А.Г. Арбатов, И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко, Н.М. Безбородов  
Внесен в ГД 19 сентября 2002 г.*

Депутатами Государственной Думы от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатовым, И.Ю. Артемьевым и С.В. Иваненко был внесен на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «**О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации»** (в части увеличения перечня ведомственных расходов Министерства обороны Российской Федерации).

В 1998 году был принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» в части расходов на оборону и правоохранительную деятельность», в соответствии с которым число позиций (подразделы, целевые статьи, виды расходов) по разделу расходов федерального бюджета «Национальная оборона», по которым разрабатывается и принимается федеральный бюджет, должно составлять 180 единиц. Это уже значительный прогресс в процессе увеличения открытости оборонного бюджета.

Однако, все эти расходы касаются расходов Министерства обороны в целом, в то время как распределение расходов по видам Вооруженных Сил и родам войск осуществляется уже в недрах Министерства обороны.

Для того, чтобы политическое руководство и парламент принимали осознанные решения по военному бюджету, необходимо, чтобы в федеральном бюджете все расходы были расписаны, во-первых, по видам Вооруженных Сил, родам войск, военным округам и флотам. Во-вторых, необходимо представлять ассигнования по главным стратегическим задачам: ядерное сдерживание, оборона на сухопутных театрах, оборона на морских театрах, стратегическая мобильность, миротворческие операции и т. д. Количество позиций расходов Министерства обороны РФ увеличится при этом до 850.

Для этого и предлагается внести соответствующие поправки в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации». Законопроект внесен на рассмотрение Государственной Думой в 2003 году.

Правительство РФ представило в Государственную Думу свой официальный отзыв на этот законопроект, в котором сообщает авторам, что оно не поддерживает принятие такого законопроекта, так как предлагаемая структура бюджетной классификации «сократит возможность Министерства обороны Российской Федерации как главного распорядителя средств федерального бюджета по принятию оперативных решений о выделении бюджетных средств» и кроме того «усложнит работу по формированию и исполнению федерального бюджета».

То есть Правительство РФ само подтверждает, что в условиях закрытости ему и Министерству обороны будет легче работать и перераспределять денежные средства как им вздумается.

**Проект федерального закона «О статусе участников вооруженных конфликтов и участников боевых действий»**

*Инициаторы – депутаты ГД А.Г. Арбатов, С.В. Иваненко и др.  
Внесен в ГД 5 декабря 2000 г.*

В настоящее время статус участников большинства войн и боевых действий, которые

проводились (проводятся) Советским Союзом и Российской Федерацией, определяется целым рядом федеральных законов, регулирующих отдельные его составляющие: «О ветеранах», «О статусе военнослужащих», «Об обороне», «О чрезвычайном положении», «О воинской обязанности и военной службе», «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, и членов их семей», «О дополнительных гарантиях и компенсациях военнослужащим, проходящим военную службу на территориях государств Закавказья, Прибалтики и Республики Таджикистан, а также выполняющим задачи по защите конституционных прав граждан в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах» и другими.

Положения этих законов относятся к событиям, прошедшим ранее, не всегда стыкуются между собой и кроме того многие участники реальных боевых действий, проводившихся в последнее время, получают дополнительные льготы и выплаты только в соответствии с подзаконными нормативными правовыми актами (указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации). Поэтому представляется целесообразным, чтобы статус участников вооруженных конфликтов и участников боевых действий регулировался федеральным законом, в соответствии с которым государство берет на себя определенные материальные и моральные обязательства перед участниками боевых действий до их возникновения.

Наличие такого закона, гарантирует, что исполнительная власть, начиная любые боевые действия, должна будет учитывать, что государство обязано нести крупные расходы, обеспечивать их участников и членов их семей соответствующими материальными благами за риск и потерю здоровья. В известном смысле, это закон о правах человека, которые всегда предавались забвению и в СССР, и в России — права человека в погонах, честно выполнившего свой долг перед Родиной с риском для своего здоровья и жизни. В демократическом государстве, которым стремится стать Россия, обязательно признается и законодательно закрепляется также и долг государства перед этими людьми.

Законопроект включает в себя юридическое понятие участника вооруженных конфликтов и участника боевых действий, дает определение понятиям «боевые действия», «вооруженный конфликт», «район боевых действий», устанавливает конкретные выплаты, льготы и привилегии во время проведения боевых действий, после их завершения, а также в случае гибели или смерти участника, устанавливает мероприятия по комплексной реабилитации участников вооруженных конфликтов и участников боевых действий, а при необходимости и членов их семей.

Финансирование мероприятий, которые предусматриваются законопроектом осуществляется за счет федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и в основном уже предусмотрены в этих бюджетах в соответствии с другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации.

В то же время, устанавливая перечень льгот и компенсаций, требующих расходов, законопроект предоставляет Президенту Российской Федерации право определять по представлению министра обороны Российской Федерации или руководителя иного федерального органа исполнительной власти перечень воинских частей, штабов и учреждений, временных формирований, участвовавших в боевых действиях, районы боевых действий и период их проведения. Это дает возможность просчитать «социальную» цену и частично расходы на ведение возможных боевых действий, но не потребует финансовых затрат до принятия соответствующего решения Президентом Российской Федерации.

Депутаты Государственной Думы — руководитель рабочей группы по разработке проекта федерального закона «О статусе участников вооруженных конфликтов и участников боевых действий» А.Г. Арбатов (фракция «ЯБЛОКО») и участник группы Е.А. Зеленев (депутатская группа «Российские регионы») в целях обсуждения законопроекта с участниками боевых действий в Чеченской Республике были командированы 29–31 мая 2001 года в 14-ый пограничный отряд ФПС России, расположенный на юге Чечни на границе с Грузией.

При возвращении из этой командировки 31 мая 2001 года на границе между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия террористами был обстрелян вертолет Федеральной пограничной службы Российской Федерации Ми-8, на котором возвращались из командировки депутаты Государственной Думы. Экипаж вертолета проявил в этих условиях высокое мастерство и сумел посадить поврежденный вертолет в безопасном месте. Командир вертолета подполковник Константинов Л.С. был смертельно ранен и скончался на руках своих товарищей. Трое пассажиров, включая депутатов, получили ранения. Мужество и выдержку проявили при этом и депутаты Государственной Думы А.Г. Арбатов и Е.А. Зеленов, которые впоследствии были награждены медалями «За отличие в охране государственной границы».

В период с 24 по 28 октября 2001 года состоялся визит официальной делегации Государственной Думы под руководством заместителя Председателя Государственной Думы В.П. Лукина (фракция «ЯБЛОКО») в Республику Таджикистан. Среди наиболее острых проблем были обозначены перебои с подачей электроэнергии. Фракция «ЯБЛОКО» изучила этот вопрос и сочла возможны закупить для 12 погранзаставы автономный дизель-генератор, с получением которого вопрос обеспечения заставы электроэнергией был решен.

В целях повышения материального и социального уровня военнослужащих и членов их семей в конце 2001 г. был создан фонд помощи военнослужащим и служащим 76-й дивизии ВДВ, приоритетным направлением работы которого стала финансовая помощь по медицинскому обслуживанию и получению образования членов семей военнослужащих этой дивизии, пострадавших при выполнении своего воинского долга. В создании фонда и в его работе активное участие принимал заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по обороне от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатов. В конце 2002 г. за счет средств фонда была оказана материальная помощь нескольким семьям военнослужащих 76-й дивизии, которые во второй половине 90-х годов погибли при исполнении воинского долга в Чеченской Республике.

**Проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе»**

*Инициаторы – депутаты фракции «ЯБЛОКО»*

**А.Г. Арбатов, И.Ю. Артемьев, С.В. Иваненко**

*Внесен в ГД 27 мая 2003 г.*

Депутаты от фракции «ЯБЛОКО» А.Г. Арбатов, И.Ю. Артемьев и С.В. Иваненко внесли на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе», суть которого заключается в следующем.

Пункт 2 статьи 4 действующего Федерального закона «Об альтернативной гражданской службе» предусматривает, что граждане проходят альтернативную гражданскую службу, как правило, за пределами территорий субъектов Российской Федерации, в которых они постоянно проживают.

Таким образом государство заранее принимает на себя обязанности по транспортировке граждан к месту прохождения альтернативной гражданской службы, а также предоставления ему общежития для проживания по месту прохождения этой службы, что повлечет за собой значительные финансовые затраты из федерального бюджета. В то же время прохождение альтернативной гражданской службы по месту жительства не повлечет за собой таких расходов. Кроме того, прохождение альтернативной гражданской службы по месту жительства позволит значительно более полно использовать все возможности гражданина при прохождении такой службы.

Срок альтернативной гражданской службы действующим Федеральным законом «Об альтернативной гражданской службе» устанавливается как в 1,75 раза превышающий срок прохождения военной службы по призыву. Такой срок носит характер своеобразного нака-

зания за отказ от прохождения военной службы по призыву. В то же время альтернативная гражданская служба должна максимальным образом использовать все способности гражданина. Поэтому было целесообразным, чтобы срок прохождения альтернативной гражданской службы разумно превышал срок прохождения военной службы по призыву, а именно в 1,25 раза.

Принятие законопроекта не повлечет за собой дополнительных расходов за счет федерального бюджета и даже наоборот, позволит сократить эти расходы по сравнению с действующим Федеральным законом.

## **Обеспечение достаточного уровня финансирования по разделам расходов федерального бюджета: «Национальная оборона», «Военная реформа», «Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров»**

При обсуждении проектов федеральных бюджетов на 1994–2003 годы депутатами фракции «ЯБЛОКО» были внесены поправки, направленные на увеличение расходов на проведение научно-исследовательских работ по созданию новых перспективных образцов вооружения и военной техники, особенно для стратегических ядерных сил (СЯС). Значительная часть этих поправок была принята Государственной Думой.

Кроме того, были разработаны поправки, направленные на улучшение материального положения военнослужащих и военных пенсионеров, обеспечения их жильем и других вопросов жизни и деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации. Так например, при обсуждении всех бюджетов, начиная с 1998 года, были предложены законодательные инициативы, направленные на открытие ряда статей расходов на национальную оборону, представленные Правительством РФ в закрытом виде. Налогоплательщики имеют право знать конкретно, на какие цели расходуются государственные средства. Излишняя секретность ведет к ограничению возможностей осуществления гражданского контроля за деятельностью военных организаций.

Эти поправки были приняты Государственной Думой и целевые статьи по подразделу «Содержание Вооруженных Сил» стали открытыми.

При обсуждении федеральных бюджетов А. Арбатовым предлагались поправки, направленные на увеличение расходов на утилизацию атомных подводных лодок, выведенных из боевого состава ВМФ.

Узким местом боеготовности ВС РФ является то, что около 80% вооружения и военной техники, находящихся в эксплуатации, уже выработали свои гарантийные сроки хранения или выработают их в ближайшие 1–2 года. Это вызвано тем, что в последние годы большая часть средств, выделяемых по разделу федерального бюджета, шли на обеспечение содержания ВС, а закупки вооружения и военной техники и НИОКР финансировались по остаточному принципу на уровне 30–40% от запланированного. Такое финансирование привело к значительному отставанию наших средств ведения вооруженной борьбы обычными средствами от аналогичных образцов развитых стран, а в целом оно находится на уровне 20–25% затрат на «Национальную оборону». Сейчас на вооружении российской армии находятся в основном средства, произведенные 10–15 лет назад. Не находят развития средства высокоточного поражения объектов противника.

В связи с этим при обсуждении федеральных бюджетов А. Арбатовым предлагалось изменить структуру оборонных расходов таким образом, чтобы соотношение между затратами на содержание Вооруженных Сил и инвестиционными затратами (на НИОКР, закупки В и ВТ, капитальное строительство) составляло не 75:25, а хотя бы 60:40.

В итоге всех усилий в федеральном бюджете на 2003 год такое соотношение составляет 65:35.

При рассмотрении проекта федерального бюджета на 2003 год депутатами от фракции

«ЯБЛОКО» А. Арбатовым, И. Артемьевым и С. Иваненко были внесены следующие поправки, направленные на:

- увеличение расходов на национальную оборону на 7848000,0 тыс. рублей (на перевод РВСН, ВКС, стратегической авиации, подводного флота, ВДВ, 12 ГУ МО, спецвойск МО на контрактный метод формирования);
- увеличение расходов на органы пограничной службы на 300000,0 тыс. рублей (на увеличение расходов на обустройство границы на Северном Кавказе);
- увеличение расходов на утилизацию и ликвидацию вооружений на 1500000,0 тыс. рублей (на увеличение расходов на утилизацию атомных подводных лодок);
- увеличение расходов на военную реформу на 3500000,0 тыс. рублей (на увеличение расходов на выплату выходного пособия увольняемым военным служащим).

Однако проправительственным большинством Государственной Думы эти поправки были отклонены.

В альтернативных бюджетах на 2002–2003 годы фракция «ЯБЛОКО» предлагала:

1. Увеличение расходов по разделу «Национальная оборона» до уровня 3,5% от ВВП с целью повышения:

- денежного довольствия военнослужащих с целью доведения его уровня до уровня федеральных государственных служащих;
- денежного довольствия военнослужащих рядового и сержантского состава, проходящих военную службу по контракту, с целью увеличения привлекательности военной службы как одного из шагов по переходу на контрактный метод формирования Вооруженных Сил РФ;

■ расходов на продовольственное обеспечение военнослужащих с целью их полного обеспечения этим видом довольствия;

■ расходов на оплату и хранение специального топлива и горюче-смазочных материалов с целью обеспечения полномасштабной боевой подготовки войск;

■ расходов на НИОКР, закупки техники вооружения и военной, ремонт техники вооружения и военной и капитальное строительство с целью обеспечения постепенного перехода к соотношению между расходами на содержание ВС и инвестиционными расходами от 70:30 к 55:45. Предлагаемое увеличение в бюджете 2002 года позволило бы обеспечить такое соотношение в размере 65:35.

2. Увеличение расходов по разделу «Утилизация и ликвидация вооружений, включая выполнение международных договоров» с целью направления их на подраздел «Утилизация и ликвидация вооружений, исключая международные договоры» в части затрат на утилизацию ядерных энергетических установок, вывод из эксплуатации ядерных и радиационно-опасных объектов, капитальное строительство хранилищ радиоактивных отходов. Это позволит осуществлять более быстрый вывод из состава ВМФ списанных атомных подводных лодок.

3. Увеличение расходов по разделу «Военная реформа» с целью направления их на обеспечение всех увольняемых с военной службы выходными пособиями в полном объеме и на профессиональную переподготовку этой категории граждан.

4. Увеличение расходов по разделу «Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства» с целью направления их на обеспечение органов пограничной службы с целью повышения укомплектованности ФПС вооружением и военной техникой, а также обустройства границы с Казахстаном.

## РАЗДЕЛ 5. СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ ФРАКЦИИ «ЯБЛОКО»

Всего на настоящий момент на рассмотрении ГД внесен 141 законопроект, подготовленный нашими депутатами или внесенный совместно с депутатами других фракций. За период работы ГД третьего созыва Президентом РФ подписано 39 законов.

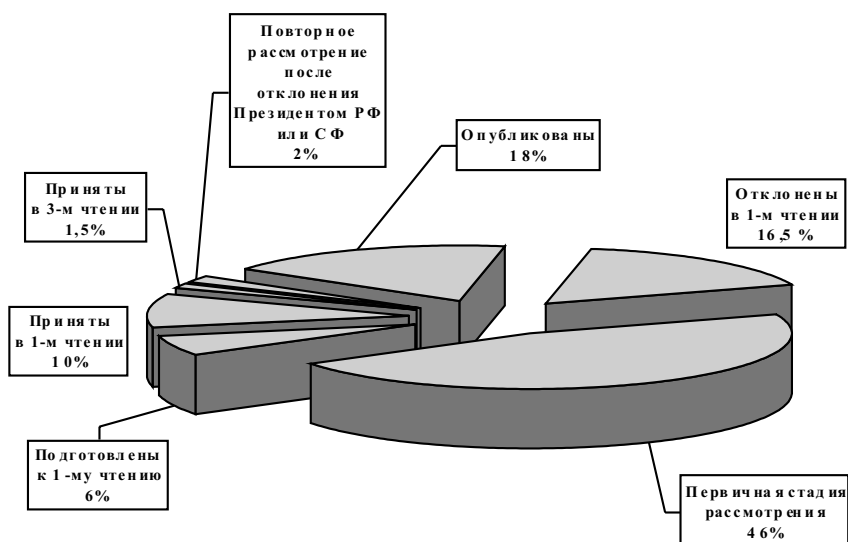
**Отношение числа опубликованных законов, подготовленных с участием депутатов соответствующего депутатского объединения, к численности этого депутатского объединения**



\* По данным на 1 июля 2003 г.

### Стадии рассмотрения законопроектов, инициированных с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО» в Государственной Думе

Распределение законопроектов по стадиям прохождения в Государственной Думе третьего созыва в долях от общего количества законопроектов, инициированных с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО»





**Перечень законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе третьего созыва, инициированных с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО», представлен в Приложении 1.**

К «Первичной стадии» рассмотрения отнесены законопроекты – (46%), которые внесены и зарегистрированы в Государственной Думе, но еще не выносились на пленарные заседания Государственной Думы.

К стадии «Подготовлены к 1-му чтению» отнесены законопроекты – (6%), которые выносились для рассмотрения в первом чтении на пленарное заседание Государственной Думы, но не были рассмотрены.

К стадии «Приняты в первом чтении» отнесены законопроекты – (10%), которые были рассмотрены и приняты только в первом чтении.

Законопроекты, отклоненные в первом чтении, инициированные с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО», составляют 16,5%.

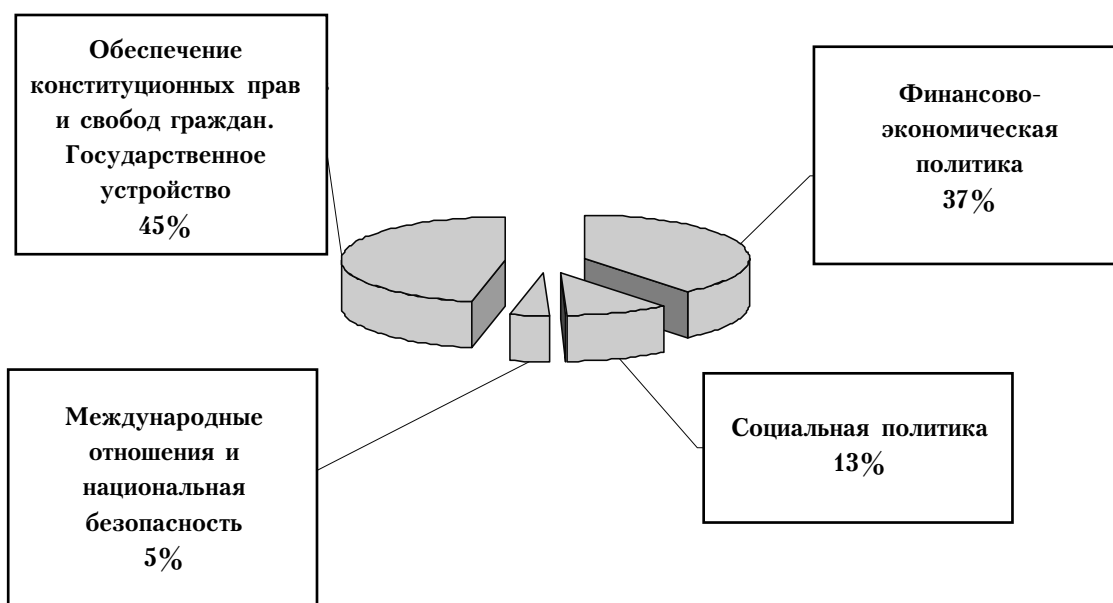
Опубликованные законы, инициированные с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО» (Приложение 2), составляют 18%.

Соотношение других численных показателей законодательной деятельности депутатов фракции «ЯБЛОКО» и законодательной деятельности всех депутатов Государственной Думы третьего созыва представлено в Таблице 1.

*Таблица 1.*

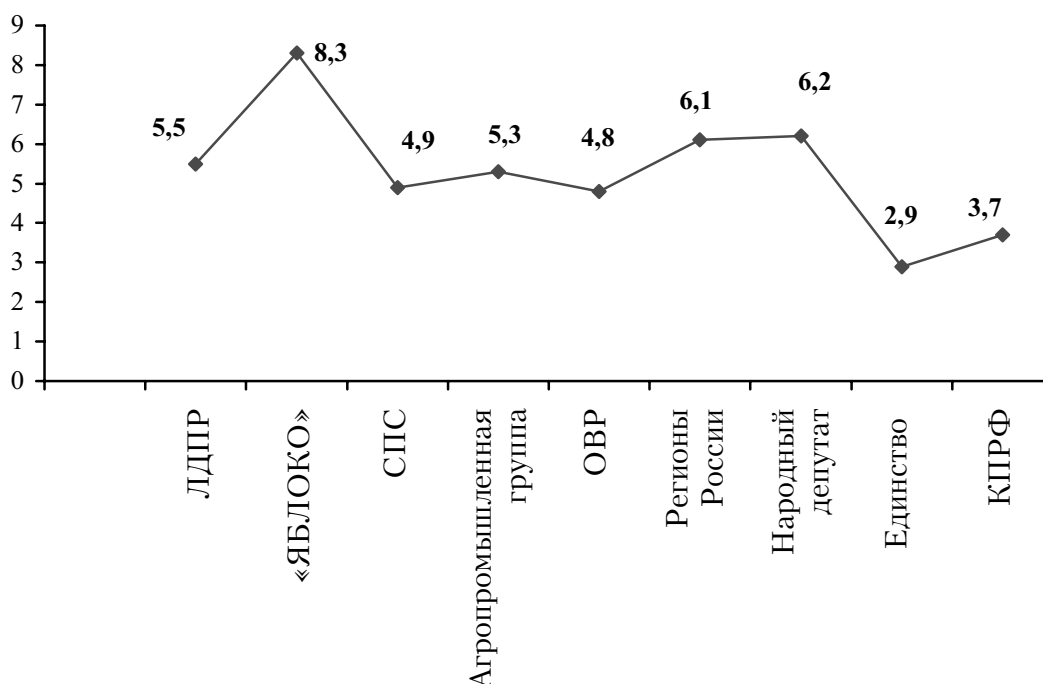
Количество законопроектов, находящихся на рассмотрении в ГД, инициированных с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО»	141	8,15% от общего количества законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе третьего созыва
Количество законопроектов, находящихся на рассмотрении в Государственной Думе третьего созыва и инициированных только депутатами фракции «ЯБЛОКО»	44	31,2% от общего количества законопроектов, находящихся на рассмотрении в ГД, инициированных с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО»
Количество законов, подготовленных с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО» за период работы Государственной Думы третьего созыва, опубликованных и подписанных Президентом РФ	39	7,7% от общего количества законов, принятых Государственной Думой, опубликованных и подписанных Президентом РФ за период работы Государственной Думы третьего созыва (без учета ратификации)
Численность депутатов фракции «ЯБЛОКО»	17	3,7% от общей численности депутатов Государственной Думы третьего созыва

**Распределение по тематическим блокам  
законопроектов «Первичной стадии» рассмотрения, инициированных  
с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО»**



**Сравнение численных показателей законодательной деятельности различных  
депутатских объединений**

Отношение числа законопроектов на рассмотрении в ГД, подготовленных с участием  
депутатов соответствующего депутатского объединения, к численности этого  
депутатского объединения



По данным на 1 июля 2003 г.

Значения количества законопроектов на графике не включают количество законопроектов, отклоненных в первом чтении, снятых, отзыванных и опубликованных законов.

## РАЗДЕЛ 6. ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1.

**Законопроекты, находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе третьего созыва, инициированные с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО»**

<b>Первичное рассмотрение</b>		
<b>I Обеспечение конституционных прав и свобод граждан. Государственное устройство</b>		
1.	О внесении дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации (в части приведения в соответствие с проектом Федерального закона "Об инсайдерской информации")	И.Д.Грачев, <b>М.В.Емельянов,</b> В.А.Тарачев
2.	О внесении дополнения в Федеральный конституционный закон "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (в части расширения круга споров, подведомственных Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации)	Н.А.Корнеева, Г.К.Леонтьев, <b>С.С.Митрохин,</b> А.В.Шульга
3.	О внесении изменений и дополнений в статьи 1062 и 1063 Гражданского кодекса Российской Федерации (в части установления ограничений для юридических и физических лиц в возможности проведения лотерей)	<b>М.М.Задорнов,</b> <b>А.Ю.Михайлов</b> и др., всего 9 депутатов
4.	Об особенностях порядка наделения полномочиями судей в Чеченской Республике в 2001 и в 2002 годах	<b>С.А.Попов</b>
5.	Об обеспечении единства правовой системы в Российской Федерации	<b>С.С.Митрохин,</b> <b>С.А.Попов</b>
6.	О порядке приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с нормативными правовыми актами Российской Федерации	<b>С.С.Митрохин</b>
7.	Об обеспечении соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам	<b>С.С.Митрохин,</b> <b>С.А.Попов,</b> <b>А.В.Шишлов,</b> Ю.П.Иванов
8.	О внесении изменений в статью 29 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" (о приведении в соответствие с Конституцией Российской Федерации)	<b>С.А.Попов</b>
9.	Об общих принципах оплаты труда депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и других высших должностных лиц Российской Федерации	<b>Ю.М.Нестеров,</b> <b>А.Г.Голов,</b> <b>С.А.Попов,</b> <b>А.В.Кузнецов,</b> <b>А.В.Шишлов,</b> <b>С.М.Никифоров</b>
10.	О внесении изменений и дополнений в статьи 198 и 199 Уголовного кодекса Российской Федерации (уклонение от уплаты налогов)	Г.В.Боос, Г.Ю.Семигин, <b>И.Ю.Артемьев</b> и др., всего 13 депутатов
11.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О судебных приставах"	<b>В.С.Останин</b>

12.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об исполнительном производстве"	В.С.Останин
13.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об экологической экспертизе" (в части передачи полномочий по проведению государственной экологической экспертизы объектов статьи 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе")	<b>В.П.Лукин,</b> О.В.Морозов и др., всего 8 депутатов
14.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"	В.С.Останин
15.	О прокуратуре Российской Федерации	В.В.Гребенников, <b>С.В.Иваненко,</b> В.В.Похмелкин
16.	О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной деятельности в Российской Федерации	А.И.Гуров, <b>В.С.Останин</b> и др., всего 15 депутатов
17.	О внесении изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации (в части признания недействительными актов государственного органа или органа местного самоуправления)	О.В.Шеин, В.А.Буткеев, <b>С.В.Иваненко</b> и др, всего 10 депутатов
18.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" (об изменении редакции статей 1, 5, 6, 8 и 11)	А.И.Гуров, А.С.Куликов, Н.Д.Ковалев, <b>Ю.П.Щекочихин,</b> М.И.Гришанков, А.Д.Куликов
19.	О внесении изменений в статью 202 Уголовного кодекса Российской Федерации (по вопросу об уголовной ответственности за действия, совершенные нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, и аудиторами, работающими в аудиторских фирмах)	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
20.	О внесении изменений и дополнений в статьи 78 и 86 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части ужесточения норм Уголовного кодекса Российской Федерации, связанных с освобождением от уголовной ответственности и погашением судимости)	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
21.	О внесении дополнений в статью 64 Федерального закона "Об использовании атомной энергии" (в части обязательства возврата радиоактивных материалов и отходов, образующихся в результате обращения с облученными тепловыделяющими сборками ядерных реакторов зарубежного производства)	<b>С.С.Митрохин,</b> <b>И.Ю.Артемьев</b>
22.	О внесении дополнений в статью 48 Федерального закона "Об охране окружающей среды" (в части запрещения захоронения реактивных отходов, образующихся при переработке облученных тепловыделяющих сборок ядерных реакторов зарубежного производства на территории Российской Федерации)	<b>С.С.Митрохин,</b> <b>И.Ю.Артемьев</b>
23.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"	В.Н.Лысенко, <b>С.С.Митрохин,</b> Б.Б.Надеждин
24.	О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко,</b> <b>С.С.Митрохин</b>

25.	О внесении дополнений в статью 64 Федерального закона "Об использовании атомной энергии" (в части уточнения порядка поступления и расходования средств от внешнеэкономических операций с облученным ядерным топливом)	<b>С.С.Митрохин</b>
26.	О внесении дополнений в статью 23 Части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и дополнении Части первой Гражданского кодекса Российской Федерации статьей 23-1 (в части правового регулирования предпринимательской деятельности, осуществляемой гражданами при участии членов семьи и близких родственников)	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
27.	О внесении дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (об установлении ответственности за уклонение организации или индивидуального предпринимателя от проведения обязательного аудита) (новая редакция)	<b>М.М.Задорнов, Г.В.Кулик</b>
28.	О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с принятием Федерального закона "Об органах предварительного следствия в Российской Федерации"	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
29.	О внесении изменений в Федеральный закон "О федеральных органах налоговой полиции" (в связи с внесением проекта федерального закона "Об органах предварительного следствия в Российской Федерации")	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
30.	О внесении изменений в Федеральный закон "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" (в связи с внесением проекта федерального закона "Об органах предварительного следствия в Российской Федерации")	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
31.	Об органах предварительного следствия в Российской Федерации	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
32.	О дополнении Уголовного кодекса Российской Федерации статьей 10-1 (об обратной силе нормативных актов, за нарушение которых установлена уголовная ответственность)	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
33.	О внесении дополнения в статью 86 Уголовного кодекса Российской Федерации (об обратной силе нормативных актов, за нарушение которых установлена уголовная ответственность)	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
34.	О внесении дополнений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" (в части ограничения собственников организаций телерадиовещания, статьи 15, 18)	<b>В.В.Похмелкин, П.Б.Шелищ</b>
35.	О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части уточнения ряда норм, относящихся к досудебному производству)	<b>А.Г.Баскаев, П.Т.Бурдуков, А.И.Гуров, В.И.Илюхин, А.Д.Куликов, Ю.П.Щекочихин</b>

36.	Об изменении подследственности и подсудности уголовных дел о преступлениях, совершенных военнослужащими и гражданами, проходящими военные сборы, административных дел о правонарушениях, совершенных военнослужащими, и гражданских дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих	<b>А.Г.Арбатов,</b> <b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
37.	О внесении изменения в статью 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" (в части продления предельного возраста нахождения на государственной службе государственного служащего)	В.В.Каретников, Г.В.Костин, <b>С.С.Митрохин,</b> И.И.Никитчук, В.С.Опекунов, А.Г.Пузановский
38.	О внесении изменений в статью 13 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" (о введении пятилетнего срока нахождения в должности прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов и районов, а также прокуроров специализированных прокуратур)	<b>В.С.Останин</b>
39.	О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации (в части обеспечения правовой защиты гражданских прав, возникающих при использовании производных финансовых инструментов)	А.Г.Аксаков, <b>И.Ю.Артемьев,</b> Н.Ю.Брусникин, А.Д.Жуков, В.М.Зубов, П.А.Медведев, <b>А.Ю.Михайлов</b>
40.	О внесении изменений и дополнений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (в части специальной подведомственности дел арбитражным судам)	В.А.Пехтин, <b>С.В.Иваненко</b> и др., всего 9 депутатов
41.	О внесении дополнений в статью 40 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и изменения в статью 49 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (по вопросу о праве депутата отчитываться о своей депутатской деятельности)	А.Г.Аксаков, Г.В.Боос, В.А.Буткеев, <b>С.В.Иваненко</b> и др., всего 9 депутатов
42.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об альтернативной гражданской службе" (о месте и сроке прохождения альтернативной гражданской службы и зачете времени прохождения данной службы гражданам, ранее направленным на нее по решению призывных комиссий)	<b>А.Г.Арбатов,</b> <b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
43.	О внесении дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (о наделении негосударственной частной охраны правом осуществлять доставку и административное задержание и правом составлять протоколы об административном правонарушении)	Г.В.Гудков, П.Т.Бурдуков, <b>В.С.Останин</b>
44.	О внесении дополнений в статью 399 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
45.	О дополнении статьи 31 Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>

<b>II Международные отношения и национальная безопасность</b>		
46.	О разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации в вопросах международных и внешнеэкономических связей	<b>В.П.Лукин</b> , А.А.Шабанов, В.Г.Вишняков
47.	О статусе участников вооруженных конфликтов и участников боевых действий	<b>А.Г.Арбатов</b> , Н.М.Безбородов, <b>С.В.Иваненко</b> и др., всего 14 депутатов
48.	О внесении в некоторые федеральные законы изменений и дополнений, предусматривающих государственную дактилоскопическую регистрацию	<b>В.С.Останин</b> , <b>Ю.П.Щекочихин</b> , и др., всего 11 депутатов
49.	О внесении дополнения в статью 7 Закона Российской Федерации "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей" (в части установления инвалидам первой группы вследствие военной травмы второй пенсии - трудовой пенсии по старости)	В.Н.Волков, <b>А.Г.Арбатов</b> , Н.М.Безбородов и др., всего 12 депутатов
50.	О внесении изменений и дополнения в статьи 4 и 5 Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе" (о месте прохождения альтернативной гражданской службы и об уточнении зависимости срока данной службы от места ее прохождения)	А.И.Николаев, Е.А.Зеленов, Н.М.Безбородов, <b>А.Г.Арбатов</b> , Э.А.Воробьев
<b>III Социальный блок</b>		
51.	О внесении изменения в статью 372 Трудового кодекса Российской Федерации (о реализации конституционного права работников на представление их интересов профессиональными союзами)	О.В.Шеин, <b>С.В.Иваненко</b> и др., всего 11 депутатов
52.	О внесении изменений и дополнений в статью 41 Закона РФ "Об образовании" (в части снятия ограничения на прием обучающихся в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования для подготовки специалистов в области юриспруденции, экономики, менеджмента, государственного и муниципального управления по договорам)	<b>А.В.Шишлов</b>
53.	О внесении изменения в статью 56 Закона Российской Федерации "Об образовании" (об основаниях прекращения трудового договора с педагогическим работником образовательного учреждения)	О.В.Шеин, <b>А.В.Шишлов</b> и др., всего 8 депутатов
54.	О защите прав потребителей услуг телефонной связи	Р.Г.Гостев, <b>П.Б.Шелищ</b> , <b>А.В.Шишлов</b> , С.Ю.Глазьев, О.В.Шеин
55.	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" (в части общего образования)	<b>А.В.Шишлов</b> , О.Н.Смолин; члены Совета Федерации В.Е.Шудегов, А.В.Артюхов

56.	О внесении изменений в статью 17 Федерального закона "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (в части увеличения размера ежемесячного пособия на ребенка)	В.А.Буткеев, <b>М.М.Задорнов</b> , <b>С.В.Иваненко</b> и др., всего 39 депутатов
57.	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании" (в части создания государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования)	<b>А.В.Шишлов</b> , О.Н.Смолин, А.М.Шелехов, З.И.Воронцова
58.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в части создания государственно-общественной системы аттестации и контроля качества образования)	<b>А.В.Шишлов</b> , О.Н.Смолин, Г.К.Сафаралиев
59.	О внесении дополнений в Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (по установлению единовременного пособия на ребенка к началу учебного года)	Т.В.Плетнева, <b>С.А.Попов</b>
60.	О внесении изменений и дополнений в статью 10 Федерального закона "Об ограничении курения табака" № 87-ФЗ от 10 июля 2001г (в редакции Федеральных законов от 31.12.2002 № 189-ФЗ, от 10.01.2003 № 15-ФЗ)	<b>М.В.Емельянов</b> , В.М.Топилин, В.А.Аверченко, В.А.Литвинов
61.	"Об университетах"	<b>Г.А.Явлинский</b> , <b>И.Ю.Артемьев</b> , <b>С.В.Иваненко</b> , <b>В.П.Лукин</b> , <b>С.С.Митрохин</b> , <b>А.В.Шишлов</b>
62.	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании", Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике", Федеральный закон "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и Федеральный закон "О некоммерческих организациях"	<b>Г.А.Явлинский</b> , <b>И.Ю.Артемьев</b> , <b>С.В.Иваненко</b> , <b>В.П.Лукин</b> , <b>С.С.Митрохин</b> , <b>А.В.Шишлов</b>
63.	О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике"	О.Г.Дмитриева, И.Д.Грачев, Г.К.Сафаралиев, <b>А.В.Шишлов</b> , В.Г.Драганов
<b>IV Финансово-экономический и инвестиционный блок</b>		
64.	О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации (о придании налогу на недвижимость статуса местного налога и приведении некоторых правовых норм Налогового кодекса Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством о местном самоуправлении)	<b>С.С.Митрохин</b> ; депутаты Государственной Думы второго созыва Л.В.Олейник, А.А.Поляков



65.	О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" (об отмене налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы)	<b>И.Ю.Динес,</b> <b>В.М.Дубов,</b> <b>А.Ю.Михайлов</b>
66.	О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации" (об исключении ограничивающей нормы о незаконности взимания налогов и сборов не установленных в статьях 19, 20 и 21 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации")	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
67.	О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "Об упрощенной системе налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства" (о распространении возможности перехода на упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности для субъектов малого предпринимательства, имеющих численность работников до 50 человек)	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
68.	О внесении изменений и дополнений в статью 40 части первой Налогового кодекса Российской Федерации (о применении метода цены реализации продуктов переработки (вторичных продуктов) при определении рыночных цен товаров, работ или услуг для целей налогообложения)	<b>Н.В.Арефьев,</b> <b>М.В.Емельянов,</b> <b>Е.П.Ищенко,</b> <b>А.Н.Рязанов,</b> <b>С.И.Загидуллин</b>
69.	О внесении дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации (о предоставлении льгот для передаваемой в безвозмездном порядке товаров (работ, услуг) некоммерческих организаций)	<b>В.И.Зоркальцев,</b> <b>Т.В.Ярыгина</b> и др., всего 8 депутатов
70.	О внесении дополнений в статью 239 Налогового кодекса Российской Федерации (в части освобождения от уплаты единого социального налога (взноса) организаций с сумм выплат в виде грантов, предоставленных для поддержки науки и образования, культуры и искусства в Российской Федерации)	<b>А.В.Шишлов,</b> <b>Д.Н.Абраменков</b> и др., всего 10 депутатов
71.	О моратории на изменение ставок налогов и сборов в Российской Федерации	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>С.В.Иваненко</b>
72.	О картельных договорах	<b>С.Н.Мартюшов,</b> <b>П.Б.Шелищ</b> и др., всего 7 депутатов
73.	О внесении изменений в статью 17 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (о восстановлении безальтернативного порядка регулирования рекламы алкогольной продукции)	<b>П.Б.Шелищ,</b> <b>Г.В.Боос,</b> <b>В.М.Резник,</b> <b>Г.А.Томчин,</b> <b>Я.М.Швыряев</b>
74.	О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации (об изменении предельного размера и порядка использования средств резервных фондов, а также об исключении норм о перемещении бюджетных ассигнований в процессе исполнения бюджетов Российской Федерации)	<b>И.Ю.Артемьев</b>

75.	О внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений и дополнений, направленных на предотвращение поступления на рынок контрафактной продукции (о мерах по предотвращению поступления на рынок контрафактной продукции)	<b>М.В.Емельянов, П.Б.Шелищ, А.В.Шишлов</b> и др., всего 13 депутатов
76.	О порядке использования имущества некоммерческими неправительственными организациями	<b>В.И.Зоркальцев, Т.В.Ярыгина</b> и др., всего 8 депутатов
77.	О внесении дополнения в статью 5 Федерального Закона "О естественных монополиях" (новая редакция)	<b>Р.Г.Гостев, П.Б.Шелищ, А.В.Шишлов, С.Ю.Глазьев, О.В.Шеин</b>
78.	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О таможенном тарифе" (новая редакция)	<b>М.М.Задорнов, В.П.Никитин</b>
79.	Об охране почв	<b>И.Ю.Артемьев</b> и др., всего 11 депутатов
80.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О бухгалтерском учете" (об установлении особой системы учета и упрощенного состава отчетности для некоммерческих организаций)	<b>В.И.Зоркальцев, Т.В.Ярыгина</b> и др., всего 8 депутатов
81.	О взаимном страховании	<b>И.Ю.Артемьев, Н.Ю.Брусникин, М.В.Емельянов, М.М.Задорнов, С.В.Иваненко, В.С.Плескачевский</b>
82.	О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О некоммерческих организациях"	<b>М.М.Задорнов;</b> всего 7 депутатов; члены СФ <b>И.В.Ломакин-Румянцев</b>
83.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" (новая редакция закона)	<b>М.В.Емельянов</b> и др., всего 8 депутатов
84.	О внесении дополнений в Федеральный закон "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территорий" (в части порядка финансирования специальных экологических программ)	<b>С.С.Митрохин, И.Ю.Артемьев</b>
85.	О внесении изменений в статью 229 Налогового кодекса Российской Федерации	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
86.	О внесении изменений в статьи 208, 220 и 228 Налогового кодекса Российской Федерации	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
87.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" (в части уточнения и дополнения перечня ведомственных расходов Министерства обороны Российской Федерации)	<b>А.Г.Арбатов, И.Ю.Артемьев, Н.М.Безбородов, С.В.Иваненко</b>

88.	О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о льготном налогообложении общественных организаций инвалидов или организаций, имеющих в своем составе инвалидов)	<b>И.Ю.Артемьев, В.С.Останин, А.В.Шишлов</b> и др., всего 24 депутата
89.	Новая редакция проекта ФЗ "Об инсайдерской информации"	И.Д.Грачев, <b>М.В.Емельянов,</b> В.А.Тарачев
90.	О внесении дополнения в статью 149 части второй Налогового кодекса Российской Федерации	П.Т.Бурдуков, А.Д.Куликов, Н.И.Шаклеин, <b>Ю.П.Щекочихин</b>
91.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об использовании атомной энергии" и Налоговый кодекс Российской Федерации	В.В.Володин, <b>М.В.Емельянов</b> и др., всего 11 депутатов
92.	О внесении изменений и дополнения в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"	И.А.Анненский, <b>М.М.Задорнов,</b> В.М.Зубов, П.А.Медведев, А.В.Митрофанов, Г.З.Омаров
93.	О внесении дополнения в Федеральный закон от 31.12.2002 г. № 191-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в главы 22, 24, 25, 26.2, 26.3 и 27 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации" (в части продления для организаций и индивидуальных предпринимателей срока перехода на упрощенную систему налогообложения)	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
94.	О внесении дополнения в статью 16 Федерального закона "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (о снятии запрета на продажу алкогольной продукции в павильонах, имеющих торговый зал)	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
95.	О производных финансовых инструментах	<b>И.Ю.Артемьев, А.Ю.Михайлов</b> и др., всего 12 депутатов
96.	О внесении дополнений в статью 10 Федерального закона "Об ипотеке (залоге недвижимости)" (в части отмены нотариального удостоверения договоров об ипотеке для субъектов малого предпринимательства)	<b>И.Ю.Артемьев, М.М.Задорнов</b> и др., всего 12 депутатов
97.	О внесении дополнений в Федеральный закон "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" (в части обеспечения упрощения доступа к кредитным ресурсам для субъектов малого предпринимательства)	А.Г.Аксаков, <b>И.Ю.Артемьев,</b> Г.В.Боос, С.Ю.Глазьев, А.Д.Жуков, <b>М.М.Задорнов,</b> В.М.Зубов, П.А.Медведев, А.В.Митрофанов, Г.А.Томчин, С.И.Штогрин, В.С.Плескачевский, В.М.Резник

98.	О внесении дополнений в статью 63 Лесного кодекса Российской Федерации (в части ограничения перевода лесных земель в нелесные)	<b>С.С.Митрохин,</b> В.В.Лунцевич
99.	О внесении дополнения в статью 238 Налогового кодекса Российской Федерации	<b>М.В.Емельянов,</b> И.В.Лисиненко
100.	О Федеральном бюро кредитных историй Российской Федерации	А.Г.Аксаков, <b>И.Ю.Артемьев,</b> Н.Ю.Брусникин, А.Д.Жуков, В.М.Зубов, П.А.Медведев, Ю.Г.Медведев, С.И.Штогрин
<b>Законопроекты, подготовленные к первому чтению</b>		
101.	О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "Об образовании" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском образовании" (в части ограничения 25 процентов квоты приема в вузы по специальности "Юриспруденция")	<b>А.В.Шишлов</b>
102.	О внесении дополнения в статью 229 Налогового кодекса Российской Федерации (об установлении обязанности налоговых органов оказывать помощь в заполнении налоговой декларации физическим лицам по их заявлению)	<b>И.Ю.Артемьев</b>
103.	О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" (в части совершенствования правового регулирования процедур предупреждения и осуществления банкротства кредитных организаций)	<b>И.Ю.Артемьев</b> и др., всего 12 депутатов
104.	О внесении изменений в статью 15 Закона Российской Федерации "О реабилитации жертв политических репрессий"	В.И.Зоркальцев, <b>П.Б.Шелищ</b> и др., всего 8 депутатов
105.	Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности	<b>Т.В.Ярыгина</b> и др., всего 8 депутатов
106.	О внесении изменения в статью 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (по вопросу о порядке прекращения уголовного дела за отсутствием состава преступления)	<b>С.В.Иваненко,</b> <b>И.Ю.Артемьев</b>
107.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О компенсационных выплатах на питание обучающихся в государственных муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования" (в части увеличения размера компенсационных выплат на питание обучающихся в государственных, муниципальных общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования)	<b>А.В.Шишлов,</b> О.Н.Смолин, Д.Н.Абраменков, З.И.Воронцова, Н.Г.Денисов и др., всего 14 депутатов

108.	О внесении изменений и дополнений в статьи 7, 22 и 23 Федерального закона "О ветеранах"	<b>В.Н.Куценко,</b> <b>С.С.Митрохин,</b> <b>А.Ю.Мельников,</b> <b>В.С.Останин,</b> <b>С.А.Попов</b> и др., всего 53 депутата
109.	О внесении изменений и дополнений в статью 251 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части дополнения перечня доходов, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, доходами, полученными образовательными учреждениями в виде безвозмездной помощи)	<b>А.В.Шишлов,</b> В.Н.Иванова, О.Н.Смолин, и др., всего 13 депутатов
110.	Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности	В.И.Зоркальцев, <b>Т.В.Ярыгина</b> и др., всего 8 депутатов
111.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" (новая редакция ряда положений, касающихся организации и деятельности органов прокуратуры)	В.В.Гребенников, <b>С.В.Иваненко,</b> В.В.Похмелкин
112.	О признании утратившим силу подпункта "з" пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и внесении изменений в статью 15 части первой Налогового кодекса Российской Федерации (в части отмены налога на рекламу)	<b>М.М.Задорнов,</b> <b>И.Ю.Артемьев,</b> Б.Л.Резник
113.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" (об устранении неточностей в законе, касающихся статуса адвоката и деятельности адвокатских палат)	В.А.Пехтин, <b>С.В.Иваненко</b> и др., всего 10 депутатов
<b>Законопроекты, принятые в первом чтении</b>		
114.	О внесении изменений и дополнений в главу 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (по вопросам страхования)	<b>М.М.Задорнов,</b> А.Л.Головков, В.А.Тарачев, С.И.Зубакин
115.	Об аффилированных лицах	<b>М.В.Емельянов</b> и др., всего 8 депутатов
116.	О внесении дополнений в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (глава 11 ст.71-4, ст.27)	<b>Н.А.Останина,</b> <b>С.С.Митрохин,</b> <b>С.А.Попов</b> и др., всего 9 депутатов
117.	О внесении дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (глава 26 "Таможенная пошлина и таможенные сборы")	<b>А.Ю.Михайлов</b> и др., всего 9 депутатов
118.	О Фонде социального страхования Российской Федерации	<b>Т.В.Ярыгина;</b> депутат ГД 2-го созыва <b>А.В.Кузнецов</b>

119.	О внесении изменений и дополнений в статью 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в части разграничения полномочий органов местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории других муниципальных образований)	<b>С.С.Митрохин, А.В.Шишлов</b>
120.	О внесении изменений в статью 2 Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" (в связи с принятием новой редакции Закона Российской Федерации "О беженцах")	<b>В.В.Игрунов</b>
121.	О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации "О судебной системе в Российской Федерации" (в части создания ювенальных судов)	В.И.Зоркальцев, Е.Ф.Лахова, Е.Б.Мизулина, <b>Т.В.Ярыгина,</b> Г.Н.Махачев, А.В.Чекис, А.В.Чуев
122.	Об ипотечных эмиссионных ценных бумагах и о внесении дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации	<b>М.В.Емельянов, П.Б.Шелищ</b> и др., всего 24 депутата
123.	Кодекс служебного поведения должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления	В.А.Рыжков, В.Н.Южаков, Б.Е.Немцов, Н.Д.Ковалев, <b>С.С.Митрохин,</b> В.Н.Лысенко
124.	О государственном регулировании цен (тарифов) на товары (услуги) естественных монополий	<b>М.М.Задорнов</b> и др., всего 26 депутатов
125.	О внесении изменений в статью 66 Федерального закона "Об акционерных обществах" (в части использования кумулятивного голосования при выборах членов совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества)	Е.П.Ищенко, Н.В.Арефьев, <b>М.В.Емельянов,</b> А.В.Новиков, <b>А.И.Артемьев</b>
126.	О внесении изменения в статью 331 Уголовного кодекса Российской Федерации (в части дополнения состава преступления субъектом – лицами, проходящими воинскую службу в федеральных органах исполнительной власти)	<b>С.А.Попов, А.Г.Арбатов</b>
127.	О внесении изменений и дополнений в статью 249 Гражданского процессуального кодекса РСФСР (по вопросу подачи заявления об установлении фактов, имеющих юридическое значение)	<b>В.В.Игрунов,</b> В.И.Никитин; депутат Гос. Думы второго созыва Ж.М.Лозинская
128.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (в части расширения круга лиц, имеющих право на досрочную трудовую пенсию по старости в связи с педагогической и медицинской деятельностью в учреждениях для детей)	О.Н.Смолин, <b>А.В.Шишлов</b> и др., всего 21 депутат; члены СФ В.Е.Шудегов, В.В.Сударенков

129.	О внесении изменений, дополнений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг" (в части изменений и дополнений положений о регистраторской и депозитарной деятельности)	А.Д.Жуков, <b>М.М.Задорнов</b> и др., всего 10 депутатов
130.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций" (в части совершенствования правового регулирования процедур предупреждения и осуществления банкротства кредитных организаций)	В.А.Тарачев, <b>И.Ю.Артемьев</b> и др., всего 12 депутатов
131.	О государственном стандарте общего образования	<b>С.В.Иваненко,</b> <b>С.С.Митрохин,</b> <b>А.В.Шишлов</b> и др., всего 8 депутатов Члены СФ В.В.Сударенков, В.А.Миронов
132.	Об установлении льготных тарифов на тепловую и электрическую энергию для граждан, проживающих в 30-километровой зоне вокруг действующих атомных станций	В.В.Володин, <b>М.В.Емельянов</b> и др., всего 14 депутатов
133.	О внесении изменений в статью 241 Налогового кодекса Российской Федерации (в части снижения размеров базовых налоговых ставок единого социального налога и изменения шкалы регрессии)	<b>И.Ю.Артемьев,</b> <b>М.М.Задорнов,</b> <b>С.В.Иваненко</b> и др., всего 13 депутатов
134.	О внесении изменений и дополнений в Трудовой кодекс Российской Федерации (с целью устранения имеющихся противоречий и неточностей, исключения возможности неоднозначного толкования правовых норм)	<b>М.В.Емельянов</b> и др., всего 26 депутатов
<b>Законопроекты, принятые в третьем чтении</b>		
135.	О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О минимальном размере оплаты труда" и Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в части стипендиального обеспечения)	<b>А.В.Шишлов,</b> О.Н.Смолин и др., всего 13 депутатов
136.	О внесении дополнений в Федеральный закон "О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией" (о предоставлении права на дополнительное материальное обеспечение чемпионам Паралимпийских игр, чемпионам Сурдоолимпийских игр)	<b>С.А.Попов,</b> В.В.Гальченко
137.	О внесении изменения в статью 6 Закона Российской Федерации "О валютном регулировании и валютном контроле" (о норме обязательной продажи валютной выручки)	В.М.Дубов, А.Д.Жуков, <b>М.М.Задорнов,</b> В.М.Зубов, Г.В.Кулик, В.М.Резник
<b>Законопроекты, отклоненные Советом Федерации или Президентом РФ</b>		
138.	О государственном регулировании экспорта лома и отходов цветных металлов	<b>П.Б.Шелищ</b> и др., всего 12 депутатов

139.	О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации	<b>В.А.Учитель, А.В.Шишлов</b> и др., всего 8 депутатов
140.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации"	<b>В.В.Игрунов, Г.М.Садчиков</b> и др., всего 17 депутатов
141.	О внесении изменений в статьи 24 и 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации (о наделении наиболее значимых бюджетных учреждений науки, образования и культуры статусом "главные распорядители средств федерального бюджета")	<b>М.М.Задорнов, С.В.Иваненко, В.П.Лукин, А.Ю.Мельников</b> и др., всего 18 депутатов; члены СФ Г.Г.Фетисов, С.Е.Щеблыгин

### Приложение 2.

Опубликованные законы, инициированные с участием депутатов фракции «ЯБЛОКО» (за период работы Государственной Думы третьего созыва)

№ п/п	Наименование закона	Субъект права законодательной инициативы
1.	О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (в части установления административной ответственности за нарушения избирательного законодательства)	<b>В.Л.Шейнис, А.В.Шишлов</b> Н.Н.Жукова, А.И.Лукьянов, А.И.Салий
2.	О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" (о законодательном закреплении перечней товаров, по которым применяется ставка НДС в размере 10 процентов)	<b>М.В.Емельянов</b> С.И.Штогрин, Н.И.Сапожников, В.И.Тихонов, Н.И.Рыжков, В.М.Ивер, С.И.Найчукова
3.	О внесении изменений в Федеральный закон "Об экономической поддержке районных (городских) газет" (в части уточнения порядка финансирования районных (городских) газет)	<b>Ю.М.Нестеров, И.Л.Лукашев,</b> О.А.Финько и др., всего 9 депутатов
4.	О внесении дополнения в статью 5 Федерального закона "О науке и государственной научно-технической политике" (об определении доли объема научной деятельности в общем объеме работ, выполненных научной организацией)	Ю.М.Воронин, <b>М.К.Глубоковский,</b> В.С.Шевелуха
5.	О внесении дополнений в Закон Российской Федерации "О таможенном тарифе" и Закон Российской Федерации "О налоге на добавленную стоимость" в связи с реализацией президентской программы "Дети России"	<b>П.Б.Шелищ, Е.Ф.Лахова,</b> В.И.Шандыбин и др., всего 14 депутатов



6.	Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Штокмановском газоконденсатном месторождении)	<b>С.Н.Мартюшов,</b> Ю.М.Тен, В.У.Корниенко, Ю.Д.Седов
7.	О минимальном размере оплаты труда	<b>А.Г.Голов</b>
8.	О внесении изменения в статью 7 Закона Российской Федерации "О милиции" (в части расширения полномочий Министра внутренних дел Российской Федерации)	<b>А.Г.Арбатов,</b> П.Т.Бурдуков, <b>С.В.Иваненко,</b> <b>С.С.Митрохин,</b> Г.И.Райков
9.	Налоговый кодекс Российской Федерации (часть II)	Члены Совета Федерации Н.И.Меркушкин, А.В.Назаров, В.И.Хубиев; депутаты Государственной Думы А.Д.Жуков, <b>С.В.Иваненко,</b> М.В.Кузнецов, А.Н.Михайлов, В.К.Сохов; депутаты Государственной Думы второго созыва А.Л.Головков, В.Д.Гришин, Ю.А.Гуськов, Н.П.Данилова, А.М.Макаров, Л.И.Маркелов, С.Ю.Орлова; Правительство Российской Федерации
10.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" и в Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" (в части оборота лома цветных металлов)	С.А.Золотилин, Ю.Д.Маслюков, Ю.М.Тен, Г.М.Ходырев, <b>П.Б.Шелищ,</b> А.А.Шиманов, <b>А.В.Шишлов,</b> Я.М.Швыряев
11.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике" (об инновационной научной деятельности, порядке присуждения ученых степеней и званий, государственной аккредитации научных организаций и о фондах поддержки научной и (или) научно-технической деятельности)	Депутаты Государственной Думы второго созыва <b>М.К.Глубоковский,</b> В.С.Шевелуха
12.	О внесении дополнения в статью 44 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (по вопросу распространения социальных льгот члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы на народных депутатов РСФСР)	А.Н.Грешневиков, <b>С.В.Степашин,</b> Н.М.Безбородов и др., всего 18 депутатов

13.	О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "О производственных кооперативах" (в части приведения формулировок и понятий Федерального закона в соответствие с действующим законодательством)	И.Д.Грачев, <b>М.В.Емельянов</b> ; депутаты Государственной Думы второго созыва П.М.Веселкин, И.И.Митяев
14.	О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (главу 23 "Налог на доходы физических лиц") (о создании налогового режима для физических лиц – участников рынка ценных бумаг)	А.Д.Жуков, А.Н.Шохин, Н.Ю.Брусникин, И.Д.Грачев, В.М.Дубов, <b>М.М.Задорнов</b> , В.С.Плескачевский, В.А.Тарачев, А.П.Коваль, Г.А.Томчин
15.	О внесении изменений в Федеральный закон "О соглашениях о разделе продукции" (в части совершенствования положений действующего закона и дополнения его новой схемой раздела продукции)	Ю.Д.Маслюков, <b>А.Ю.Михайлов</b> , Г.И.Райков, К.В.Ремчуков
16.	О внесении изменения и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (по вопросу установления уголовной ответственности за хищение изделий, содержащих цветные металлы)	<b>П.Б.Шелищ</b> , <b>А.В.Шишлов</b> и др., всего 11 депутатов
17.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" (в части изменения критериев несостоятельности (банкротства) и уточнения порядка продажи имущества должников)	Н.В.Арефьев, <b>М.В.Емельянов</b> и др., всего 16 депутатов
18.	О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, затрагивающие вопросы валютного регулирования (об обязательной продаже части валютной выручки)	<b>М.М.Задорнов</b> , Г.В.Кулик, В.М.Резник, В.М.Дубов
19.	О внесении изменений и дополнения в статьи 7 и 9 Закона Российской Федерации "О милиции" (в части изменения порядка назначения на должность министров внутренних дел, начальников главных управлений и управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации и их заместителей - начальников милиции общественной безопасности субъектов Российской Федерации)	Г.И.Райков, Н.А.Овчинников, П.Т.Бурдуков, А.Д.Куликов, Ф.А.Клинцевич, Н.М.Безбородов, <b>С.С.Митрохин</b> , <b>В.С.Останин</b>
20.	О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы	<b>П.Б.Шелищ</b> , <b>А.В.Шишлов</b>
21.	О внесении дополнений в статью 18 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности"	<b>П.Б.Шелищ</b> , А.М.Яшин
22.	О внесении изменений в Федеральный закон "Об аудиторской деятельности" (об уточнении формулировок отдельных положений и внутренних ссылок на статьи федерального закона)	<b>М.М.Задорнов</b> , Г.В.Кулик

23.	О внесении изменения в статью 37 Уголовного кодекса Российской Федерации (по вопросу необходимой обороны)	<b>И.Ю.Артемьев, С.В.Иваненко</b>
24.	О внесении дополнений в Федеральный закон "О бухгалтерском учете" (о возможности создания, хранения и передачи бухгалтерской отчетности в электронном виде, допускающем компьютерную обработку)	А.Д.Жуков, С.И.Штогрин, <b>М.М.Задорнов,</b> Г.В.Кулик, В.М.Резник
25.	О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации (о дополнении Налогового кодекса Российской Федерации понятием "налоговая отчетность")	А.Д.Жуков, С.И.Штогрин, <b>М.М.Задорнов,</b> Г.В.Кулик, В.М.Резник
26.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об ипотеке (залоге недвижимости)" (в части приведения указанного Федерального закона в соответствие с иными нормами законодательства Российской Федерации)	И.Д.Грачев, <b>М.В.Емельянов;</b> депутаты ГД второго созыва П.М.Веселкин, И.И.Митяев
27.	О внесении изменений и дополнения в статью 228 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения сумм, полученных физическими лицами от продажи имущества, принадлежащего им на праве собственности)	<b>М.М.Задорнов</b>
28.	О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне (приведение в соответствие с действующим законодательством)	<b>В.С.Останин,</b> В.А.Певцов и др., всего 11 депутатов
29.	О внесении изменений в Федеральный закон "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" (о выработке единых требований по содержанию и сфере действия специальных защитных мер алкогольной продукции)	В.А.Семенов, Ю.Г.Медведев, <b>П.Б.Шелищ</b>
30.	О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы "О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации" и "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" (в части надбавок к должностным окладам (ставка) научно-педагогических работников высших учебных заведений за ученую степень кандидата наук и ученую степень доктора наук)	Члены Совета Федерации В.Е.Шудегов, А.В.Артюхов; депутаты Государственной Думы <b>А.В.Шишлов,</b> И.И.Мельников, О.Н.Смолин
31.	О внесении изменения в статью 2 Федерального закона "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" (в части периодичности регулирования тарифов)	С.И.Штогрин, <b>М.М.Задорнов,</b> В.М.Зубов, А.К.Веретено, Ю.М.Конев, В.И.Орлов, В.П.Войтенко, В.М.Дубов

32.	О внесении дополнений в Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2002 год" (об установлении дополнительного периода для завершения операций по распределению регулирующих доходов)	В.В.Гальченко, Г.В.Кулик, <b>М.М.Задорнов</b> , Н.Н.Гончар
33.	О внесении дополнения в статью 5 Закона Российской Федерации "О валютном регулировании и валютном контроле" (о механизме расчетов резидентов по своим кредитным обязательствам)	А.Д.Жуков, <b>М.М.Задорнов</b> , В.М.Зубов, П.А.Медведев, В.М.Резник, В.Б.Шуба
34.	О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации (в связи с принятием Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации")	В.В.Володин, В.А.Пехтин, Г.И.Райков, О.В.Морозов, А.Д.Жуков, Г.Б.Мирзоев, В.В.Гребенников, С.Н.Решульский, <b>И.Ю.Артемьев</b> , В.М.Резник
35.	Об ограничении оборота этилированного бензина в Российской Федерации	<b>И.Ю.Артемьев</b> , В.М.Дубов, А.Д.Жуков, <b>С.В.Иваненко</b> , С.С.Митрохин, В.М.Резник, С.Н.Решульский
36.	О внесении дополнения в статью 73 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (о предоставлении Банку России права на проведение дополнительной повторной проверки кредитной организации)	И.А.Анненский, <b>М.М.Задорнов</b> и др., всего 11 депутатов
37.	Об объединениях работодателей	<b>П.Б.Шелищ</b> , <b>М.В.Емельянов</b> и др., всего 11 депутатов
38.	О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О погребении и похоронном деле" (о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения их террористической акции)	П.Т.Бурдуков, А.И.Гуров, С.В.Житинкин, Ф.А.Клинцевич, Н.Д.Ковалев, <b>В.С.Останин</b>
39.	О государственных и муниципальных унитарных предприятиях	Н.В.Арефьев, В.И.Головлев, <b>М.В.Емельянов</b> , А.Г.Чершинцев; депутаты 2-го созыва П.Г.Бунич, П.М.Веселкин, В.Ю.Кузнецов, В.Е.Ларицкий, Н.Н.Савельев, В.И.Сергиенко; член СФ Ю.М.Лужков