

ОБ ИТОГАХ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ В ПЕРИОД ОСЕННЕЙ СЕССИИ 2003 ГОДА



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ТРЕТЬЕГО СОЗЫВА
Геннадий Николаевич Селезнев

Осенняя сессия 2003 года совпала с избирательной кампанией по выборам депутатов Государственной Думы следующего, четвертого, созыва, поэтому депутаты значительно больше времени уделяли своей работе с избирателями. В итоге было проведено всего 15 пленарных заседаний. Далеко не все законодательные инициативы, которые хотели бы рассмотреть те или иные депутатские объединения и отдельные депутаты, были включены в повестки дня заседаний. И все же в период этой сессии удалось принять ряд важных законодательных актов. Всего Государственная Дума приняла 63 федеральных закона, из которых около 60 уже подписаны Президентом Российской Федерации.

Как всегда в осеннюю сессию, депутаты уделяли большое внимание рассмотрению проекта федерального закона о федеральном бюджете на следующий год. Представляя правительственный проект бюджета на 2004 год, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – Министр финансов Российской Федерации А.Л. Кудрин отметил, что бюджетная стратегия Правительства направлена на достижение сбалансированного федерального бюджета. Достижению этой цели Правительство намерено следовать, несмотря на продолжающееся снижение налогов, под флагом уменьшения налогового бремени на экономику. В то же время в этом бюджете Правительство продолжило свой курс на ограничение непроцентных расходов государства, не исключая наращивание федеральных ассигнований на приоритетные направления государственной политики. Министр финансов особо подчеркнул, что за последние годы общий размер федерального бюджета в долларовом эквиваленте вырос с 37 млрд. долл. до 74 млрд. долл. При этом он указал, что в федеральном бюджете на 2004 год предусмотрен рост бюджетных расходов на фундаментальную науку и содействие научно-техническому прогрессу на 15%, на космическую программу – на 60%, на образование и здравоохранение – на 20%.

Эти и некоторые другие показатели проекта правительственного бюджета руководители центристского большинства в Думе записали себе в актив. Они заявили, что увеличение ряда бюджетных ас-

сигнований стало возможным только после переговоров между Правительством и центристскими депутатскими объединениями, проводившихся еще до официального внесения Правительством проекта федерального бюджета в Государственную Думу. В результате этих переговоров парламентскому большинству удалось добиться от Правительства роста бюджетных расходов на увеличение финансовой помощи субъектам Федерации для увеличения заработной платы работникам бюджетных организаций, а также на здравоохранение, образование, национальную оборону, правоохранительную деятельность государства, строительство жилья для молодежи, снос ветхого жилья, льготы для доноров и развитие спорта.

Вместе с тем даже проправительственные центристские фракции и депутатские группы, не говоря уже о левых силах в депутатском корпусе, критиковали Правительство за то, что представленный Правительством проект федерального бюджета на 2004 год носит инерционный характер, недостаточно нацелен на стимулирование реального сектора в российской экономике. И практически представители всех депутатских объединений были единодушны в том, что сохраняется много нерешенных проблем в распределении налоговых доходов между федеральным бюджетом и региональными бюджетами.

Впервые в нашей стране по инициативе Правительства законодательно был создан Стабилизационный фонд Российской Федерации для придания большей устойчивости бюджетной политике государства. Этот фонд будет пополняться за счет отчислений от сверхдоходов, получаемых в условиях благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры. Средства фонда предназначаются для выполнения предусмотренных законом о федеральном бюджете обязательств государства вне зависимости от перепадов мировых цен на нефть.

В ходе этой сессии по предложению Правительства депутатами были внесены поправки в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2003 год», в результате чего более чем на 68 млрд. руб. были увеличены текущие бюджетные ассигнования по ряду важных направлений государственной политики.

В начале этой сессии мы завершили дело большой важности – приняли внесенный Президентом Российской Федерации новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом депутаты уделили особое внимание проблеме обеспечения в бюджетном и налоговом законодательстве прочной финансовой основы для исполнения полномочий и обязательств органов местного самоуправления.

В ряду наиболее важных результатов работы Государственной Думы в эту сессию следует отметить внесение значительных изменений и дополнений в базовый Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». Практика его применения, многочисленные обращения наших соотечественников и важные стратегические соображения подвигли Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы предпринять действия по исправлению тех недоработок, которые были допущены в законе. Теперь правом на приобретение российского гражданства смогут воспользоваться, если они того пожелают, миллионы бывших граждан Советского Союза, и это очень важно для настоящего и будущего нашей страны.

В период осенней сессии 2003 года в Государственной Думе продолжалась совместная с Правительством работа по осуществлению налоговой реформы. Были приняты новые главы в Налоговый кодекс Российской Федерации – глава «Налог на имущество организаций» и глава «Сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов». В новой редакции принята глава о едином сельскохозяйственном налоге. В целом в нашей стране завершается процесс реформирования всей налоговой системы, и теперь наступает этап упорядочения всего принятого законодательства.

Президент Российской Федерации подписал принятый Государственной Думой в осеннюю сессию Федеральный закон «О внесении изменения и дополнения в статью 7 «Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». Этот закон ограничивает число проверок малых предприятий и продолжает линию на создание более благоприятных условий для ведения хозяйственной деятельности субъектов малого предпринимательства. Кроме того, в ходе осенней сессии Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу законодательных актов РСФСР». Этим законом вносятся изме-

нения, направленные на обеспечение единства законодательного регулирования государственной регистрации как в отношении юридических лиц, так и в отношении индивидуальных предпринимателей.

Некоторые важные изменения были внесены в земельное законодательство. Президент Российской Федерации подписал принятый Государственной Думой и одобренный Советом Федерации Федеральный закон «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Этот закон переносит сроки вступления в силу ранее принятого закона с 2004 года на 1 января 2006 года. Такая мера принята с учетом сложностей, возникших при оформлении прав аренды земельных участков, или их приобретения в собственность для таких землепользователей, как промышленные предприятия и религиозные организации.

Существенной новацией в экономическом законодательстве явилось принятие Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе» и в Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этот закон отменяет ранее существовавшие законодательные ограничения на полномочия Правительства Российской Федерации по определению размера ставок вывозных таможенных пошлин на такие нефтепродукты, как сырая нефть, бензин, дизельное топливо и мазут. Закон был разработан по инициативе группы депутатов Государственной Думы и направлен на то, чтобы дать Правительству экономические рычаги воздействия на нефтепроизводителей, заставляя их сдерживать рост цен и не допускать недостатка нефтепродуктов на российском внутреннем рынке из-за их неограниченного экспорта за рубеж. Предлагаемые в новом законе изменения дают Правительству возможность оперативно изменять ставки вывозных таможенных пошлин на нефтепродукты с учетом внутренних колебаний спроса, особенно при необходимости обеспечения горюче-смазочными материалами сезонных полевых работ и при завозе товаров в районы Крайнего Севера.

Большую актуальность для обеспечения национальных интересов России имеет принятый Государственной Думой Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Необходимость принятия такого закона вызвана интенсивным развитием внешне-торговых связей нашей страны, все большей ее интеграцией в мировую экономику. Законом определяются цели, методы и формы государственного регулирования внешнеторговой деятельности, уточняются определения основных понятий в этой сфере, предусматриваются меры тарифного и нетарифного регулирования. Выступая 8 декабря на совещании в Кремле с руководством Правительства, Президент Российской Федерации дал высокую оценку подписанному им закону: «... это важный документ, который по сути дела обеспечит нам максимальную свободу действия при принятии соответствующих защитных мер в области внешнеторговой деятельности, усовершенствует законодательство России в этой сфере, приведет его в соответствие с нормами и правилами Всемирной торговой организации».

Помимо этого закона прямое отношение к сфере высших экономических связей имеет другой принятый нами Федеральный закон, также подписанный Президентом Российской Федерации, – «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров».

В сфере финансового законодательства в осеннюю сессию был принят в новой редакции Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле». В новой редакции закона остается положение, согласно которому физические лица могут свободно открывать счета в иностранных банках на территории государств – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) или Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). При этом действует уведомительный порядок извещения органов финансового контроля. В то же время в отличие от предыдущей редакции закона «О валютном регулировании и валютном контроле» новый закон значительно сокращает перечень операций, требующих регулирования. Теперь перевод денег из-за границы, когда российский гражданин работает за рубежом, оплата обучения и лечения за рубежом, зарубежных гастролей – все эти операции отныне совершаются без ограничений. Кроме того, новый закон предоставляет физическим лицам возможность осуществлять сделки с внешними ценными бумагами на сумму до 150 тыс. долл., в то время как ранее эта сумма составляла 75 тыс. долл. В то же время новой редакцией закона предусмотрены некоторые ограничения, т.к. определенные операции можно совершать только

через специальные счета. Кроме того, сохранена такая норма, как «валютное резервирование», которое могут осуществлять своим совместным решением Центробанк и Правительство.

В период осенней сессии Государственная Дума также существенно обновила законодательство о страховом деле. Принят Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации». Новый закон меняет требования к финансовой устойчивости страховых организаций, устанавливает единые требования к проведению лицензирования страховой деятельности, совершенствует систему надзора за страховым делом. Кроме того, в закон внесена поправка, касающаяся присутствия иностранных страховщиков на российском страховом рынке. Эта поправка разрешает страховым компаниям, доля участия нерезидентов в уставном капитале которых превышает 49%, заниматься страхованием жизни и обязательным страхованием. Также поправка увеличивает общую квоту иностранных компаний в совокупном капитале всех страховых компаний на российском рынке с 15 до 25%.

Помимо вышеупомянутого закона Президент Российской Федерации также подписал Федеральный закон «О внесении изменения в статью 5 Закона Российской Федерации «О государственной тайне». Этот закон исключает из перечня сведений, составляющих государственную тайну, сведения об объемах запасов, добычи и потребления платины, металлов платиновой группы и природных алмазов. Предмет государственной тайны в этой области сводится к тем объемам запасов платины, металлов платиновой группы и природных алмазов, которые находятся в Государственном фонде Российской Федерации и в Центральном банке Российской Федерации. Снятие ограничений, предусмотренное новым законом, направлено на то, чтобы сделать российский рынок драгоценных металлов и драгоценной более прогнозируемым и более привлекательным для инвестиций.

Новый Федеральный закон «О лотереях» определяет порядок проведения лотерей и формы государственного контроля над ними. Этот закон устанавливает, что целевые отчисления от лотерей должны использоваться на финансирование социально значимых объектов и мероприятий в сферах спорта, образования, здравоохранения, туризма, экологического развития, а также на осуществление благотворительных акций.

Бурную дискуссию в Государственной Думе вызвало обсуждение проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Российской Федерации». Этот законопроект предусматривает изменения в порядке перевода лесных земель в нелесные и земель лесного фонда в земли иных категорий. Противники этой законодательной инициативы утверждали, что она приведет к неограниченному истреблению лесов первой группы наиболее ценных сортов леса, в том числе лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях. Со своей стороны, сторонники данного законопроекта заявляли, что принятие поправок в Лесной кодекс приведет не к строительству коттеджей на землях лесного фонда, к упорядочению лесного хозяйства в стране и приведению Лесного кодекса в соответствие с Земельным кодексом. После принятия большинством голосов закона о поправках в Лесной кодекс подобного рода противоборство продолжилось и в Совете Федерации, который также в конце концов одобрил этот закон, а затем его подписал Президент Российской Федерации.

В сфере социального законодательства Дума по предложению Правительства подняла минимальный размер оплаты труда до 600 рублей в месяц. Соответствующие изменения были внесены в Федеральный закон «О тарифной ставке (окладе) первого разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы». Несмотря на оппозицию со стороны Правительства, Государственная Дума приняла, а Совет Федерации одобрил новый Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 24, 158 и 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации». Этим законом наиболее значимые бюджетные учреждения науки, образования и культуры наделяются статусом «главные распорядители средств федерального бюджета». Кроме того, благодаря общим усилиям Государственной Думы и Совета Федерации в новой главе Налогового кодекса «Налог на имущество организаций» сохранено освобождение научных организаций от уплаты этого налога до 1 января 2006 года.

Принятие Государственной Думой Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2004 год» явилось не рутинным актом, а стало результатом напряженного согласования позиций между депутатами и Правительством. В результате этим законом был сохра-

нен максимальный размер пособия по временной нетрудоспособности, действующий в 2003 году, – 11 700 рублей. Также сохранен объем ассигнований на оздоровление детей на уровне 2003 года, найдены средства в размере 1 млрд. руб. на частичное содержание детско-юношеских спортивных школ, финансируемых федеральным Фондом социального страхования. Также этим законом увеличен размер единовременной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с 27 тыс. руб. до 30 тыс. руб. Изменен порядок исчисления пособий по временной нетрудоспособности и пособия по беременности и родам. Теперь для расчета пособий предусматривается исчисление пособий не за последние три месяца, а за 12 месяцев, предшествующих наступлению нетрудоспособности. Работникам, проработавшим менее трех месяцев, эти пособия будут выплачиваться в размере, не превышающем минимальный размер оплаты труда.

В Год инвалидов, отмечаемый в Российской Федерации в 2003 году, нам удалось расширить законодательство о социальной защите инвалидов. В подписанном Президентом Российской Федерации новом федеральном законе закрепляется понятие «реабилитация инвалидов», уточняются критерии, по которым определяется право инвалидов на обеспечение средствами реабилитации.

Депутаты проголосовали за новый федеральный закон, который предусматривает увеличение базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Президент также подписал принятый Думой закон о внесении изменений в базовый Федеральный закон «О национально-культурной автономии».

После многолетнего противоборства различных интересов именно в эту сессию Государственной Думе удалось принять долгожданное законодательство о страховании вкладов граждан в банках. Впервые в условиях становления рыночной экономики в России на уровне федерального законодательства гражданам должны быть предоставлены определенные гарантии по сохранности их вкладов в банках. При этом депутатам удалось поднять стопроцентные гарантии возврата банковских вкладов до 100 тыс. руб.

Закон предусматривает, что в целях осуществления функций по обязательному страхованию вкладов создается государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». Имущество Агентства формируется за счет стартового имущественного взноса в размере 3 млрд. руб. от государственной корпорации «Агентство по реструктуризации кредитных организаций», за счет страховых взносов банков, а также за счет доходов, получаемых Агентством от размещения денежных средств, средств от выпуска эмиссионных ценных бумаг и других законных поступлений.

В ходе осенней сессии продолжилась законодательная работа в русле судебно-правовой реформы. Депутаты рассмотрели и приняли внесенный Президентом Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации». Принятие этого закона повлекло и принятие Федерального закона «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации». Одни из этих изменений вводят более гуманные нормы уголовной ответственности в отношении лиц, совершивших преступления впервые при смягчающих обстоятельствах, другие, напротив, ужесточают уголовную ответственность для лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления при отягчающих обстоятельствах.

В частности, ужесточены нормы уголовного права по отношению к тем, кто уклоняется от уплаты налогов в особо крупных размерах. Также повышена планка уголовной ответственности за действия сексуального характера в отношении несовершеннолетних. Уточняются правовые классификации двух видов преступлений – наркоторговли и торговли людьми. В то же время в Уголовный кодекс внесены изменения, предусматривающие более гуманные формы наказаний за нетяжкие преступления, совершенные несовершеннолетними. Устанавливается возрастная дифференциация несовершеннолетних преступников, в зависимости от которой будут устанавливаться максимальные сроки лишения их свободы. От уголовной ответственности будут освобождать в связи с деятельным раскаянием и в связи с примирением с потерпевшим лиц, впервые совершивших преступление как небольшой тяжести, так и средней тяжести. Исправительные работы не будут назначаться лицам, признанным инвалидами I или II группы, а также беременным женщинам. В колониях общего и строгого режима должны отбывать наказание только мужчины.

Помимо вышеупомянутых федеральных законов, подписанных Президентом Российской Федерации, Государственная Дума в ходе осенней сессии 2003 года рассмотрела немало других законодательных инициатив, одни из которых были приняты в первом или во втором чтении, а другие отклонены. Следует отметить, что на протяжении этой сессии рядом депутатов неоднократно предпринимались попытки рассмотреть еще несколько актуальных для современного состояния российского общества законопроектов. Одна законодательная инициатива предлагала повышение размера государственного пособия гражданам, имеющим детей, с 70 руб. до 300 руб. в месяц. Другой законопроект предлагал отменить или приостановить обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Выдвигались также предложения принять в целом проект федерального закона «О поэтапном повышении минимального размера оплаты труда», который Дума ранее приняла во втором чтении, а также принять в редакции согласительной комиссии Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации». Все эти предложения были отклонены большинством депутатов Государственной Думы в пользу других законопроектов, рассмотренных на пленарных заседаниях палаты.

В осеннюю сессию 2003 года Государственная Дума приняла шесть законов о ратификации международных договоров и соглашений. В частности, ратифицирован Протокол, призванный усилить контроль над целевым использованием продукции военного назначения в государствах – участниках Договора о коллективной безопасности. Дума ратифицировала соглашения об условиях пребывания Интеграционного комитета ЕврАзЭС Российской Федерации и о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств. Еще одно ратифицированное соглашение определяет условия осуществления Европейским инвестиционным банком инвестиций в российскую экономику.

На своем последнем заседании осенней сессии 2003 года Государственная Дума ратифицировала Рамочное соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации и Протокол по вопросам претензий, судебных разбирательств и освобождения от материальной ответственности к этому Рамочному соглашению. Как отметил представлявший этот документ официальный представитель Правительства Российской Федерации, в настоящее время в России в связи с окончанием срока их эксплуатации выведено из строя более 190 атомных подводных лодок. На их утилизацию требуются огромные средства, которыми Россия в ближайшее десятилетие располагать не будет. Поэтому 10 государств, в том числе и Россия, подписали межправительственное соглашение о совместном финансировании работ по утилизации атомных подводных лодок. Эта программа действует при условии ее освобождения от налогообложения в России, что и потребовало ратификации Рамочного соглашения.

Осенняя сессия 2003 года завершила собой весь период законотворческой деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва. За этот период наша палата российского парламента приняла и рассмотрела в разных чтениях свыше двух тысяч законопроектов, из которых Президент Российской Федерации подписал 18 федеральных конституционных законов и свыше 700 федеральных законов. Среди них федеральные конституционные законы «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации», «О чрезвычайном положении», «О военном положении», «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Кроме того, в числе принятых Думой третьего созыва федеральных законов Трудовой, Земельный, Уголовно-исполнительный, Арбитражный процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы, Таможенный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Кодекс внутреннего водного транспорта, а также часть вторая Налогового кодекса и часть третья Гражданского кодекса. Было принято немало других важных федеральных законов, охватывающих практически все стороны общественно-политической жизни нашей страны.

На встрече в Кремле 11 декабря 2003 года с руководством Государственной Думы третьего созыва Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил: «Я убежден, что Государственная Дума третьего созыва оставляет свой заметный и позитивный след в становлении российской государственности и парламентаризма». Президент также отметил, что «каждый из трех созывов Госдумы внес свой вклад в становление российского парламентаризма, но своего рода прорыв в развитии российского законодательства удалось совершить именно в последний период».