

Проблемы практического применения Закона РФ «О транспортной безопасности»

В.А. ФЕДОСЕНКО, помощник депутата Государственной Думы ФС РФ, советник государственной гражданской службы РФ 3 класса

Сегодня наблюдается заметная активизация в принятии мер по урегулированию государством сферы транспортной безопасности: ускоренное принятие залежавшегося в недрах Государственной Думы закона, работа по созданию новой структуры при Минтрансе, разработка в одном из ведомств Устава гражданской авиации, решение проблем лицензирования авиационной безопасности, наконец, вопросы, поднятые на заседании Национального антитеррористического комитета 17 апреля 2007 года.

9 февраля 2007 года президент РФ подписал Федеральный закон № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», внесенный в Государственную Думу Правительством РФ 06.09.2005 г. Действительно, происходящие в обществе процессы сделали необходимыми разработку и принятие законодательного акта, в основе которого лежат поручения президента РФ № Пр-482 от 21.03.2003 г. и №К 1875 от 03.09.2004 г. и Правительства РФ №МК-П4-03365 от 26.03.2003 г., предусматривающие создание правовых и организационных основ безопасности на транспорте в целях обеспечения защиты от актов незаконного вмешательства.

Авторами закона «О транспортной безопасности» были определены следующие цели данного нормативного акта: создание условий для устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в транспортном комплексе, защита объектов и субъектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств от актов незаконного вмешательства, обеспечение национальной безопасности и экономического развития страны; создание эффективной системы государственного управления в области транспортной безопасности; содействие внедрению современных технологий и стандартов в области обеспечения транспортной безопасности; гармонизация российского законодательства с международными нормативными правовыми актами.

Авторы закона выявили недостаточную нормативно-правовую и организационно-управленческую регламентацию следующих вопросов:

- реализация системы государственного управления в области обеспечения транспортной безопасности;
- упорядочение отношений между государственными органами и субъектами транспортной инфраструктуры в области транспортной безопасности;
- ресурсное обеспечение транспортной безопасности, в том числе финансирование, подготовка квалифицированных кадров, внедрение научно-технических разработок, особенно в условиях государственно-частного партнерства;
- информационное обеспечение в области транспортной безопасности, включая порядок получения от субъектов транспортной инфраструктуры и предоставления уполномоченным федеральным органам исполнительной власти персональных сведений о пассажирах;
- гармонизация российского законодательства и правовой практики с международными нормами и стандартами, которые Российская Федерация должна соблюдать в силу взятых на себя обязательств.

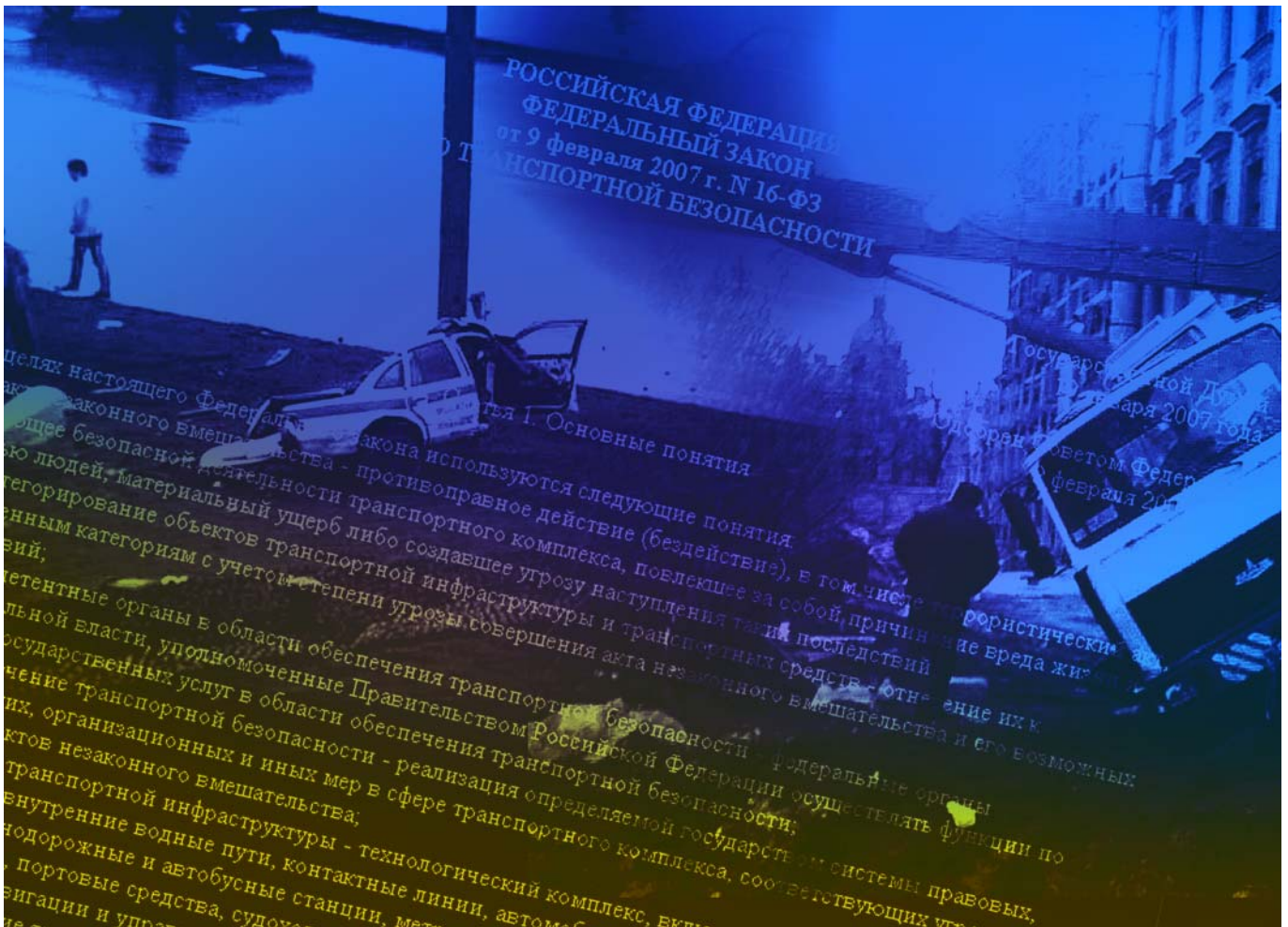
По мнению разработчиков закона, перечисленные (и другие) пробелы правового регулирования в области транспортной безопасности как раз и призван восполнить анализируемый закон, который должен был, по мнению авторов, стать основным нормативным правовым актом в области обеспечения транспортной безопасности, определить единый порядок построения системы обеспечения безопасности для всех видов транспорта. И этот всеобъемлющий и основополагающий нормативный акт они разработали в виде всего лишь 13 статей!

Проанализировав статьи закона «О транспортной безопасности», можно сделать нижеследующие выводы.

1. Закон носит рамочный характер и содержит большое количество отсылочных правовых норм, причем многие из тех нормативных актов, к которым он отсылает, еще не приняты. То есть необходимо в срочном порядке разработать ряд нормативных актов, технических регламентов и создать ряд структур в системе исполнительной власти, поскольку в законе упоминаются и еще не созданные государственные органы. В тексте также содержится большое количество условных наименований федеральных органов исполнительной власти, что не облегчает понимание закона.

2. Закон изобилует терминологией, которая не в полной мере согласуется с терминологией, содержащейся в действующем законодательстве, в связи с чем возникают коллизии, а это затрудняет практическую реализацию закрепленных норм. Необходимо, например, уточнить понятие компетентного органа, на который, как указано в законе, возложены «функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности», поскольку в Законе РФ «О безопасности» данный орган призван непосредственно обеспечивать такую безопасность. Необходимо также соотнести содержание функциональных обязанностей этого органа с задачами и целями, закрепленными в законе.

3. В качестве одного из оснований отказа в приеме на работу, связанную с обеспечением транспортной безопасности, указывается заключение органов внутренних дел о невозможности допуска лица к осуществлению деятельности, связанной с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни или здоровья человека, а также для окружающей среды. Но такой функции органов внутренних дел законодательство Российской Федерации и, в частности, закон «О милиции», на который ссылаются авторы анализируемого закона, попросту не предусматривает.



Кроме того, в качестве еще одного основания для отказа приводится досрочное прекращение полномочий по государственной должности или увольнение с госслужбы, из правоохранительных органов, органов прокуратуры или судебных органов по основаниям, которые в соответствии с законодательством связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины (не об одном ли и том же идет речь?), совершением проступка, порочащего честь госслужащего, утратой доверия к нему. Здесь вообще все свалено в кучу. Законодательство по-разному определяет основания досрочного прекращения полномочий и увольнения с госслужбы для каждой из указанных категорий, в том числе по указанным основаниям. Для некоторых служащих (высшие должностные лица субъектов РФ, депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации) указанные основания вообще неприемлемы. И для чего, спрашивается, выделять прокуратуру из системы правоохранительных органов? Или это уже, по мнению разработчиков закона, не правоохранительный орган?

4. Статья 12 закона гласит, что субъекты транспортной инфраструктуры и

перевозчики имеют равные права и обязанности в области обеспечения транспортной безопасности и несут равную ответственность за неисполнение требований по ее обеспечению. Однако это не согласуется с положениями статей 4 и 8 этого же закона, где устанавливается, что обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается только на субъекты транспортной инфраструктуры и только для них обязательны для исполнения требования по обеспечению транспортной безопасности.

В стадии законодательного процесса в текст законопроекта «О транспортной безопасности» были внесены замечания, в том числе правового характера, содержащиеся в заключениях правовых управлений Государственной Думы и Совета Федерации, комитетов обеих палат парламента, принимавших участие в работе над законопроектом. Однако, очевидно, в сильной спешке депутаты проигнорировали замечания правового характера, поставив себе приоритетом, скорее всего, принять закон как таковой, оставив факкультативной целью его качество и ре-

альную возможность оптимально регламентировать отношения в указанной области.

Вызывает удивление то, что в отдельных средствах массовой информации явно преувеличивается оценка данного закона, он выдается за панацею — как будто с момента вступления его в силу безопасность на транспорте будет полностью обеспечена. Недоумение вызывают также действия и решения тех субъектов правотворчества, которые позволили принять закон с грубыми юридическими недоработками. Тем более что каждому из них была ясна в самой ближайшей перспективе сосредоточенность и актуализация государства на вопросах обеспечения транспортной безопасности, первым шагом к которым и явились процессы по ускоренному принятию закона «О транспортной безопасности».

Как же надо было постараться звеньям российской правотворческой системы, чтобы в законе объемом в 13 статей допустить столько правовых ошибок, недоработок, противоречий отдельных норм друг другу и, тем не менее, принять его. Думается, об эффективности такого закона на практике говорить преждевременно.