

Законопроектная деятельность Минтранса России. Итоги 2006 года, основные направления на 2007 год

С.А. АРИСТОВ, статс-секретарь, заместитель министра транспорта Российской Федерации

Одним из условий дальнейшего развития транспортной системы страны является совершенствование нормативно-правовой базы транспортной сферы, отвечающей складывающейся социально-экономической ситуации, и ее гармонизация с международными стандартами и правилами для обеспечения дальнейшей интеграции России в европейскую и мировую транспортную систему. Новый уровень развития транспортной отрасли требует адекватного законодательного закрепления.



План законопроектной деятельности Минтранса на 2006 год включал в себя 28 законопроектов, в том числе 3 ратификации. Приняты и подписаны президентом России 5, в их числе довольно непостоянный закон «О транспортной безопасности». При этом следует учесть, что планом и не предполагалось завершение в 2006 году всех 28 законопроектов.

План Министерства на 2007 год состоит из 7 разделов и включает 29 законопроектов, в том числе два ратификационных, 8 проектов технических регламентов и 29 проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых в целях реализации ранее принятых федеральных законов.

В Государственной Думе Российской Федерации в настоящее время находятся 5 законопроектов, из которых 3 приняты в первом чтении, в том числе «Устав автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта Российской Федерации», 2 внесены недавно Правительством Российской Федерации. Кроме того, в Правительстве находятся 3 законопроекта с перспективой направления в ближайшем будущем в Государственную Думу Российской Федерации.

Рассмотрим итоги законопроектной работы Министерства за 2006 год и основные ее направления в 2007 году по видам транспорта.

В области воздушного транспорта

Президентом Российской Федерации 7 июля 2006 года подписан федеральный закон «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» (в части «авиации общего назначения»). С принятием этого закона выполнено поручение президента о неотложных мерах по государственному регулированию деятельности авиации общего назначения.

На рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними», принятый в первом чтении.

Необходимость принятия этого законопроекта обусловлена существующим правовым вакуумом в вопросе регистрации прав на воздушные суда как на объекты недвижимости. Принятие закона позволит обеспечить легитимность залоговых, арендных, лизинговых и других сделок с воздушными судами, позволит создать эффективный механизм обеспечения кредитования изготовления новых воздушных судов и повысить безопасность за счет фиксации достоверных сведений о собственниках и пользователях воздушных судов, а также привлечь инвестиции в авиационную сферу путем снижения рисков на рынке гражданского оборота воздушных судов.

Следует отметить, что принятие закона будет способствовать и наведению порядка в учете объектов собственности. Видимо, этим объясняется скрытое, но достаточно активное противодействие в принятии закона. В течение года мы все-таки добились продвижения этого вопроса и надеемся на принятие закона в весеннюю сессию.

Минтрансом России также разработан и в декабре 2006 года Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 85.1 Воздушного кодекса Российской Федерации».

Законопроект предусматривает передачу в правоохранительные органы Российской Федерации и в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, уполномоченным органам иностранных государств персональных данных пассажиров, содержащихся в соответствующих информационных системах.

Нелишне отметить, что аналогичные нормы для усиления мер по борьбе с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации в ряде зарубежных государств уже приняты или разрабатываются. Поэтому вопрос идет не об односторонней открытости, а наоборот, интегрирует наши авиакомпании в единую мировую систему.

В 2007 году Минтранс России продолжит работу по согласованию еще трех законопроектов в области авиации, которые планируются в 2007 году внести в Государственную Думу:

1. «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Предлагаемые изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривают повышение мер ответственности:

- за нарушение норм безопасности полетов;
- за эксплуатацию воздушных судов, летная годность которых не удостоверена специально полномочными органами, удостоверяющими летную годность воздушных судов;
- за нарушение порядка использования воздушного пространства и порядка эксплуатации воздушных судов.

По сути, жесточесные требований направлено на обеспечение безопасности полетов. Проект сейчас находится на согласовании в Министерстве юстиции, затем будет внесен в Правительство Российской Федерации.

2. «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» (в части повышения уровня ответственности перевозчика и размеров страховых сумм по обязательным видам страхования).

Проект федерального закона разработан Минтрансом в соответствии с поручением Правительства, а сейчас имеется и поручение президента Российской Федерации.

Законопроект предусматривает повышение уровня ответственности перевозчика при выполнении воздушных перевозок, увеличение размеров страховых сумм пострадавшим пассажирам, упорядочение претензионных

процедур при наступлении страхового случая.

3. «О внесении изменений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Данный законопроект разработан с целью создания правовых условий для обеспечения участия субъектов Российской Федерации в развитии гражданских аэропортов (аэродромов), деятельность которых связана преимущественно с социально-экономическими потребностями регионов.

Законопроект устанавливает возможность нахождения в собственности субъектов Российской Федерации аэропортов (аэродромов) гражданской авиации и отнесение полномочий по содержанию и развитию указанного имущества.

В области морского и внутреннего водного транспорта

Президентом Российской Федерации подписаны федеральные законы, подготовленные Минтрансом России:

- «О ратификации Конвенции о социально-бытовом обслуживании моряков в море и в порту (Конвенция 163)».

Конвенция предусматривает обеспечение социально-бытового обслуживания моряков и проведение регулярных проверок деятельности в этой области с тем, чтобы социально-бытовое обслуживание моряков соответствовало их нуждам.

● «О присоединении Российской Федерации к Будапештской конвенции о договоре перевозки грузов по внутренним водным путям (КПГВ)». №33-ФЗ, подписан президентом Российской Федерации 8 марта 2007 года.

Конвенция устанавливает единообразные правила для всех участников транспортного процесса: перевозчиков, грузоотправителей, грузополучателей и портов применительно к международным перевозкам грузов по внутренним водным путям.

Конвенция имеет большое значение для гармонизации национальных правил перевозки грузов с международными, в том числе в рамках подготовки Российской Федерации к присоединению к Всемирной торговой организации и открытию внутренних водных путей России для международного судоходства.

- «О ратификации Конвенции, пересматривающей Конвенцию 1958 го-

да об удостоверениях личности моряков (Конвенция 185)».

Реализация этого федерального закона позволит ввести в Российской Федерации удостоверение личности моряка XXI века, соответствующее всем международным стандартам и предоставляющее российским морякам возможность работать на судах заграничного плавания.

В целях реализации данной Конвенции Минтрансом России проводится работа по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О ратификации Конвенции, пересматривающей Конвенцию 1958 года об удостоверениях личности моряков (Конвенция №185)» и ряда постановлений Правительства Российской Федерации, и, в частности, «Об утверждении Положения об удостоверениях личности моряков, Положения о мореходной книжке, образца и описания бланка мореходной книжки».

В 2006 году Правительством Российской Федерации утвержден ряд нормативных правовых актов, необходимых для практической реализации федерального закона от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов».

Так, 25 апреля 2006 года принято распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Перечня морских торговых портов, капитаны которых осуществляют регистрацию судов в Российском международном реестре судов», которое предоставляет право Минтрансу России от имени Правительства Российской Федерации осуществлять действия по наделению иностранных классификационных обществ полномочиями по проведению освидетельствования судов, зарегистрированных в Российском международном реестре судов, и выдаче на них свидетельств в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Кроме того, Министерством 21 июля 2006 года издан приказ «Об утверждении Правил регистрации судов и прав на них в морских торговых портах», содержащий технические аспекты регистрации в Российском международном реестре судов.

К сожалению, в 2006 году не была завершена работа над проектом федерального закона «О морских портах Российской Федерации». В 2007 году

Министерство продолжает эту работу: 7 марта проект внесен в Правительство Российской Федерации и 29 марта 2007 года рассмотрен на заседании Правительства.

Отсутствие в настоящее время необходимой законодательной базы, регулирующей весь спектр правовых вопросов, связанных с функционированием и развитием морских портов, осуществлением государственного управления и административно-властных полномочий в портах, производством работ по перевалке грузов, приводит к снижению эффективности деятельности морских портов страны.

Кроме того, Министерство продолжит работу по согласованию законопроектов, содержащих изменения в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации.

Так, в целях реализации постановления Конституционного суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. (по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации) разработан проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации».

Законопроектом предполагается установить четкие критерии, на основании которых Правительством Российской Федерации будет определен перечень портов, в которых допускается деятельность только государственных организаций по лоцманской проводке судов. Проект уже внесен в Минюст.

Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и ст. 5 федерального закона от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». Основной целью законопроекта является совершенствование правового регулирования отношений, возникающих из торгового мореплавания (в частности, в области государственного регулирования деятельности морских торговых и морских рыбных портов). Необходимость такого совершенствования возникла в связи с проводимой в Российской Федерации административной реформой.

В 2006 году проводилась работа по подготовке концепции и проекта технического задания на разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» (в части приведения положений

Кодекса, устанавливающих компетенцию органов, в соответствии с законодательством Российской Федерации).

В 2007 году продолжится работа по согласованию подготовленного законопроекта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Также в 2007 году запланировано завершить работу над законопроектами «Устав о дисциплине работников морского транспорта» и «Устав о дисциплине работников внутреннего водного транспорта». Следует отметить, что оба законопроекта включены в План законопроектной деятельности Правительства.

И наконец, два ратификационных законопроекта:

- О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом 2001 года и
- О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Греческой Республики о торговом судоходстве от 6 декабря 2001 г. (непростая история — противоборство судовладельцев и профсоюзов).

В области дорожного хозяйства

Подготовлен пакет законопроектов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

В настоящее время в дорожной отрасли Российской Федерации отсутствует законодательная база в форме единого основополагающего федерального закона. Правовая неурегулированность делает дорожное хозяйство полностью неадаптированным к современным экономическим условиям, так как большинство подзаконных актов, действующих в этой сфере, устарело. Обеспечение целостной системы регулирования дорожной отрасли возможно только посредством принятия федерального закона «Об автомобильных дорогах в Российской Федерации».

Законопроект будет распространять свое действие на все автомобильные дороги России. В нем мы впервые законодательно пытаемся определить, что планирование расходов на ремонт и содержание дорог должно осуществляться на основе экономически обоснованных нормативов финансовых затрат.

Второй законопроект — «О платных автомобильных дорогах» — представлен в Правительство Российской Федерации и 29 марта 2007 года рассмотрен.

Цель данного законопроекта — регулирование отношений, возникающих при строительстве, реконструкции и эксплуатации автомобильных дорог на платной основе.

Правительством Российской Федерации принят ряд постановлений в области дорожного хозяйства, подготовленных Минтрансом России.

Это постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № 209 «О некоторых вопросах, связанных с классификацией автомобильных дорог в Российской Федерации», которым введена новая классификация автомобильных дорог в Российской Федерации. Во исполнение указанного постановления разработаны и утверждены два приказа Минтранса России:

- «Об утверждении Порядка подготовки предложений по внесению изменений в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения»;
- «Об утверждении Правил присвоения автомобильным дорогам идентификационных номеров», а также подготовлен проект приказа Минтранса России «Об утверждении технических требований к автомобильным дорогам».

В области автомобильного и городского пассажирского транспорта

Основной проблемой в области автомобильного и городского пассажирского транспорта является недостаточное урегулирование правового поля.

В своей законопроектной работе Министерство сконцентрировало внимание на решении приоритетных задач по совершенствованию и формированию нормативно-правовой базы автомобильного транспорта общего пользования.

Одним из таких законопроектов является «Устав автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта Российской Федерации», принятый Государственной Думой 22 сентября 2006 года в первом чтении.

Необходимость принятия данного акта, видимо, комментариев не требует. Следует лишь сказать, что идет активная подготовка ко второму чтению в Государственной Думе и есть основания полагать, что закон может быть принят уже в весеннюю сессию.

Завершается работа над законопроектом, регулирующим организацию транспортного обслуживания населе-

ния автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом.

Проект федерального закона «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации» доработан по замечаниям и предложениям ГПУ президента Российской Федерации и представлен в Правительство Российской Федерации в окончательной редакции в феврале 2007 года. Рассмотрен на заседании 27 марта 2007 года.

Предметом регулирования законопроекта являются отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения.

Министерство подготовило также проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 4 федерального закона «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», который в настоящее время проходит согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Законопроект дополняет действующий закон положением, по которому перечень опасных грузов, перевозка которых осуществляется в соответствии со специальным разрешением, а также условия по обеспечению безопасности при перевозке опасных грузов автомобильным транспортом по территории Российской Федерации, определяются федеральным органом исполнительной власти в области экологического, технологического и атомного надзора.

Кроме того, в целях создания благоприятных условий работы российских перевозчиков на международном рынке, Правительством Российской Федерации были приняты:

- постановление от 14 июля 2006 г. № 427 «О реализации на территории Российской Федерации Соглашения о введении международного сертификата взвешивания грузовых транспортных средств на территории государств-участников СНГ»;
- распоряжение от 8 ноября 2006 г. № 1534-р «О подписании соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Бельгия о международном автомобильном сообщении».

В 2007 году Министерство продолжит работу по согласованию ряда проектов соглашений о международном

автомобильном сообщении с Австрией, Швецией, Румынией и КНДР.

В области железнодорожного транспорта

В 2006 году завершена подготовка концепций и проектов технических заданий на разработку федеральных законов:

- «О внесении изменений в федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (внесена в Правительство);
- «О внесении изменений в федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (проходит согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти).

Внесение изменений в действующие федеральные законы обусловлено построением и развитием новых экономических отношений, которые поставили перед железнодорожным транспортом задачи по развитию конкуренции в сфере железнодорожных перевозок пассажиров, грузов, багажа и грузобагажа. Подготовка комплексных изменений в указанные федеральные законы будет осуществляться в том числе с учетом модели рынка третьего этапа структурной реформы железнодорожного транспорта.

Кроме того, почти четырехлетний опыт применения федеральных законов в области железнодорожного транспорта выявил необходимость не только в уточнении и упразднении отдельных правовых норм, но и в закреплении новых норм, не нашедших пока отражения в действующих редакциях законов.

В соответствии с Планом законопроектной деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2007 год запланировано внесение этих законопроектов в Государственную Думу. Подготовка текстов самих законопроектов уже осуществляется нашими специалистами.

В сфере реформирования пассажирского комплекса программой структурной реформы предусмотрено создание федеральной пассажирской компании на базе имущественного комплекса пассажирского хозяйства ОАО «РЖД». Подготавливаемый проект федерального закона «О внесении изменений в федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» учитывает необходимость выполнения этого мероприятия. Законопроект также должен быть подготовлен в этом году.

В январе 2007 года Правительством Российской Федерации одобрен и внесен в Государственную Думу проект федерального закона «Об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта общего пользования в Российской Федерации».

Законопроект устанавливает особенности правового регулирования труда работников железнодорожного транспорта, непосредственно связанных с движением железнодорожного подвижного состава, правила поведения, трудовые обязанности, меры дисциплинарного воздействия в случае нарушения, а также виды поощрений к работникам.

В 2006 году Правительством Российской Федерации был принят ряд постановлений, непосредственно связанных с реформой железнодорожного транспорта:

15 марта 2006 года «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте»;

17 мая 2006 года «Об утверждении правил организации и осуществления специальных железнодорожных перевозок».

Принятие этих постановлений является значительным шагом на пути формирования института независимых перевозчиков и развития конкуренции в сфере железнодорожных перевозок.

В области геодезии и картографии

Минтранс России продолжает работу по согласованию двух законопроектов, планируемых к внесению в Государственную Думу в весеннюю сессию:

- «О внесении изменений в федеральный закон «О наименованиях географических объектов». Общая направленность законопроекта связана с уточнением порядка и наименований географических объектов с учетом предусмотренного законодательством расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

- «О внесении изменений в федеральный закон «О геодезии и картографии».

Законопроект подготовлен с учетом положений Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2006 г. № 1176-р.

С принятием закона перечень вопросов ведения Российской Федерацией геодезической и картографической де-

тельности будет дополнен координацией работ по созданию и развитию инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

В области транспортной безопасности

Особое внимание необходимо уделить безопасности на транспорте.

12 февраля 2007 года президентом Российской Федерации подписан федеральный закон «О транспортной безопасности».

Необходимость принятия закона была продиктована рядом факторов. Основным из них является террористическая угроза, опасность которой для объектов транспортного комплекса не снижается. Другим важным фактором социально-экономического характера является необходимость реализации международных требований в области транспортной безопасности как обязательного условия безопасности и конкурентоспособного присутствия российских перевозчиков на мировом рынке перевозок пассажиров и грузов.

Федеральный закон «О транспортной безопасности» предусматривает систему мер, направленных на обеспечение устойчивого и безопасного функционирования транспортного комплекса, защиту интересов личности, общества и государства от актов незаконного вмешательства, создание единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности, в которую входит автоматизированная централизованная база персональных данных о пассажирах.

Закон вступает в силу по истечении 180 дней со дня его официального опубликования. Министерству за это время необходимо подготовить ряд нормативно-правовых актов (10 постановлений и 1 распоряжение Правительства, 5 приказов Министерства). Уникальность внутреннего построения закона такова, что непринятие хотя бы одного подзаконного акта не позволит применить весь закон.

В целом по плану 2007 года можно указать, что при нормальной работе из 29 названных законопроектов 27 ориентированы на внесение в Думу в этом году, чем он существенно отличается от плана 2006 года.

Регламенты

Распоряжением Правительства от 29 мая 2006 г. №781-р утверждена Программа разработки технических регламентов на 2006–2008 годы. Программой во втором разделе (специальные

технические регламенты) в форме федерального закона определено 14 регламентов в сфере транспорта, геодезии и картографии. Указанные технические регламенты должны стать основой для разработки всей системы технического регулирования на транспорте.

Не вдаваясь в дискуссию по поводу необходимости внесения поправок в федеральный закон «О техническом регулировании» (такая работа активно идет), хочу проинформировать, что в Законопроектный план Министерства на 2007 год включено 8 законопроектов — специальных технических регламентов. Из них 3 должны быть внесены в Правительство Российской Федерации уже в этом году:

- О безопасности морского транспорта и связанной с ним инфраструктуры;
- О безопасности речного транспорта и связанной с ним инфраструктуры;
- О безопасности железнодорожного транспорта.

Работа над остальными в 2007 году должна обеспечить их своевременное внесение в Правительство Российской Федерации в 2008 году. Имеются в виду регламенты О безопасной эксплуатации трамваев и троллейбусов, О безопасности автотранспортных средств в эксплуатации, О безопасности процессов технического обслуживания и ремонта автотранспортных средств, О безопасности перевозки железнодорожным транспортом, О требованиях к транспортным средствам, предназначенным для перевозки скоропортящихся пищевых продуктов.

Работа Координационного совета по законотворческой деятельности Минтранса России

В целях совершенствования правового обеспечения функционирования транспортного комплекса, дорожного хозяйства, геодезии и картографии, создания комплексной системы нормативного обеспечения, повышения качества подготовки нормативных правовых актов распоряжением Минтранса России от 3 марта 2005 г. № ИЛ-27-р создан Координационный совет по законотворческой деятельности Минтранса России. В его состав входят представители Минтранса России, палат Федерального Собрания Российской Федерации, ассоциаций и союзов транспортно-дорожного комплекса.

В 2006 году было проведено 4 заседания Координационного совета. Есть необходимость улучшить работу этого

органа, о чем шел разговор на последнем заседании.

Очевидно, что дополнительно в план 2007 года могут войти новые законопроекты.

«Об обязательности страховании гражданской ответственности перевозчика». По результатам проверки Контрольным управлением президента Российской Федерации деятельности федеральных органов исполнительной власти по выполнению законодательства, регулирующего отношения, связанные с организацией страхового дела возникло поручение президента Российской Федерации по внесению изменений в законодательство Российской Федерации. Несмотря на то, что выработка государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере страхования отнесена к компетенции Минфина, фактически законопроект придется готовить нам.

Кроме того, по всей видимости, будет готовиться законопроект «Об аэропортах» по результатам обсуждения на Правительстве Российской Федерации Концепции развития аэропортовой сети.

Анализ выполнения Плана законопроектной деятельности Министерства на 2006 год показал, что сроки представления законопроектов в Правительство Российской Федерации не всегда соблюдались. Это связано с тем, что согласование концепций и проектов технических заданий, а также законопроектов федеральными органами исполнительной власти проводилось с нарушением сроков, установленных Регламентом Правительства Российской Федерации.

В то же время следует признать, что значительная доля ответственности лежит на работниках Министерства: не хватает активности департаментам, имеет место непоследовательность в процедуре согласования при появлении замечаний других ведомств. Мы намерены уделить устранению этих недостатков первоочередное внимание.

В целом, в отношении законопроектной работы Министерства следует отметить значительное улучшение планирования разработки законопроектов, активизацию деятельности Минтранса в палатах Федерального Собрания Российской Федерации по отстаиванию позиции Правительства на всех стадиях рассмотрения законопроектов (законов), хорошие результаты в продвижении и принятии первоочередных законодательных инициатив Министерства.