

Петров Антон Михайлович
Доцент кафедры
административно-правовых
дисциплин Владимирского филиала
РАНХиГС,
кандидат юридических наук
e-mail: petrov-am@ranepa.ru

Petrov Anton M.
Associate professor
of the department
of administrative-law disciplines
Vladimir branch of RANEPa,
candidate of law

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
№ 17358-8 «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 107
ВОЗДУШНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «УСТАВ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО
ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Legal assessment of the draft Federal law No. 17358-8 «On amendments to
article 107 of the Air code of the Russian Federation and the Federal law
«Charter of railway transport of the Russian Federation »**

***Аннотация:** в статье автором производится анализ законопроекта № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"» с точки зрения техники построения юридических норм, а также правоприменительных проблем, которые могут возникнуть при их реализации. Дается последующая оценка важности принятия законопроекта для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.*

***Abstract:** In the article, the author analyzes draft Law No. 17358-8 «On Amendments to Article 107 of the Air Code of the Russian Federation and the Federal Law «Charter of Railway Transport of the Russian Federation» from the point of view of the technique of building legal norms, as well as law enforcement problems that may arise during their implementation. A subsequent assessment of the importance of the adoption of the draft law for ensuring the national security of the Russian Federation is given.*

***Ключевые слова:** законопроект, противодействие распространению новой коронавирусной инфекции, транспортные услуги, национальная безопасность Российской Федерации.*

***Keywords:** draft law, countering the spread of a new coronavirus infection, transport services, national security of the Russian Federation.*

Проект федерального закона № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон

"Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации"» (об обеспечении мероприятий по защите населения в условиях распространения новой коронавирусной инфекции при осуществлении перевозок внутренними и международными авиарейсами и в поездах дальнего следования) внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации 12 ноября 2021 года.

Как следует из пояснительной записки, законопроект подготовлен в целях реализации дополнительных мероприятий, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Предлагается дополнить Воздушный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» нормами, предусматривающими урегулирование порядка предоставления гражданам транспортных услуг в случае распространения новой коронавирусной инфекции [1].

Статьей 1 законопроекта дополняется статья 107 «Прекращение по инициативе перевозчика действия договора воздушной перевозки пассажира, договора воздушной перевозки груза» Воздушного кодекса Российской Федерации нормами, в соответствии с которыми продажа билетов и посадка на борт самолета с даты, определенной Правительством РФ, осуществляется при предъявлении пассажиром (достигшим 18 лет) документации, утвержденной законопроектом № 17357-8 «О внесении изменений в Федеральный закон "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения"» (в части введения некоторых ограничительных мер в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции).

В частности, пользование услугами авиационного пассажирского транспорта допускается при предъявлении гражданином документа, удостоверяющего личность, и сертификата, подтверждающего либо наличие профилактической прививки, либо медицинских противопоказаний к проведению прививки, либо зафиксированное перенесенное заболевание. В случае отсутствия указанных документов авиабилет гражданину продаваться не будет. При выявлении авиаперевозчиком недостоверных сведений в представленных гражданином документах договор авиаперевозки расторгается с уведомлением гражданина об этом факте и возвратом провозной платы в полном объеме.

Гражданам Российской Федерации, возвращающимся в Россию до дня вступления в силу предлагаемых новаций с территории другого государства, при посадке на самолет достаточно предъявить отрицательный ПЦР-тест. Иностранцам при приобретении билетов также требуется наличие отрицательного ПЦР-теста.

Статьей 2 законопроекта аналогично вносимым в Воздушный кодекс Российской Федерации изменениям предлагается Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» дополнить статьей 93.1.

Проектируемой статьей 93.1 Устава определено, что продажа проездного документа (билета) и посадка в поезд дальнего следования осуществляются при предъявлении пассажиром (достигшим 18 лет) документа, удостоверяющего личность, и медицинской документации (сертификата). Медицинская документация (сертификат) должна содержать двухмерный штриховой код (QR-код), полученный в электронном виде в личном кабинете на портале государственных услуг или на бумажном носителе через МФЦ.

Анализ обращений граждан в органы государственной власти по поводу введения данных мер позволяет заключить, что наибольшее их количество связано с ограничением гарантированного статьей 27 Конституции Российской Федерации права на свободное передвижение [3].

Тем не менее часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации допускает возможность ограничения федеральным законом прав и свобод человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты здоровья других лиц [3].

Важна точка зрения мирового сообщества по данной проблематике. Так, Европейский суд по правам человека признал, что обязательная вакцинация детей является оправданной, поскольку направлена на защиту общественного здоровья от опасных заболеваний [6].

Кроме этого в связи появлением новой коронавирусной инфекции многие страны ввели систему подтверждения иммунного статуса гражданина.

Согласно пп. 1 п. 5 Стратегии национальной безопасности (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400), национальная безопасность Российской Федерации – это «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [7].

Важнейшим национальным интересом является обеспечение охраны здоровья населения страны. Существующая эпидемиологическая ситуация и неблагоприятные статистические данные о распространении заболевания, новые штаммы вируса COVID-19 делают введение вышеперечисленных мер необходимым элементом для противодействия пандемии в современных условиях.

Несмотря на это существует ряд трудностей как организационного, так и технико-юридического характера, которые могут возникнуть при реализации вводимых проектом закона мер. Хотелось бы отметить некоторые из них.

1. На практике может сложиться ситуация, когда срок действия сертификата о вакцинации на момент покупки и оформления билета являлся действующим, а на дату поездки истек. В данном случае не разъясняется,

какое решение должен принять перевозчик и будет ли это являться основанием для отказа в перевозке.

Решением этой проблемы, возможно, стало бы введение нормы, возлагающей обязанность перевозчиков при покупке билета проверять срок действия сертификата на дату поездки.

2. Как отмечается Общественной палатой РФ, научным сообществом, существует ряд исключительных случаев, когда у граждан РФ может отсутствовать сертификат. Например, в случае возвращения в Российскую Федерацию, административного выдворения за пределы России, депортации и реадмиссии, а также в иных случаях, не терпящих отлагательств (направления к месту лечения, похороны члена семьи) [2].

В этой связи представляется возможным формирование перечня граждан и экстренных ситуаций, на которые(ых) указанные правила не распространяются при условии предъявления ими отрицательных ПЦР-тестов.

3. Не урегулирован вопрос оказания транспортных услуг гражданам РФ, проживающим на постоянной основе на территории иностранного государства и вакцинированным не отечественными вакцинами.

4. Так как сертификат с QR-кодом, подтверждающий вакцинацию, медицинский отвод от вакцинации или факт перенесенного заболевания, предъявляется при покупке билета, это может явиться проблемой для граждан, которые планируют купить билеты заблаговременно (отпуск, деловая поездка и т.д.), так как к этому моменту они могут ревакцинироваться и получить новый QR-код, отличающийся от предыдущего. Будут ли авиакомпании учитывать это обстоятельство и примут ли новый QR-код?

5. Существуют и экономические вопросы реализации вышеуказанного законопроекта. Так, например, необходимо произвести расчет возможных убытков перевозчиков в связи с введением данных мер и возможные меры государственной субсидированной помощи перевозчикам.

6. К организационным проблемам реализации проекта можно отнести проблему доступности QR-кодов для маломобильных граждан Российской Федерации, граждан, проживающих в труднодоступных местностях. Для этого необходимо разработать методические рекомендации, направленные на обеспечение всей необходимой медицинской документацией данных категорий граждан РФ.

Отдельно можно выделить блок юрико-технических проблем законопроекта.

1. В законопроекте определяется правовое регулирование в отношении граждан РФ, иностранных граждан. Однако не сказано, как будет осуществляться правовое регулирование в отношении лиц без гражданства.

2. Необходимо привести в соответствие нормы законопроекта во избежание субъективного их толкования на практике. Для этого необходимо унифицировать понятийно-категориальный аппарат, используемый в законопроекте. Так, например, в проекте используются термины

«иностранный гражданин» и «пассажир». Исходя из дефиниции, указанной в ст. 2 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», пассажиром является физическое лицо, заключившее договор перевозки пассажира, или физическое лицо, в целях перевозки которого заключен договор фрахтования транспортного средства [8].

Термин «пассажир» включает в себя любое физическое лицо, в том числе им может являться «иностранный гражданин». Таким образом, исключение из употребления термина «иностранный гражданин» приведет к единообразному пониманию смысла рассматриваемого законопроекта.

Кроме этого требования для иностранных граждан идентичны к требованиям других пассажиров, поэтому излишним в проекте закона является абзац 5 пункта 7 статьи 107.

Также в абзаце 1 статьи 93.1 слово «гражданином» заменить на «пассажиром».

Кроме этого при принятии законопроекта необходимо учитывать права верующих, закрепленные в ст. 28 Конституции Российской Федерации и позиции религиозных конфессий Российской Федерации.

Так, Русская православная церковь указывает, что в связи с тем, что обладание персональной информацией создает возможность контроля и управления человеком через различные сферы жизни (финансы, медицинская помощь, семья, социальное обеспечение, собственность и другое), возникает реальная опасность не только вмешательства в повседневную жизнь человека, но и внесения соблазна в его душу. Церковь разделяет опасения граждан и считает недопустимым ограничение их прав в случае отказа человека дать согласие на обработку персональных данных.

Согласие граждан на использование средств электронного учета должно сопровождаться обязательным разъяснением всех последствий принимаемого решения. Гражданам, желающим использовать эти средства, необходимо гарантировать доступ к информации о содержании электронных записей, равно как и возможность изменять содержание данных записей или удалять их в тех случаях, когда иное не предусмотрено установленными законом требованиями общественной безопасности. Следует гарантировать и, если необходимо, усилить ответственность за утечку или ненадлежащее использование персональных данных. Документы, выдаваемые государством, не должны содержать информацию, суть и назначение которой непонятны или скрываются от владельца документа, а также символов, носящих кощунственный или нравственно сомнительный характер либо оскорбляющих чувства верующих [5].

В связи с тем, что информация о перенесенных заболеваниях, прививках будет храниться в информационной базе и является персональными данными граждан [4], населению должны быть разъяснены следующие примерные вопросы.

1. Какой государственный орган будет осуществлять сбор персональных данных и нести ответственность за их «утечку»?
2. Какую информацию несет в себе QR-код и как она защищена?
3. Каков порядок отзыва гражданами согласия на использование персональных данных после отмены ограничений?
4. Какие меры будут приниматься оператором для защиты персональных данных в соответствии с требованиями ст. 19 Федерального закона РФ от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных»?

Тем не менее мероприятия по защите населения в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) при осуществлении перевозок внутренними и международными авиарейсами и в поездах дальнего следования целесообразны и важны для обеспечения безопасности и здоровья граждан Российской Федерации и требуют своевременных неотложных мер реагирования, что снизит динамику распространения инфекции.

Список литературы

1. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/17358-8> (дата обращения: 10.01.2022).
2. О внесении изменений в Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», № 17358-8 «О внесении изменений в статью 107 Воздушного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»: Заключение Общественной палаты Российской Федерации по итогам общественной экспертизы «нулевого чтения» проектов федеральных законов № 17357-8 [Электронный ресурс] // Электронное периодическое издание «Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации» [Сайт]. URL: <https://files.oprf.ru/storage/documents/ekspert-zakl-kody-10122021.pdf> (дата обращения: 15.01.2022).
3. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ст. 4398.
4. О персональных данных: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ: принят Гос. Думой 8 июля 2006 г.: одобрен Советом Федерации 14 июля 2006 г.: ред. от 2 июля 2021 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. I, ст. 3451
5. Позиция Церкви в связи с развитием технологий учета и обработки персональных данных (Архиерейский Собор Русской православной церкви от 4 февраля 2013 года) [Электронный ресурс] // Московский Патриарх [Сайт]. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/2775107> (дата обращения: 17.01.2022).

6. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по правам человека от 08.04.2021 по делу № 47621/13 «Вавржичка и другие против Чешской Республики» [Электронный ресурс] // Европейский Суд по правам человека [Сайт]. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата обращения: 22.01.2022).

7. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации [Сайт]. URL: <http://ips.pravo.gov.ru:8080/default.aspx?pn=0001202107030001> (дата обращения: 22.01.2022).

8. Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта: Федеральный закон от 8 ноябр.2007 г. № 259-ФЗ: принят Гос. Думой 18 окт. 2007 г.: одобрен Советом Федерации 26 окт. 2007 г.: ред. от 2 июля 2021 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 46, ст. 5555 (дата обращения: 22.01.2022).