ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОЧТОВОЙ СВЯЗИ

Опыт разработки нормативных документов по почтовой связи, накопленный в ФГУП «Почта России» позволяет сформулировать ряд важных проблем и предложить варианты их решения.

Нормативные документы систематизированы в иерархической пирамидальной структуре, которая вполне соответствует международному опыту, рекомендациям Всемирного Почтового Союза (ВПС) и содержит специфические российские требования законодательства.

**Структура системы нормативных документов в области использования почтовой связи.**

Сам факт существования подобной иерархической системы документов выгодно отличает почтовую отрасль от других, зачастую не имеющих такую систематизацию. Обычно первые три уровня называют законодательными документами, последние три - нормативно-техническими.

Основу пирамиды составляют ведомственные нормативные документы (ОСТы, ГОСТы, СНиПы, ТУ, РТМ и т.п.), которые разрабатывались в течение почти всего прошлого века и служат нормативно-технической базой развития отечественной почтовой системы. Далее идут документы органов регулирования удобства и надежности использовании почтовой связи. Далее, федеральные нормы и правила (ФНП), разработанные после вступления в силу [1]. Действуют также нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации, относящиеся к использованию почтовой связи и федеральный закон, полностью или частично содержащий требования к использованию почтовой связи, международная конвенция, касающаяся данной области и ратифицированная Российской Федерацией.

Отсутствие системного, согласованного и перспективного подхода к разработке нормативных документов является основной проблемой нормотворчества в области использования почтовой связи. Прежде всего это проблема организации разработки и пересмотра нормативных документов. Существующие нормативные документы разрабатывались в разное время в различных правовых условиях разными коллективами специалистов и на разных уровнях научно-технических знаний. Пирамида документов, в свою очередь, постоянно обновляется, дополняется, совершенствуется. Вступают в силу новые законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации. Разрабатываются и пересматриваются федеральные нормы и правила, раскрывающие и уточняющие требования законов, документы органов регулирования удобству и надежности при использовании почтовой связи и управления использованием почтовой связи, содержащие процедуры, методики, руководства по исполнению законов и федеральных норм и правил. Все это обусловливает различия, а иногда и противоречия в содержании документов.

Можно представить идеальный подход в разработке нормативных документов. Принята Конституция, ратифицированы международные конвенции. Начинается разработка федеральных законов, развивающих положения этих высших документов. Вводятся в действие документы исполнительной власти, устанавливающие порядки и процедуры исполнения законодательных актов. Затем разрабатываются нормативы, содержащие обязательные научно-технические требования к удобству и надежности использования почтовой связи. В дальнейшем органы регулирования и управления разрабатывают свои нормативно-технические документы. Подобный подход отчасти реализован некоторыми странами, в которых "почтовые законы” создавались одновременно с сооружением объектов почтовой связи и существуют уже более 200 лет.

В бывшем СССР, управление использованием почтовой связи осуществлялось на базе правительственных и ведомственных документов четвертого и седьмого уровней, большинство из которых являлись секретными. Доставшаяся в наследство России ведомственная нормативная база в технических аспектах совершенствуется и обновляется в соответствии с достигнутым уровнем науки и техники и опытом эксплуатации объектов, но в организационно-правовых аспектах документы, составляющие эту базу, должны быть увязаны с вышедшими законами и ратифицированными международными конвенциями.

По-видимому, указанная деятельность должна организовываться и осуществляться Минcвязи, который в соответствии с [1]:

"проводит государственную политику в области разработки, производства и наблюдения за исполнением нормативов почтовой связи:;

обобщает практику применения законодательства:, разрабатывает предложения по его совершенствованию и вносит их в установленном порядке в Правительство Российской Федерации;

участвует в подготовке проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов в области использования почтовой связи".

Следует отметить, что второй и третий пункты являются важнейшими элементами государственной политики в области использования почтовой связи.

То есть в этой области должен быть план разработки и пересмотра федеральных законов, сопровождающийся перечнем необходимых проектов нормативных правовых документов. План и перечень должны быть согласованы всеми ведомствами, компетентными в области использования почтовой связи (Минэкономразвития России, МАП России, Минтрансом, МО и др.). Необходима программа реализации упомянутых планов, подкрепленная источниками финансирования. И, наконец, должен быть установлен контроль за исполнением программы. Таким образом, был бы создан механизм системного подхода к нормотворчеству.

Разработав стратегию развития почтовой связи и не сопроводив ее планом разработки необходимых законов, Минсвязи упустил при этом важнейший элемент цивилизованного государственного устройства. В результате стали возможны такие коллизии, как попытки изменить закон с помощью поправок, противоречащих ратифицированным Российской Федерацией Конвенциям по удобству и надежности почтовой связи.

Положительный опыт накопленный в ФГУП «Почта России» позволяет сформулировать указанную выше проблему и утверждать, что не только создан механизм системного, согласованного и перспективного подхода к разработке нормативов по использованию почтовой связи и предоставлению услуг, но и реализован на практике, ежегодно вводя в действие в течение последних пяти лет до 20 нормативных документов.

При выполнении указанной работы специалисты столкнулись со следующими основными проблемами:

- во многих законах используются термины, не имеющие четкого определения, и термины, применяемые в различных законах, не всегда согласуются между собой;

- термины, используемые в действующих нормативах зачастую не соответствуют принятым в законах;

- терминология русских текстов международных конвенций не всегда соответствует терминам, принятым в российских законах и нормативах.

Всякий раз, когда разрабатывается новый нормативный документ, возникает коллизия: с одной стороны, в документе должны использоваться термины, уже определенные в других нормативных документах, с другой, достигнутый опыт науки и техники требует уточнения существующих терминов, а иногда и введения новых. Когда эта коллизия осознается разработчиками, она решается. Если же ей не придавать должное значение, возникают противоречия, споры и конфликты специалистов, организаций, ведомств.

Существует несколько форм представления терминов в нормативных документах. Одна из них - создание подробного словаря терминов, включенного в состав нормативного документа. Хороший пример такого подхода - [2]. Другая форма - определение понятий в самом нормативном документе, как это сделано в [1]. Наличествует и смешанный подход, когда часть основных терминов приведена в кратком словаре, другие определяются по мере их использования.

При составлении нормативного документа должно быть решено, какие термины нуждаются в нормативном определении, а какие могут использоваться без специального уточнения, настолько они хорошо известны и устоялись. Если бы пирамида нормативных документов создавалась сверху, то в документах низшего уровня, раскрывающих и уточняющих содержание международных конвенций и законов, разработчиками, могли бы применяться определения терминов, вводимых этими высшими документами. Но практика нормотворчества такова, что содержание ряда терминов раскрыто в нормативных документах низших уровней и при их использовании уже законодателям надо четко знать, какие из них широко применяются, а какие надо будет изменить в соответствии с нормами законов.

Долгий период законотворчества в области использования почтовой связи дает множество примеров недостаточно согласованного и продуманного использования терминов. Например, в [1] не содержится определений понятий "биологическая, химическая, радиационная, пожарная и техническая безопасность при почтовых пересылках". Первые четыре из них определены в других законах и нормативных документах, а понятие "техническая безопасность" сформулирована в нормах, устаревших к моменту вступления в силу закона.

Не менее интересно использование термина "радиоактивные материалы" и других "атомных" терминов. И определения его нет, может быть потому, что в контексте закона он, в общем-то, понятен как источник воздействия на получателей и сотрудников почты наряду с химическим, биологическим и другими видами воздействий. При этом радиоактивные вещества и радиоактивные материалы упоминаются как синонимы, что тоже понятно в данном контексте.

Приведем выдержку из статьи 22 закона [1]:

“Статья 22. Ограничения в пересылке по сети почтовой связи предметов и веществ.

В почтовых отправлениях, пересылаемых в пределах Российской Федерации, запрещены к пересылке: а) огнестрельное, сигнальное, пневматическое, газовое оружие, боеприпасы, холодное оружие (включая метательное), электрошоковые устройства и искровые разрядники, а также основные части огнестрельного оружия; б) наркотические средства, психотропные, сильнодействующие, радиоактивные, взрывчатые, ядовитые, едкие, легковоспламеняющиеся и другие опасные вещества; в) ядовитые животные и растения; г) денежные знаки Российской Федерации и иностранная валюта (за исключением пересылаемых Центральным банком Российской Федерации и его учреждениями); д) скоропортящиеся продукты питания; е) предметы и вещества, которые по своему характеру или упаковке могут представлять опасность для почтовых работников, загрязнять или портить (повреждать) другие почтовые отправления и почтовое оборудование. Организации федеральной почтовой связи имеют право задерживать почтовые отправления, содержимое которых запрещено к пересылке, а также уничтожать или разрешать уничтожать почтовые отправления, содержимое которых вызывает порчу (повреждение) других почтовых отправлений, создает опасность для жизни и здоровья работников организаций почтовой связи или третьих лиц, если эту опасность нельзя устранить иным путем.”

Однако в [1], где термины, характеризующие объекты использования почтовой связи, являлись предметом скрупулезного определения, понятия "радиоактивные вещества" нет. Нет его и в Конституции Российской Федерации, где в статье 71 использован термин "расщепляющиеся материалы" В числе объектов [1] определены ядерные материалы - "содержащие или способные воспроизвести делящиеся (расщепляющиеся) ядерные вещества", и радиоактивные вещества - "не относящиеся к ядерным материалам вещества, испускающие ионизирующее излучение". Перед разработчиками закона [1], не стояла задача определения понятия "радиоактивные материалы", так как оно не используется в тексте [1]. При применении обоих законов возникают вопросы: кто является собственником радиоактивных материалов, кто отвечает за их учет, контроль, физическую защиту и другие виды деятельности с ними. Указанные же вопросы стали еще более актуальны при появлении первых почтовых отправлений содержащих (умышленно или неумышленно) радиоактивные вещества.

Это та самая статья 22, запрещающая ввоз ( и в том числе пересылку по почте) радиоактивных материалов, и изменения к которой явились предметом острых дискуссий в 1999 году, когда соответствующий проект закона был принят в первом чтении квалифицированным большинством Государственной Думы. Готовя изменение статьи, следовало бы в первую очередь позаботиться о четком определении основного понятия, т.е. установить, что запрещается пересылать по почте.

Все описанные выше проблемы также возникают в Минсвязи, которому поручена организация разработки и разработка нормативных документов. При подготовке нормативов по пересылке радиоактивных, биологически, химически и пожароопасных почтовых вложений появляются противоречия, связанные с разной практикой использования одинаковых терминов и применения различных терминов для описания сходных явлений или систем. Эти отличия объективно существуют и должны быть зафиксированы в глоссарии, как различные определения одних и тех же терминов, взятые из разных нормативных документов.

Глоссарий должен состоять из трех разделов. В первом – должны быть собраны термины, определенные новыми документами, введенными в действие после 1999 года, т.е. после вступления в силу [1]. В третьем разделе должны содержаться термины из старых отечественных документов, выпущенных до 1999 года. И, наконец, во втором – должны быть собраны термины из зарубежных документов. Основной недостаток глоссария - его неполнота - устраняется последовательным и систематическим обновлением и дополнением примерно раз в три года. Его первый и основной раздел, по существу, служит базой данных сегодняшних противоречий в терминологии, на которые разработчики вынуждены идти сознательно, чтобы обеспечить согласованные различными ведомствами и организациями тексты.

Думается, что устранение имеющихся противоречий в терминологии возможно только для всего комплекта документов, относящихся к одному типу услуг почтовой связи, в рамках кодификации федеральных норм и правил, которая является перспективой нашей работы. Это один из возможных подходов, обсуждающийся в Минсвязи России. Только после успешной практической реализации он может быть распространен на другие виды нормативных документов, а также и на устранение терминологических противоречий в существующих законодательных, нормативных и правовых документах.

В дипломе рассмотрены только основные проблемы, возникающие при разработке нормативных документов и правил, и актуальные примеры появляющихся коллизий. Опыт ФГУП «Почта России» по разработке нормативов позволяет утверждать, что эти проблемы могут быть решены при совместных и согласованных усилиях всех заинтересованных ведомств. Пора осознать, что специалистов в области использования почтовой связи объединяет общая позиция, важность которой превышает сиюминутные интересы ведомств.

Эта позиция - ясное понимание значения почтовой связи для судеб России и всего человечества. Она должна быть оформлена законодательно, а законы и другие необходимые нормативные документы должны разрабатываться системно, последовательно и совместно.

1. Федеральный закон от 17.07.99 N176-ФЗ "О почтовой связи" (с изменениями от 7 июля 2003 г., 22 августа, 29 декабря 2004 г.) Принят Государственной Думой 24 июня 1999 года.

2. Правила оказания услуг почтовой связи (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. N 221)

3. Проект Концепции развития рынка услуг почтовой связи (разработан по поручению Правительства Российской Федерации (протокольное поручение от 07.03.2002 года N 8, распоряжение от 28.06.2002 года N 885-р) и доработан с учетом решений Коллегии Минсвязи России от 02 декабря 2002 года и Президиума НТС Минсвязи России от 15 января 2003 года.).

Ссылка в интернет на документ концепции: http://www.fpd.vyatka.ru/docs/Concept\_development\_market\_PR\_2010.html

**Приложение 1.**

Всемирный почтовый союз (ВПС, международное сокращённое название — UPU от фр. Union Postale Universelle и англ. Universal Postal Union) — межгосударственная организация для обеспечения и совершенствования почтовых связей на образуемой Всемирным почтовым союзом единой почтовой территории. Объединяет практически все страны мира, включая Россию.

Всемирная почтовая конвенция, или Всеобщий единый почтовый договор, также известный как Бернский договор (англ. Treaty of Bern), — международно-правовое соглашение о порядке международных почтовых связей, заключённое впервые в 1874 году в Берне между государствами-членами Всемирного почтового союза (ВПС).

**Конвенция и Соглашение Всемирного почтового союза**

Статья 15. Недопускаемые отправления. Запрещения

1. Общие положения

1.1. Отправления, не отвечающие условиям, требуемым Конвенцией и Регламентами, не допускаются.

2. Запрещения для всех категорий отправлений

2.1. Включение нижеперечисленных предметов запрещается во все категории отправлений:

2.1.4. предметы, которые по своему характеру или упаковке могут представлять опасность для почтовых работников или обычного населения, пачкать или портить другие отправления, почтовое оборудование или собственность третьей стороны;

3. Взрывчатые, воспламеняющиеся или радиоактивные, а также другие опасные вещества

3.1. Вкладывание взрывчатых, воспламеняющихся или других опасных веществ, а также радиоактивных веществ запрещается во все категории отправлений.

3.2. В исключительном порядке допускаются к пересылке следующие вещества и материалы:

3.2.1. радиоактивные вещества, направляемые в отправлениях письменной корреспонденции и почтовых посылках, о которых говорится в статье 16.1;

3.2.2. биологические вещества, пересылаемые в отправлениях письменной корреспонденции, о которых говорится в статье 16.2.