

О ТЕРМИНАХ И ОПРЕДЕЛЕНИЯХ В КВНО



Константин Рейтор,
начальник отдела юридического обеспечения АО «СОКБ «Вектор»

В своей предыдущей статье на страницах журнала¹, излагая собственное представление о феномене координатно-временного и навигационного обеспечения (КВНО), автор упустил, что термин «КВНО» использован также, хотя и не явно, в основном нормативном акте по данной тематике – федеральном законе «О навигационной деятельности». Вариант формулировки этого термина в законе высвечивает ещё один важный аспект проблематики нормативного регулирования спутниковой навигации – состояние терминоведческой работы. Конечно, недостатки в терминоведении обнаруживаются и в других отраслях законодательства и технического регулирования. Не готов утверждать, что в навигационной деятельности вопрос стоит более остро, чем в других областях деятельности, но поговорить есть о чём.

Что, собственно, не нравится по терминологии в названном законе? Абзац 5 статьи 2 трактует о «навигационных сигналах с открытым доступом», которые законодателем определены как «сигналы, предназначенные для решения задач координатно-временного и навигационного обеспечения без ограничений, связанных с режимом санкционированного доступа». Вот! Слово сочетание, которое мы уже привыкли заменять аббревиатурой «КВНО», в законе прозвучало. Но мы ранее уже установили, что нигде ему официального толкования не даётся. Имеющееся научное

определение пока ещё нельзя признать базовым, так как оно пока имеет статус гипотезы. То есть неизвестное определяется через неизвестное. И, как показывает анализ нормативного материала, подобные формально-логические ошибки встречаются повсеместно.

Для КВНО, как и для других сфер деятельности, связанных с техникой, наличие таких смешанных по содержанию («гибридных») нормативных актов является обычным явлением.

¹ Вестник ГЛОНАСС, № 3(25) 2015. «Нормативное регулирование отношений в спутниковой навигации».

Не секрет, что для потребителей навигационной информации проблема коррупциогенности нормативных актов достаточно актуальна. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов относится к коррупциогенным факторам, в числе прочих, такие вещи, как:

- 1) нормативные коллизии, т.е. противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае;*
- 2) упомянутую выше юридико-лингвистическую неопределённость, то есть употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.*

Если бы нам пришлось сравнивать ЭВМ и общество, то аналогом нормативной системы последнего (включая законодательство) в компьютере следовало бы признать устанавливаемое на любую машину программное обеспечение. Отдельные нормы (правила поведения) здесь сродни процедурам и функциям компьютерной программы. Программные модули, наверное, можно сравнить с нормативными актами. Если такая аналогия уместна, то и требования к языку программирования, и языку нормативного акта по сути должны быть сходными, поскольку оба основываются на формальной логике: «аристотелевской» – для «нормативного» языка, математической – для языка программирования.

Никто не будет оспаривать утверждение, что в работе законодателя, как и в науке, огромное значение имеет правильное использование терминологии. Продолжая аналогию между программированием и нормотворчеством², видимо, можно утверждать, что, к примеру, так называемые «константы»³ в языках программирования выполняют роль терминов в нормативных актах. Соответственно и ошибки при неправильном использовании констант в программировании и

терминов в нормативных актах вызывают сходные последствия – сбои в работе программы и нормативные коллизии.

Сразу же следует оговорить, что, как и в предыдущей публикации, презюмируется, что нормативная система Российской Федерации состоит из двух подсистем – нормативно-правовой и нормативно-технической с соответствующими им двумя типами официальных документов – нормативно-правовых и нормативно-технических актов, отражающих



² Должен отметить, что скептически отношусь к этому слову, поскольку приравниваю труд законодателя к труду учёно-естествоиспытателя, который открывает законы природы. Законодатель также открывает «правовую природу вещей», а отнюдь не «творит» (выдумывает) нормы и сообразно ей (природе) формулирует в тексте закона (нормативного акта) правила, которые сами по себе объективны, как законы природы. Весь вопрос только в том, насколько адекватно законодатель опишет «открытую» им норму в тексте нормативного акта. Здесь возможностей для фантазирования у него больше, чем у натуралистов и физиков.

³ Константа – именованная область памяти, используемая для хранения фиксированного значения, которое невозможно изменить при выполнении программы. Имена констант нельзя повторять в пределах области их видимости (действия).

Поэтому неясно всё-таки: система или устройство. Если вы включили в определение два термина в качестве однородных членов, то вы даёте понять, что это две разные сущности.

два вида деятельности – правового и технического регулирования⁴. Поскольку бумага, на которой пишутся нормативные акты, «всё терпит», то очень часто грань между техническим и правовым актом не всегда видна. Там, где предметом правоотношения и технического требования являются одни и те же вещи (спутники ГЛОНАСС, аппаратура потребителей ГНСС и т.д. в нашем случае), смешение этих двух типов официальных актов бывает неизбежным. То есть в одном и том же акте могут содержаться и технические, и правовые нормы, хотя по названию документ может быть либо правовым, либо техническим. Это, в принципе, не есть ни плохо, ни хорошо. Порой таким образом легче разъяснить исполнителю нормы алгоритма его поведения. Главное – верно понимать природу этих правил, не оглядываясь на форму. Собственно, те же суды так и поступают, оценивая нормативные акты не по их титулам (приказ, положение, стандарт, регламент и т.п.), а по содержанию. Священные писания мировых религий вообще можно рассматривать как свод всех видов социальных норм – и религиозных, и технических, и правовых, и этических. Так, разве призыв «не варить козлёнка в молоке матери его»

или запрет мусульманам употреблять свинину – не есть ли технические нормы?

Так вот, возвращаясь к теме статьи, следует отметить, что для КВНО, как и для других сфер деятельности, связанных с техникой, наличие таких смешанных по содержанию («гибридных») нормативных актов является обычным явлением. Возьмём, к примеру, всё тот же 285-й приказ Минтранса от 31.07.2012⁵. По форме он – нормативно-правовой акт, а по содержанию – на 99% технический. По старой привычке, слыша слово «приказ», воспринимаем документ как императивный (некий квазитехрегламент), а на деле он всего лишь рекомендательный. **Каковым** был квалифицирован Верховным Судом РФ его «собрать» – приказ Министерства транспорта Российской Федерации № 20 от 26.01.2012⁶.

Вопрос о качестве терминологии не есть сугубо академический, а имеет и практический смысл, затрагивающий интересы производителей и потребителей той же навигационной аппаратуры, устанавливаемой на транспортных средствах. Используемые в текстах нормативных правовых актов термины и определения являются важнейшей частью



⁴ Ни на законодательном уровне, ни в рамках юридической доктрины до настоящего времени не выработано однозначного и ясного понимания данной проблемы.

⁵ Приказом утверждены «Требования к средствам навигации, функционирующим с использованием навигационных сигналов системы ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и предназначенным для обязательного оснащения транспортных средств категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов».

⁶ См. Решение Верховного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. по делу № АКПИ14-40 «О признании недействующими абзаца второго пункта 8 Технического регламента о безопасности колёсных транспортных средств, утв. Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 720, приказа Министерства транспорта РФ от 26 января 2012 г. № 20 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, включая специальные транспортные средства, категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов, аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS».

⁷ Впрочем, и в остальных частях нормы – «диспозиции» и «санкции» – тоже.

В противном случае, если в тексте определения «система» выступает целым, а «устройство» – частью, то в данной логической операции получаем ошибку, которая называется «скачком».

в первую очередь так называемой «гипотезы» – одной из трёх составляющих правовой нормы⁷. Гипотеза описывает условия, при которых действует непосредственно сама норма (правило поведения). Ошибки терминологии в нормативных правовых актах порождают проблемы в последующем правоприменении. Это также справедливо и в отношении технического регулирования⁸.

Для оценки нормативного материала КВНО воспользуемся также официальным нормативным документом – международным стандартом ГОСТ Р ИСО 704-2010 «Терминологическая работа. Принципы и методы»⁹. Напомним, что в ГОСТе предусматривается, в частности, что «термин» обозначает какое-либо понятие, а «определение» «определяет и описывает» его (понятие). Ну, и университетский курс формальной логики тоже следует вспомнить.

Итак, повторимся, анализ нормативных актов о КВНО в аспекте терминоведения показывает, что качество «определений» в них, мягко говоря, хромает. Хотя это касается и других сегментов нормативной системы, не только КВНО, но масштабы и темпы внедрения технологий ГЛОНАСС во многие сферы деятельности обуславливают крайнюю актуальность качества терминоведческой работы при разработке нормативных документов, регламентирующих именно навигационную деятельность.

Ранее мы уже показывали, что наиболее развитой частью нормативной подсистемы КВНО является сфера применения средств

спутниковой навигации на транспорте (и почему-то именно на автомобильном!). Соответственно, и огрехов по терминам там обнаруживается больше всего. Ошибки в терминоведении, выражаясь юридическим языком, можно назвать юрико-лингвистическая неопределённостью.

Не секрет, что для потребителей навигационной информации проблема коррупциогенности нормативных актов достаточно актуальна. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹⁰ относит к коррупциогенным факторам, в числе прочих, такие вещи, как:

1) нормативные коллизии, т.е. противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае;

2) упомянутую выше юрико-лингвистическую неопределённость, то есть употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Второй фактор напрямую относится к теме нашей статьи, а первый – в значительной степени им и обуславливается.

Так в чём же видятся проблемы с терминами в КВНО?

Во-первых, есть вопросы по их количеству.

На наш взгляд, наблюдается избыточность

⁸ Применима ли для технических норм используемая в правовой доктрине схема правовой нормы «гипотеза-диспозиция-санкция», сказать затруднительно. Автору не удалось установить наличия каких-либо работ и исследований на данную тему. По крайней мере, гипотезу и диспозицию найти можно.

⁹ Утверждён и введён в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21 декабря 2010 г. № 879-ст.

¹⁰ Утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96.

вводимых и используемых терминов. Представляется, что большое количество их отнюдь не переходит в качество.

Автор насчитал 1096 терминов по всем сегментам КВНО в 111 актах. Хотя большинство терминов (боле 750) употребляется каждый в единственном числе (в одном акте), остальные приводятся и в двух, и в трёх, и даже в 22 нормативных документах. Рекордсмен здесь – термин «Глобальная навигационная спутниковая система». Далее в порядке убывания следуют «навигационная аппаратура потребителя ГНСС» – в 12 актах, «навигационная информация» – в девяти и т.д.

Статистика по типам нормативных актов, где даются определения понятий, обозначаемых этими самыми терминами, выглядит примерно так¹¹ (см. таб. 1).

Таб. 1

Тип документа	Количество актов	В том числе по ГНСС
Документы стратегического планирования	6	3
Законы	13	5
Подзаконные нормативные правовые акты	5	3
Международно-правовые акты	3	2
Нормативно-технические акты	84	80

Примечание: Собственная терминологическая база данных автором ещё не «отшлифована» до конца, поэтому не исключено, что где-то до 10% терминов могут отсечься, как имеющие собственные эквиваленты из-за несовпадения отдельных элементов или символов в словосочетаниях, используемых для формирования терминов.

Нормативные акты, включённые в приведённую статистику, относятся ко всем сегментам КВНО, то есть не только непосредственно в сфере ГЛОНАСС, но также и к иным видам навигации, геодезии и картографии, измерению времени и т.д.

Документы стратегического планирования (стратегии, государственные программы и т.д.) формально к нормативно-правовым актам не относятся, однако их следует учитывать, поскольку они определяют и принципы нормативного регулирования в сфере КВНО, содержащую некоторые элементы «гипотез» правовых норм, в связи с чем по логике судебных органов вполне могут быть содержательно отнесены и к нормативно-правовым актам.

Согласитесь, даже при наличии современных технических средств (ЭВМ) и имеющихся правовых справочно-информационных систем, плюс сеть Интернет, крайне затратно по времени пользоваться данным терминологическим аппаратом, особенно если есть необходимость сравнивать их формулировки. Порой кажется, что некоторые термины вводятся просто для вала. Так, почему-то разработчикам одного из ГОСТов¹² важно было разъяснить значение понятия «автовокзал», определив его как «объект транспортной инфраструктуры, включающий в себя размещённый на специально отведённой территории комплекс зданий и сооружений, предназначенных для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа». Представляется, что оно содержательно не отличается от определения в толковом словаре

¹¹ Нормативные акты, включённые в приведённую статистику, относятся ко всем сегментам КВНО, то есть не только в сфере ГЛОНАСС, но также иным видам навигации, геодезии и картографии, измерению времени и т.д.

¹² ГОСТ Р 54028-2010 «Глобальная навигационная спутниковая система. Системы диспетчерского управления междугородными пассажирскими перевозками. Требования к архитектуре, функциям и решаемым задачам».

¹³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка – М., 2010 г.

русского языка Ожегова С.И., где автовокзалом называется «большая станция пригородного или междугородного автобусного сообщения»¹³. Тогда в чём смысл ввода данной терминологической единицы в оборот? К тому же Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом¹⁴ устанавливают, что «автовокзал» – это объект транспортной инфраструктуры, включающий в себя размещённый на специально отведённой территории комплекс зданий и сооружений, предназначенных для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении перевозок пассажиров и багажа, обеспечивающий возможность отправления более 1000 человек в сутки. Согласно этим Правилам, не все объекты, определённые в ГОСТе как автовокзал, будут считаться таковыми.

Также некоторые термины, не тождественные лингвистически, могут обозначать одинаковые по содержанию понятия, то есть быть синонимами.

Так, средства спутниковой навигации, который использует рядовой потребитель на транспорте, в нормативных документах именуется двояко: как навигационная аппаратура потребителей ГНСС (НАП ГНСС) либо как аппаратура спутниковой навигации (АСН).

Положение о получении, использовании и предоставлении геопространственной информации (утв. Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 326) определяло АСН как «навигационную аппаратуру потребителей и средства функциональных дополнений глобальных навигационных спутниковых систем»¹⁵. То есть в документе НАП отождествлялась с АСН.

Термин «НАП» содержится в ряде ГОСТов¹⁶, которые определяют его как «аппаратуру, предназначенную для приёма и обработки радионавигационных сигналов навигационных косми-

Частично проблема определения понятия спецгрузов решается методом указания его (понятия) составных частей. Однако при этом его объём каждым органом власти устанавливается по-разному. И, таким образом, терминологического единства в данном вопросе нет.

ческих аппаратов ГНСС с целью определения пространственных координат, составляющих скорости движения и поправки часов потребителя ГНСС».

Техрегламенты о безопасности колёсных транспортных средств и железнодорожного подвижного состава применяют термин АСН, определение которого, однако, даётся только в первом документе¹⁷, где под АСН понимается «аппаратно-программное устройство, устанавливаемое на транспортное средство для определения его текущего местоположения, направления и скорости движения по сигналам не менее двух действующих глобальных навигационных спутниковых систем, обмена данными с дополнительным бортовым оборудованием, а также для обмена информацией по сетям подвижной радиотелефонной связи».

Аналогичное определение АСН приводится в ГОСТ Р 56083-2014 «Глобальная навигационная спутниковая система. Система экстренного реагирования при авариях. Термины и определения» и ГОСТ Р 55534-2013 «Глобальная навигационная спутниковая система. Система экстренного реагирования при авариях. Методы испытаний навигационного модуля автомобильной системы вызова экстренных оперативных служб».

¹⁴ Утв. Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 112.

¹⁵ ГОСТ Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2014 г. N 1254 пункт с данным определением исключён.

¹⁶ ГОСТ Р 53864-2010, ГОСТ Р 52928-2010, ГОСТ Р 54030-2010, ГОСТ Р 54115-, ГОСТ Р 8.773-2011, ГОСТ Р 55106-2012, ГОСТ Р 55537-2013, ГОСТ Р 55539-2013, ГОСТ Р 55524-2013.

¹⁷ Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колёсных транспортных средств» (утв. решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. N 877).

Но самая интересная метаморфоза с определением спецгруза произошла с принятием нового стандарта – ГОСТ Р 56361-2015 «Глобальная навигационная спутниковая система. Аппаратура спутниковой навигации для оснащения колёсных транспортных средств категории N, используемых для перевозки опасных, специальных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, твёрдых бытовых отходов и мусора.

Близкое определение содержится в Требованиях к средствам навигации, функционирующим с использованием навигационных сигналов системы ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и предназначенным для обязательного оснащения транспортных средств категории M, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов (утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации № 285 от 31.07.2012), а именно: АСН – это оборудование, установленное на транспортном средстве, реализующее функции определения географических координат и параметров движения транспортного средства посредством использования технологий ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и выполняющее по крайней мере одну из следующих функций: периодическая передача информации о транспортном средстве в систему мониторинга; передача сообщения о транспортном средстве при дорожно-транспортном происшествии и установление двустороннего голосового соединения с экстренными оперативными службами. Там же приводится его «сокращённый» вариант – «абонентский терминал». Собственно, данное определение уже выходит за пределы определений регламента и ГОСТов и содержит элементы определения другого понятия, обозначаемого термином «системы и устройства вызова экстренных оперативных служб». Кроме того, Термин в тексте приказа, в отличие от ГОСТов, приведён с предикатом «ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS». Тем самым АСН в такой версии опреде-

ления оказывается неоправданно зауженным, поскольку не учитывает наличие иных ГНСС. А ведь не за горами использование у нас в Российской Федерации и китайской ГНСС. Да и Galileo не стоит списывать со счетов. ГОСТ ИСО 704-2010 называет подобные определения дефектными, предусматривая, что «определения должны описывать содержание понятия точно. Оно не должно быть ни слишком узким, ни слишком широким. В противном случае определение не точно».

В утратившем уже силу Порядке оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, включая специальные транспортные средства категории M, используемые для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемые для перевозки опасных грузов, аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS¹⁸ использовался термин «абонентский телематический терминал», то есть «аппаратно-программное устройство для определения текущего местоположения и параметров движения транспортного средства, взаимодействия с автоматизированным центром контроля и надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта».

Итак, можно ли считать термины АСН и НАП синонимами? К примеру, ряд сотрудников ФГУП ЦНИИМаш считает, что они таковыми являются. Сам же автор склоняется к тому, что НАП и АСН находятся в иерархических отношениях, где первое – родовое понятие, а второе – его вид наряду с устройствами вызова экстренных оперативных служб. Если окончательно узаконить в составе тахографов антенну ГЛОНАСС, то и по-

¹⁸ Утв. приказом Министерства транспорта Российской Федерации № 20 от 26.01.2012.

следнее устройство может, в таком случае, стать третьим видом НАП.

Возникает риторический вопрос: как здесь быть исполнителю всех этих нормативных актов? Единство терминологии не обеспечивается и в других моментах.

Вот еще один вопрос – о системах и устройствах вызова экстренных оперативных служб.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 28.12.2013 № 395-ФЗ «О Государственной автоматизированной информационной системе “ЭРА-ГЛОНАСС”», оснащение выпускаемых в обращение на территории Российской Федерации транспортных средств категорий «N» устройствами вызова экстренных оперативных служб осуществляется производителями транспортных средств в соответствии с требованиями технического регламента Таможенного союза о безопасности колёсных транспортных средств.

Пунктом 13.1 Техрегламента предусмотрено, что выпускаемые в обращение транспортные средства категории N1, входящие в область применения Правил ЕЭК ООН № 95, оснащаются системой вызова экстренных оперативных служб, а прочие выпускаемые в обращение транспортные средства категорий N1, транспортные средства категорий N2, N3 – устройством вызова экстренных оперативных служб.

Откровенно говоря, до сих пор автору не удалось уяснить, что за этим термином стоит – одна или две сущности (понятия)?

В различных нормативных документах терминология разнится, где находим следующие варианты обозначения:

- устройство вызова экстренных оперативных служб;
- автомобильная система вызова экстренных оперативных служб/АС;
- автомобильная система вызова экстренных оперативных служб «ЭРА-ГЛОНАСС»/ АС;
- автомобильная система/устройство вызова экстренных оперативных служб/АС.

Определение устройства (и/или системы) вызова экстренных оперативных служб дано в следующих актах:

- 1) В Федеральном законе от 28.12.2013 № 395-ФЗ «О Государственной автоматизированной информационной системе “ЭРА-ГЛОНАСС”»;
- 2) В Техническом регламенте Таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колесных транспортных средств»;
- 3) В стандартах: ГОСТ Р 54618-2011, ГОСТ Р 54620-2011, ГОСТ Р 54721-2011, ГОСТ Р 55534-2013, ГОСТ Р 55531-2013, ГОСТ Р 55533-2013, ГОСТ Р 55532-2013, ГОСТ Р 55530-2013, ГОСТ Р 56083-2014, ГОСТ Р 54619-2011.

Законом оно (или все таки они?) определено как «устройство или система, установленные на транспортном средстве, осуществляющие определение на основе использования сигналов ГЛОНАСС координат места нахождения транспортного средства, скорости и направления его движения и обеспечивающие формирование, передачу в некорректируемом виде информации о транспортном средстве при дорожно-транспортных и иных происшествиях на автомобильных дорогах в Российской Федерации, а также двустороннюю голосовую связь транспортного средства с экстренными оперативными службами по сетям подвижной радиотелефонной связи».

Перечисленные ГОСТы также «плавают», используя то «система», то «устройство», либо оба слова сразу.





Поэтому неясно всё-таки: система или устройство. Если вы включили в определение два термина в качестве однородных членов, то вы даёте понять, что это две разные сущности. Так, толковый словарь применительно к нашей ситуации даёт два варианта определения понятия «система»:

1. Нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей.

2. Техническое устройство, конструкция.

Там же: «устройство» – это «техническое оружие, механизм, машина, прибор».

Отсюда видно, что слова «система» и «устройство» в русском языке могут выступать как синонимами, так и терминами, обозначающими понятия, между которыми существуют иерархические отношения, где система – целое, а устройство – её часть.

В Техническом регламенте различие между ними всё-таки проводится. В документе термины сформированы как «система вызова экстренных оперативных служб» и «устройство вызова экстренных оперативных служб».

Первое определяется как «система, выполняющая функции устройства вызова экстренных оперативных служб, обеспечивающая передачу сообщения о транспортном средстве при дорожно-транспортном и ином происшествиях в автоматическом режиме».

Второе – как «устройство, осуществляющее и обеспечивающее определение координат, скорости и направления движения транспортного средства с помощью сигналов не менее двух действующих глобальных навигационных спутниковых систем, передачу сообщения о транспортном средстве при дорожно-транспортном и ином происшествиях в ручном режиме и двустороннюю голосовую связь с экстренными и оперативными службами по сетям подвижной радиотелефонной связи».

Исходя из содержания последнего пункта, система отличается от устройства дополнительными требованиями к ней, содержащимися в п. 118 приложения № 10 к тому же регламенту, а также требованием о наличии сообщения о срабатывании подушек безопасности и некоторыми другими. Иными словами, понятия, обозначенные этими двумя терминами, имеют разный объём (хотя во многих пунктах и совпадающий!), фактически являются «сёстринскими». В противном случае, если в тексте определения «система» выступает целым, а «устройство» – частью, то в данной логической операции получаем ошибку, которая называется «скачком».

Отсюда мы плавно подходим ко второму аспекту проблематики – к вопросу о качестве формирования самих терминов.

Так, на наш взгляд, часто нарушается порядок записи определений. В частности, при определении АСН в 285-м приказе Минтранса не соблюдено требование о том, что «определение должно описывать только одно понятие. Оно не должно включать скрытых определений других понятий» (см. п. 6. ГОСТ ИСО 704-2010). В Постановлении же Правительства РФ от 28 мая 2007 г. № 326 дефект определения усматривается в его «закольцованности» (п. 6.5.2 ГОСТ ИСО 704-2010)¹⁹. Немало имеется вопросов к определению понятий, которые даются в законе о навигационной деятельности, помимо того, что был уже указан в начале статьи.

¹⁹ Правило формальной логики: в определении не должно быть круга.

Поскольку в одной статье невозможно подробно рассмотреть все проблемные места в нормативной терминологии КВНО, разберём несколько наиболее наглядных примеров на стыке с другими сферами технической деятельности, где затрагиваются интересы огромного числа юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, – в актах, определяющих порядок оснащения транспортных средств (в первую очередь колёсных) средствами спутниковой навигации. В связи с чем, думается, эти примеры будут интересны читателю, нашедшему силы освоить предыдущий текст.

Здесь, как представляется, есть очень болезненный вопрос об определении понятий в сфере перевозки специальных и опасных грузов. Напомним, что имеется императивное (обязательное) правило (норма), согласно которой транспортные средства, перевозящие специальные и опасные грузы, подлежат оснащению средствами спутниковой навигации.

Это требование предусмотрено в первую очередь в таких документах как федеральный закон от 14.02.2009 № 22-ФЗ «О навигационной деятельности» (ст. 4), Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колёсных транспортных средств», Технический регламент ТС «О безопасности железнодорожного подвижного состава» (ТР ТС 001/2011) и Постановлении Правительства Российской Федерации от 25.08.2008 № 641 «Об оснащении транспортных средств и систем аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS». Необходимо отметить, что с точки зрения законодательства о техническом регулировании последний документ в части, касающейся изложенного требования, со вступлением в силу обоих технических регламентов применению уже не подлежит. «По науке», наоборот, следовало бы Постановление привести в соответствие с изменившимися условиями, исключив из него абзац «г» пункта 1.

Теперь посмотрим, как законодательство и нормативные акты технического регулирования трактуют понятия, «заложенные» в приведённую формулировку правила, то есть специальные и опасные грузы²⁰.

Определение понятия, обозначаемого термином «Опасные грузы («опасный груз», далее и/или «ОГ»), содержится в ряде международно-правовых актов, национальном законодательстве и нормативно-технических документах.

Согласно Европейским соглашениям о международной перевозке опасных грузов по внутренним водным путям (ВОПОГ) и международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ)²¹, термин «опасные грузы» означает вещества и предметы, которые не допускаются к международной дорожной перевозке согласно положениям к названным соглашениям или допускаются к ней с соблюдением определённых условий. Обоиими документами опасные грузы подразделяются на 9 классов, среди которых отметим радиоактивные вещества (Класс 7), а также Класс 9 – прочие опасные вещества (они нам ещё пригодятся).

В федеральном законодательстве наблюдается примерное единство определения. Так, согласно Уставу железнодорожного транспорта Российской Федерации (№ 18-ФЗ от 10.01.2003) опасный груз – это «груз, который в силу присущих ему свойств при определённых условиях при перевозке, выполнении маневровых, погрузочно-разгрузочных работ и хранении может стать причиной взрыва, пожара, химического или иного вида заражения либо повреждения технических средств, устройств, оборудования и других объектов железнодорожного транспорта и третьих лиц, а также причинения вреда жизни или здоровью граждан, вреда окружающей среде». Остальные федеральные законы в определении понятия опасных грузов мало чем отличаются от Устава ж/д транспорта (см. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской

²⁰ По поводу третьего понятия – аппаратуры спутниковой навигации – мы уже высказались выше.¹⁵ ГОСТ Постановлением Правительства РФ от 27 ноября 2014 г. N 1254 пункт с данным определением исключён.

²¹ Женева, 26 мая 2000 г., и Женева, 30 сентября 1957 г., соответственно.

Федерации, Федеральный закон № 127-ФЗ от 24.07.1998 «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» и Федеральный закон № 261-ФЗ от 08.11.2007 «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Аналогичным образом определяют понятия такие подзаконные акты, как Правила дорожного движения Российской Федерации (утв. Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090), Правила перевозки опасных грузов автомобильным транспортом (утв. приказом Минтранса РФ от 8 августа 1995 г. № 73)²², Правила безопасности при перевозке опасных грузов железнодорожным транспортом (утв. постановлением Госгортехнадзора РФ от 16 августа 1994 г. № 50).

Нормативно-технические акты также высказываются на эту тему: ГОСТ 19433-88, ГОСТ



22.0.05-97, ГОСТ Р 54030-2010, Руководство по грузовым перевозкам на внутренних воздушных линиях Союза ССР (РГП-85)²³.

Имеется, однако, некоторое расхождение между терминологией международного права и законодательства Российской Федерации об атомной энергии. Если первое оперирует, главным образом, двумя терминами – «радиоактивные» и «ядерные» материалы, то в Федеральном законе от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» перечисляется 8 объектов использования атомной энергии²⁴, из которых практически все, за исключением пунктов хранения ядерных материалов, могут быть предметом перевозки, а значит, и являться опасным грузом. И возникает тогда вопрос: а не откажутся ли на местах должностные лица надзорных и т.п. органов признавать такие грузы опасными, коль скоро их нет формально в перечне ДОПОГ или в том же ГОСТ 19433-88? И, соответственно, не будучи допущенными к работе со сведениями, составляющими государственную тайну, требовать от перевозчиков предоставления им фактически сведений о физической защите перевозимых грузов?

Кроме того, даже на уровне международного права перечень опасных веществ не является исчерпывающим (9 класс – «прочие опасные вещества»), что следует оценивать негативно, поскольку даёт возможность органам власти произвольно определять перечень транспортных средств, подлежащих оснащению средствами спутниковой навигации. Иными словами, мы обнаруживаем упомянутую выше юридико-лингвистическую неопределённость.

²² Документ содержит ссылки и перечни опасных грузов согласно ДОПОГ и ГОСТ 19433-88. Однако при этом содержит в приложении № 7.1 аналогичный перечень, который текстуально не совсем совпадает с перечнем ДОПОГ и ГОСТ 19433-88. Так, к классу № 7 Правила относят «радиоактивные вещества с удельной активностью более 70 кБк/кг (нКи/г)».

Правилами также приводится перечень опасных грузов, перевозимых автомобильным транспортом (приложение № 7.3). Что характерно, в данном приложении не указано ни одно вещество, отнесённое к 7 классу, т.е. к радиоактивным веществам.

²³ Актуальность документа не установлена. Акт не найден ни в одной из имеющихся справочных правовых систем, в том числе органов исполнительной власти (и, что характерно, – самой Росавиации!). Полностью текст руководства воспроизведён лишь на неофициальных сайтах: например, <http://standartgost.ru/> – «Открытая база ГОСТов» или <http://files.stroyinf.ru/> – ООО «Международный Центр Качества».

²⁴ 1) ядерные установки, 2) радиационные источники, 3) тепловыделяющая сборка ядерного реактора, 4) ядерные материалы, 5) радиоактивные вещества, 6) радиоактивные отходы, 7) пункты хранения, 8) облучённые тепловыделяющие сборки ядерного реактора.

При сложившейся законодательной системе определение необходимо будет «закладывать» в каждый из нормативных актов касательно отдельного вида транспорта. В «одном месте» такое определение теоретически возможно лишь в новом кодифицирующем акте, который бы объединил правовые нормы обо всех видах транспорта, например, в «Транспортном кодексе».

Относительно термина «специальные грузы» эта «неопределённость» выглядит ещё более выпукло.

Сам термин используется более чем в трёх десятках нормативно-правовых и нормативно-технических актов. Причем сущностное²⁵ определение понятия «Специальные грузы» в них отсутствует. Не находим мы по данному вопросу и разъяснений судебных органов, которые нередко восполняют подобные пробелы в законодательстве. Не исключено, что его определение содержится в одном из нормативных актов ограниченного доступа, скорее всего, имеющем какой-то гриф секретности.

Частично проблема определения понятия спецгрузов решается методом указания его (понятия) составных частей²⁶. Однако при этом его объём каждым органом власти устанавливается по-разному. И, таким образом, терминологического единства в данном вопросе нет.

Так, Положением о межгосударственном обмене отправлениями специальной связи (утв. Соглашением о межгосударственном обмене отправлениями специальной связи от 23 декабря 1993 года), подписанным главами Правительств стран – участников СНГ, устанавливается, что «специальные грузы» – это «грузы особой важности, совершенно секретные и секретные изделия, компоненты, вещества, материалы и другие виды грузов, отправляемые по маршрутам специальной связи». В качестве всеобъемлющего (то есть пригодного для любого вида перевозок) это опреде-

ление рассматривать нельзя, поскольку объём понятия здесь ограничен сферой спецсвязи. При этом, перечень грузов здесь не исчерпывающий, то есть не позволяющий однозначно установить объём самого понятия, а один из их элементов – «грузы особой важности» – также дополнительно требует определения. С другой стороны, «секретные изделия» и им подобные вполне могут классифицироваться и как грузы особой важности. Таким образом, в данном определении, которое в формальной логике называется «определением посредством указания составных частей», нарушено правило деления понятий, согласно которому видовые понятия («особо важные» и «секретные изделия» и т.д.) не должны пересекаться.

В Руководстве по грузовым перевозкам на внутренних воздушных линиях (РГП-85)²⁷ содержатся ссылки на особые (специальные) условия перевозки, а именно: «к перевозке воздушным транспортом принимаются также некоторые виды грузов (скоропортящиеся, опасные, радиоактивные, животные и др.), которые требуют особых условий транспортировки». То есть понятие «Специальные грузы» определяется путём указания на такой основной признак, как «особые условия транспортировки», а затем уточняется посредством указания составных частей, а именно: тяжеловесных и негабаритных грузов, скоропортящихся грузов, опасных грузов и радиоактивных материалов, живности, самоходной и гусеничной техники, гробов с покойниками.

²⁵ Сущностные определения устанавливают понятие как единицу с недвусмысленной сущностью с уникальным объёмом (п. 6.2 ГОСТ ИСО 704-2010). В формальной логике – «дефиниция посредством определения сущности».

²⁶ Объёмное определение по ГОСТ ИСО 704-2010.

²⁷ Утв. Министерством гражданской авиации 20.08.1984.

По такому же пути идёт «свежий» акт Правительства РФ – Распоряжение Правительства РФ от 23 июля 2015 г. № 1424-р, которым утверждён Перечень специальных грузов, перевозимых железнодорожным транспортом общего пользования, подлежащих охране подразделениями ведомственной охраны Росжелдора. В перечень входит уже «свой», уникальный набор видов спецгрузов:

1. Взрывчатые материалы, топливо для реактивных двигателей, бензины и топливо дизельное всех наименований, спирт метиловый (метанол), газ энергетический (пропан, бутан);
2. Изделия, содержащие носители сведений, отнесённых к государственной тайне, за исключением изделий, охрана которых осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации иными субъектами охраны;
3. Воинские грузы, отправителями или получателями которых являются государственные военизированные организации, либо перевозимые в интересах указанных организаций, за исключением воинских грузов, которые при перевозках подлежат сопровождению подразделениями воинских частей;
4. Гражданское, служебное, боевое ручное стрелковое оружие и патроны к нему, холодное оружие;
5. Грузы, следующие в адреса посольств и постоянных представительств иностранных государств и отправляемые ими;
6. Грузы гуманитарной помощи.

В Соглашении между Правительством Российской Федерации, Правительством Венгрии и Кабинетом Министров Украины о перевозке ядерных материалов между Российской Федерацией и Венгрией через территорию Украины (Киев, 17 октября 2012 г.)²⁸ под специальными грузами понимаются «свежее и отработавшее ядерное топливо, другие категории ядерных материалов, которые относятся к ядерному топливному циклу, природный уран, радио-

активные вещества, образующиеся в результате переработки отработавшего ядерного топлива, а также порожние транспортные упаковочные комплекты для таких материалов».

Здесь используется метод определения через указание составных частей понятия, однако он применяется только в отношении одного из видов опасных грузов – радиоактивных и подобных им материалов.

Не удастся однозначно определить спецперевозки через понятие специальных перевозок. Например, документы о железнодорожных перевозках используют термин «специальные железнодорожные перевозки», которые согласно Уставу железнодорожного транспорта Российской Федерации²⁹ обозначаются как «железнодорожные перевозки, предназначенные для удовлетворения особо важных государственных и оборонных нужд, а также железнодорожные перевозки осуждённых и лиц, содержащихся под стражей». То есть специальными они являются не только в силу того, что предметом перевозки становятся «специальные грузы», то также и особого вида пассажиров – заключённых и военнослужащих.

Любопытно, кстати, что в международном праве³⁰ под «специальными перевозками» в сфере железнодорожного транспорта понимается также и заказ клиентом (физическим или юридическим лицом) для своего пользования поездов, пассажирских и др. видов вагонов. Так что, если спецгруз определять через понятие «специальные перевозки», то с точки зрения Технического регламента Таможенного союза «О безопасности железнодорожного подвижного состава» (ст. 4 п. 37) мы обязаны оснастить такой состав аппаратурой спутниковой навигации!

Не решается проблема однозначного толкования понятия «специальные перевозки» и в Положении о диспетчерском управлении движением поездов в ОАО «РЖД»³¹, которое

²⁸ Аналогичные соглашения имеются с Чешской и Словацкой республиками.

²⁹ Федеральный закон № 18-ФЗ от 10.01.2003.

³⁰ См., например, Условия перевозок пассажиров, багажа, товаробагажа и грузов в российско-финляндском прямом железнодорожном сообщении (Хельсинки, 25-26 апреля 2005 г.).

³¹ Утв. Распоряжением ОАО «РЖД» от 14 сентября 2005 г. № 1508р.



включает в специальные перевозки, помимо собственно специальных, также и перевозку воинских, негабаритных и тяжеловесных грузов. А другой нормативный акт – приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации № 14 от 11.01.2007³² – сводит специальные перевозки лишь к перевозке осуждённых и лиц, содержащихся под стражей.

Но самая интересная метаморфоза с определением спецгруза произошла с принятием нового стандарта – ГОСТ Р 56361-2015 «Глобальная навигационная спутниковая система. Аппаратура спутниковой навигации для оснащения колёсных транспортных средств категории N, используемых для перевозки опасных, специальных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, твёрдых бытовых отходов и мусора. Общие технические требования»³³ – который поясняет, что это как «груз, нуждающийся в индивидуальной упаковке и маркировке, нестандартной обработке, оформлении специальных документов, и перевозящийся по особым тарифам». То есть это определение к характеристикам рассматриваемого нами понятия добавляет: 1) «индивидуальность упаковки и маркировки», 2) «нестандартность обработки», 3) «необходимость оформления специальных документов» и

4) «особые тарифы» для перевозки таких грузов.

Теперь, если спроецировать данное определение на формулировку Техрегламента ТР ТС 018/2011 (п. 13), то можем получить буквально следующее: «Выпускаемые в обращение транспортные средства категории N, используемые для грузов, перевозящихся по особым тарифам, подлежат оснащению аппаратурой спутниковой навигации». В приведённый вариант формулировки с тем же успехом можно подставить и другие указанные в ГОСТе характеристики спецгруза.

Но отсюда возникает вопрос, а в какой тогда мере подобное требование соответствует закону о техническом регулировании, который в ст. 6 целями принятия технических регламентов устанавливает защиту жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества и охрану окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений. Непонятно, как спецтариф на перевозимый груз может угрожать нашему здоровью?

Контекстный анализ содержания имеющихся актов, содержащих рассматриваемый термин, даёт основания предположить, что под специальными грузами в указанных нормативных

³² Приказом утверждён Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции по организации специальных и воинских перевозок в пределах Российской Федерации в интересах органов внутренних дел и внутренних войск, а также на основании решений Правительства Российской Федерации и межведомственных соглашений – в интересах соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

³³ Утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 19 марта 2015 г. № 141-ст.

актах подразумеваются, по крайней мере, следующие виды грузов:

- изделия, имеющие военное (оборонное) назначение (вооружение, военная техника и т.п.), в том числе те, сведения о которых составляют государственную тайну;
- документация, содержащая конфиденциальные сведения, в первую очередь составляющие государственную тайну;
- драгоценные металлы и камни³⁴, валютные ценности;
- вещества и материалы повышенной опасности для населения и окружающей среды, в том числе радиоактивные и (или?)³⁵ ядерные материалы.

Информация о перечисленных специальных грузах может быть информацией ограниченного доступа³⁶, и, следовательно, этот вид информации возможно рассматривать как одну из «достаточных» характеристик понятия «специальные грузы». Выделить же все «необходимые» характеристики рассматриваемого понятия пока не удаётся. Это – предмет отдельного серьёзного разговора.

Объёмы обоих рассматриваемых понятий (специальные и опасные грузы), как минимум, «пересекаются». Но скорее всего, они находятся в иерархическом (родовом) отношении, где любой опасный груз является специальным, но не все специальные грузы являются опасными. Соответственно, перечисление как двух видов одного родового понятия («грузы»), например, «перевозка специальных и опасных грузов», нарушает правила формальной логики о порядке деления понятий, где требуется, как уже упоминалось выше, чтобы видовые понятия исключали друг друга. Либо всё-таки следует признать, что понятие «опасные» является видом по отношению к понятию «специальные» как родовому. Но тогда необходимо соблюдать

другое правило, согласно которому «деление понятий не должно быть скачкообразным, где одно видовое понятие подчинялось бы другому видовому понятию.

Таким образом, очевидна настоятельная необходимость в логически выверенном нормативно-правовом определении рассмотренных понятий. В каком именно законодательном акте следовало бы предусмотреть официальную их трактовку, сказать пока трудно. При сложившейся законодательной системе определение необходимо будет «закладывать» в каждый из нормативных актов касательно отдельного вида транспорта. В «одном месте» такое определение теоретически возможно лишь в новом кодифицирующем акте, который бы объединил правовые нормы обо всех видах транспорта, например, в «Транспортном кодексе».

Возможно, кто-то сочтёт этот разбор терминов и определений юридическим крючком, однако не стоит забывать, что в правоприменительной практике **за не в том месте поставленной запятой** («казнить нельзя помиловать») могут стоять не только убытки и иной материальный ущерб, но и судьбы людей, их жизнь и здоровье.

Завершая краткий экскурс в увлекательный мир терминологической работы, следует ответить на естественно возникающий вопрос: а что же дальше, что автор предлагает? Борьбаться за качество работы по каждому термину, естественно, надо. Но если взглянуть на проблему системно, то очевидно, что многократная повторяемость одних и тех же терминов в массе нормативных документов делает работу с ними крайне трудоёмкой и утомительной как для самих разработчиков, так и пользователей.

Вновь возвращаясь к аналогии с программированием, можно подметить, что константы (= термины) объявлены не Public (глобально),

³⁴ Приказ Гохрана РФ от 26 января 1998 г. № 17 «Об утверждении типового договора о перевозках ценностей службой спецперевозок».

³⁵ В Федеральном законе от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» эти вещества рассматриваются как отдельные (самостоятельные) объекты использования атомной энергии.

³⁶ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ст. 5).

а Privat (локально), то есть внутри процедур (= норм) или модулей (= нормативных актов). При этом у них в большинстве своём совпадают и имена, и значения (= содержание). Не легче ли отслеживать их, когда они сосредоточены в одном месте, а не во множестве документов (модулей, процедур)? Насколько проще было бы управлять терминами (вводить, изменять, отменять и т.д.) и использовать их, если бы они были размещены в едином «хранилище терминологии»! Иначе говоря: объявить константы как глобальные.

По своему личному опыту работы юриста, являясь притом адептом теории о различной природе правовых и технических норм, считаю всё-таки, что целесообразно было бы, чтобы определения всех терминов, применяемых как в правовых, так и в технических документах, содержались в одном официальном акте по типу действующего Классификатора правовых актов. Самому термину безразлично, в каком акте он применяется – правовом или техническом, потому как обозначаемые терминами сущ-

ности – единый для правового и технического регулирования предмет. Да, в некоторых ситуациях возможен разный контекст применения термина. Но варианты его интерпретации легче зафиксировать, «привязав» к единственной (уникальной) о нём (термине) записи в едином документе, который можно было бы назвать, например, «Классификатор терминов и определений».

Впрочем, как пел незабвенный В. Высоцкий: «Пусть безумная идея, не решайте сгоряча!», – предложение выглядит пока слишком радикальным. Поэтому, наверное, есть смысл разработать в порядке эксперимента документ по стандартизации, который бы включал в себя хотя бы термины и их определения применительно к сфере КВНО.

Как и в прошлой публикации, автор по-прежнему не настаивает на бесспорности своего мнения, приглашая читателей к диалогу. Оценить всесторонне и правильно имеющиеся проблемы и найти пути их решения в одиночку невозможно. **ВВГ**



- ◆ Сертификация ГНСС-оборудования
- ◆ Маркетинговые исследования
- ◆ Консалтинг в области навигации
- ◆ Экспертная поддержка потребителей
- ◆ Информационно-аналитическое сопровождение бизнеса
- ◆ Организация и проведение мероприятий
- ◆ Независимая оценка координатной привязки объектов инфраструктуры
- ◆ Отраслевой networking

+7 (495) 580-32-84

www.nteq.ru