

УДК 347.822.5: 656.7

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ИСТОЧНИКИ МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

О.О. ЧЕРНАЯ

Статья представлена доктором юридических наук, профессором Юрьевым С.С.

Статья посвящена источникам метеорологического обслуживания гражданской авиации. Приведена иерархическая система нормативных правовых актов Российской Федерации. Дается краткий анализ нормативных правовых актов, в которых имеются нормы, касающиеся отношений по авиаметеообеспечению.

Ключевые слова: источник права, метеорологическое обслуживание гражданской авиации, “дефектный” нормативный правовой акт.

Метеорологическое обеспечение является одним из важнейших элементов безопасной деятельности авиации и выполнения ее общественно полезных функций.

Процессы, происходящие в атмосфере, являются предметом специальной науки – метеорологии. Как пишет В.Е. Солынина, в летописях, дошедших до наших дней из Древнего Египта, Вавилона, Индии, Китая, Древней Руси, Южной Америки, основными были записи о погоде, а первая книга об атмосферных явлениях написана древнегреческим мыслителем Аристотелем под названием «Метеорология». Существенный рывок произошел в XVII-XVIII вв. в Европе, когда изобретенные метеорологические приборы (термометры, гигрометры, барометры, флюгеры), а также ряд открытых законов физики дали начало экспериментальной науке, измерению физических параметров атмосферы и заложили основу для гидродинамических расчетов, применяемых в современной метеорологии. Служба погоды в России была организована в Главной физической лаборатории в Санкт-Петербурге, где 1 января 1872 г. выпустили первый бюллетень погоды; издавались бюллетени в рукописном виде и содержали обзор погоды за прошедшие сутки и данные наблюдений 26 русских и двух иностранных метеорологических станций.¹

В.Е. Солынина отмечает, что авиационная метеорология возникла с появлением самолетов, это «прикладная отрасль метеорологии, изучающая влияние метеорологических величин и атмосферных явлений на авиационную технику и деятельность авиации и разрабатывающая теоретические основы метеорологического обеспечения полетов. Главной задачей авиационной метеорологии является разработка вопросов обеспечения безопасности полетов, регулярности движения воздушных судов и эффективного применения авиационной техники в различных условиях погоды».²

Фактор влияния погодных условий на отношения, возникающие в связи с полетами воздушных судов, был предметом внимания ученых с самого начала исследования правовых проблем воздухоплавания.

Говоря о перспективах применения авиации начала XX в., отечественный исследователь К.Е. Вейгелин отмечал: «Имея в виду, что при всех своих успехах современные воздушные суда и экипажи все-таки еще дети, только что начавшие ходить, нельзя ожидать применения их в жизни повсеместно. Дороговизна, недостаточная выработанность технических деталей, - следствием чего являются частые аварии, - сильная зависимость от состояния погоды, - вот причины, по которым к современным средствам воздушного передвижения возможно прибегать (кроме спорта) лишь в тех случаях, когда такой способ является единственно возможным для выполнения требуемой задачи, когда для этого вообще не приходится стесняться материальными затратами»³.

¹ Солынина В.Е. Краткий курс авиационной метеорологии: учеб. пособие. - М.: Авиабизнес, 2010. - С. 4-6.

² Солынина В.Е. Указ. соч. - С. 6.

³ Вейгелин К.Е. Завоевание воздушного океана. История и современное состояние воздухоплавания. - СПб.: 1912. - С. 121.

Видимо, не случайно данный аспект исследовался прежде всего применительно к вопросам ответственности за ущерб. Например, в первой посвященной правовым проблемам воздухоплавания отечественной работе В.А. Гольденберга «Воздухоплавание и право», вышедшей в Санкт-Петербурге в 1909 г., автор, рассуждая о непреодолимой силе как основании устранения ответственности воздухоплователя, отмечал, что «если исходить из толкования понятия непреодолимой силы из так называемой объективной (Экснеровской) теории (согласно коей непреодолимой силой может считаться лишь такое событие, которое возникло вне круга деятельности данного перевозочного предприятия), то сильный ветер или буря очевидно не могут быть подведены под понятие непреодолимой силы в воздушной навигации»⁴.

В современных условиях целью метеорологического обслуживания гражданской авиации является обеспечение безопасности, регулярности и эффективности полетов путем предоставления экипажам воздушных судов, органам управления воздушным движением и другим органам, связанным с планированием и обеспечением полетов, метеорологической информации, необходимой для выполнения их функций.

Предоставляемая информация включает в себя результаты наблюдений и сводки фактического состояния погоды на аэродромах и прогнозы; она представляется в аэродромных метеорологических органах и соответствующим образом направляется авиационным пользователям, включая эксплуатантов, членов летного экипажа, органы обслуживания воздушного движения (ОВД), службы поиска и спасания (SAR), администрацию аэропортов и других пользователей, связанных с осуществлением или развитием международной аэронавигации.

Метеорологическая информация, предназначенная для авиационных потребителей, должна быть своевременной, максимально краткой и легко интерпретируемой.

Непосредственное метеорологическое обеспечение гражданской авиации осуществляется аэродромными метеорологическими органами, ответственными за предоставление авиационным потребителям сводок погоды, прогнозов, данных аэрологических и радиолокационных наблюдений, спутниковых и других данных в объемах, согласованных с потребителями.

К аэродромным метеорологическим органам относятся авиаметеорологические центры (АМЦ), авиаметеорологические станции с синоптической частью (АМСГ I, II и III разрядов), авиаметеорологические станции без синоптической части (АМСГ IV разряда) и оперативные группы (ОГ). При выполнении своих функций аэродромные метеорологические органы используют информацию, получаемую от других метеорологических органов, включая авиационные прогностические карты погоды зональных авиаметеорологических центров (ЗАМЦ), Главного авиаметеорологического центра (ГАМЦ), Регионального центра зональных прогнозов (РЦЗП) Москва, а также данные зарубежных метеорологических органов и банков оперативных метеорологических данных. Технологическая и техническая обеспеченность авиационных метеорологических органов не соответствует в полной мере необходимому уровню автоматизации, предъявляемому к аэродромному оборудованию и средствам сопряжения с системами управления воздушным движением, что в значительной степени влияет на качество метеорологического обеспечения полетов, и эта ситуация, к сожалению, с каждым годом усугубляется.

Правовое регулирование деятельности по метеорологическому обеспечению гражданской авиации в Российской Федерации осуществляется международными договорами, федеральными законами, постановлениями и распоряжениями Правительства, а также нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. С точки зрения теории, эти акты относятся к источникам права. Отечественный ученый, академик РАН Д.А. Керимов отмечает: «Регулировать – значит устанавливать границы, пределы, масштабы поведения людей, вносить в общественные отношения стабильность, систему, порядок и тем самым направлять их в опре-

⁴ Гольденберг В.А. Воздухоплавание и право. - СПб.: Правда, 1909. - С.35.

деленное русло. А таким качеством обладают именно нормы права, которые применяют равную меру, одинаковый масштаб к различным людям»⁵.

Вопрос, касающийся источников права, является фундаментальным в процессе познания институтов права и во все времена привлекал повышенное внимание теоретиков. Как замечает С.С. Алексеев, источники права – это «исходящие от государства или признаваемые им официально-документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения. Источники права, следовательно, представляют собой единственное «место пребывания» юридических норм, резервуар, в котором юридические нормы только и находятся и откуда мы их «черпаем» (отсюда и название – «источники»)»⁶.

Понятие «источник права» существует много веков. Столетиями его толкуют и применяют правоведы всех стран. Источником права признают форму выражения государственной воли, форму, в которой содержится правовое решение государства и с помощью которой право обретает свои неотъемлемые черты и признаки, в частности, общеобязательность и общеизвестность.

Советский ученый Н.Г. Александров считал, что «источник права - нормотворческая деятельность государства, выражающая политику господствующего класса, основанную на материальных условиях жизни данного класса. Источник права - вид деятельности государства, заключающейся в установлении юридических норм или в признании юридическими иных социальных норм»⁷.

Как отмечает российский ученый С.В. Бошно, «источник права имеется всегда, раз право закрепляет все новые и новые отношения. В таком понимании термина «источник» его можно заменить словом «основание» права. В указанном смысле источниками права являются «моно-нормы» первобытного общества, мораль, нравственность, обычай, ритуал, табу, миф и другие формы общественного регулирования. Можно говорить, что любое сложившееся правило поведения и есть источник, могущий дать право ... Источник права - это не само право, а его предшественники, факторы, идеи, отношения, условия, ресурсы, определяющие возникновение соответствующих форм права»⁸.

Известный правовед М.Н. Марченко пишет: «Сравнивая между собой романо-германскую правовую семью и правовую семью общего и обычного права, известный французский юрист-теоретик права Р. Давид отмечает, что если в странах романо-германской правовой семьи «стремятся найти справедливые юридические решения, используя правовую технику, в основе которой находится Закон», т.е. в системе правовых регулятивных средств выделяются прежде всего акты высших законодательных органов – парламентов, то в странах относящихся к семье общего права, «стремятся к тому же результату, основываясь в первую очередь на судебных решениях». Прецеденты, судебные решения как источник права и регулятивные средства осуществления политической власти выступают при этом на первый план»⁹.

В любой правовой системе, как указывает член-корреспондент РАН Г.В. Мальцев, «мы находим иерархизированный комплекс источников права, юридических форм, но из опыта известно, что отношение к ним со стороны юристов и судей неодинаково: одним формам они отдают предпочтение перед другими, отдельным источникам и вытекающим из них нормам придают высший статус. Что заставляет их это делать? ... иерархия юридических норм в принципе воспроизводит и повторяет иерархию правовых форм или источников права»¹⁰.

Существуют три основных вида источников права:

⁵ Керимов Д.А. Методология права // Предмет, функции, проблемы философии права. - М.: Аванта+, 2000. - С. 371.

⁶ Алексеев С.С. Право // Азбука // Теория // Философия // Опыт комплексного исследования. - М.: Издательская группа НОРМА - ИНФРА - М, 1998. - С. 98.

⁷ Александров Н.Г. Понятие источника права. - М., 1946. - С. 15.

⁸ Бошно С.В. Формы российского права. - М.: Право и закон, 2004. - С. 45.

⁹ Марченко М.Н. Источники права. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - С. 6.

¹⁰ Мальцев Г.В. Социальные основания права. - М.: Норма, 2007. - С. 626.

1. Нормативные юридические акты - официальные документы, содержащие юридические нормы (а также положения, отменяющие и изменяющие действующие нормы). Г.В. Мальцев отмечает, что «человечество не выработало более успешной и совершенной правовой формы, чем закон. Это не значит, что он абсолютно идеален, что его возможности беспредельны, что верховенство закона есть ключ к решению всех юридических проблем. Будучи общим предписанием, он все же не в состоянии предусмотреть всего разнообразия отдельных случаев в регулируемой сфере и нуждается в поддержке со стороны других форм (источников) права. Совершенство закона заключается в том, что он лучше других правовых форм (обычаев, прецедентов и т.д.) обеспечивает стабильность, гарантированную безопасность, надежность положения человека в обществе, является для него наиболее прочной основой программирования своей деятельности, устройства собственной судьбы»¹¹.

2. Санкционированные обычаи - вошедшие в привычку правила, которым государство придало общеобязательное значение, и соблюдение которых оно гарантирует своей принудительной силой.

3. Судебный или административный прецедент - судебное или административное решение по конкретному юридическому делу, которому придается общеобязательное юридическое значение. Этот источник права присущ англосаксонским правовым системам, таким, как Великобритания, США, право которых во многом имеет прецедентный характер, основано на «праве судей».

Среди других источников права необходимо выделить нормативный договор - соглашение двух или более субъектов, содержащее общеобязательные, юридические нормы. По своим основным юридическим особенностям нормативный договор относится к нормативным юридическим актам.

В России общепризнанным источником права является нормативный правовой акт. Роль судебного прецедента, роль которого в юридической практике весьма велика, отрицается, равно как и обычая, хотя исключения имеются. В самом общем виде иерархическую систему нормативных правовых актов Российской Федерации можно представить (не имея в виду международные договоры) следующим образом:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) федеральные конституционные и федеральные законы Российской Федерации;
- 3) указы Президента Российской Федерации;
- 4) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- 5) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

Следует отметить, что в некоторых федеральных законах содержатся прямые нормы, касающиеся отношений по авиаметеообеспечению. Например, согласно п. 1 ст. 69 «Обеспечение полетов воздушных судов» Воздушного кодекса Российской Федерации, предоставление метеорологической информации, являющееся частью аэронавигационного обслуживания, осуществляется на всех этапах полета воздушного судна.

Важную роль играют акты Правительства Российской Федерации. Например, Постановлением Правительства Российской Федерации от 01 сентября 2008 г. № 652 утверждена Федеральная целевая программа «Модернизация единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2015 гг.)». Названной программой определено, что мероприятия по направлению «Развитие метеорологического обеспечения аэронавигации» позволят повысить качество и оперативность метеорологического обеспечения аэронавигации, что, в свою очередь, увеличит пропускную способность и эффективность использования воздушного пространства Российской Федерации и обеспечит безопасность полетов авиации в метеорологическом отношении. Выгодоприобретателями в результате реализации мероприятий по этому

¹¹ Мальцев Г.В. Социальные основания права. - М.: Норма, 2007. - С. 629.

направлению станут авиакомпании-перевозчики, российские аэропорты, подразделения метеорологического обеспечения авионавигации, пассажиры и владельцы грузов, пользующиеся услугами авиаперевозчиков.

Весьма важным является установление Правительством Российской Федерации компетенции соответствующих федеральных органов исполнительной власти. В частности, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) является Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, метеорологического обслуживания гражданской и экспериментальной авиации.

Существенное значение имеют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Особенность их состоит в том, что министерства и ведомства могут издавать акты в случаях и пределах, предусмотренных законами Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации. Акты, затрагивающие права, свободы и иные законные интересы граждан, а также любые межведомственные акты подлежат государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации и официальной публикации, в ином случае они не влекут правовых последствий.

Небезынтересен и важен в практическом плане вопрос о так называемых «дефектных» актах. К таковым можно отнести любые акты, не являющиеся нормативно-правовыми с формально-юридической точки зрения, но являющиеся таковыми в силу их фактического применения для регулирования соответствующих общественных отношений. Например, как справедливо замечает О.М. Зуев, «нормативные правовые акты, признанные неконституционными, недействующими, утрачивают юридическую силу, однако еще имеют место случаи, когда такие дефектные незаконные акты продолжают применяться»¹². Однако продолжают действовать и различные «письма», «временные инструкции», «наставления», изданные в разное время и не прошедшие ни государственной регистрации, ни официальной публикации. При этом юридически дефектные нормативные правовые акты следует, по мнению О.М. Зуева, рассматривать «не только как специфичную разновидность источников права, но и как определенное средство регулирования общественных отношений, недооценка которого может привести к серьезным негативным последствиям»¹³.

Это суждение в полной мере относится к авиаметеообеспечению. Так, Наставление по метеорологическому обеспечению гражданской авиации (НМО ГА-95) не зарегистрировано Минюстом России и в официальных изданиях не публиковалось, однако фактически применяется. Более того, в НМО ГА-95 определяется, что все нормативные правовые акты, издаваемые в области метеорологического обеспечения гражданской авиации, являются обязательными для всех специалистов Росгидромета и гражданской авиации в части, их касающейся, а данное Наставление является основным документом, определяющим организацию метеорологического обеспечения гражданской авиации.

Очевидна необходимость ревизии такого рода документов, издание новых актов, отражающих достигнутый уровень метеообеспечения и требований юридико-технического характера.

Следует отметить, что особую группу источников правового регулирования деятельности по метеорологическому обеспечению гражданской авиации образуют **международные договоры Российской Федерации**, в частности, акты специализированных международных организаций.

Первый многосторонний международный договор в области авиации был заключен 13 октября 1919 г., когда в Париже была подписана Конвенция Лиги Наций, которая регулиро-

¹² Зуев О.М. Юридически дефектные нормативные правовые акты в системе источников права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М.; 2011. - С. 3.

¹³ Зуев О.М. Указ. соч. - С. 5.

вала вопросы воздушных сообщений и представляла собой обширный сборник постановлений, насчитывающий до 173 отдельных статей. Конвенция состоит из двух частей: сама Конвенция и технические приложения к ней. Что примечательно, впервые встречается упоминание о метеорологическом обеспечении авиации, чему и посвящено Приложение G («О собирании и рассылке метеорологических сведений») этой Конвенции Лиги Наций. Однако СССР не являлся участником Конвенции.

В декабре 1944 г. заключена Конвенция о международной гражданской авиации и создана Международная организация гражданской авиации (ИКАО), а в октябре 1947 г. - Конвенция Всемирной метеорологической организации (ВМО). Существенно, что согласно ст. 2 целями Конвенции ВМО является, в частности, содействие применению метеорологии в авиации. Издаваемые ИКАО и ВМО документы имеют важное значение для правового регулирования предоставления авиационной метеорологической информации.

Важно при этом, что в соответствии со Стратегией деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях на период до 2030 г. (с учетом аспектов изменения климата), утвержденных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 1458-р, предусматривается переработка и развитие нормативных правовых актов в области метеорологического обеспечения аэронавигации, которые в максимальной степени должны соответствовать международным стандартам и рекомендуемой практике международных организаций.

NORMATIVE AND LEGAL SOURCES OF THE METEOROLOGICAL SERVICES OF THE CIVIL AVIATION

Chyornaya O.O.

The article is devoted to sources of meteorological services of the civil aviation. It shows a hierarchical system of normative legal acts of the Russian Federation. The brief analysis the regulations, which have rules on relations in air meteorological security.

Key words: source of law, meteorological service of the civil aviation, "defective" legal act.

Сведения об авторе

Чёрная Ольга Олеговна, окончила Национальный институт бизнеса (2010), аспирантка Российской академии, область научных интересов - метеорологическое обеспечение гражданской авиации, правовое регулирование государственных услуг.