

УДК 347.82:351

## ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА АВИАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ, РИСКОВ И СОЦИАЛЬНОЙ ЭНТРОПИИ КАК НАУЧНАЯ ПРОБЛЕМА: ПОДХОДЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

О.О. ЧЁРНАЯ

В статье рассматриваются отдельные научно-теоретические и практические вопросы защиты субъектов авиационной деятельности в условиях глобализации, глобального управления, рисков и неопределенности. Сделан ряд теоретических выводов и предложены некоторые институционально-правовые меры по обеспечению устойчивого развития авиации.

**Ключевые слова:** авиация, глобализация, глобальное управление, риск, неопределенность, институционально-правовая защита, право на хорошее управление.

1. Российская Федерация занимает первое место в мире по территории и девятое – по численности населения. В этой связи очевидна важность развитой и эффективной транспортной системы, при этом приоритетом остается совершенствование ее нормативно-правового обеспечения<sup>1</sup>. Очевидно, что оптимальные пути решения данной задачи могут быть предложены только на основе научно обоснованных подходов.

Отметим также, что одной из важнейших научных задач российских правоведов является изучение проблем развития России в условиях глобализации и правовых аспектов данного процесса<sup>2</sup>.

Важно, что изучение правовых условий функционирования авиации и обеспечивающих её элементов (например, метеослужбы) позволяет выявить совокупность различных факторов, влияющих на состояние и эффективность работы авиатранспортной системы, и предложить правовые механизмы, применение которых будет способствовать не только улучшениям в гражданской авиации, но и укреплению безопасности Российской Федерации в ситуации возросшей энтропии общественного развития.

Если обратиться к «внутренним» задачам государства, то, исходя из концепции социального правового государства, на первый план выходит повышение эффективности государства, уточнение и дальнейшая «социализация» его функций. Миссией современного государства провозглашается не господство, а предоставление публичных услуг для повышения качества жизни граждан.

Кроме того, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указано на несовершенство правовых инструментов и механизмов как «фактор угрозы обеспечению международной безопасности»<sup>3</sup>; этот вывод с полным основанием может быть экстраполирован на авиационную отрасль, поскольку авиация, будучи сложной социотехнической системой, является объектом глобального управления через специализированную международную организацию – Международную организацию гражданской авиации (ИКАО). Отсюда любой «сбой» на данном уровне правового регулирования и правоприменительной практики неизбежно влечёт ущерб Российской Федерации и хозяйствующим субъектам. В аспекте национальной безопасности взаимодействие на международной арене предполагает формирование защитных институционально-правовых механизмов, обеспечивающих надежное функциони-

<sup>1</sup> Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1374-р // СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5977. № 52 (ч. 2); 2014. № 25. Ст. 3349.

<sup>2</sup> Пункты 90 и 109 Плана фундаментальных научных исследований РАН – приложение № 2 к Программе фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы: утв. распоряжением Правительства РФ от 3.12.2012 г. № 2237-р // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 6). Ст. 7089; 2013. № 16. Ст. 2000.

<sup>3</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: утв. указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444; 2014. № 27. Ст. 3754.

рование социотехнических систем в случаях возникновения политических, военных или экономических угроз.

2. Несмотря на актуальность, проблема институционально-правовой защиты Российской Федерации и субъектов глобального управления в условиях энтропии общественного развития (в том числе в сфере гражданской авиации) относится к числу наименее разработанных в науке.

Вместе с тем в 90-х гг. XX в. получило развитие научное осмысление феномена глобализации и глобального управления. За истекший период по различным аспектам глобализации в ведущих западных странах вышло около 600 монографий (в основном на английском языке), в России – около 400 (в том числе переведенных на русский язык работ иностранных авторов); в разных странах издается 25 специализированных научных журналов<sup>4</sup>. Однако научно-правовых исследований – единицы.

Из наиболее значимых отечественных правовых работ можно отметить труд доктора юридических наук И.И. Лукашука «Глобализация, государство, право, XXI век» (это, пожалуй, первая российская монография по данной теме), работы В.С. Малахова, М.Н. Марченко и С.В. Полениной, посвященные различным сторонам функционирования государства и права в условиях глобализации<sup>5</sup>.

В числе зарубежных исследований необходимо указать работы Boulle L., Brysk A., Chatterjee D.K., Jain R.B. (на английском языке), Beck U., Gunther K. и Randeria S. (на немецком языке), Lacruz T., Lachapelle G. и Paquin S. (на французском языке).

В частности, L. Boulle, U. Beck, K. Gunther и S. Randeria обращаются к общим проблемам права в условиях глобализации; A. Brysk исследует проблемы глобализации в аспекте прав человека, а D.K. Chatterjee – глобальной юстиции.

T. Lacruz рассматривает проблемы территориальной целостности национальных государств в эпоху глобализации; работа G. Lachapelle и S. Paquin посвящена новым стратегиям государственного управления в условиях глобализации, а R.B. Jain изучает проблемы глобализации через призму «права на хорошее управление».

Заметим, что ведущие российские правоведы (В.Д. Зорькин, Б.С. Эбзеев, Е.А. Лукашева, Г.В. Мальцев и др.) также в той или иной степени затрагивали проблемы глобализации в своих фундаментальных научных трудах.

Вместе с тем практически не исследованными остались вопросы институционально-правовой защиты Российской Федерации и юридических лиц – участников системы глобального управления, хотя формируемые в процессе глобального управления решения международных организаций нередко влекут юридические обязательства для государства и российских юридических лиц (характерным примером может служить режим «открытого неба», который является, как пишет В.Д. Бордунов, «либерализованным» только для европейских перевозчиков<sup>6</sup>). Кроме того, в литературе крайне мало внимания уделяется функционированию государства и права в условиях рисков, которые в случаях так называемого «сверхбыстрого развития» социальных или техногенных явлений могут привести к необратимым последствиям как для отдельного индивида, так и для социума в целом.

3. Указанные выше проблемы были исследованы в теоретической и практической плоскости применительно к метеорологическому обслуживанию гражданской авиации<sup>7</sup>. При этом основным элементом правовой защиты является институционально-правовая защита. В данном подходе следует опираться на теоретические воззрения выдающегося отечественного правоведа

<sup>4</sup> Глобалистика. Персоналии, организации, издания: энциклопедический справочник / гл. ред., сост. И.В. Ильин, И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. М.: Альфа-М, 2012. 432 с.

<sup>5</sup> Названия и выходные данные трудов российских и иностранных авторов указаны в библиографическом списке, за исключением случаев цитирования.

<sup>6</sup> Бордунов В.Д. Международное воздушное право. М.: НОУ ВКШ «Авиапбизнес»; Научная книга, 2007. С. 148.

<sup>7</sup> Результаты исследований опубликованы в трудах Чёрной О.О., указанных в библиографии к данной статье.

Г.В. Мальцева, отмечавшего, что совокупность институционализированных структур является основой социального порядка<sup>8</sup>. Институционально-правовая защита представляет собой процесс формирования и закрепления норм, обеспечивающих права и интересы субъектов соответствующих отношений, в нормативных правовых актах, а также создания адекватных им организационно-правовых структур, обладающих необходимой компетенцией и наделенных имущественными (в том числе финансовыми) и трудовыми ресурсами.

Формирование защитных механизмов указанного уровня («мегауровня») особенно важно в условиях энтропии общественного развития и рисков, среди которых особое место занимают юридические риски, то есть объективно существующие и основывающиеся на ошибочных и (или) противоправных деяниях (действиях или бездействии) представителей законодательной, исполнительной или судебной власти, а равно иных участников правоотношений опасности наступления негативных юридически значимых последствий для субъекта правоотношений.

Для минимизации рисков и преодоления энтропии может быть применен развивающийся ныне институт права на хорошее управление, содержанием которого является эффективное и результативное целенаправленное воздействие на общественные отношения, сопровождаемое мониторингом и адаптацией к обусловленным энтропией общественного развития изменениям, осуществляемое субъектом, личностные качества которого соответствуют характеру его деятельности, для достижения социально значимых целей, ориентированных на «общее благо». Субъективному праву на хорошее управление как мере возможного поведения данного субъекта соответствует юридическая обязанность иных субъектов, прежде всего государства, его органов и должностных лиц, по организации их надлежащего функционирования.

Кроме того, исходя из реалий, важно на институциональном уровне определить пределы глобального управления в сфере авиации, ограничив его отношениями в сфере безопасности полетов. С этой целью представляется необходимым внести в законодательство норму о том, что не допускается заключение международных договоров об участии России в международных организациях, если согласно уставу таких организаций принимаемые ими акты имеют обязательную силу для участников без проведения внутригосударственных процедур, касающихся дачи согласия об обязательности таких актов.

Необходимо также установить нормативные требования к лицам, принимающим решения, влекущие юридические обязательства государства, экспертному обеспечению процедуры принятия таких решений, квалификации экспертов и их ответственности за качество рекомендаций; создать организационно-правовой механизм (общественно-государственные комиссии) анализа принимаемых международными организациями актов на предмет их соответствия интересам России (в том числе в органах власти, взаимодействующих с международными организациями); установить административную ответственность (включая дисквалификацию) для должностных лиц за применение ведомственных актов, не прошедших государственную регистрацию и (или) не опубликованных в установленном порядке.

Для совершенствования предоставления государственных услуг в сфере аэронавигации и привлечения ресурсов было бы целесообразно рассмотреть вопрос о возложении на Российскую Федерацию обязанности аэронавигационного обслуживания (включая метеорологическое обеспечение) по устанавливаемым ФСТ России ставкам сборов только в «верхнем» воздушном пространстве, а также в аэропортах федерального значения; в других аэропортах и посадочных площадках предоставлять аэронавигационное и метеорологическое обслуживание на договорной основе по экономически обоснованным ценам. При этом следует иметь в виду отличие государственных услуг от услуг гражданско-правового характера. Как думается, исходя из правовой природы властно-государственной деятельности, государственная услуга – это обусловленные публично-правовыми функциями государства действия или деятельность государственных органов в пределах их компетенции, осуществляемые по направляемому заинтересованными

<sup>8</sup> Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 391, 777.

субъектами в уполномоченные государственные органы заявлению, обращение с которым является обязательным для реализации прав и законных интересов заявителей.

Реализация указанных положений позволяет, на мой взгляд, повысить эффективность государственно-законодательного регулирования и управления в области авиации, а также сформировать институционально-правовые механизмы защиты государства и российских юридических лиц в условиях глобализации и связанных с ней рисков, что имеет существенное значение для развития Российской Федерации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*: утв. указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.
2. *Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года*: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1374-р.
3. *Программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013-2020 годы*: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 2237-р.
4. **Алексеев С.С.** *Восхождение к праву. Поиски и решения*. М.: Норма, 2001.
5. **Бордунов В.Д.** *Международное воздушное право*. М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес»; Научная книга, 2007.
6. *Глобалистика. Персоналии, организации, издания: энциклопедический справочник* / гл. ред., сост. И.В. Ильин, И.И. Мазур, А.Н. Чумаков. М.: Альфа-М, 2012.
7. **Зорькин В.Д.** *Современный мир, право и Конституция*. М.: Норма, 2010.
8. **Лукашева Е.А.** *Человек, право, цивилизация: нормативно-ценностное измерение*. М.: Норма, ИНФРА-М, 2014.
9. **Лукашук И.И.** *Глобализация, государство, право, XXI век*. М.: Спарк, 2000.
10. **Малахов В.С.** *Государство в условиях глобализации: монография*. М., 2007.
11. **Мальцев Г.В.** *Культурные традиции права*. М.: Норма, 2013.
12. **Мальцев Г.В.** *Социальные основания права*. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013.
13. **Марченко М.Н.** *Государство и право в условиях глобализации: монография*. М., 2009.
14. **Поленина С.В.** *Право, гендер и культура в условиях глобализации: монография*. М., 2009.
15. **Чёрная О.О.** *Метеорологическое обеспечение безопасности гражданской авиации: сборник нормативных актов и документов* / под общ. ред. д-ра юрид. наук С.С. Юрьева. М.: Национальная ассоциация воздушного права, 2013. 660 с.
16. **Чёрная О.О.** Нормативно-правовые источники метеорологического обслуживания гражданской авиации // Научный Вестник МГТУ ГА. 2013. № 196. С. 102-107.
17. **Чёрная О.О.** Государственная услуга как правовая категория // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата*. 2013. № 3 (30). С. 35-41.
18. **Чёрная О.О.** Современное правовое регулирование управления безопасностью полетов / *Человеческий фактор в авиации: управление, техника, право: сб. докладов на Московском международном форуме 21 ноября 2013 г.* М.: Юрист, 2014.
19. **Чёрная О.О.** Функционирование авиации в контексте проблем глобального управления / *Четвертая конференция по воздушному праву: научн.-практич. конф. 23-24 октября 2014 г.* СПб.: СПбГУ ГА, 2014.
20. **Эбзеев Б.С.** *Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации*: монография. М.: Проспект, 2013.
21. **Юрьев С.С., Чёрная О.О.** Юридические риски в аспекте социологической концепции «общества риска» // *Вестник Московского государственного университета. Серия 11 (Право)*. 2014. № 6.
22. **Beck U., Gunther K., Randeria S.** *Das Recht im Globalisierungsprozess*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2003.
23. **Bouille L.** *The Law of Globalization: An Introduction*. Alphen aan den Rijn, 2009.
24. **Brysk A.** *Globalization and Human Rights*. Berkeley, 2002.
25. **Chatterjee D.K.** *Encyclopedia of Global Justice*. Dordrecht; L., N.Y., 2011.
26. **Jain R.B.** *Globalization and Good Governance: Pressures for Constructive Reforms*. New Delhi, 2005.
27. **Lachapelle G., Paquin S.** *Mondialisation, gouvernance et nouvelles strategies subetatiques*. Laval, 2004.
28. **Lacruz T.** *La mondialisation et la territorialite de l'Etat National: l'action des flux mondialises sur la territorialite de l'Etat national*. Montreal, 2001.

#### LEGAL PROTECTION OF AVIATION IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION, RISKS AND SOCIAL ENTROPY AS A SCIENTIFIC PROBLEM: APPROACHES AND SOLUTIONS

Chernaya O.O.

The article considers the issue concerning the international legal problem of using armed forces to counter the threats posed by the misuse of civil aircraft, in particular, the use of civil aircraft as a weapon to kill people and destroy objects on

the territory of States (the events of 11<sup>th</sup> September 2001 in the USA). It proves the need for universal international legal norms regulating the actions of States to prevent and suppress acts of the misuse of civil aircraft.

**Keywords:** aviation, globalization, global management, risk, uncertainty, institutional legal protection, right for good management.

#### REFERENCES

1. *Strategiya natsional'noi bezopasnosti Rossijskoj Federatsii do 2020 goda*: utv. ukazom Prezidenta Rossijskoj Federatsii ot 12 maja 2009 g. № 537. (In Russian).
2. *Transportnaya strategiya Rossijskoj Federatsii na period do 2030 goda*: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 22 nojabrja 2008 g. № 1374-r. (In Russian).
3. *Programma fundamental'nykh nauchnykh issledovanii gosudarstvennykh akademii nauk na 2013-2020 gody*: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii ot 3 dekabrja 2012 g. № 2237-r. (In Russian).
4. **Alekseev S.S.** *Voskhozhdenie k pravu. Poiski i resheniya*. M.: Norma. 2001. (In Russian).
5. **Bordunov V.D.** *Mezhdunarodnoe vozdušnoe pravo*. M.: NOU VKSh «Aviabiznes»; Nauchnaya kniga. 2007. (In Russian).
6. **Il'in I.V., Mazur I.I., Chumakov A.N.** *Globalistika. Personalii, organizatsii, izdaniya: entsiklopedicheskiy spravochnik*. M.: Alfa-M. 2012. (In Russian).
7. **Zor'kin V.D.** *Sovremennyi mir, pravo i Konstitutsiya*. M.: Norma. 2010. (In Russian).
8. **Lukasheva E.A.** *Chelovek, pravo, tsivilizatsii: normativno-tsennostnoe izmerenie*. M.: Norma, INFRA-M. 2014. (In Russian).
9. **Lukashuk I.I.** *Globalizatsiya, gosudarstvo, pravo, XXI vek*. M.: Spark. 2000. (In Russian).
10. **Malakhov V.S.** *Gosudarstvo v usloviyakh globalizatsii*: monografiya. M. 2007. (In Russian).
11. **Mal'tsev G.V.** *Kul'turnye traditsii prava*. M.: Norma. 2013. (In Russian).
12. **Mal'tsev G.V.** *Sotsial'nye osnovaniya prava*. M.: Norma, INFRA-M. 2013. (In Russian).
13. **Marchenko M.N.** *Gosudarstvo i pravo v usloviyakh globalizatsii*: monografiya. M. 2009. (In Russian).
14. **Polenina S.V.** *Pravo, gender i kul'tura v usloviyakh globalizatsii*: monografiya. M. 2009. (In Russian).
15. **Chernaya O.O.** *Meteorologicheskoe obespechenie grazhdanskoj aviatsii: sbornik normativnykh aktov i dokumentov*. Pod obshch. red. d-ra yurid. nauk S.S. Yur'eva. M.: National Association of Air Law. 2013. 660 p. (In Russian).
16. **Chernaya O.O.** Normativno-pravovye istochniki meteorologicheskogo obsluzhivaniya grazhdanskoj aviatsii. *Nauchnyi Vestnik MGTU GA*. M. 2013. № 196. Pp. 102-107. (In Russian).
17. **Chernaya O.O.** Gosudarstvennaya ushuga kak pravovaya kategoriya. *Uchenye trudy Rossijskoj akademii advokatury i notariata*. M. 2013. Pp. 35-41. (In Russian).
18. **Chernaya O.O.** Sovremennoe pravovoe regulirovanie upravleniya bezopasnost'yu poletov. *Chelovecheskii faktor v aviatsii: upravlenie, tekhnika, pravo: sb. dokl. na Moskovskom mezhdunarodnom форуме 21 noyabrya 2013 g.* M.: Lawyer. 2014. Pp. 111-119. (In Russian).
19. **Chernaya O.O.** Funktsionirovanie aviatsii v kontekste problem global'nogo upravleniya. *Chetvertaya konferentsiya po vozdušnomu pravu: nauchn.-praktich. konf. 23-24 oktyabrya 2014 g.* SPb.: SPbGU GA. 2014. (In Russian).
20. **Ebzeev B.S.** *Chelovek, narod, gosudarstvo v konstitutsionnom stroe Rossijskoj Federatsii*: monografiya. M.: Prospekt. 2013. P. 652. (In Russian).
21. **Yur'ev S.S., Chernaya O.O.** Juridicheskie riski v aspekte sociologicheskoy koncepcii «obshhestva riska». *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 11 (Pravo)*. 2014. № 6. Pp. 40-50. (In Russian).
22. **Beck U., Gunther K., Randeria S.** *Das Recht im Globalisierungsprozess*. Berlin: Suhrkamp Verlag, 2003.
23. **Bouille L.** *The Law of Globalization: An Introduction*. Alphen an den Rijn, 2009.
24. **Brysk A.** *Globalization and Human Rights*. Berkeley, 2002, p. 321.
25. **Chatterjee D.K.** *Encyclopedia of Global Justice*. Dordrecht; L., N.Y., 2011, p. 1176.
26. **Jain R.B.** *Globalization and Good Governance: Pressures for Constructive Reforms*. New Delhi, 2005, p. 308.
27. **Lachapelle G., Paquin S.** *Mondialisation, gouvernance et nouvelles strategies subetatiques*. Laval, 2004.
28. **Lacruz T.** *La mondialisation et la territorialite de l'Etat National: l'action des flux mondialises sur la territorialite de l'Etat national*. Montreal, 2001.

#### Сведения об авторе

**Чёрная Ольга Олеговна**, окончила Национальный институт бизнеса (2010), аспирантка Российской академии адвокатуры и нотариата, помощник Первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, автор 15 научных работ, область научных интересов – правовое регулирование отношений по метеорологическому обеспечению гражданской авиации.