
ПРАКТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПОЛЕТОВ ГРАЖДАНСКИХ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Лю Синь

Кафедра международного права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье анализируются современные правовые проблемы регулирования международных полетов гражданских воздушных судов в Китайской Народной Республике, определяется соответствие норм национального законодательства о международных полетах Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (Чикагской конвенции).

Ключевые слова: международный полет, международные воздушные сообщения, режим международных полетов над государственной территорией и за ее пределами.

Китайская Народная Республика стала активно устанавливать международное воздушное сообщение с помощью национальной гражданской авиации сравнительно недавно. Гражданская авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики (для предоставления услуг по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты), в Китайской Народной Республике появилась лишь после 80-х г. XX в. Ее становление и развитие вызвало необходимость урегулирования целого ряда вопросов в области гражданской авиации, в том числе в области международных полетов.

Первым в КНР нормативно-правовым актом, регулирующим отношения в областях использования воздушного пространства и деятельности гражданской авиации, стал Закон Китайской Народной Республики «О гражданской авиации» от 1 марта 1996 г. [3].

До принятия этого закона международные полеты гражданских воздушных судов выполнялись лишь в соответствии с подзаконными актами (постановлениями) и международными договорами о воздушных сообщениях, что было крайне недостаточно.

В целях исправления сложившейся негативной ситуации 1 марта 1996 г. был принят Закон КНР «О гражданской авиации» [3]. Затем 24 июля 2000 г. было издано совместное Постановление № 288 и 509 Государственного совета и Центрального военного совета — «Основные правила полетов в Китайской Народной Республике» и 22 ноября 2007 г. был издан Приказ Управления гражданской авиации № 188 — «Общие правила полетов в Китайской Народной Республике» [4; 7]. Кроме того, одновременно были приняты ряд подзаконных актов регулирования международных полетов и перевозок иностранных гражданских воздушных судов на территории КНР.

По существу закон играет роль воздушного кодекса, широко распространенной в мировой практике формы решения всех принципиальных, главных вопросов регулирования и использования воздушного пространства в целях гражданской авиации. Яркий пример — Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г., являющийся стержнем российского воздушного законодательства. Основная особенность китайского закона заключается в том, что в нем прямо и непосредственно установлена юридическая связь с положениями Конвенции о международной гражданской авиации от 7 декабря 1944 г. (Чикагской конвенции, КНР является участником этой Конвенции) [8]. Такая конструкция закона позволила напрямую воспроизвести международно-правовые ценности Чикагской конвенции в области суверенитета, регулирования полетов над государственной территорией, применения стандартов и регулируемой практики ИКАО и т.д.

Следует отметить, что с понятием «международный полет» связано возникновение и развитие специальных принципов и норм международного воздушного права, имеющих определенное функциональное назначение. Эти принципы и нормы, регулирующие международные полеты воздушных судов, образуют институт права международных полетов. Такая точка зрения высказана в работах В.Д. Бордунова, Ю.М. Малеева, М.Н. Копылова и других. Международно-правовые нормы определяют режим международных полетов, а национальные законы и правила способствуют их применению. Они обеспечивают правопорядок при использовании воздушного пространства над государственной территорией и за ее пределами в целях осуществления деятельности авионавигации.

Международные полеты выполняются над государственной территорией и за ее пределами. Это обстоятельство учитывается при регулировании международных полетов, и в зависимости от статуса и режима воздушного пространства международные полеты подразделяются на:

- полеты в воздушном пространстве над государственной территорией;
- полеты над исключительной экономической зоной;
- полеты над открытым морем;
- полеты над международными проливами;
- полеты над архипелажными водами;
- полеты над Антарктикой.

Данная классификация позволяет точно систематизировать нормы, относящиеся к международным полетам, чтобы правильно их применить. Следует подчеркнуть, что статус воздушного пространства прямо и непосредственно влияет на режим международных полетов. Установление режима международных полетов над государственной территорией является областью усмотрения самих государств, а режим международных полетов за пределами территории государства регламентируется правилами полетов ИКАО.

Режим международных полетов в суверенном воздушном пространстве над территорией государства основывается на полном и исключительном суверенитете и вытекающих из него суверенных прав, регулирующих допуск иностран-

ных воздушных судов для целей выполнения международных полетов над государственной территорией, защиты и охраны государственных границ, обеспечения режима международной аэронавигации в суверенном воздушном пространстве, осуществления контроля за полетами, обеспечения безопасности полетов, а также осуществления юрисдикции в отношении полетов иностранных воздушных судов. Международные полеты воздушных судов в воздушном пространстве государства выполняются в соответствии с национальным законодательством, общепринятыми принципами и нормами международного права и международными договорами.

В соответствии с Чикагской конвенцией «каждое государство обладает полным и исключительным суверенитетом над воздушным пространством над своими сухопутными территориями и прилегающими к ним территориальными водами». Закон КНР «О гражданской авиации» устанавливает, что КНР обладает полным и исключительным суверенитетом над своим воздушным пространством и определяет «воздушное пространство» как воздушное пространство над сухопутной территорией и территориальными водами (ст. 2) [3; 8]. Из него вытекает разрешительный порядок, являющийся основополагающим принципом режима международных полетов над государственной территорией. Этот принцип определяет законность и правомерность выполнения любого международного полета воздушного судна, занятого в международной аэронавигации над территорией иностранного государства. Поэтому органы государственной власти Китая принимают нормативные правовые акты, регламентирующие порядок использования воздушного пространства и деятельность в области авиации, а также осуществляют контроль над исполнением этих актов и принуждают к прекращению их нарушений над воздушным пространством над своей территорией. Закон КНР «О гражданской авиации» устанавливает, что влет и вылет из воздушного пространства КНР, а также полет и посадка иностранных гражданских воздушных судов в пределах территории КНР выполняются на основании международных договоров или разрешений уполномоченных органов гражданской авиации (ст. 174) [3].

Примером договора такого рода может служить заключенное 26 марта 1991 г. в Пекине Соглашение между Правительством СССР и Правительством КНР об установлении воздушного сообщения между ними [6].

Это двустороннее соглашение, принятое накануне распада СССР, содержит перечень договорных линий, по которым разрешается выполнение международных полетов в воздушном пространстве государства договаривающейся стороны, и аэропортов для производства взлетов и посадки воздушных судов. Сегодня оно является главным юридическим документом, применяемым для регулирования деятельности гражданской авиации между РФ и КНР. В 2007 г. в Москве в ходе регулярной встречи Председателя Правительства Российской Федерации и Премьер-министра Госсовета Китайской Народной Республики предполагалось подписать Соглашение о воздушном сообщении. 17 января 2008 г. Председатель Правительства РФ одобрил представленный Минтрансом

проект Соглашения между Правительством РФ и Правительством КНР о воздушном сообщении и поручил Минтрансу провести переговоры с китайской стороной и по достижении договоренности внести в прилагаемый проект изменения, не имеющие принципиального характера [5]. В 2009 г. в Пекине на 13-м заседании Подкомиссии по сотрудничеству в области транспорта Комиссией по подготовке регулярных встреч Правительства РФ и Премьер-министра Госсовета КНР была подтверждена важность дальнейшего расширения сотрудничества в области воздушного транспорта, а также необходимость скорейшего завершения работы по подготовке к подписанию нового межправительственного соглашения о воздушном сообщении.

По своему содержанию право международных полетов включает также в себя правовое регулирование управлением воздушным движением, установление и применение правил полетов, проведение поиска и спасания, расследование происшествий, применение международных стандартов ИКАО и др. Реализация этих направлений правового регулирования международных полетов осуществляется в тесном взаимодействии международного и национального права.

Примерами являются следующие положения Закона КНР «О гражданской авиации»:

– судовые документы, имеющиеся на борту гражданских воздушных судов, которые выданы или которым придана сила иностранного государства, где зарегистрировано гражданское воздушное судно, признаются действительными на территории КНР, при условии, если они соответствуют международным авиационным стандартам, признаваемым государством договаривающейся стороны (ст. 181). Уполномоченные органы гражданской авиации КНР имеют право производить досмотр воздушных судов при их прибытии или убытии и проверять удостоверения и другие документы (ст. 180);

– для выполнения международных полетов иностранных гражданских воздушных судов в воздушном пространстве КНР эксплуатанты обязаны предоставить уполномоченному органу в области гражданской авиации сведения о страховании или об ином обеспечении ответственности за причинение вреда третьим лицам и воздушным судам (ст. 175);

– в случаях поиска и спасания терпящего или потерпевшего бедствие воздушного судна, его пассажиров и экипажа на территории КНР собственник иностранного воздушного судна или государство, в котором это воздушное судно зарегистрировано, обязуются получить разрешение на этот счет от уполномоченных органов гражданской авиации КНР или организация и осуществление спасания выполняется на основании международных договоров (ст. 182). В случае происшествия с иностранным воздушным судном на территории КНР уполномоченные органы гражданской авиации КНР назначают расследование обстоятельств происшествия и направляют иностранному государству отчет и заключение о расследовании. Государству, в котором зарегистрировано воздушное судно, предоставляется возможность назначить наблюдателей для присутствия при расследовании (ст. 183) [3].

Эти положения показывают, что сегодня происходит унификация международного и национального права. Поскольку это связано с выполнением государствами международных договорных обязательств, в национальном законодательстве принимаются нормативные правовые акты, обеспечивающие применение обязательств, вытекающих из международных договоров. Конкретно содержание этих правил оставлено на усмотрение государств.

Международные полеты воздушных судов за пределами государственной территории (полет в международном воздушном пространстве) регулируются ст. 12 Чикагской конвенции и Приложением 2 к ней, Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г., Конвенцией о режиме Черноморских проливов 1936 г. и др. Для осуществления таких полетов не требуется получать разрешение от какой-либо стороны [1; 8].

Международные полеты гражданских воздушных судов по международным воздушным трассам связаны с предоставлением услуг по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты, на что перевозчикам необходимо получить соответствующие коммерческие права от соответствующих государств. Нормы о международных полетах создают условия для выполнения международных воздушных перевозок гражданскими воздушными судами над территорией государства и за ее пределами. Нормы о международных воздушных перевозках тесно взаимосвязаны с нормами о международных полетах и перевозках, поскольку подчинены общей цели — единому и согласованному урегулированию международных полетов и перевозок.

В зависимости от видов международных полетов они подразделяются на регулярные и нерегулярные.

Регулярными обычно являются любые полеты, открытые для публичного использования и осуществляемые в соответствии с опубликованными расписаниями или с регулярной частотой. Такие полеты предусматриваются Чикагской конвенцией, Соглашением о транзите при международном воздушном сообщении, Соглашением о международном воздушном транспорте и двусторонними соглашениями о воздушном сообщении [1; 8].

В соответствии с Чикагской конвенцией «никакие регулярные международные воздушные сообщения не могут осуществляться над территорией или на территорию договаривающегося государства, кроме как по специальному разрешению или с иной санкции этого государства и в соответствии с условиями такого разрешения или санкции». Закон КНР «О гражданской авиации» устанавливает, что регулярные международные полеты гражданских воздушных судов, выполняемые на основании международных договоров, производятся в соответствии с расписанием и планом полета, утвержденным уполномоченным органом гражданской авиации КНР (ст. 176) [3; 8].

В соответствии с Чикагской конвенцией нерегулярные полеты рассматриваются как любой другой международный полет, отличный от регулярного полета. Перевозчики имеют право совершать посадки с некоммерческими целями без необходимости получения предварительного разрешения. Перевозчики, за-

нятые в перевозке пассажиров, груза или почты за вознаграждение или по найму, но не в регулярных международных сообщениях, пользуются привилегией принимать на борт или выгружать пассажиров, груз или почту при условии, что любое государство, где производится такая погрузка или выгрузка, имеет право устанавливать такие правила, условия или ограничения, какие оно может счесть желательными. На практике регулирование нерегулярных полетов осуществляется в соответствии с законами и правилами того государства, на территорию которого выполняется нерегулярный полет [8]. Закон КНР «О гражданской авиации» устанавливает, что полеты нерегулярных гражданских воздушных судов осуществляются только после получения разрешения от уполномоченных органов гражданской авиации КНР (ст. 176) [3].

Кроме того, в зависимости от целевого назначения международных полетов, они подразделяются на полеты на коммерческой основе (коммерческая авиация) и полеты на безвозмездной основе (авиация общего назначения).

Практика показывает, что большинство международных полетов связано с оказанием услуг по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты и выполнением авиационных работ.

Международный полет на безвозмездной основе (авиация общего назначения) осуществляется в целях перевозок и иной авиационной деятельности в интересах физических и юридических лиц с использованием принадлежащих им авиационного персонала и имущества. Согласно международной практике авиация общего назначения подразделяется на корпоративную, деловую, любительскую и экспериментальную.

Приведенная классификация позволяет довольно четко разделять виды международных полетов в соответствии с их целевым назначением и важна для создания нормальных условий для регулирования деятельности международного транспорта.

Под корпоративной понимается авиация, входящая в состав корпораций коммерческих организаций в качестве структурного подразделения и осуществляющая деятельность исключительно в интересах данной корпорации. К деловой относится авиация, в которой арендованные без экипажа или собственные воздушные суда используются в интересах определенного юридического лица и эта деятельность финансируется указанным лицом на постоянной основе. Экипажи формируются из работников данного юридического лица, имеющих сертификаты пилотов. А любительская — эта авиация, используемая физическими лицами исключительно в личных целях. Под экспериментальной понимается авиация, используемая для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, а также испытаний авиационной и другой техники.

Закон КНР «О гражданской авиации» оказался не совсем удачным и способным решать конкретные вопросы регулирования международных полетов. В этой связи возникает задача выявления недостатков действующего воздушного законодательства КНР в области регулирования международных полетов гражданских воздушных судов с тем, чтобы дать практические рекомендации по их устранению в будущем.

В действующем международном воздушном праве не всегда и не во всех случаях содержатся ответы на все вопросы, которые ставит практика. В частности, к ним относится определение понятия «международный полет».

С понятием «международный полет» связан важный вопрос установления и действия норм международного права и национального законодательства, регулирующих международные полеты. Например, Соглашение о воздушном сообщении устанавливает, что законы и правила одной договаривающейся стороны, регулирующие прилет и вылет с ее территории воздушных судов, совершающих международные полеты, или эксплуатацию и аэронавигационное обслуживание этих воздушных судов в пределах ее территории, будут применяться к воздушным судам авиапредприятий, назначенных другой договаривающейся стороной. А в соглашении отсутствует определение «международный полет», и такая ситуация вызывает проблемы толкования расхождения в понятии этого определения в национальном законодательстве сторон [5; 6].

Кроме того, обычно только воздушные суда, занятые в международных полетах, смогут пересекать государственные границы по специальным выделенным воздушным коридорам пролета на основании международных договоров и разрешений уполномоченных органов. Воздушное судно, не занятое в международном полете, пересекшее государственную границу, признается нарушителем. Уполномоченные органы государства имеют право принуждать к прекращению полета в воздушном пространстве над своей территорией. Поэтому понятие «международный полет» имеет очень важное значение в правовом регулировании международных воздушных передвижений.

Однако в Чикагской конвенции 1944 г. не выработано общепринятое понятие «международный полет», а содержится лишь определение «международное воздушное сообщение», под которым понимается «воздушное сообщение, осуществляемое через воздушное пространство над территорией более чем одного государства» [8], а под понятием «воздушное сообщение» понимается любое регулярное воздушное сообщение, осуществляемое воздушными судами с целью общественных перевозок пассажиров, почты или груза» [8]. Поэтому юристы-международники обоснованно различают понятия «международное воздушное сообщение» и «международный полет» [2].

Как правило, такое определение обычно содержит национальный закон. Именно на него возлагается задача устранения пробелов, важных для эффективного регулирования национальных международных воздушных сообщений, которые регламентируются не только международными договорами, но и национальным законом. С этой точки зрения на национальный закон возлагается особая задача — быть действенным и эффективным вспомогательным регулятором внешних сношений в области международных воздушных связей.

В китайском законодательстве также отсутствует определение «международный полет», а лишь были использованы понятия «полет (деятельность) иностранного гражданского воздушного суда в пределах территории Китайской Народной Республики» и «полет китайского гражданского воздушного суда за

пределами территории». В нем содержится элемент запланированности полета в качестве международного, то есть с начала предполетной подготовки и до окончания полета действуют нормы национального и международного права, изначально ориентирующиеся на наличие строго определенного юридического факта — международного полета [3; 4; 7]. Этот пробел может вызывать много серьезных проблем в правовом регулировании. Поэтому в целях исправления сложившейся ситуации необходимо закрепить в Законе «О гражданской авиации» определение понятия «международный полет», под которым следует понимать «полет воздушного судна в воздушном пространстве более чем одного государства (или полет, связанный с пересечением воздушным судном государственной границы Китайской Народной Республики и государственной границы иностранного государства)».

Таким образом, международный полет означает всякий правомерный полет, осуществляемый через воздушное пространство над территорией более чем одного государства (или связанный с пересечением воздушным судном государственной границы и государственной границы иностранного государства) по санкционированному и запланированному маршруту.

Кроме того, Тайвань, Гонконг и Макао являются неотъемлемыми частями Китайской Народной Республики. Однако из-за исторических проблем полеты и воздушные сообщения между ними и другими субъектами Китая выполняются в качестве международных полетов. В Законе КНР «О гражданской авиации» вообще отсутствует нормы, регулирующие полеты гражданских воздушных судов в отношении Тайваня, Гонконга и Макао, поэтому необходимо закрепить в нем соответствующие положения.

Китай — крупнейшая авиационная держава, занимающая одно из ведущих мест в мире по уровню оснащенности и протяженности авиалиний. Воздушные суда гражданской авиации Китая осуществляют полеты более чем в 100 государствах мира. Перед гражданской авиацией стоят большие задачи в области развития международной аэронавигации. Сотрудничество в области международной аэронавигации неизбежно повышает роль и значение правовых норм, регламентирующих различные его аспекты. Китаю необходимо принимать участие в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации, касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, которые будут содействовать аэронавигации и совершенствовать ее.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бордунов В.Д.* Международное воздушное право: Учеб. пособие. — М.: НОУ ВКШ «Авиабизнес», 2007.
- [2] *Верещагин А.Н.* Международное воздушное право. — М.: Межд. отношения, 1966.
- [3] Закон Китайской Народной Республики «О гражданской авиации» 1 марта 1996 г. (офиц. текст на кит. яз.) // Офиц. сайт Центрального Народного Правительства Китайской Народной Республики. URL: <http://www.gov.cn>

- [4] Приказ Службы гражданской авиации № 188 — «Общие правила полетов Китайской Народной Республики» 22 ноября 2007 г. (офиц. текст на кит. яз.) // Офиц. сайт Службы гражданской авиации Китайской Народной Республики. URL: <http://www.caac.gov.cn>
- [5] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 января 2008 г. № 24-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о воздушном сообщении» // Офиц. сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru>
- [6] Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Китайской Народной Республики о воздушном сообщении. Пекин, 26 марта 1991 г. // Офиц. сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru>
- [7] Совместное Постановление № 288 и 509 Государственного совета и Центрального военного совета — «Основные правила полетов в Китайской Народной Республике» от 24 июля 2000 г. (офиц. текст на кит. яз.) // Офиц. сайт Службы гражданской авиации Китайской Народной Республики. URL: <http://www.caac.gov.cn>
- [8] Чикагская конвенция о международной гражданской авиации 1944 г. // ICAO Doc. 7300/6(1980/93) // Офиц. сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL: <http://www.mid.ru>

**PRACTICE OF INTERNATIONAL SAFETY MANAGEMENT
OF CIVIL AIRCRAFT IN LAW OF THE PEOPLE'S
REPUBLIC OF CHINA**

Liu Xin

The Department of International Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The article analyzes the current legal problems regulating international civil aviation flights in China, is determined by compliance with national laws on international flights to the Convention on International Civil Aviation 1944 (Chicago Convention).

Key words: international flight, international air transport, the regime of international flights over national territory and beyond.