



МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ВОЗДУШНОМУ ПРАВУ

(Монреаль, 26 марта – 4 апреля 2014 года)

ПРОЕКТ ПРОТОКОЛА ОБ ИЗМЕНЕНИИ ТОКИЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ 1963 ГОДА: ПОЛНОМОЧИЯ И ЗАЩИТА СОТРУДНИКОВ СЛУЖБЫ БЕЗОПАСНОСТИ НА БОРТУ

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 За время, прошедшее после вступления в силу Токийской конвенции, значительно усилились угрозы международной гражданской авиации, связанные с терроризмом и недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами. Токийская конвенция была принята до того, как появились и получили широкое распространение специальные программы сотрудников службы безопасности на борту (ССББ), предназначенные для устранения именно таких угроз. Поэтому вопрос о роли ССББ является одним из важнейших в контексте модернизации Токийской конвенции.

1.2 Для успешного изменения Конвенции недостаточно просто указать ССББ как одну из нескольких категорий "действующих лиц"; необходимо также наделить их статусом, соответствующим их роли и функциям, и предусмотреть для них надлежащие меры правовой защиты. В варианте 1 статьи 6, представленном в проекте протокола, предусмотрено именно это: он конкретно уполномочивает ССББ при определенных обстоятельствах принимать разумные меры, которые необходимы для: 1) обеспечения безопасности воздушного судна и находящихся на нем лиц или имущества или 2) поддержания должного порядка и дисциплины на борту, тогда как в варианте 2 этого не сделано.

1.3 Настоящий документ рассматривает статус ССББ в современной авиации, их статус по Токийской конвенции и предлагаемое место в проекте протокола об изменении Токийской конвенции, который рассматривается нашей Конференцией.

2. СТАТУС ССББ В СОВРЕМЕННОЙ АВИАЦИИ

2.1 Создатели Токийской конвенции в 1960-е годы не могли предвидеть того, как будут возрастать и видоизменяться угрозы международной гражданской авиации. Террористы видят в международной гражданской авиации заманчивую и уязвимую цель. Их нападения становятся все более изощренными, изобретательными и разрушительными. Такие нападения – независимо от того, удалось ли их осуществить, – имеют огромные экономические и символические последствия. Одновременно приобретает все большее значение проблема недисциплинированного и нарушающего порядок поведения пассажиров.

2.2 В качестве ответной меры государства значительно ужесточают свои национальные программы обеспечения авиационной безопасности, расширяют международное сотрудничество в деле авиационной безопасности и работают над совершенствованием

международно-правовых рамок с учетом современных реалий. Одним из ключевых элементов в этой работе является более активное использование ССББ. Под ССББ понимаются государственные служащие, которые прошли специальный отбор и подготовку и помещены на борту воздушного судна с целью защиты безопасности этого воздушного судна и находящихся на его борту лиц.

2.3 Более 40 государств имеют ССББ. ИКАО признает их роль и функции в Стандарте (п. 4.7) Приложения 17 ("Безопасность") к Чикагской конвенции и в инструктивном материале.

2.4 Хотя ССББ работают во взаимодействии с экипажем, им не требуется и не должно требоваться разрешение командира воздушного судна на выполнение своих обязанностей. При этом обязанности ССББ не являются ущемлением или посягательством на исключительные полномочия и ответственность командира за эксплуатацию и безопасность полета воздушного судна. Командир воздушного судна постоянно осуществляет контроль за эксплуатацией воздушного судна. Проект протокола не затрагивает исключительной ответственности командира воздушного судна за безопасность полета воздушного судна (и его всеобъемлющих полномочий на выполнение полета). Кроме того, только командир воздушного судна наделен правом высаживать или передавать правонарушителей полномочным органам государства места посадки. Тем не менее, в этой связи необходимо признавать, что согласно действующим процедурам обеспечения безопасности командир воздушного судна при наличии угрозы безопасности полета или порядку должен находиться в запертой кабине экипажа, тогда как местонахождение ССББ в пассажирском салоне дает им уникальную возможность устранения таких угроз. На практике ССББ должны действовать в тесном взаимодействии и координации с командиром воздушного судна и экипажем.

2.5 ССББ работают только на основании договоренностей между государством регистрации (или эксплуатанта) и государством предполагаемого места посадки, и эти договоренности, наряду с прочим, оговаривают полномочия ССББ. Проект протокола не затрагивает этого требования.

3. РАССМОТРЕНИЕ ССББ В ТОКИЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ

3.1 Полномочия и защита командира воздушного судна, экипажа и пассажиров по Токийской конвенции

3.1.1 Токийская конвенция уполномочивает командира воздушного судна и других лиц на борту воздушного судна при определенных обстоятельствах предпринимать действия в связи с незаконным и недисциплинированным поведением.

3.1.1.1 *Полномочия командира воздушного судна.* Токийская конвенция уполномочивает командира воздушного судна, если он или она имеют достаточные основания полагать, что лицо совершило или готовится совершить на борту воздушного судна преступление или акт, предусмотренные в п. 1 статьи 1 Токийской конвенции, применить разумные меры, которые необходимы для: 1) обеспечения безопасности воздушного судна или находящихся на нем лиц или имущества, 2) поддержания должного порядка и дисциплины на борту или 3) предоставления ему возможности посадить такое лицо или передать его компетентным органам. (Статья 6)

3.1.1.2 Токийская конвенция далее уполномочивает командира воздушного судна: 1) требовать и разрешать помощь других членов экипажа и 2) просить и разрешать помощь пассажиров в применении ограничительных мер к любому лицу, "к которому он имеет право применить такие меры". (Статья 6)

3.1.1.3 *Члены экипажа и пассажиры.* Члены экипажа и пассажиры также могут предпринять "разумные превентивные меры" без разрешения, если они имеют достаточные основания полагать, что такие меры "необходимо предпринять немедленно" для обеспечения безопасности воздушного судна либо находящихся на борту лиц или имущества. (Статья 6)

3.1.2 *Меры защиты.* Токийская конвенция предусматривает определенные меры правовой защиты командира воздушного судна и других лиц в связи с действиями, предпринятыми в соответствии с Конвенцией. Статья 10 Конвенции устанавливает, что "командир воздушного судна, любой другой член экипажа, пассажир, владелец или эксплуатант воздушного судна, лицо, от имени которого совершался полет, не несут ответственности ни при каком судебном разбирательстве по поводу обращения с лицом, в отношении которого были предприняты такие действия", в связи с действиями, предпринятыми в соответствии с Конвенцией.

3.2 **Полномочия и меры защиты ССББ по Токийской конвенции**

3.2.1 В настоящее время по Токийской конвенции ССББ имеют только статус "пассажиров". Таким образом, без разрешения командира воздушного судна они могут только предпринять разумные превентивные меры, если имеются "достаточные основания полагать, что такие меры необходимо предпринять немедленно для обеспечения безопасности воздушного судна либо находящихся на нем лиц или имущества". К ССББ применимы только меры защиты, предусмотренные статьей 10 для пассажиров, и они могут применяться только в отношении ограниченного круга независимых действий (предусмотренных в статье 6). К примеру, они не защищают ССББ от ответственности за действия, предпринятые для поддержания должного порядка и дисциплины, если не имеется особого разрешения командира воздушного судна.

4. **ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ССББ В ПРОЕКТЕ ПРОТОКОЛА: АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВАРИАНТЫ**

4.1 Рассматриваемый Конференцией проект протокола содержит два варианта, которые помещены в квадратные скобки и рассматривают статус и полномочия ССББ. Только вариант 1 позволит достичь целей, изложенных выше – признать уникальную роль ССББ и наделить их статусом, соответствующим их функциям.

4.1.1 **Полномочия ССББ согласно варианту 1 статьи VI**

4.1.1.1 Вариант 1 признает ССББ в качестве самостоятельной категории "действующих лиц" и наделяет командира воздушного судна и ССББ отдельными полномочиями принимать разумные меры, которые необходимы для: 1) обеспечения безопасности воздушного судна и находящихся на борту лиц или имущества или 2) поддержания должного порядка и дисциплины на борту, если они имеют достаточные основания полагать, что лицо совершило или готовится совершить на борту воздушного судна преступление или акт, предусмотренные в п. 1 статьи 1 Токийской конвенции.

4.1.1.2 Только командир воздушного судна сохранит полномочия передавать или высаживать лиц при определенных обстоятельствах.

4.1.1.3 Остальные полномочия в статье 6 Токийской конвенции остаются без изменений, а именно, положения, уполномочивающие командира воздушного судна обращаться за помощью к членам экипажа и пассажирам и позволяющие членам экипажа и пассажирам предпринимать разумные превентивные меры в одностороннем порядке при определенных обстоятельствах.

4.1.2 **Полномочия ССББ согласно варианту 2 статьи VI**

4.1.2.1 Вариант 2 упоминает ССББ, но лишь в незначительной поправке к п. 2 статьи 6, которая включает ССББ наряду с членами экипажа и пассажирами в число лиц, уполномоченных на принятие разумных мер, которые необходимо предпринять немедленно для обеспечения безопасности воздушного судна или находящихся на борту лиц или имущества. Этот вариант практически не наделяет ССББ новыми полномочиями. Он не дает им права самостоятельно принимать в определенных обстоятельствах необходимые разумные меры по поддержанию должного порядка и дисциплины на борту. Более того, как представляется, этот вариант ограничивает существующие рамки полномочий ССББ, поскольку из текста неясно, сможет ли командир воздушного судна запросить или разрешить помощь ССББ в применении ограничительных мер к любому лицу.

4.1.3 **Меры защиты ССББ в проекте протокола**

4.1.4 Независимо от того, какой из вариантов статьи 6 будет принят, проект протокола предусматривает изменение статьи 10, включающее ССББ в перечень тех "действующих лиц", которые будут пользоваться правовой защитой Конвенции "[з]а действия, предпринятые в соответствии с настоящей Конвенцией". Согласно варианту 1 для ССББ предусмотрен полный диапазон допускаемых мер по обеспечению безопасности воздушного судна или находящихся на борту лиц или имущества и поддержанию должного порядка и дисциплины. Однако по варианту 2 для ССББ предусматриваются только те меры защиты, которые на него уже распространяются в качестве "пассажира". Таким образом, измененная Токийская конвенция не будет обеспечивать полной защиты действий ССББ при исполнении служебных обязанностей, возложенных на них соответствующими правительствами. Более того, измененная Конвенция может воспрепятствовать государствам при создании новой программы ССББ предусматривать для них полномочия по оказанию помощи в поддержании должного порядка и дисциплины на борту или по предпринятию действий в случае эскалации ситуации в целях предотвращения более серьезного события.

4.2 **Практические последствия**

4.2.1 Разница между двумя вариантами в проекте протокола носит не только теоретический характер. Пассажир, который вначале воспринимается просто как досадный раздражитель, может превратиться в нарушителя должного порядка и дисциплины и в конечном итоге создать угрозу безопасности полета воздушного судна. Любой член летного экипажа может подтвердить, что ситуации, созданные недисциплинированным и нарушающим порядок поведением пассажиров, очень быстро могут превратиться в серьезную угрозу безопасности воздушного судна, членов экипажа и пассажиров. Риск такой стремительной эскалации вызывает серьезную обеспокоенность, которую ИКАО признала в некоторых своих публикациях, включая действующее Руководство ИКАО по авиационной безопасности (Doc 8973/8, 2011 – RESTRICTED). Признавая скоротечный характер инцидентов на борту воздушного судна, представляется совершенно необходимым уполномочить ССББ предпринимать действия на самом раннем этапе ненадлежащего поведения, не дожидаясь дальнейшего ухудшения ситуации. Вариант 1 наделяет ССББ, являющихся хорошо подготовленными специалистами по правоприменительным действиям в ограниченном пространстве на борту воздушного судна, полномочиями на действия до возникновения кризисной ситуации и предусматривает меры защиты в связи с действиями, предпринятыми в соответствии с такими полномочиями, тем самым значительно усиливая одну из ключевых функций Конвенции, связанную с защитой авиапассажиров.

4.2.2 Предоставляя ССББ соответствующие полномочия, протокол подтверждает сложившуюся практику. Он не требует от государств использовать ССББ, но гарантирует наличие надлежащих мер защиты для тех государств, которые решили пользоваться их услугами. Он также показывает, что другие государства могут использовать ССББ не только для ликвидации угроз безопасности воздушного судна и жизни лиц на борту, но и, по их усмотрению, для ликвидации угроз безопасности и поддержания должного порядка и дисциплины.

5. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

5.1 Делегатам настоятельно рекомендуется поддержать принятие варианта 1 в статье 6 проекта протокола.

— КОНЕЦ —