



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ

Пункт 14 повестки дня. **Авиационная безопасность**

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОТРУДНИКОВ СЛУЖБ БЕЗОПАСНОСТИ НА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЙСАХ

(Представлено 21² государством – членом
Латиноамериканской комиссии гражданской авиации)

АННОТАЦИЯ

В настоящем рабочем документе государства – члены ЛАКГА выражают обеспокоенность в связи с возможным использованием подготовленных и вооруженных полицейских агентов на определенных рейсах авиакомпаний региона, выполняющих перевозки с пунктами отправления, назначения и транзита на территории Соединенных Штатов Америки. Существуют сомнения относительно эффективности и действенности этих срочных мер, принимаемых по просьбе *Управления по безопасности на транспорте (TSA/USA)*, а также проблемы технического и юридического характера, связанные с их реализацией и значительными эксплуатационными расходами.

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 События 11 сентября 2001 года привели к глубоким преобразованиям в отрасли воздушного транспорта, самым непосредственным образом отразившимся на прибыльности авиакомпаний, а также имеющим негативные последствия для других сегментов этого сектора, в первую очередь в развивающихся странах.

¹ Тексты на английском и испанском языках предоставлены ЛАКГА.

² Аргентина, Аруба, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

1.2 Снижение спроса и увеличение расходов на меры безопасности для авиакомпаний и аэропортов вызывают обеспокоенность Договаривающихся государств ИКАО, особенно государств Латиноамериканского региона, поскольку их правительства не в состоянии вкладывать капитал в программы оказания финансовой помощи гражданской авиации в регионе.

1.3 Как следствие упомянутых выше событий были приняты новые Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS) по безопасности гражданской авиации, содержащиеся в поправке 10 к Приложению 17 ИКАО (вступила в силу в июле 2002 года).

1.4 Государства региона принимают эти новые меры и сотрудничают, насколько это возможно, в рамках односторонних и экстерриториальных мероприятий, предусматриваемых чрезвычайными поправками TSA. Большинство этих мероприятий требует дополнительных затрат со стороны авиакомпаний и соответствующих правительств.

1.5 ИКАО продолжает изучение дополнительных инициатив, в частности:

- система контроля и предупреждения о ПЗРК;
- системы приемопередатчиков;
- меры в отношении авиации общего назначения;
- введение средств обнаружения взрывчатых веществ;
- системы наблюдения на борту.

1.6 В дополнение к этим мерам TSA, начиная с 2003 года, на регулярной основе принимает чрезвычайные поправки, которые затрагивают американские и иностранные авиакомпании при выполнении как пассажирских, так и грузовых рейсов, с немедленным вступлением в силу и действующие на территории США и за ее пределами, в контексте конкретных угроз Соединенным Штатам Америки.

1.7 Применимость некоторых из этих чрезвычайных поправок, в особенности касающихся использования сотрудников служб безопасности "авиамаршалов" на международных рейсах, рассматривается и ставится под сомнение различными странами и организациями, связанными с воздушным транспортом, которые считают эту меру не только преждевременной, но и чреватой серьезным риском для пассажиров и членов экипажа.

1.8 В частности, обеспокоенность и недовольство в связи с решением о немедленном использовании сотрудников служб безопасности на борту самолетов, выполняющих международные рейсы, высказали такие международные организации, как *Международная федерация ассоциаций линейных пилотов* (ИФАЛПА) и *Международная ассоциация воздушного транспорта* (ИАТА).

1.9 В контексте проблем, возникающих при применении этой меры, необходимо рассмотреть такие вопросы, как: *подготовка кадров, психологические/физиологические аспекты и их влияние, юридические соображения и последствия с точки зрения спроса на воздушные перевозки в регионе.*

2. ПОДГОТОВКА КАДРОВ

2.1 Согласно требованиям, содержащимся в *чрезвычайных поправках* ЕА 1546-10 и 11, и с учетом характеристик секретности, безопасности и надежности миссии, сотрудниками служб безопасности на борту ("авиамаршалами") являются полицейские агенты, подготовленные государствами для выполнения специальной работы на борту воздушных судов.

2.2 До настоящего времени в большинстве государств – членов ЛАКГА не проводилось набора и подготовки служащих со специализацией, требуемой для выполнения этой работы. Поэтому необходимо провести тщательный анализ сопутствующих факторов и возможных последствий осуществления программ "авиамаршалов" с учетом международного опыта и результатов дискуссий по данному вопросу.

2.3. Основным фактором в реализации программы "авиамаршалов" является ответственность государства за эффективное обеспечение безопасности для пользователей гражданской авиации, разрешающего использовать специально отобранных и подготовленных сотрудников полиции, действия которых жестко регламентированы и осуществляются в условиях постоянного технического и эксплуатационного надзора. Естественно, для осуществления такой программы необходимо разрабатывать национальные проекты подготовки людских ресурсов и выделять значительные финансовые средства.

2.4 Как показывает опыт осуществления программы "авиамаршалов" правительством США, до нападения на здания Всемирного торгового центра (ВТЦ) в 2001 году программа насчитывала всего 50 федеральных полицейских служащих и обходилась примерно в 4 млн. долл. США в год. Быстрое расширение этой программы в Соединенных Штатах Америки потребовало привлечения тысяч полицейских с бюджетом более 500 млн. долл. США в 2003 году. Точные данные являются конфиденциальными (доклад Конгресса США – ноябрь 2003 года).

2.5 Для подготовки кадров "авиамаршалов" необходимо установить конкретные процедурные и учебные рамки для этой деятельности на основе научных исследований с целью обеспечения эффективности и действенности их работы.

2.6 Даже при конфиденциальном рассмотрении этого вопроса существующая литература не дает убедительных примеров успешного использования такого типа мер обеспечения безопасности в гражданской авиации, связанных с вмешательством сотрудников служб безопасности на борту воздушных судов с целью реагирования, сдерживания и контролирования террористических действий радикальных группировок.

2.7 Некоторые примеры, упоминаемые в публикациях а также экспертами в данной области, в большей степени относятся к недисциплинированным пассажирам и подчеркивают в первую очередь сдерживающее воздействие "авиамаршалов" как последнего рубежа в системе обеспечения авиационной безопасности на пассажиров, не представляющих потенциального риска в контексте актов незаконного вмешательства.

2.8 В этом смысле из-за высокой степени риска для пассажиров, членов экипажа, полицейских и безопасности полета стандартизация процедур использования "авиамаршалов" требует обучения с высоким уровнем специализации, знакомства с вопросами эксплуатации воздушных судов, их возможных конфигураций и характеристик летной годности, в дополнение к

практической подготовке на тренажерах, использованию специального оружия и боеприпасов, уходу и обращению с ранеными и погибшими.

2.9 Необходимо иметь в виду, что даже после специальной подготовки использование "авиамаршалов" создает ситуации с непредвиденными последствиями, поскольку, как показывает опыт, радикальные группы располагают большими возможностями в части планирования и осуществления такого рода террористических действий. После атак на здания ВТЦ стало ясно, что актам незаконного вмешательства со стороны радикальных элементов будут предшествовать меры тщательного стратегического и логистического планирования, включая возможность заблаговременной идентификации сотрудников служб безопасности и координированных действий по захвату их оружия, а после этого – воздушного судна и его пассажиров.

3. ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ/ФИЗИОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ

3.1 Что касается характерных особенностей работы "авиамаршалов", то представляется очевидным значительный уровень стресса, вызванного продолжительностью рабочего времени, особенно на длительных международных рейсах, в течение которого им необходимо находиться в замкнутом помещении под воздействием высоты (30 000 фут/10 000 м), в дополнение к требуемому высокому уровню постоянной готовности. Взаимодействие этих факторов в сочетании с ожидаемыми действиями в потенциально чрезвычайной ситуации может вызвать неожиданную реакцию у агентов, ставящую под угрозу безопасность полета.

3.2 В этом контексте следует также учитывать необходимость постоянной ротации агентов между рейсами, с тем чтобы избежать их идентификации часто путешествующими пассажирами или лицами, заинтересованными в совершении актов незаконного вмешательства.

3.3 Кроме того, следует учитывать информацию о трудностях, возникших в последнее время при осуществлении программы "авиамаршалов" в США в связи с вопросами определения продолжительности рабочего дня, действий на промежуточных стоянках и необходимости постоянного психологического мониторинга, не говоря уже о значительном "отсеве" среди отобранных для обучения кандидатов. Поэтому прежде чем приступить к осуществлению программы, необходимо провести соответствующие медицинские исследования применительно к деятельности "авиамаршалов", учитывая воздействия гипоксической (хотя и герметизированной) среды, в дополнение к усталости в полете, вызванной вибрацией, повышенными уровнями шума и необходимостью постоянно вести наблюдение, использованием снотворных препаратов и другими факторами, снижающими уровень их готовности к действиям.

3.4 Что касается психологического воздействия на пассажиров, то следует напомнить, что с юридической точки зрения пассажиры не могут быть лишены информации об авиатранспортном обслуживании, особенно о том, что рейс, которым они перевозятся, считается связанным с риском. Информирование пассажиров о наличии риска и присутствии на борту сотрудников служб безопасности может породить чувство уязвимости и страха, оказать психологическое воздействие и привести к истерическим проявлениям с непредсказуемыми результатами.

3.5 Что касается членов экипажа, то последствия этой меры могут быть даже более серьезными в результате повышения уровня стресса в связи с информацией о возможности совершения акта незаконного вмешательства, что, несомненно, негативно влияет на

работоспособность и, соответственно, на безопасность полета. Такая обстановка постоянного стресса может превратить обычный инцидент на борту воздушного судна в чреватую серьезным риском ситуацию.

4. ЮРИДИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СПРОСА НА ВОЗДУШНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ В РЕГИОНЕ

4.1 Что касается последствий с точки зрения спроса на воздушный транспорт, то следует подчеркнуть, что отношения между пассажиром и авиакомпанией регулируются договором перевозки, в рамках которого государство гарантирует соблюдение условий перевозки и индивидуальную безопасность каждого пассажира на основе правовой структуры стран региона и законодательства об обслуживании населения воздушным транспортом. Таким образом, пассажира необходимо информировать о том, что рейс классифицируется как связанный с риском, с тем чтобы он/она могли принять решение воспользоваться уже упомянутым договором или аннулировать его, то есть лететь или не лететь указанным рейсом.

4.2 Присутствие вооруженных сотрудников полиции – "авиамаршалов" в странах Латинской Америки, отличающихся низким уровнем угрозы и обостренной восприимчивостью населения к такого рода мерам, может иметь чрезвычайно негативные последствия для авиакомпаний, связанные со снижением спроса и ухудшением финансовых показателей.

4.3 Необходимо подчеркнуть, что аннулирование рейса предполагает пересадку пассажиров на другой рейс, то есть просто перенос фактора риска на более позднее время.

4.4 В большинстве государств выполнение этого требования будет невозможным из-за отсутствия специально подготовленного персонала, что приведет к аннулированию рейсов и негативным экономическим последствиям в отношениях между двумя соответствующими странами. С учетом принципа взаимности это может привести к возникновению антагонизма, протестов или принятию ответных мер в виде аннулирования других рейсов Договаривающегося государства, которое запросило данные меры.

4.5 В контексте правовых аспектов существует возможность конфликта полномочий между федеральным агентом на борту и командиром воздушного судна. Как показывает опыт США, одна из серьезных трудностей связана с отношениями между авиакомпанией и вышеуказанными агентами, как отмечается в отчетах о программе США, причем в 18% зарегистрированных случаев имели место споры и отсутствие взаимопонимания (доклад Конгресса США – ноябрь 2003 года).

5. ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ

5.1 Принимая во внимание общие характеристики государств – членов ЛАКГА, на рассмотрение Ассамблеи выносятся следующие предложения:

- а) использование вооруженных сотрудников на борту воздушных судов не должно быть непременным условием выполнения рейсов с определенным уровнем риска в качестве последней меры для предотвращения актов

незаконного вмешательства без предварительного подтверждения эффективности и действенности практики использования "авиамаршалов";

- b) провести в рамках ИКАО специальное исследование по вопросам эффективности и действенности использования "авиамаршалов" на рейсах большой протяженности с учетом различных характеристик этой деятельности, включая затраты на обучение, подбор персонала и выполнение таких программ;
- c) разработать механизм компенсации затрат, связанных с использованием "авиамаршалов" на международных рейсах, с учетом специфических потребностей другого государства.

– КОНЕЦ –