



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 39 повестки дня. Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в юридической области

ПРОГРЕСС В ДЕЛЕ ПОДДЕРЖКИ ПРОТОКОЛА, ИЗМЕНЯЮЩЕГО КОНВЕНЦИЮ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ И НЕКОТОРЫХ ДРУГИХ АКТАХ, СОВЕРШАЕМЫХ НА БОРТУ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ (МОНРЕАЛЬСКИЙ ПРОТОКОЛ 2014)

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА),
Международной федерацией ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА)
и Международной федерацией транспортных рабочих (МФТ))

КРАТКАЯ СПРАВКА

Свыше 4,7 миллиардов пассажиров будут безопасно путешествовать по воздуху в 2019 году. Выдающиеся показатели безопасности коммерческой авиации достигаются постоянными усилиями правительств, авиакомпаний, производителей, аэропортов и других заинтересованных сторон отрасли. Однако, незначительное меньшинство пассажиров во время полетов оказываются недисциплинированными и нарушающими порядок, оказывая несоразмерное воздействие на безопасность полетов и отрицательно влияя на других пассажиров и экипаж. Статистические данные ИАТА и отдельных полномочных органов гражданской авиации указывают на увеличение частоты и серьезности таких инцидентов. Необходимы решительные действия, чтобы гарантировать сохранение безопасности полетов.

В настоящем документе освещается важность ратификации Монреальского протокола 2014 года для решения проблемы инцидентов, связанных с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами, а также подчеркивается возможность более широкого применения гражданско-правовых и административных санкций в поддержку правоприменительных действий. ИАТА, ИФАЛПА и МФТ поддерживают ИКАО в продвижении идеи ратификации Монреальского протокола 2014 года. Вместе с отраслевыми инициативами эти два важных действия обеспечат более эффективное сдерживание, делая полеты еще более безопасными и приятными для всех.

Действия: Учитывая необходимость решения проблемы увеличения частоты и тяжести случаев недисциплинированного и нарушающего порядок поведения пассажиров, ИАТА, ИФАЛПА и МФТ предлагают Ассамблее:

- а) настоятельно призвать государства ратифицировать Монреальского протокола 2014 года в соответствии с добавлением С к резолюции А39-11 Ассамблеи ИКАО;
- б) настоятельно призвать государства обратиться к обновленным положениям руководства, представленного в *Руководстве ИКАО по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров* (Дос 10117) и рассмотреть возможность более широкого применения гражданско-правовых и административных санкций.

¹ Тексты на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках представлены ИАТА.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями "Безопасность полетов" и "Авиационная безопасность и упрощение формальностей"
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	Дос 10034, <i>Протокол, изменяющий Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов</i> , совершено в Монреале 4 апреля 2014 года Дос 8364, <i>Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов</i> , подписана в Токио 14 сентября 1963 года Дос 10117, <i>Руководство ИКАО по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров</i> Дос 10075, <i>Действующие резолюции Ассамблеи</i> (по состоянию на 6 октября 2016 года)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Недисциплинированное и нарушающее порядок поведение незначительного меньшинства пассажиров стало серьезной проблемой, с которой сталкиваются авиакомпании и их экипажи во всем мире. Такое поведение включает в себя физическое насилие в отношении других пассажиров или бортпроводников, оскорбления, отказ выполнять инструкции по безопасности, угрозы, влияющие на безопасность полета и другие действия, которые сказываются на порядке и дисциплине на борту.

1.2 ИАТА собирает данные об инцидентах с участием недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров по всему миру с 2007 года. В 2017 году на каждые 1053 рейса приходился один инцидент (2016 год: один инцидент на каждые 1424 рейса). Доля очень серьезных инцидентов 3-го уровня (угроза жизни) и инцидентов 4-го уровня (попытка проникновения в кабину пилотов) в 2017 году резко возросла, что вызывает озабоченность. Дополнительную информацию можно найти по ссылке: <https://www.iata.org/policy/consumer-pax-rights/Pages/unruly-passengers.aspx>

1.3 Вместе с данными, полученными от отдельных полномочных органов гражданской авиации, эти статистические данные вызывают растущую озабоченность по поводу широкого распространения и серьезности инцидентов, связанных с недисциплинированными и нарушающими порядок действиями пассажиров. Серьезность некоторых инцидентов с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами, а также их последствия для эксплуатации, имеющие место в полете и на земле (в аэропорту до и после рейса) вызывают тревогу.

1.4 Признавая необходимость более эффективных средств сдерживания, государства приняли Протокол, изменяющий *Конвенцию о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов*, на дипломатической конференции в Монреале 4 апреля 2014 года ("MP14"). MP14 значительно увеличивает возможности государств преследовать недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров за их действия и преступления, совершенные на борту рейсов, которые приземляются на их территории, даже в тех случаях, когда воздушное судно зарегистрировано в другом государстве.

1.5 Для вступления МР14 в силу нужна его ратификация 22 государствами. В настоящее время насчитывается 20 стран-участников (по состоянию на 24 июня 2019 года), в этом году Казахстан, Малайзия, Турция и Уругвай уже стали участниками МР14. Многие другие государства находятся в процессе ратификации, и ИАТА, ИФАЛПА и МФТ ожидают, что в 2019 году МР14 вступит в силу. Однако для обеспечения единообразия и определенности необходима широкая ратификация. ИАТА, ИФАЛПА и МФТ продолжают свои усилия в поддержку ИКАО в содействии ратификации МР14 на местном, региональном и глобальном уровнях.

2. УСТРАНЕНИЕ ЮРИСДИКЦИОННЫХ ПРОБЕЛОВ, КОТОРЫЕ ПОЗВОЛЯЮТ НЕДИСЦИПЛИНИРОВАННЫМ И НАРУШАЮЩИМ ПОРЯДОК ПАССАЖИРАМ ИЗБЕЖАТЬ СУДЕБНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ И ПОДДЕРЖКА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ ДЕЙСТВИЙ

2.1 Сегодня ключевая проблема заключается в том, что недисциплинированные и нарушающие порядок пассажиры редко сталкиваются с судебным преследованием за их плохое поведение из-за юрисдикционных проблем. Действительно, в двух третях случаев законные представители авиакомпаний – членов ИАТА ссылались на отсутствие юрисдикции как на причину того, что судебное преследование не состоялось.

2.2 *Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов*, подписанная в Токио 14 сентября 1963 года (Токийская конвенция 1963 года) закрепляет юрисдикцию в отношении преступлений, совершенных на борту воздушных судов, за государством регистрации воздушного судна. Это вызывает проблемы, когда командир воздушного судна доставляет недисциплинированного или нарушающего порядок пассажира в органы полиции при посадке в иностранном государстве, которые определяют, что они не имеют юрисдикции, если воздушное судно зарегистрировано в другом государстве. Рисунок 1 объясняет юрисдикционный пробел на примере четырех сценариев. Часто недисциплинированные пассажиры освобождаются, чтобы продолжить свое путешествие без каких-либо санкций за их плохое поведение. Эта возможность действовать безнаказанно не имеет сдерживающего эффекта.

2.3 МР14 решает эту проблему, наделяя обязательной юрисдикцией государство предполагаемой посадки. Если серьезность инцидента такова, что КВС решает направить воздушное судно в аэропорт страны, которая не является запланированным пунктом назначения, то это государство обладает компетенцией утверждать и осуществлять юрисдикцию. После широкой ратификации МР14 закроет описанные юрисдикционные пробелы и обеспечит наличие у государств инструментов, необходимых для борьбы с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами, которые приземляются на их территории, независимо от того, где зарегистрировано воздушное судно.

2.4 Даже в тех случаях, когда юрисдикция не является проблемой, часто возникает нежелание возбуждать уголовное преследование против недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров, особенно за преступления и действия, которые считаются менее серьезными. Может считаться, что это не в общественных интересах по причине отсутствия времени у суда, проблем с доказательствами или связанных с этим расходов. В результате недисциплинированные и нарушающие порядок пассажиры могут избежать судебного преследования.

2.5 Такое отсутствие реакции со стороны властей на инцидент ухудшает сдерживание. Эта проблема может быть решена, если сотрудники полиции или службы авиационной безопасности будут иметь право выдавать уведомления об административных правонарушениях

"на месте", например в рамках специально установленного гражданского режима наказания. Элемент сдерживания вновь возникает, если лицо получает штраф за непропорциональные действия (конкретное сдерживание), и эти штрафы могут быть широко популяризованы (общее сдерживание) правительствами, аэропортами и авиакомпаниями. Государства, среди которых Австралия, Новая Зеландия, Сингапур и Финляндия имеют гражданско-правовую систему наказаний.

2.6 ИАТА и ИФАЛПА работали в рамках Рабочей группы ИКАО по подготовке инструктивного материала и примеров в отношении этих систем для международного сообщества. *Руководство ИКАО по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров* (Doc 10117) (которое вносит изменения в циркуляр 288 ИКАО "*Инструктивный материал по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров*"), касающееся этих аспектов, было опубликовано ИКАО. Такие системы наказаний, как известно, значительно экономят время органов полиции и судов. Когда выдается уведомление о правонарушении, лицо, получившее его, может либо заплатить штраф, либо оспорить его, если пожелает. Выплата штрафа, как правило, будет решающим фактором, и судимости не последует. Тогда как такая система не подходит для всех случаев, ИАТА, ИФАЛПА и МФТ рекомендуют рассматривать её в качестве одного из инструментов для полиции при реагировании на недисциплинированное и нарушающее порядок поведение при посадке. В случае более серьезных инцидентов может быть возбуждено уголовное преследование.

2.7 Наконец, ИАТА, ИФАЛПА и МФТ признают, что отрасль сама должна делать больше для того, чтобы попытаться предотвратить инциденты, насколько это возможно. Помимо предоставления авиакомпаниям и их персоналу всеобъемлющих инструктивных материалов, охватывающих такие вопросы, как де-эскалация конфликта, ответственное предоставление алкоголя и меры для сдерживания, ИАТА и ИФАЛПА принимают участие в нескольких публичных кампаниях, направленных на повышение осведомленности пассажиров о видах запрещенных действий на борту и последствиях безответственного и преступного поведения. В их числе кампания #Notonmyflight, запущенная совместно с Европейским агентством по авиационной безопасности (EASA) в апреле 2019 года. Кампания нацелена на три наиболее распространенных вида поведения, имеющих отношение к инцидентам с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами, а именно: агрессивное поведение, опьянение и курение. Больше информации об этом можно найти по ссылке: <https://www.easa.europa.eu/notonmyflight>.

3. ВЫВОДЫ

3.1 При разработке МР14 государства признали, что инциденты с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами представляют собой значительную угрозу безопасности полетов и авиационной безопасности. МР14 дает государствам возможность справляться с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами, которых доставляют полномочным органам при посадке в аэропортах на их территории. Кроме того, гражданско-правовые и административные наказания делают спектр правоприменительных мер более широким. Вместе эти меры будут иметь мощный сдерживающий эффект.

3.2 Для обеспечения более эффективного сдерживания, МР14 должен быть широко ратифицирован государствами. Более того, государствам следует оценить потенциал более широкого применения гражданско-правовых и административных наказаний в случае инцидентов с недисциплинированными и нарушающими порядок пассажирами.

Рисунок 1. Сценарии, иллюстрирующие юрисдикционные пробелы в Токийской конвенции 1963 года



— КОНЕЦ —