

УДК 347.822.4:656.7.025

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОБЛЕМЫ «НЕДИСЦИПЛИНИРОВАННОГО» ПАССАЖИРА

В.А. СВИРКИН, Т.Л. СОЛОВЬЕВА

В статье рассматриваются некоторые аспекты проблемы, связанной с противоправными действиями недисциплинированных пассажиров на борту гражданского воздушного судна. В статье представлен анализ действующей международной и национальной нормативной правовой базы, регулирующей эти вопросы. В качестве основных источников выбраны Чикагская и Токийская конвенции. Анализируя нормативную правовую базу и правоприменительную практику, авторы выделили три основных направления совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: недисциплинированный пассажир, юрисдикционный пробел, сфера применения, юридическая классификация противоправных действий, иммунитет командира воздушного судна, гражданское воздушное судно.

Проблема пресечения противоправных действий недисциплинированных пассажиров возникла не сегодня. Опрос, проведенный Международной ассоциацией воздушного транспорта ИАТА только в 65 компаниях, показал, что происходит устойчивый рост случаев неадекватного поведения пассажиров на борту гражданских воздушных судов (ГВС). Не являются исключением и авиаперевозки в Российской Федерации.

Согласно Приложению 17 к Чикагской конвенции под «недисциплинированными» или «нарушающими порядок» пассажирами понимаются пассажиры, не соблюдающие правила поведения на борту воздушных судов или не выполняющие указания членов экипажа и тем самым нарушающие порядок и дисциплину на борту воздушных судов.

Данные действия связаны с нападениями на членов экипажа и пассажиров, драками между пассажирами, находящимися в состоянии интоксикации, отказом прекратить курение или потребление спиртных напитков, несанкционированным использованием электронных устройств, разрушением бортового оборудования и прочими нарушающими общественный порядок поступками.

Последствия таких действий могут создавать угрозу безопасности выполнения полета, жизни лиц, находящихся на борту воздушного судна (ВС), быть причиной нарушения плана полета, необоснованных затрат на внеплановую посадку и т.д.

Беспрецедентный рост такого рода инцидентов в последнее время вполне объяснимо вызывает тревогу у мирового авиационного сообщества.

В 1963 г. делегации из 61 государства приняли участие в Дипломатической конференции, состоявшейся в Токио. В результате работы этой конференции была принята Токийская конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, которая вступила в силу 4 декабря 1965 г.

Первоначальной целью Конвенции была правовая регламентация действий в случае угона ВС. В последующем практика применения Токийской конвенции показала возможность применения отдельных ее положений не только в отношении преступлений на борту воздушного судна, но и в отношении иных правонарушений, которые по национальному законодательству отдельных государств относятся к более низкому уровню.

Таким образом, учитывая, что национальные законы отдельных государств предусматривают различные сценарии применения норм юрисдикции в отношении недисциплинированных пассажиров, стремление авторов Токийской конвенции добиться определенного единообразия в этой сфере следует признать понятным и своевременным.

Однако, как показала в дальнейшем правоприменительная практика, вне правового регулирования остался ряд положений, имеющих принципиальное значение. Именно поэтому 3 июня 1986 г. на 6-м заседании 148 сессии Совет ИКАО решил включить в общую программу работы Юридического комитета вопрос: «Акты или правонарушения, вызывающие обеспокоенность международного авиационного сообщества, но не подпадающие под действие существующих»

документов воздушного права».

О необходимости устранения пробелов в международном воздушном праве в связи с ростом количества инцидентов, связанных с недисциплинированными пассажирами, неоднократно высказывалась также Международная ассоциация воздушного транспорта.

Юридический комитет поддержал эту инициативу, и в сентябре 2009 г. в ходе 34 сессии Юридического комитета было принято решение учредить рабочую группу по этой проблеме.

Принимая во внимание, что основным источником международного права по этой тематике является Токийская конвенция 1963 г., все дальнейшие усилия международного сообщества были направлены на приведение в соответствие требований Конвенции с действующей практикой, на гармонизацию процедур правоприменения, четкого определения полномочий командира воздушного судна (КВС) в части пресечения противоправных действий и т.д.

Организационно это было подкреплено путем создания Специального подкомитета Юридического комитета для рассмотрения Токийской конвенции с особым акцентом на недисциплинированных пассажиров.

При обсуждении правоприменительной практики Токийской конвенции была отмечена необходимость пересмотра или коррекции вопросов юрисдикции.

Практически на всех форумах ИКАО этот юрисдикционный пробел постоянно обсуждается, и даются соответствующие рекомендации.

Суть вопроса состоит в том, что отсутствие должной юрисдикции (Конвенция наделяет юрисдикцией государство регистрации ГВС) позволяет многим пассажирам (лицам), нарушающим правила (правила поведения на борту ВС), избежать ответственности даже в тех случаях, когда нарушается план полета, осуществляется посадка на незапланированный аэродром и т.д.

В разработанном ИКАО инструктивном материале по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров на конкретном примере довольно иллюстративно отображен этот юридический пробел, связанный с Токийской конвенцией.

Рейс 1974 таиландской авиакомпании вылетел из международного аэропорта Таиланд и направлялся в японский аэропорт Осака. Во время полета пассажир из Монголии дважды закурил сигарету в туалете салона бизнес класса. Когда бортпроводник рейса таиландских авиалиний потребовал прекратить курение на борту, он был подвергнут оскорблениям и физическим нападениям. В результате инцидента бортпроводник получил тяжкие телесные повреждения. По прибытии воздушного судна в аэропорт назначения Осака капитан рейса потребовал от полиции задержания недисциплинированного пассажира. После оценки фактических обстоятельств дела полиция пришла к выводу, что она не имеет права привлекать к ответственности за преступления, которые были совершены: а) на борту воздушного судна, зарегистрированного в другом государстве помимо Японии (Таиланд); б) за пределами территории Японии (т.е. где-то над открытым морем); в) правонарушителем, который не является гражданином Японии. Учитывая, что правовая система Японии не распространяет юрисдикцию Японии на рассмотрение таких актов, полиция аэропорта освободила монгольского пассажира без проведения судебного разбирательства или наложения штрафа. Монгольский пассажир остался на свободе в условиях абсолютной безнаказанности, несмотря на то, что он поставил под серьезную угрозу безопасность конкретного рейса.

Другой пример, связанный со сложностью применения санкций за правонарушения пассажира на борту гражданского воздушного судна, вызвавший наибольший резонанс за последние годы, связан с неправомерным поведением гражданина России Кабалова. Находясь на борту гражданского воздушного судна (ГВС) рейса Москва-Хургада, он организовал драку с бортпроводниками и пассажирами, которые требовали прекратить противоправные действия. Гр. Кабалов нанес телесные повреждения одному из бортпроводников и выразил намерения войти в пилотскую кабину и вмешаться в управление воздушным судном.

После приземления гр. Кабалов был передан египетским властям, и по окончании соблюдения необходимых формальностей был отпущен египетской полицией по аналогичным причинам. И только после того, как он был экстрадирован в Россию, появилась возможность приме-

нить к нему соответствующие санкции.

Что же нужно сделать, чтобы наказание было неотвратимым?

Учитывая, что государство регистрации не всегда совпадает с государством эксплуатантом, а также различные подходы к понятию «юридической ответственности» в различных государствах, необходимо внести соответствующие изменения в Токийскую конвенцию путем предоставления юрисдикции тому государству, где гражданское воздушное судно было вынуждено сесть для высадки недисциплинированного пассажира.

Такой подход был поддержан участниками международной конференции «Безопасность пассажиров и экипажа на борту воздушных судов», которая прошла 10 декабря 2013 г. в Москве.

Сама идея предоставления юрисдикции государству посадки не нова. Среди действующих международных конвенций, которые регулируют отношения в этой сфере, можно отнести Конвенцию о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль 23 октября 1971 г.).

Одна из последних оценок такого подхода содержится в материалах Международной конференции по воздушному праву (Монреаль, 26 марта – 4 апреля 2014 г. (Doc 10034).

Отмечается, что «... включение и осуществление юрисдикций государства эксплуатанта и государства посадки помогут сдержать тенденцию увеличения числа случаев недисциплинированного поведения на борту воздушного судна... Создание данных юрисдикций весьма желательно... Осталось решить вопрос о том, будут ли такие юрисдикции обязательными или факультативными».

Кроме проблем юрисдикции государств ИКАО и ИАТА обозначают (фиксируют) как минимум две проблемы, которые необходимо разрешить в ближайшее время. Это вопрос, связанный с отсутствием четкой классификации противоправных актов, и вопрос сферы применения Токийской конвенции.

Пересекая государственную границу, воздушное судно попадает под действие законов и подзаконных актов различных юрисдикций. Те или иные действия или бездействия, считающиеся правонарушениями в одной стране, не рассматриваются как таковые в другой.

Основной акт Токийской конвенции 1963 г. предусматривает ее применение в отношении:

- 1) уголовных преступлений;
- 2) актов, которые «независимо от того, являются ли они преступлениями или нет, могут угрожать или угрожают безопасности воздушного судна либо находящихся на его борту лиц или имущества, либо актов, которые создают угрозу поддержания должного порядка и дисциплины на борту».

Практика применения Токийской конвенции показала, что необходимо сформулировать хотя бы в общем виде единообразный перечень правонарушений, совершение которых может преследоваться по закону.

Исследовательская группа Юридического комитета сочла целесообразным разработать (по каким-либо критериям) перечень правонарушений, который в конечном итоге будет рассматриваться в качестве ориентиров (рекомендаций) при разработке национальных законодательств стран – членов ИКАО, которые обеспечат возможность судебного преследования нарушителей и применения к ним соответствующих санкций.

На наш взгляд, разработанный ИКАО проект типового законодательного акта, касающегося некоторых правонарушений, представляет интерес с точки зрения разделения правонарушений на определенные категории по степени опасного воздействия на благополучный исход полета и возможного последующего включения в национальное законодательство разных стран.

Так в первую категорию правонарушений входят правонарушения, связанные с физическим или моральным воздействием на членов экипажа. Члены экипажа – наиболее уязвимые объекты воздействия, т.к. именно они несут ответственность не только за поддержание должного порядка на борту воздушного судна, но и за безопасность выполняемого полета.

Именно поэтому к таким правонарушениям относятся:

1. «Нападения, запугивания или угроза, физическая или словесная, в отношении члена экипажа, если в результате этих действий создаются препятствия для выполнения членом экипажа своих обязанностей или уменьшается способность члена экипажа выполнять эти обязанности».

2. «Отказ от выполнения законного указания командира воздушного судна или члена экипажа, сделанного от имени командира воздушного судна, с целью обеспечения безопасности воздушного судна или находящихся на борту любых лиц или собственности или с целью поддержания на борту порядка и дисциплины».

Следующую группу правонарушений составляют нападения и другие акты, которые также создают угрозу безопасности (Циркуляр 288-LE/1 ИКАО. Инструктивный материал по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров полета), но не направлены конкретно против членов экипажа.

Сюда можно отнести:

- действия, связанные с применением физического насилия против какого-либо лица, находящегося на борту;

- нападения, запугивания и угрозы в отношении других лиц, умышленное причинение повреждений или уничтожение имущества;

- употребление спиртных напитков или наркотических средств и т.д.

К числу прочих правонарушений, совершаемых на борту гражданского воздушного судна, Циркуляр 288-LE/1 ИКАО, в частности, относит:

- курение в туалете или других местах, которое может создавать угрозу безопасности воздушного судна;

- повреждение устройства обнаружения дыма или других устройств обеспечения безопасности, установленных на борту воздушного судна;

- использование портативного электронного устройства, если такое использование запрещено и др.

Конечно, предлагаемое ИКАО разграничение правонарушений носит весьма условный характер, но следует признать, что правомерность разделения по степени влияния правонарушений на безопасный исход полета заслуживает внимания.

Безусловно, этот подход в дальнейшем может быть использован при формировании национального законодательства различными странами, в том числе Российской Федерацией.

Кроме проблем юридической классификации противоправных актов, достаточно серьезным вопросом остается вопрос применения действующего законодательства на конкретных этапах летной эксплуатации гражданского воздушного судна.

Практика показывает, что противоправные действия недисциплинированного пассажира могут возникнуть на трапе, в салоне гражданского воздушного судна до закрытия дверей, в салоне после закрытия дверей, на рулении, на любом этапе полета, на стоянке до закрытия дверей и т.д.

Возникает вопрос: на каком этапе командир воздушного судна имеет право осуществлять свои полномочия по пресечению противоправных действий.

В целом ряде конвенций, начиная с Токийской, по-разному определяются эти временные рамки, и по-разному определяется понятие «полет».

На наш взгляд, наиболее рациональное определение понятия «полет» сформулировано в Конвенции о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (Пекинская конвенция). Воздушное судно считается находящимся в полете «в любое время с момента закрытия всех его внешних дверей после погрузки до момента открытия любой из таких дверей для выгрузки; в случае вынужденной посадки считается, что полет происходит до тех пор, пока компетентные власти не примут на себя ответственности за воздушное судно и за лиц и имущество, находящихся на борту».

При обсуждении вопросов, связанных с недисциплинированными пассажирами на Международной конференции по воздушному праву (Монреаль 26 марта 2014 г.), возникли предложения о необходимости изменения формулировок ст. 6 и 10 Токийской конвенции в отношении

иммунитета командира воздушного судна. Предложения такого рода возникали и ранее.

До принятия Токийской конвенции отсутствовали международные нормы, которые бы определяли полноту и обязанности командира воздушного судна по применению необходимых мер в процессе пресечения противоправных действий на борту гражданского воздушного судна.

Токийская конвенция (ст. 6) в действующей редакции наделяет командира воздушного судна правом применять «разумные меры, которые необходимы для восстановления порядка на борту воздушного судна, когда он имеет разумные основания полагать, что какое-то лицо совершило или намеревается совершить уголовное преступление или акт, который может угрожать безопасности».

Подобная трактовка действий экипажа носит весьма расплывчатый характер и требует серьезного обсуждения.

В настоящий момент, определяя, было ли или будут ли совершены противоправные действия, КВС обязан сопоставлять эти действия с соответствующими законами государства регистрации, иначе, как мы уже отмечали выше, после посадки недисциплинированный пассажир может избежать ответственности.

Предположение о том, что командир воздушного судна должен полагаться на здравый смысл, несостоятельно. Иногда любой пассажир также может, опираясь на свое понимание ситуации, принять необходимые, в его понимании, меры.

И здесь очень важен принцип единоначалия, подтвержденный большинством членов Конвенции, согласно которому кроме перечисленных выше прав командир имеет право:

- а) просить помощи со стороны других пассажиров;
- б) высаживать любое лицо в любом государстве независимо от того, является оно или нет стороной Токийской конвенции;
- с) передавать властям государства-участника любое лицо, совершающее или собирающееся совершить преступление согласно национальным законам государства-регистрации.

Еще один аспект, связанный с ограничительными мерами к лицу на борту воздушного судна, которые были приняты командиром и членом экипажа, вызывающий споры в процессе правоприменительной практики Токийской конвенции.

Достаточно большое количество государств-участников Конвенции высказываются о внесении изменений в ст. 10 Токийской конвенции. Эта статья фактически освобождает командира воздушного судна и других лиц, применивших защитные действия, от какой-либо ответственности в случае причинения вреда недисциплинированному пассажиру, в отношении которого были применены превентивные меры. Это обстоятельство включает в себя возможность освобождения от уголовной, административной, материальной и гражданско-правовой ответственности.

Ст. 10 определяет, что «за действия, предпринятые в соответствии с настоящей Конвенцией, командир воздушного судна, любой другой член экипажа, любой пассажир, владелец или эксплуатант не несут ответственности ни при каком судебном разбирательстве по поводу обращения с лицом, в отношении которого были предприняты такие действия».

Такой карт-бланш, выдаваемый командиру воздушного судна, может привести на практике к применению слишком жесткого подхода к недисциплинированному пассажиру.

Тем не менее Международная организация гражданской авиации на всех конференциях по воздушному праву, признавая необходимость усиления правовой защищенности экипажа при взаимодействии с недисциплинированным пассажиром, не считает необходимым изменять формулировку ст. 6 и 10 Токийской конвенции в отношении иммунитета командира воздушного судна.

Рассмотренные в статье проблемы, связанные с угрозой безопасности полетов по причине действий недисциплинированного пассажира, лишь незначительная часть вопросов, требующих немедленного решения.

Именно поэтому международные организации гражданской авиации, прежде всего ИКАО и ИАТА, уделяют значительное внимание приведению в соответствие всех международных актов с правоприменительной практикой и требованиями времени.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Doc 7300/8.** Конвенция о международной гражданской авиации. 8-е изд. Монреаль: ИКАО, 2000. 51 с.
2. *Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушного судна.* Токио, 1963.
3. *Конвенция о борьбе с незаконными актами в отношении международной гражданской авиации (Пекинская конвенция).* Пекин, 2010.
4. *Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации.* Монреаль: ИКАО, 1971.
5. **DCTC Doc № 3 9/7/1.** Материалы Международной конференции по воздушному праву (Монреаль 26 марта – 4 апреля 2014 г.). Монреаль, 2014.
6. Циркуляр 288-LE/1 ICAO. *Инструктивный материал по правовым аспектам проблемы недисциплинированных и нарушающих порядок пассажиров,* июнь 2002.
7. **Меркулов А.И.** Недисциплинированные пассажиры / *Безопасность пассажиров и экипажа на борту воздушных судов: международная конференция.* М., 2013. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aex.ru/docs/4/2013/12/12/1948/>.

ON IMPROVING THE PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF «UNDISCIPLINED» PASSENGER

Svirkin V.A., Solovieva T.L.

The article discusses some aspects of the problem of the illegal actions of undisciplined passengers on board of the civil aircraft. The paper presents the analysis of the existing international and national legal framework, regulating these issues. As the main sources Chicago and Tokyo conventions are selected. Analyzing the regulatory framework and enforcement practice, the authors have identified three main areas for improvement of the current legislation.

Keywords: undisciplined passengers, jurisdictional gap, scope, legal classification of unlawful acts, immunity of the captain of the aircraft, civil aircraft.

REFERENCES

1. **Doc 7300/8.** *Konventsija o mezhdunarodnoi grazhdanskoj aviatsii.* 8-e izd. Monreal': ICAO. 2000. 51 p.
2. *Konvencija o prestuplenijah i nekotoryh drugih aktah, sovershaemyh na bortu vozdushnogo sudna.* Tokyo. 1963.
3. *Konvencija o bor'be s nezakonnymi aktami v otnoshenii mezhdunarodnoj grazhdanskoj aviatsii (Pekinskaja konvencija).* Peking. 2010.
4. *Konvencija o bor'be s nezakonnymi aktami, napravlennymi protiv bezopasnosti grazhdanskoj aviatsii.* Montreal: ICAO. 1971.
5. **DCTC Doc № 3 9/7/1.** *Materialy Mezhdunarodnoi konferentsii po vozdushnomu pravu (Monreal' 26 marta – 4 aprelya 2014 g.).* Montreal. 2014.
6. Циркуляр 288-LE/1 ICAO. *Instruktivnyj material po pravovym aspektam problemy nedisciplinirovannyh i narushajushhij porjadok passazhirah.* June. 2002.
7. **Merkulov A.I.** *Nedistsiplinirovannye passazhiry. Bezopasnost' passazhirov i ekipazha na bortu vozdushnykh sudov: mezhdunarodnaya konferentsiya.* URL: <http://www.aex.ru/docs/4/2013/12/12/1948/>. (In Russian).

Сведения об авторах

Сvirкин Вячеслав Анатольевич, 1940 г.р., окончил Кубанский государственный университет (1973), Ордена Ленина академию гражданской авиации (1978), кандидат технических наук, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 55 научных работ, область научных интересов – воздушное право, проблемы безопасности на воздушном транспорте.

Соловьева Татьяна Леонидовна, окончила МАИ (1983), Международный университет в Москве (2004), кандидат технических наук, доцент кафедры государственного регулирования и права МГТУ ГА, автор более 30 научных работ, область научных интересов – информационное и транспортное право.