



**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ**

**АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ**

**ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**Пункт 31 повестки дня: Безопасность полетов . Возникающие вопросы**

**ЗАТРУДНЕНИЯ, ВОЗНИКАЮЩИЕ В ПРОЦЕССЕ МАСШТАБНЫХ РАССЛЕДОВАНИЙ  
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ: ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЫ**

(Представлено Литвой от имени Европейского союза и его государств-членов<sup>1</sup>, а также других государств-членов Европейской конференции гражданской авиации<sup>2</sup>, и ЕВРОКОНТРОЛем)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

Качество масштабных расследований авиационных происшествий и серьезных инцидентов с крупными воздушными судами, иногда страдает вследствие затруднений, возникающих из-за неправильного применения положений Приложения 13 *"Расследование авиационных происшествий и инцидентов"*. В результате этого уроки, которые могли бы послужить руководством в области безопасности полетов, не извлекаются. В настоящем документе рассматриваются некоторые из таких ситуаций и предлагаются пути повышения качества расследований и увеличения извлекаемой из них пользы в сфере безопасности полетов.

**Действия:** Ассамблее предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

а) В тех случаях, когда государство места события принимает решение не проводить расследование потенциально серьезного инцидента, оно должно рассмотреть возможность передать полномочия для проведения такого расследования, в полном объеме или частично, другому государству, непосредственно заинтересованному в таком расследовании, например государству эксплуатанта или государству-изготовителю, что разрешается согласно Приложению 13.

б) Государства должны обеспечить функциональную независимость своего полномочного органа, занимающегося расследованием, от любой структуры, чьи интересы либо могут вступать в конфликт с его собственными, либо отрицательно влиять на объективность выполнения проводящим расследование органом своих обязанностей.

с) Государства должны выработать договоренности о взаимодействии между своими полномочными органами, занимающимися проведением расследования, на двусторонней основе или на базе региональной сети, в том числе – предусматривающие поддержку усилий по распространению отчетов о результатах расследования (см. ниже).

<sup>1</sup> Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Хорватия, Чешская Республика, Швеция и Эстония.

<sup>2</sup> Азербайджан, Албания, Армения, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Грузия, Исландия, Республика Молдова, Монако, Норвегия, Сан-Марино, Сербия, Турция, Украина, Черногория и Швейцария.

<p>d) Государства должны обеспечить более широкое распространение отчетов о результатах расследований в области безопасности полетов, включая их публикацию в электронном виде и бесплатный перевод на английский язык.</p> <p>e) ИКАО должна помочь обеспечить неограниченный доступ ко всем доказательным материалам для полномочных органов, занимающихся расследованием, путем перевода рекомендации 5.4.3 Приложения 13 в статус стандарта и подготовки инструктивного материала по выработке протоколов соглашений между национальными органами, занимающимися расследованиями в области безопасности полетов, и судебными органами.</p>	
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью А "Безопасность полетов: повышение безопасности полетов гражданской авиации на глобальном уровне"
<i>Финансовые последствия</i>	Никаких
<i>Справочный материал</i>	Приложение 19, <i>Управление безопасностью полетов</i> (раздел 3.2) Дос 9734, <i>Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов</i> , часть В Дос 9958, <i>Действующие резолюции Ассамблеи</i> (по состоянию на 8 октября 2010 года) (резолюции А37-5, А37-8 и А37-21) Дос 9935, <i>Доклад Конференции высокого уровня по безопасности полетов 2010 года</i> (рекомендация 3/3а)

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В ходе проведения масштабных расследований авиационных происшествий или серьезных инцидентов с крупными воздушными судами как в Европе, так и за ее пределами, органы, проводящие расследование, регулярно сталкиваются с затруднениями, вызванными неправильным применением положений Приложения 13. Это оказывает негативное влияние на качество расследований и лишает авиационное сообщество возможности извлечь из расследований уроки в сфере обеспечения безопасности полетов.

1.2 В настоящем документе рассматриваются такие затруднения и содержатся предложения о принятии мер, направленных на повышение качества расследований и увеличения той пользы, которую они могут принести в сфере обеспечения безопасности полетов. Вопросы защиты информации, связанной с безопасностью полетов, несмотря на всю их важность, в этом документе не рассматриваются, т. к. обсуждаются в гораздо более подходящем контексте в рамках доклада о работе Целевой группы по защите информации о безопасности полетов.

## 2. КЛЮЧЕВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРИЛОЖЕНИЯ 13

2.1 В Приложении 13 определен ряд принципов, разработанных с целью гарантировать эффективность и качество расследований в области безопасности полетов путем соблюдения таких основополагающих положений, как своевременность проведения расследования, наделение соответствующими полномочиями органов, проводящих расследование, участие других заинтересованных сторон и публикация результатов расследования. В Приложении особо подчеркивается, что расследования проводятся с единственной целью: дать возможность извлечь соответствующие уроки в сфере обеспечения безопасности полетов.

2.2 Эти принципы четко указывают на то, что несмотря на безусловную необходимость уважать суверенитет каждого Договаривающегося государства ИКАО, как само авиационное происшествие, так и те уроки, которые могут быть извлечены из его расследования, принадлежат всему международному авиационному сообществу. Расследование не является, так сказать, "собственностью" государства места события: распространение результатов расследования и информации об извлеченных из него уроках вносят огромный вклад в предотвращение повторения такого происшествия в рамках подхода под названием "тотальная система безопасности полетов".

### **3. ВОЗНИКАЮЩИЕ ЗАТРУДНЕНИЯ**

#### **3.1 Передача права на проведение расследования**

3.1.1 Согласно Приложению 13, государство места события обязано проводить расследование любых авиационных происшествий и серьезных инцидентов с воздушными судами массой более 2250 кг. Может, однако, случиться так, что государство места события, ввиду ограниченных ресурсов или просто имея другие приоритеты для организации расследований, классифицирует такое событие как инцидент, не заслуживающий расследования, в то время как государство эксплуатанта, государство разработчика или государство-изготовитель могут считать, что проведение расследования необходимо. И хотя в положениях Приложения 13 содержится весьма подробное указание на возможность в таких обстоятельствах делегировать право на проведение расследования, к использованию такой возможности прибегают далеко не всегда, даже в случае отсутствия каких-либо объективных причин для таких действий.

#### **3.2 Независимость и компетентность**

3.2.1 Лица, проводящие расследование, должны быть независимы в своих действиях и не могут получать указания ни от какого внешнего органа. Несмотря на то, что в настоящее время проводящий расследования организация зачастую имеет более или менее непосредственную связь с полномочным органом гражданской авиации, специалистам по расследованию чаще всего удается избежать конфликта интересов.

3.2.2 Однако эффективность действий проводящего расследование органа безусловно не может быть гарантирована лишь его независимостью. Его должностные лица должны также обладать профессиональной компетентностью и быть в состоянии правильно сопоставить данные расследования с данными, получаемыми в результате консультаций со специалистами. В этом заключается потенциальная сложность для многих полномочных органов, вынужденных проводить масштабные расследования в условиях острой нехватки ресурсов – либо экспертов, либо финансовых средств, а зачастую и тех, и других.

3.3.3 Авиационное происшествие всегда вызывает вопросы в отношении способности эксплуатанта обеспечить безопасное выполнение полетов и может вызвать точно такие же вопросы в отношении способности административных полномочных органов обеспечить должный уровень безопасности в индустрии воздушных перевозок в целом. Независимость органа, проводящего расследование, является ключевым фактором для предотвращения риска каких-либо искажений в анализе авиационного происшествия.

### 3.3 Консультации и публикация окончательных отчетов

3.3.1 Несмотря на то, что для публикации окончательных отчетов все шире применяются современные средства коммуникации, многие полномочные органы, занимающиеся расследованием, имеют возможность осуществлять такую публикацию только в бумажном виде. Это, естественно, ведет к резкому уменьшению читательской аудитории окончательных отчетов, причем эта аудитория может еще больше сократиться ввиду того, что такие отчеты могут печататься (и часто печатаются) исключительно на национальном языке.

### 3.4 Соотношение судебных расследований и расследований в сфере безопасности полетов

3.4.1 Соотношение судебных расследований и расследований в сфере безопасности полетов сопряжено с целым рядом сложных проблем в немалой степени и потому, что в первых отражаются различия в законодательствах разных стран. Приложение 13, а с недавнего времени и законодательство ЕС содержит принцип, согласно которому осуществление судебного расследования не должно препятствовать проведению расследования в сфере безопасности полетов. Однако предложение прибегнуть к арбитражу в тех случаях, когда необходимо разрешить конфликт между двумя формами расследования, не всегда практически выполнимо.

3.4.2 Сложности могут возникнуть, например, при решении таких вопросов, как доступ на место происшествия, исследование обломков или доступ к записям бортовых и/или речевых самописцев. Ведущие судебное расследование органы иногда долгое время держат бортовые самописцы под замком или запрещают изучение их записей за пределами страны даже тогда, когда собственных возможностей осуществить такое исследование в стране нет. А невозможность скорейшим образом расшифровать записи самописцев может представлять серьезную угрозу безопасности полетов, если есть подозрение о наличии конструктивного или системного дефекта.

3.4.3 Судебными органами может быть заблокировано и решение провести порой необходимое исследование методом разрушения, если между ними и органами, расследующими происшествие с точки зрения безопасности полетов, заранее не было достигнуто соответствующее соглашение. Наконец, процесс расследования с точки зрения безопасности полетов может быть поставлен под контроль судебных органов, что ограничивает возможности членов группы по расследованию оказанием лишь технической экспертной помощи.

## 4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ

### 4.1 Обеспечивать должное расследование всех авиационных происшествий и серьезных инцидентов

4.1.1 Полномочные органы, не имеющие возможности провести масштабное расследование авиационного происшествия, должны получать помощь со стороны другого полномочного органа (или органов), располагающего соответствующими ресурсами. Можно предусмотреть ряд сценариев для подобной ситуации:

- Право на расследование делегируется государством места события. В Приложении 13 предусматривается возможность передачи права на проведение расследования, но используется данное положение в недостаточной степени, особенно применительно к потенциально серьезным инцидентам.

*Если государство места события решает не проводить расследование потенциально серьезного инцидента, им должна быть рассмотрена возможность передачи такого расследования, частично или в полном объеме, другому государству, напрямую заинтересованному в этом расследовании, например, государству эксплуатанта или государству-изготовителю, как это разрешается Приложением 13.*

- Помощь со стороны других полномочных органов на двусторонней или на региональной основе. Если указанная передача представляется нецелесообразной, особенно в случае серьезного авиационного происшествия, полномочный орган, не располагающий возможностями по проведению полномасштабного расследования должен запросить помощь другого полномочного органа. При отсутствии предварительных договоренностей это скорее всего государство разработчика или государство-изготовитель.

4.1.2 Некоторые государства заключили двусторонние соглашения с полномочными органами других стран об оказании помощи в проведении расследований по запросу и в различных масштабах. Такая помощь обычно ограничивается расшифровкой записей бортовых самописцев, но может включать и методологическую помощь, техническую экспертизу или участие специалистов по расследованиям. Как правило, такая помощь оказывается бесплатно, хотя в некоторых соглашениях предусматривается денежная компенсация.

4.1.3 Альтернативный подход предусматривает оказание совместной помощи на региональной основе, когда страны региона могут обращаться к ресурсам друг друга для проведения таких расследований, которые без этого были бы за пределами их возможностей.<sup>3</sup> Такой подход также помогает государствам точнее определить размеры создаваемых ими органов для проведения расследований. Другой альтернативой является организация регионального органа по проведению расследований, хотя примеров этому существует немного.

*Для действий в ситуациях, когда собственных возможностей по проведению расследований не хватает, а также для того, чтобы избежать необходимости содержания слишком большого органа по проведению расследований, следует поощрять заключение государствами договоренностей о взаимопомощи и взаимодействии. Для этого могут быть рассмотрены различные формы сотрудничества: двусторонние соглашения с одним или несколькими органами по расследованиям; создание региональной сети взаимопомощи или учреждение регионального органа по проведению расследований.*

## 4.2 Укреплять независимость органов по проведению расследований

4.2.1 Приложение 13 требует, чтобы полномочный орган, занимающийся расследованиями, был независимым в проведении расследований, но не требует, чтобы сам этот орган был независим от других структур, например, от национального полномочного органа гражданской авиации. Желательно еще немного продвинуться в этом направлении, как это сейчас делается в законодательстве ЕС, и выдвинуть требование о соблюдении "функциональной независимости", что позволяет избегать конфликта интересов и возможного вмешательства извне при определении причин(ы) произошедшего события.

---

<sup>3</sup> Примеры из опыта европейских стран приводятся по данным группы "АСС" Европейской конференции гражданской авиации и Европейской сети органов по проведению расследований в области безопасности полетов гражданской авиации ЕС.

*Орган по проведению расследований должен быть функционально независим от любой другой стороны или лица, чьи интересы могут вступить в конфликт с задачей, поставленной перед таким органом, или повлиять на его объективность.*

#### **4.3 Обеспечивать лучший доступ к отчетам**

4.3.1 Регулярное распространение знаний о безопасности полетов среди членов авиационного сообщества вносит вклад в борьбу с потерей коллективной памяти. Когда изучению безопасности полетов уделяется мало внимания, о нем забывают или не придают прежнего значения, то возможно повторение "старых" авиационных происшествий. Таким образом, орган по расследованиям в области безопасности полетов играет важную роль в диалоге на тему безопасности полетов как на национальном уровне, так и в контексте "тотальной системы безопасности".

*Все отчеты, публикуемые органами по проведению расследований, должны быть доступны для скачивания с веб-сайта Интернета, а те, что представляют международный интерес, должны предпочтительно сопровождаться бесплатным переводом на английский язык с оставлением версии на национальном языке как справочного материала. В каждом отдельном случае это может быть реализовано с помощью других государств.*

#### **4.4 Обеспечивать надлежащий баланс между предотвращением будущих авиационных происшествий и должным отправлением правосудия**

4.4.1 Положение Приложения 13 об обеспечении своевременного доступа лиц, занимающихся расследованием, ко всем доказательным материалам без каких-либо препятствий по причине осуществления судебных расследований или процедур в настоящее время имеет статус рекомендации.

*Для обеспечения его лучшей практической применимости, статус этого положения должен быть повышен до статуса стандарта, а также необходимо разработать руководство по подготовке протоколов или соглашений между органами, занимающимися расследованиями авиационных происшествий и судебными органами.*

### **5. РЕКОМЕНДАЦИИ**

5.1 Участникам Ассамблеи предлагается рассмотреть рекомендации, содержащиеся в разделе "Краткая справка" настоящего рабочего документа.