



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ АВИАЦИОННЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ (AIG) (2008)

Монреаль, 13–18 октября 2008 года

Пункт 6 повестки дня. Региональное сотрудничество в расследовании авиационных происшествий и инцидентов

РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО (Европейский пример)

(Представлено Францией от имени Европейского сообщества и его государств-членов¹, а также другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации²)

АННОТАЦИЯ

Структурированное и всестороннее расследование авиационных происшествий имеет первостепенное значение для обеспечения безопасности авиации. Помощь, предоставляемая полномочным органом по расследованию происшествий, располагающим значительными ресурсами, организации, обладающей более ограниченными средствами, иногда имеет большое значение и может приобретать различные формы. Сотрудничество при проведении расследования уже предусмотрено положениями Приложения 13 и Директивы 94/56. Тем не менее это сотрудничество следует укрепить структурами, которые в своей деятельности будут опираться на подробные письменные соглашения (контрольный перечень и кодекс поведения), заключенные между сторонами в целях обеспечения долгосрочных улучшений. Для завершения формирования и укрепления существующих структур необходимо провести оценку потребностей для определения масштабов сотрудничества. Это укрепит взаимодействие и предотвратит предоставление чрезмерной помощи, не дающей долгосрочных выгод. Постепенно каждое из европейских полномочных органов по расследованию происшествий укрепило свои структуры и повысило эффективность проводимых расследований благодаря структурному кооперативному подходу, в результате которого был создан Совет европейских полномочных органов по расследованию авиационных происшествий (EASIA). Большой опыт, накопленный в Европе, может быть с пользой рассмотрен в других регионах.

Действия совещания изложены в п. 3.

¹ 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, Чешская Республика, Швеция и Эстония. Все эти 27 государств являются также членами ЕКГА.

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Структурированное и всестороннее расследование авиационных происшествий имеет первостепенное значение для обеспечения безопасности авиации. Для проведения расследования, особенно в случае крупных авиационных происшествий, требуются не только обученные специалисты, но также соответствующие эксперты и средства, которых в некоторых государствах может не быть, если они не получают соответствующую помощь от других государств.

1.2 Сотрудничество при проведении расследований предусматривается в Приложении 13. Сотрудничество в проведении расследований ведется между государствами, имеющими конкретную заинтересованность в выяснении причин авиационного происшествия, т. е. государствами разработчика, изготовителя, регистрации и эксплуатации воздушного судна. Однако это сотрудничество должно быть налажено до того, как произойдет авиационное происшествие, и если этого не было сделано, то в некоторых случаях руководитель расследования может столкнуться с трудностями, такими, как нехватка ресурсов. Определенные компании могут предлагать свои услуги в проведении расследования, но государствам, у которых нет достаточно сложившихся структур, чтобы проводить крупные расследования, следует прежде всего обращаться за помощью к полномочным органам по расследованию происшествий других государств.

1.3 В Европейском союзе Директива 94/56/ЕС вводит требования о создании в каждом государстве функционально независимой расследующей организации (п. 6.1). Для выполнения своих функций этому полномочному органу выделяются требуемые средства (п. 6.3). Чтобы не налагать необоснованного бремени на некоторые государства, статья 6 была дополнена двумя дополнительными пунктами, 6.4 и 6.5, которые позволяют им запрашивать помощь у других государств-членов.

1.4 Группа экспертов по расследованию авиационных происшествий (АСС)³ регулярно обсуждала этот вопрос, в результате чего были одобрены два документа: контрольный перечень, касающийся помощи в проведении расследований, который позволяет государствам-членам провести оценку своих потребностей, и Кодекс поведения в целях сотрудничества между подписавшими его полномочным органами. Члены Группы экспертов АСС ЕКГА также участвовали в осуществлении программ ИКАО по совместной разработке норм безопасной эксплуатации и сохранения летной годности воздушных судов (COSCAP).

2. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ РАССЛЕДОВАНИЯ

2.1 Два этапа расследования

2.1.1 Процесс расследования включает два основных этапа: первоначальная структуризация расследования, на определение которой уходит примерно один месяц после события, и собственно расследование, которое может занимать несколько лет. Первый этап должен способствовать переводу ситуации из кризисного контекста в рабочий. Наработки второго

³ Группа экспертов по расследованию (АСС) была создана в 1991 г. В нее входят полномочные органы по расследованию 44 государств – членов ЕКГА, а также участвующие в качестве наблюдателей представители Европейской комиссии, EASA, Межгосударственного авиационного комитета Содружества Независимых Государств, Национального комитета по безопасности на транспорте США, Совета по безопасности на транспорте Канады, изготовителей самолетов, ИАТА и ФАЛП.

этапа должны обеспечить определенный вклад в повышение безопасности полетов. Помощь, которую может предоставить обладающая большим опытом организация, будет зависеть от того, когда именно она будет впервые подключена к расследованию.

2.1.2 На этапе структуризации расследования появляются предварительные результаты и проводится сбор фактической информации и материальных элементов, необходимых для расследования. Обычно в это время ведется расшифровка записей бортовых самописцев. На этом этапе формируется также состав рабочих групп с учетом опыта, полученного в ходе других расследований (назначаются руководители групп, определяется их численный состав и т. д.). В этот период также важно организовать распространение соответствующей информации и контролировать возможное разглашение сведений (предотвращать утечку информации или распространение опасных предположений, установить четкие рамки взаимодействия с судебными полномочными органами и страховщиками и т. д.); расследователи, выполняющие свою работу, не должны находиться под пристальным вниманием органов СМИ. Организация, обладающая опытом в расследовании авиакатастроф, может предоставить "ноу-хау" по управлению кризисной ситуацией и налаживанию работы пресс-службы.

2.1.3 Второй этап характеризуется снижением внимания со стороны СМИ и налаживанием долгосрочного управления работами по расследованию. Ведущие расследование специалисты устанавливают основные направления работы, а также определяют и мобилизуют необходимые ресурсы (людские, технические и финансовые). В течение этого периода проводящему расследование полномочному органу, направившему своих представителей для оказания помощи, может потребоваться использовать их для выполнения других заданий, поэтому важно все решения по организационным вопросам принимать заблаговременно.

2.2 Основы оказания помощи

2.2.1 Без ущерба для национального законодательства государства могут предпочесть подписать двусторонние соглашения. Соглашения, подписанные между проводящими расследования организациями, могут включать положения об обучении персонала, а также положения о предоставлении помощи при проведении расследований. Однако такие соглашения не охватывают все оперативные аспекты миссии по оказанию помощи. Для обеих сторон важно также определить пределы ограничения ответственности или использования ресурсов сотрудничающей организации, т. е. нужно определить, кто принимает решения относительно уровня помощи, ее назначения и продолжительности.

2.2.2 Направляя официальный запрос, организация, возглавляющая расследование, делает законными действия помогающей организации, но она также должна облегчать эти действия. Например, возможные практические проблемы, осложняющие предоставление помощи, такие как время, которое занимает выдача въездных виз или задержки с предоставлением доступа к месту происшествия, должны быть известны и решаться заблаговременно. Доступ к месту происшествия и анализ обломков часто являются важнейшими элементами для понимания причин происшествия, но для этого требуется, чтобы соответствующие действия были предприняты в самые кратчайшие сроки.

2.2.3 Когда запрос о помощи предполагает развертывание значительных ресурсов, как например во время поисков обломков в море, то необходимо рассмотреть вопрос о финансировании такой операции. Для этого имеются различные варианты, например, использование страхового обеспечения (когда застрахованы сами государственные органы или используется страховка авиакомпании, учитывающая проведение специальных операций,

связанных с расследованием) или чрезвычайных фондов, но при этом всегда должна обеспечиваться независимость расследования.

2.3 Углубление сотрудничества

Выявлены три области, в которых возможно расширение сотрудничества, а именно:

- a) взаимодействие в контексте авиационных происшествий и инцидентов;
- b) обучение специалистов по расследованию происшествий, прием наблюдателей, моделирование реакции на происшествие или пересмотр рабочих процедур;
- c) установление и поддержание контактов между проводящими расследование полномочными органами вне контекста кризисных ситуаций через обмен мнениями, отзывы и т. д.

2.4 Контрольный перечень для расследований

Прежде всего государствам следует изучить свои потребности и понять свои возможности для выполнения необходимых функций в случае крупного авиационного происшествия. Контрольный перечень (в добавлении), подготовленный Группой ЕКГА АСС, дает возможность участвующим государствам выполнить всеобъемлющую оценку своих потребностей, связанных с расследованиями и возможными практическими или юридическими препятствиями. Для окончательного формирования и укрепления существующих структур такая оценка должна определить масштаб сотрудничества в целях повышения эффективности взаимодействия и недопущения предоставления чрезмерной помощи, которая ставит получающую сторону в зависимое положение, не принося ей долгосрочных результатов с точки зрения укрепления безопасности.

2.5 Кодекс поведения для целей сотрудничества

В начале 2006 года государствами – членами ЕКГА был одобрен документ под названием "Кодекс поведения для целей сотрудничества" (размещен на сайте www.ecac-ceac.org под рубрикой "Публикации и документы"). Это соглашение, отвечающее соответствующим положениям Приложения 13 Чикагской конвенции и Директивы 94/56/ЕС, определяет взаимоприемлемые рамки сотрудничества, позволяющие государствам – членам ЕКГА развивать плодотворные связи, не ограничиваясь контекстом того или иного конкретного расследования.

2.6 Совет европейских полномочных органов по расследованию авиационных происшествий

Благодаря структурированному кооперативному подходу полномочные органы по расследованию авиационных происшествий европейских стран укрепили свои структуры и эффективность в проведении расследования авиационных происшествий и инцидентов. В результате был создан Совет европейских полномочных органов по расследованию авиационных происшествий (EASIA), который состоит из глав полномочных органов по расследованию происшествий и инцидентов государств – членов ЕС. Совет координирует и согласовывает деятельность полномочных органов по расследованию авиационных происшествий, не ограничивая их независимость.

3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ

3.1 Совещанию предлагается:

- а) настоятельно призвать Договаривающиеся государства проводить расследования, если происшествие происходит на их территории, в соответствии со статьей 26 Чикагской конвенции и в случае выявления недостатков государствам, имеющим такие недостатки, настоятельно предлагается обращаться за помощью в их регионе;
 - б) дополнить меморандум о взаимопонимании, предложенный Секретариатом ИКАО, "контрольным перечнем для предоставления помощи";
 - с) поощрить изучение последствий применения "Кодекса поведения в целях сотрудничества", принятого государствами – членами ЕКГА и имеющегося на сайте www.ecac-ceac.org под рубрикой "Публикации и документы".
- _____

APPENDIX

CHECKLIST ON ASSISTANCE

Assessment of the needs

1. Is there an independent organisation with the specific task of conducting investigations into aircraft accident and incident?
2. Is there a comprehensive set of national laws to organise the technical investigation?
3. Does the investigative body have its own independent means to undertake technical investigations?
4. Is there appropriate documentation, basic facilities and adequate means of transportation for the conduct of an investigation?
5. Is there a specific database to enter and consult information on aviation events? Is there a need for assistance in the management of this database?
6. Do investigators have access to the appropriate protective equipment and clothing before going to the crash scene?
7. Are there any experienced investigators who have participated in or led major accident investigations?
8. Is the number of investigators adequate to deal with a major investigation?
9. Has an appropriate communication procedure been established to notify and then deal with the many parties involved in a major aircraft accident?
10.
 - a) Do you have access to all the facilities required to read out recorders?
 - b) If not, is it possible to easily reach an agreement with a third party on such a task?
11.
 - a) Can you perform detail examination of parts or components of aircraft on your premises?
 - b) If not, is it possible to easily reach an agreement with a third party on such a task?
12.
 - a) Is there any appropriate facilities for any possible additional examinations and research, such as numerical computation, spectral analysis, etc.?
 - b) If not, is it possible to easily reach an agreement with a third party on such a task?
13. Is it possible to carry out medical examination?

14. Are there seasonal peak periods for the activity of the investigative body which correspond to some specific needs for assistance?
15. Is there a need for assistance to investigate general aviation events, or only for commercial aviation?
16. Is there a need for some assistance to investigate specific activities, such as helicopters?
17. Is there a need for advice on the organisation of investigation?
18. Is there a need for advice on the gathering of basic data?
19. Is there a need for assistance with the protection of the crash scene?
20. Are there any investigators experienced in taking various samples of different nature?
21. Are there any investigators who have experience or training in conducting an interview?
22. Has a list of contacts been established to find some specific information (on the aircraft, meteorology, airfield, etc.)?
23. Are the investigators experienced enough in the conduct of working groups (human factors or interpretation of data for instance)?
24. Do investigators have a broad knowledge to analyse any human factors aspects?
25. Are some specific tools and methods available regarding the analysis of factual information and determination of causes?
26. Is there a need for assistance in writing reports and safety recommendations?
27. Has a communication policy been established?

Possible Obstacles

28. Can the judicial investigation take precedence over and therefore hamper the conduct of the technical investigation?
29. Can a foreign investigator access the scene, as well as any data relevant to the completion of the mission he is undertaking?
30. In case of an event occurring abroad which involves your organisation, is rapid transportation available or is it then necessary to call upon a third party to assist you?
31. According to your national laws, can you send aircraft parts or components abroad for examination?
32. Which organisation is responsible for communicating information relating to an accident?

33. Is the communication between the various possible parties organised, for example via a specific procedure?
34. Are there any specific local constraints in your State, such as geographical, that might hamper the success of the assistance provided by another State?
35. Has a procedure been established with operators to identify hazardous materials on the crash site?
36. Has a procedure been set up or contacts been made which would facilitate the arrival of assisting investigators?
37. Is it possible to translate documents for foreign investigators?
38. Is the function of a foreign technical expert recognised under national laws?
39. Are there any provisions under national laws relating to non-disclosure of confidential data?

— END —