



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

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

Монреаль, 13–18 октября 2008 года

Пункт 1 повестки дня. Приложение 13
Пункт 1.7 повестки дня. Дополнение Е к Приложению 13

ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ О БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматриваются рекомендации добавления Е к Приложению 13 и содержатся предложения о том, каким образом можно усовершенствовать используемый в настоящее время подход.

Действия совещания излагаются в п. 3.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Для проведения эффективных и независимых расследований в области безопасности полетов, поддержания доверия общественности и отрасли к выводам проводимых государствами расследований авиационных происшествий и обеспечения гарантий доступности к источникам конфиденциальной информации о безопасности полетов в целях предотвращения авиационных происшествий, государствам необходимо сбалансированным образом учитывать множество важных соображений, относящихся к расследованию, и соображений социального характера. Соединенные Штаты Америки в принципе поддерживают цель положений дополнения Е к Приложению 13, которая заключается в обеспечении реализации различными государствами процедур, предусматривающих раскрытие информации, и обеспечение соответствующей защиты некоторой конфиденциальной информации и записей, касающихся безопасности полетов, для того чтобы они и впредь служили делу повышения уровня безопасности полетов; вместе с тем конкретный текст этого инструктивного материала можно было бы улучшить таким образом, чтобы он в большей степени отвечал этой поставленной цели. Более того, текст дополнения Е не в полной мере характеризует или определяет конфиденциальную информацию о безопасности полетов, представляющую собой особую группу данных и записей, которую следует надежно защищать, и в этой связи возникает опасность излишне строгого применения изложенных в инструктивном материале принципов неразглашения

или видов ненадлежащего использования. Неспособность обеспечить надлежащий баланс ставит под угрозу обеспечение желаемой транспарентности в ходе публичных расследований и, по всей вероятности, приведет к созданию атмосферы конкурентности, а не сотрудничества, в которой расследование в области безопасности полетов будет носить вторичный характер по сравнению с другими видами расследований, что в конечном итоге приведет к задержке проведения расследований, связанных с обеспечением безопасности полетов, и будет препятствовать выработке расследователями соответствующих рекомендаций по безопасности полетов.

1.2 Ряд законов, касающихся роли Национального комитета по безопасности перевозок (NTSB) в Соединенных Штатах Америки, способствуют обеспечению необходимого баланса, позволяющего расследователям в области безопасности полетов проводить полномасштабные и независимые расследования. Например, см. 49 U.S.C § 1114(b)(3) (добровольно представленная информация о безопасности полетов защищается от раскрытия, если, по мнению NTSB, ее раскрытие будет препятствовать доступу к такой информации в будущем, и это раскрытие информации не касается полномочий NTSB на проведение расследования); § 1131(a)(2)(A) (по сравнению с любым другим расследованием приоритет отдается расследованию авиационного происшествия, проводимому NTSB, однако оно должно обеспечивать возможность соответствующего участия других полномочных органов на этапе расследования, предусматривающем сбор фактической информации); § 1131(a)(2)(B) (несмотря на то, что Федеральному бюро расследований могут быть предоставлены приоритетные права на проведение расследования в том случае, когда, по мнению верховного правоохранительного полномочного органа, обстоятельства авиационного происшествия свидетельствуют о том, что оно, возможно, является следствием международного преступления, NTSB должна быть предоставлена возможность проводить свое независимое расследование возможной причины этого происшествия); § 1131(a)(3) (приоритетные полномочия NTSB на проведение расследования не препятствуют другим полномочным органам независимо получать информацию от участников и свидетелей происшествия). Имеются другие законы, обеспечивающие защиту от раскрытия или ненадлежащего использования конкретных записей, таких как звуковые записи бортовых речевых самописцев или бортовые видеозаписи, данные, получаемые в рамках реализации программ добровольного предоставления летными экипажами информации о безопасности полетов, и т. д.

1.3 Мы с удовлетворением отмечаем, что в Соединенных Штатах Америки, как правило, не торопятся в судебном порядке преследовать лиц – участников обычных происшествий, и мы ссылаемся на эти законы США для того, чтобы наглядно показать систему, которая, несмотря на множество различий с подходом, отраженным в дополнении Е, в основном обеспечивает достижение целей, предусмотренных дополнением Е. Мы согласны с тем, что существующий инструктивный материал может быть полезным для некоторых государств, в которых приращение происшествиям уголовного характера является нормой, однако в большинстве государств, стремящихся повысить приоритетность расследований авиационных происшествий, связанных с безопасностью полетов, жесткие рамки, призванные предотвратить использование большей части собранной в ходе расследования происшествия информации или записей, скорее всего в конечном итоге, дадут обратный эффект.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Введение и общие принципы

2.1.1 Мы согласны с тем, что государства должны рассматривать вопрос о порядке проведения расследований в области безопасности полетов таким образом, чтобы при этом обеспечивалась постоянная доступность информации, на основе которой проводится

расследование. Однако одного лишь установления требования о "защите информации о безопасности полетов от ненадлежащего использования" недостаточно для того, чтобы в долгосрочном плане устранить серьезное противоречие во многих государствах между проведением расследований в области безопасности полетов и других юридических или административных расследований. Кроме того, ниже рассматриваются причины, в силу которых мы не можем поддержать общее определение термина "ненадлежащее использование", содержащееся в п. 1.5 с) дополнения Е, и считаем, что большинство юридических полномочных органов, работодателей или нормативных органов во многих других государствах не согласятся с его широким применением к большинству видов информации и записей расследования авиационного происшествия. Без такого согласия для государств, стремящихся повысить приоритет расследований в области безопасности полетов, этот инструктивный материал станет менее практичным.

2.1.2 Согласно пп. 1.3 и 1.4 дополнения Е государствам должна предоставляться возможность использования гибкого подхода в рамках применения своих юридических систем, и именно поэтому следует пересмотреть дополнение Е, реализация принципов и рекомендаций которого затронет юридические системы государств и будет иметь для них последствия, далеко выходящие за рамки независимого расследования авиационных происшествий и инцидентов. Радикальные формулировки содержащихся в п. 1.5 определений, в частности определений терминов "система сбора и обработки данных о безопасности полетов" (SDCPS) и "ненадлежащее использование" оставляют государствам мало возможностей "принимать" или "модифицировать" концепции, описание которых приводится в дополнении Е.

2.1.3 Явная широта трактовки источников информации, охватываемых определением термина SDCPS, приведет к тому, что информация почти всех видов будет защищаться на уровне, аналогичном применяемому в настоящее время, и исключит возможность проведения обоснованного разграничения конфиденциальной информации о безопасности полетов, которая в будущем, если ее не защитить, может пропасть, и других не менее конфиденциальных записей и информации. В этой связи положения дополнения Е являются слишком общими и недостаточно гибкими. Наилучший подход будет заключаться в признании различий между различными видами информации о безопасности полетов и учете этих различий при определении уровня защиты такой информации.

2.1.4 Содержащиеся в дополнении Е определения терминов SDCPS и "ненадлежащее использование" не позволяют в достаточной степени разграничить различные виды информации о безопасности полетов, которая может иметь отношение к расследованию аспектов безопасности полетов. Напротив, несмотря на перечисленные "принципы освобождения", положения дополнения создают уклон в сторону неразглашения информации, а не в сторону обеспечения ее транспарентности, поэтому такая политика не отвечает целям или долгосрочным интересам расследователей в области безопасности полетов. Более того, опасно отдавать излишнее предпочтение нераскрытию информации и поощрять подготовку краткой информации, а не раскрывать фактическую информацию, за исключением случаев, явно свидетельствующих о том, что конкретная информация должна быть защищена в целях обеспечения к ней постоянного доступа. Со временем последнее обстоятельство может привести к снижению уверенности общественности и, что еще более важно, отраслевых эксплуатантов и государственных полномочных органов в достоверности и компетентности результатов любого расследования в области безопасности полетов.

2.1.5 Важно "обеспечить постоянный доступ" к информации о безопасности полетов, и мы согласны с тем, что такой доступ обеспечит возможность принятия "надлежащих и своевременных превентивных мер" и повысить уровень безопасности полетов. Однако слишком

общее определение термина SDCPS стимулирует введение ограничений без оговорок, что приводит к еще большим задержкам в ходе расследования в связи с противодействием со стороны тех лиц, которые связаны с "надлежащим отправлением правосудия", поскольку полномочные органы вынуждены конкурировать для получения доступа к ограниченным информационным ресурсам. Лучший подход будет заключаться в том, чтобы ввести более конкретные и целенаправленные ограничения, отражающие фактические потребности и общий принцип транспарентности при проведении в государствах расследований в области безопасности полетов.

2.1.6 Информацию, собранную в ходе расследований в области безопасности полетов, не следует бесосновательно изымать из использования на том основании, что в соответствии с п. 1.5 с) дополнения Е это использование представляется "ненадлежащим". Являясь лицами, устанавливающими и оценивающими факты, расследователи в области безопасности полетов основной своей целью должны ставить определение фактов, связанных с авиационным происшествием или инцидентом, в целях "предотвращения авиационных происшествий и инцидентов", как предусмотрено п. 3.1 Приложения 13. Однако одни и те же факты могут также иметь отношение к расследованию, проводимому лицами, связанными с "надлежащим отправлением правосудия". Поэтому общий запрет на внешнее использование любой информации, полученной в ходе расследования, не отвечает цели обеспечения баланса между "необходимостью защиты информации о безопасности полетов" и "необходимостью надлежащего отправления правосудия". Поэтому реальная опасность попытки дать слишком ограничительное определение "ненадлежащего использования" получаемой в ходе расследования информации о безопасности полетов заключается в лишении юридических полномочных органов стимула к оперативному проведению и завершению расследований в области безопасности полетов.

2.2 Принципы защиты и принципы освобождения

2.2.1 Положения п. 3.1 дополнения свидетельствуют о наличии некоторых трудностей, связанных с использованием имеющегося в настоящее время определения термина "информация о безопасности полетов". Согласно п. 3.1 рекомендуемая дополнением Е "защита" ограничивается "информацией о безопасности полетов", однако ни определение термина "информация о безопасности полетов", ни критерии, изложенные в п. 3.1, не позволяют сузить обширный диапазон информации и данных, предусмотренных положениями дополнения Е.

2.2.2 Безусловно, мы согласны с тем, что, обеспечивая защиту, предусмотренную дополнением Е, необходимо должным образом учитывать характер конкретной информации и используемую систему отчетности. Например, добровольным донесениям о безопасности полетов, представление которых в значительной степени зависит от уверенности заявителя в том, что такая информация будет использована исключительно в целях повышения уровня безопасности полетов, и обычным донесениям, предоставление которых регламентируется законодательством, не следует обеспечивать аналогичный уровень защиты.

2.2.3 Создавая условия, в которых фактическая информация является ограниченным ресурсом, не подлежащим использованию теми, кто не занимался ее сбором, положения дополнения Е заключают в себе опасный потенциал конкуренции между расследованиями в области безопасности полетов и другими видами расследований; маловероятно, что в тех случаях, когда происходят серьезные авиационные происшествия, затрагивающие национальные интересы, юридические и другие полномочные органы допустят, чтобы такая конкуренция оказывала влияние на проведение их собственного расследования. Поэтому отказ от предоставления фактической информации, собранной расследователями в области безопасности полетов, для ее "использования в других целях, помимо тех, в которых она собиралась", в значительной степени обуславливает активное нежелание других полномочных органов предоставлять доступ

расследователям в области безопасности полетов к местам авиационных происшествий, обломкам или другим записям до тех пор, пока не будет завершено их собственное расследование. Более целесообразный подход будет заключаться в тщательном рассмотрении конкретных видов информации, подлежащей защите от такого использования, в целях обеспечения постоянного доступа к ней и более конкретного определения правовой защиты этой конкретной информации.

2.2.4 Мы согласны с тем, что для поддержания баланса между расследованиями в области безопасности полетов и другими видами расследований следует обеспечивать надлежащую правовую защиту; в США имеется ряд законов, непосредственно направленных на оказание помощи в поддержании такого баланса. В рамках такой защиты должна учитываться конкретная информация, получаемая в ходе расследований, и к широкому диапазону различных видов информации и источников не должен применяться единый стандарт.

2.2.5 Положения п. 4.1 дополнения о том, что "освобождение от защиты информации о безопасности полетов должно предоставляться *лишь* в соответствии с национальным законодательством и правилами" в ограниченных случаях, предусмотренных п. 4.1, не согласуются с положениями п. 1.3, согласно которым "правовые принципы должны обеспечивать возможность использования государствами гибкого подхода к составлению своих законодательств и правил, отражающих их национальную политику и практику". Национальные законодательные органы следует поощрять к тому, чтобы они с учетом соответствующих рекомендаций квалифицированных специалистов по безопасности полетов определяли уровень защиты в отношении конкретных видов информации или записей. Такие национальные юридические стандарты должны носить конкретный характер и давать четкое представление относительно того, какие виды использования являются ненадлежащими, с тем чтобы принятие связанных с обеспечением безопасности полетов решений относительно использования или защиты не оставлялось на усмотрение юридических полномочных органов в соответствии с общими положениями Приложения 13.

2.3 Информирование общественности и зарегистрированная информация

2.3.1 Понимание общественностью результатов расследования обстоятельств серьезных происшествий является необходимым условием для привлечения к процессу обеспечения безопасности полетов законодателей, представителей нормативных органов и авиационной отрасли и, что наиболее важно, для оказания содействия в реализации обоснованных мер по устранению недостатков в области безопасности полетов после авиационного происшествия. В этой связи особое значение приобретает обеспечение транспарентности в ходе расследований в области безопасности полетов; наблюдатели и участники должны быть уверены в том, что расследование и рекомендации в области безопасности полетов основаны на тщательном и независимом анализе соответствующей информации; в противном случае доверие к результатам расследований в области безопасности полетов и их авторитетность будут потеряны. Поэтому политика, основанная на ограничении доступа общественности к информации, использовавшейся расследователями в области безопасности полетов, дает обратный эффект. Напротив, расследователям необходимо стремиться к тому, чтобы соответствующая информация о безопасности полетов распространялась открыто и защищалась в ограниченных масштабах, необходимых для обеспечения постоянного доступа к конкретной группе данных или записей, требующих введения особых ограничений на использование или раскрытие, которые гарантируют обеспечение к ним постоянного доступа.

2.3.2 Мы согласны с тем, что с точки зрения обработки любой информации, полученной в ходе расследования в области безопасности полетов, критерии, изложенные в п. 5.2 дополнения Е, являются важными, однако следует также вновь подчеркнуть, что политика,

ориентированная на неразглашение информации, вместо ее обнародования, зачастую в долгосрочном плане приведет к обратным результатам. Более того, как отмечалось ранее, раскрытие информации о безопасности полетов "в обезличенной, краткой или сводной форме", как предусматривается п. 5.2 d), в большинстве случаев не будет отвечать интересам общественности, поскольку зачастую это не позволяет отрасли и законодателям в достаточной степени проанализировать результаты расследований в области безопасности полетов, а расследователям в области безопасности полетов – надлежащим образом использовать соответствующую информацию для подкрепления результатов расследования и обеспечения достоверности и надежности государственных расследований в области безопасности полетов.

2.3.3 Мы согласны с тем, что в контексте раскрытия соответствующей информации о безопасности полетов использование "записей окружающей обстановки на рабочем месте", таких как записи бортовых речевых самописцев (БРС), представляет собой особую проблему, поскольку законодательством США запрещено раскрытие таких звуковых записей, а также изображений видеомэгнитофонов, если таковые установлены. См. 49 U.S.C. § 1114(c). Однако информация, содержащаяся в таких записях, включая расшифровки или описания, зачастую имеет самое непосредственное отношение к выводам, сделанным расследователями в области безопасности полетов, и в этой связи необходимо обеспечить к ним доступ для подкрепления результатов расследования, выполненного расследователями в области безопасности полетов.

3. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЕЙСТВИЯ

3.1 Совещанию предлагается рекомендовать ИКАО пересмотреть дополнение Е, учитывая при этом необходимость обеспечения надлежащего баланса между транспарентностью и, там где это необходимо для защиты источников конкретной информации, конфиденциальностью, с тем чтобы это дополнение в большей степени отвечало потребностям в области безопасности полетов и нуждам всемирного сообщества расследователей авиационных происшествий.

— КОНЕЦ —