



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 41-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 30 повестки дня. **Безопасность полетов и аэронавигационная политика**
30.3 **Соответствующие итоги Конференции высокого уровня по COVID-19 (HLCC 2021), относящиеся к направлению "Безопасность полетов"**

УСИЛИЯ ИКАО ПО ПОВЫШЕНИЮ ДОВЕРИЯ К РЕЗУЛЬТАТАМ РАССЛЕДОВАНИЙ АВИАЦИОННЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ, ПРОВОДИМЫХ В СООТВЕТСТВИИ С ПРИЛОЖЕНИЕМ 13, И ИХ ПРОЗРАЧНОСТИ

(Представлен Канадой в соавторстве с Коста-Рикой, Доминиканской Республикой, Европейским союзом и его государствами-членами¹, другими государствами – членами Европейской конференции гражданской авиации², Кенией, Мексикой, Новой Зеландией, Оманом, Сенегалом и ЕВРОКОНТРОЛем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В данном документе говорится о необходимости повышения доверия к результатам расследований авиационных происшествий, проводимых в соответствии с Приложением 13 "Расследование авиационных происшествий и инцидентов" в случае сбития воздушного судна, и их прозрачности, а также приоритизации работы, начатой ИКАО для решения этого вопроса.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) подтвердить, что крайне важной составляющей работы по предотвращению происшествий и обеспечению авиационной безопасности во всем мире является повсеместное выполнение обоснованных, заслуживающих доверия рекомендаций по безопасности полетов, обусловленных внедрением положений Приложения 13;
- б) подчеркнуть важность пересмотра и при необходимости адаптации Приложения 13 и/или соответствующего инструктивного материала для оказания помощи государству места события в смягчении реальных или возможных ситуаций конфликта интересов в случае сбития воздушного судна;
- в) высоко оценить важный прогресс и приверженность экспертов ИКАО решению этого вопроса, а также их вклад в обеспечение с этой точки зрения безопасности полетов гражданской авиации во всем мире;

¹ Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия, Швеция и Эстония.

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

d) просить ИКАО приоритизировать такую работу под руководством экспертов, в том числе на трехлетний период 2023–2025 гг.	
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Безопасность полетов"
<i>Финансовые последствия</i>	Предполагается, что указанные в настоящем документе мероприятия ИКАО будут осуществляться в рамках ресурсов Регулярного бюджета на 2023–2025 гг. или при необходимости за счет добровольных взносов
<i>Справочный материал</i>	Приложение 13 <i>"Расследование авиационных происшествий и инцидентов"</i> Дос 9962, <i>Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов: политика и процедуры</i> Дос 9756, <i>Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов</i> Доклад Конференции высокого уровня по COVID-19 (Дос 10160). Пункт 5 повестки дня Доклад ИКАО о состоянии безопасности полетов: результаты работы Механизма непрерывного мониторинга в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов; 1 января 2016 года – 31 декабря 2018 года

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Согласно резолюции Ассамблеи А36-10, важнейшим аспектом для обеспечения международной авиационной безопасности и предотвращения происшествий является проведение тщательного заслуживающего доверия расследования авиационных происшествий и повсеместное активное выполнение рекомендаций по безопасности полетов. Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS) Приложения 13 *"Расследование авиационных происшествий и инцидентов"* в большинстве случаев отвечают своему назначению и в целом подходят для содействия подготовке заслуживающих доверия окончательных отчетов и рекомендаций по безопасности полетов при условии их полноценного применения.

1.2 Несмотря на это, в Приложении 13 и соответствующем инструктивном материале в недостаточной степени рассматриваются случаи причастия государства к сбитию воздушного судна или к противоправному деянию, вероятно, повлекшему за собой происшествие, в результате чего для государства места события возникает реальный или усматриваемый конфликт интересов. Если оставить этот конфликт интересов без внимания и не устранить в нужный момент, то он поставит под угрозу достоверность расследования в области безопасности полетов и его потенциал по предотвращению происшествий в будущем. В таких редких случаях применения основных элементов Приложения 13 может быть недостаточно для устранения проблем, вызванных конфликтом интересов. Признавая основополагающий принцип государственного суверенитета ИКАО и понимая, что на государство места события ложится бремя расследования любого авиационного происшествия на его территории, необходимо пересмотреть Приложение 13 и при необходимости адаптировать к этому аспекту, чтобы помочь государству места события устранить конфликт интересов в случае его возникновения.

1.3 Благодаря кропотливой и квалифицированной работе экспертов ИКАО SARPS Приложения 13 постоянно совершенствовались и адаптировались с момента своего создания. Исходя из признания того, что конфликт интересов в случае сбития воздушного судна может подорвать доверие к содержащимся в Приложении 13 рекомендациям по безопасности полетов и привести к отказу от их использования, ИКАО создала рабочую группу экспертов для рассмотрения

проблем, возникающих в этом конкретном контексте, и разработки путей их решения. На Конференции высокого уровня 2021 года по COVID-19 в рамках направления "Безопасность полетов" была выражена поддержка такой работе под руководством экспертов. Крайне важно завершить эту работу, с тем чтобы Приложение 13 могло и впредь использоваться для подготовки достоверных окончательных отчетов и вынесения рекомендаций по безопасности полетов, если такая ситуация повторится.

2. РАССЛЕДОВАНИЕ АВИАЦИОННЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ И ЗАСЛУЖИВАЮЩИЕ ДОВЕРИЯ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

2.1 Единственной целью проведения расследований в соответствии с Приложением 13 является предотвращение происшествий и инцидентов в будущем. В связи с этим в целях выявления основных причин и вынесения заслуживающих доверие рекомендаций по безопасности полетов в Приложении 13 в целом предусматривается, что эти расследования должны, среди прочего:

2.1.1 проводиться независимыми и компетентными полномочными органами по расследованию абсолютно независимо от судебных или уголовных расследований без определения вины или ответственности;

2.1.2 проводиться при обеспечении полноценного доступа ко всей соответствующей информации и доказательствам путем принятия соответствующих мер в государстве места события для надлежащего сохранения указанных доказательств, а также при помощи институциональных механизмов, четких процессов и эффективной координации с судебными органами.

2.2 В целях обеспечения независимости процесса необходимо, чтобы проводящие расследование лица были вправе направлять по собственному усмотрению любые соответствующие рекомендации по безопасности полетов любой из вовлеченных сторон, в том числе в государстве места события. Кроме того, для поддержания доверия к расследованию и обеспечения принятия государствами – членами ИКАО своевременных мер в целях предотвращения подобных случаев в будущем, расследование должно проходить без задержек и в духе максимально возможной прозрачности и строгости с соблюдением при этом обязательств по неразглашению информации.

3. КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ В СЛУЧАЕ СБИТИЯ ВОЗДУШНОГО СУДНА

3.1 SARPS Приложения 13 действенны почти во всех сценариях, однако в них не в полной мере учитываются такие редкие случаи, когда ответственное за проведение расследование государство, включая государство места события, может быть причастно к сбитию воздушного судна или другому противоправному деянию, вероятно, ставшему причиной происшествия. При таком сценарии у государства места события автоматически возникает реальный или усматриваемый конфликт интересов, что подрывает доверие к результатам проводимого им расследования авиационного происшествия. Причина заключается в том, что любые его действия могут быть восприняты как попытка либо свести к минимуму свою ответственность, либо переложить вину на другое государство, независимо от того, действительно ли такая попытка имела место.

3.2 Конфликт интересов в случае сбития воздушного судна может побудить проводящее расследование государство или его органы, занимающиеся расследованием авиационных происшествий, действовать менее гибко, чем это предусмотрено в SARPS Приложения 13, или

обеспечивать такую гибкость ненадлежащим образом, что снизит прозрачность расследования и подорвет доверие к его результатам. С учетом упомянутых выше основных элементов Приложения 13 сюда относится отказ от использования институциональных механизмов, которые обычно обеспечивают независимость органов по расследованию авиационных происшествий, неправильное обращение с доказательствами или их ненадлежащее сохранение, неоправданные задержки в процессе расследования и отсутствие прозрачности процедуры расследования.

3.3 В отсутствие четких SARPS или инструктивного материала по устранению такого конфликта интересов, даже если государство места события, как представляется, действует в соответствии с SARPS Приложения 13, доверие к его рекомендациям по безопасности полетов может быть подорвано, в результате чего значительно снизится уровень их глобального применения. Такая ситуация не позволяет SARPS Приложения 13 предотвращать происшествия в будущем, что является их основной задачей.

3.4 Государственный суверенитет является основополагающим принципом Чикагской конвенции ИКАО. Государство места события играет центральную роль в выполнении и контроле за выполнением упомянутых выше основных элементов Приложения 13, в том числе применительно к обеспечению сохранности доказательств, находящихся в этом же государстве, и своевременного доступа к ним. В случае сбития воздушного судна бремя ответственности за принятие надлежащих мер по устранению конфликта интересов лежит на государстве места события. Пересмотр и при необходимости адаптация Приложения 13 в целях оказания помощи государству места события при принятии действий в таком конкретном случае и при возникновении конфликта интересов может помочь повысить прозрачность, надежность и уровень выполнения рекомендаций по безопасности полетов и, как следствие, эффективность SARPS Приложения 13.

Применение положений Приложения 13

3.5 Этот реальный или усматриваемый конфликт интересов и отсутствие четких SARPS или инструктивного материала, которые помогли бы государству места события устранить его, вызывают беспокойство и сами по себе, однако проблема усугубляется, когда государство места события выполнило положения Приложения 13 не в полной мере. Сюда относится реализация таких упомянутых выше основных элементов Приложения 13, как создание независимых органов по расследованию авиационных происшествий и соответствующих институциональных механизмов взаимодействия между органами по расследованию авиационных происшествий и судебными органами, без чего очень сложно устранить конфликт интересов.

3.6 Согласно последним данным с сайта Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов ИКАО (УППКБП) (по состоянию на 28 июля 2022 года), средний глобальный показатель эффективной реализации для секции расследования происшествий составляет 57 %, что является самым низким показателем среди всех секций. Кроме того, в последнем отчете УППКБП (2016–2018 гг.) в качестве постоянно возникающих выделяются проблемы, связанные с "созданием независимого органа по расследованию происшествий и проведением расследования" и "обеспечением надлежащей координации и отдельного проведения расследования в соответствии с Приложением 13 и судебного расследования". Выполнение этих двух основных элементов является базовым минимумом для устранения конфликта интересов в случае сбития воздушного судна.

Работа экспертов ИКАО

3.7 *Стандарты и Рекомендуемая практика по расследованию авиационных происшествий* были впервые приняты и выделены Советом в отдельное Приложение 13 в 1951 году.

С тех пор эксперты ИКАО постоянно занимаются адаптацией SARPS и инструктивных материалов Приложения 13 к современным реалиям в деле обеспечения глобальной безопасности гражданской авиации, чтобы гарантировать актуальность и надлежащее проведение расследований авиационных происшествий и инцидентов.

3.8 На состоявшейся в октябре 2021 года Конференции ИКАО высокого уровня по COVID-19 участники направления "Безопасность полетов" признали целесообразность пересмотра Приложения 13 в целях более эффективного рассмотрения случаев конфликта интересов и высказались в пользу передачи этого вопроса на рассмотрение соответствующей группы экспертов.

3.9 ИКАО начала работу по пересмотру Приложения 13 в целях повышения достоверности результатов и прозрачности процесса расследования авиационных происшествий в случае сбития воздушного судна и рассмотрения способов устранения недостатков применительно к реальному или усматриваемому конфликту интересов в таких случаях. Прогресс, достигнутый экспертами ИКАО на сегодняшний день, а также их приверженность решению этого вопроса демонстрируют высокую готовность внести свой вклад в повышение уровня безопасности полетов гражданской авиации в глобальном масштабе. Такая работа должна стать приоритетной, чтобы эксперты ИКАО могли своевременно принимать меры в целях поддержания эффективности SARPS и инструктивного материала Приложения 13 для содействия вынесению заслуживающих доверия рекомендаций по безопасности полетов.

4. **ВЫВОД**

4.1 При выполнении и соблюдении SARPS Приложения 13 этот документ в большинстве случаев отвечает нуждам государств – членов ИКАО и успешно используется для подготовки заслуживающих доверия окончательных отчетов и вынесения рекомендаций по безопасности полетов. Несмотря на это, в SARPS и инструктивных материалах Приложения 13 пока не рассматриваются случаи, когда государство может быть причастно к сбитию воздушного судна или противоправным деяниям, вероятно, ставшим причиной происшествия.

4.2 Недавно начатая ИКАО работа по пересмотру и при необходимости адаптации Приложения 13 и решению этих вопросов имеет огромное значение для повышения доверия к расследованиям авиационных происшествий и их прозрачности в таких обстоятельствах и, таким образом, для обеспечения эффективности Приложения 13 для предотвращения инцидентов и происшествий и повышения уровня безопасности полетов гражданской авиации в глобальном масштабе.

4.3 В связи с этим Ассамблее предлагается: а) подтвердить, что крайне важной составляющей работы по предотвращению происшествий является выполнение Приложения 13 и вынесение заслуживающих доверия рекомендаций по безопасности полетов; б) подчеркнуть важность пересмотра и при необходимости адаптации Приложения 13 и/или соответствующего инструктивного материала для оказания помощи государству места события в устранении реального или усматриваемого конфликта интересов в случае сбития воздушного судна должным образом; в) высоко оценить приверженность экспертов ИКАО решению этого вопроса и при необходимости разработке соответствующих SARPS и/или инструктивного материала; г) просить ИКАО приоритизировать текущую работу экспертов, в том числе на трехлетний период 2023–2025 гг.