



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 42-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 24 повестки дня. Первоочередные инициативы в области безопасности полетов и аэронавигации

НАРАЩИВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ АВИАЦИОННЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ ДЛЯ ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВАМ ПОМОЩИ В ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ SARPS ИКАО

(Представлено Межгосударственным авиационным комитетом (МАК) от имени Беларуси, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана, Узбекистана)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе рассматриваются вопросы повышения заинтересованности государств-членов ИКАО в их участии в региональных механизмах по расследованию авиационных происшествий – таких, как региональные организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (RAIO), и пути повышения эффективности использования потенциала RAIO государствами, которые не имеют достаточных ресурсов для создания и надлежащего функционирования национального органа по расследованию авиационных происшествий.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) отметить плодотворную работу ИКАО в направлении расширения регионального сотрудничества и проводимую Группой по расследованию авиационных происшествий (AIGP) и Кооперативной платформой RAIO (RAIO CP) работу по внесению необходимых изменений в SARPS;
- б) поручить Совету ИКАО произвести изучение возможности концептуального пересмотра программы МНМ УППКБП в части учета в результатах аудита государств их участия в программах регионального сотрудничества как средства эквивалентного соответствия отдельным SARPS;
- в) поручить Совету ИКАО произвести изучение возможности внесения изменений в Приложение 13 ИКАО, *Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов* (Дос 9756), *Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов: политика и процедуры* (Дос 9962) относительно необходимости создания независимого органа по расследованию авиационных происшествий для государств, делегировавших полномочия по расследованию авиационных происшествий RAIO, с целью оптимизации финансовых затрат государств и более эффективного использования ресурсов;
- д) включить в повестку дня следующей конференции ИКАО высокого уровня по безопасности полетов доклад Совета ИКАО о результатах исследований, упомянутых выше;

¹ Английская и русская версии предоставлены МАК.

е) подтвердить поддержку дальнейшего развития программ регионального сотрудничества в области обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности и призвать государства к более полному использованию ресурсов таких региональных организаций в соответствии с резолюциями сессий Ассамблеи ИКАО.	
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью <i>"Каждый полет безопасен и защищен"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал</i>	Приложение 13 <i>"Расследование авиационных происшествий и инцидентов"</i> Дос 9946, <i>Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов</i> Дос 9756, <i>Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов</i> Дос 9962, <i>Руководство по расследованию авиационных происшествий и инцидентов: политика и процедуры</i> Резолюция ИКАО А40-6, Региональное сотрудничество и оказание помощи в устранении недостатков, связанных с безопасностью полетов, установление приоритетов и поддающихся оценке целевых показателей

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Не вызывает сомнений необходимость и эффективность создания региональных организаций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (РАИО), что нашло безоговорочную поддержку в ходе трех последних сессий Ассамблеи ИКАО. Вместе с этим, в соответствии со Стандартом 3.2 Приложения 13 *"Расследование авиационных происшествий и инцидентов"* государства должны учреждать независимый полномочный орган по расследованию авиационных происшествий.

1.2 Следует признать, что многим государствам все еще сложно выделить необходимые ресурсы для создания и надлежащего функционирования государственного полномочного органа по расследованию авиационных происшествий. Результаты проверок в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) наглядно продемонстрировали, что во многих государствах показатель эффективности внедрения (EI) Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) ИКАО в сфере расследования авиационных происшествий (AIG) имеет наименьшее значение по сравнению с показателями в других областях проверок (55,4 %).

1.3 Региональное сотрудничество при проведении расследований может обеспечить значимую экономию благодаря совместному использованию необходимых ресурсов, как кадровых, так и технических. Благодаря совместным усилиям государства региона или субрегиона могут выстроить эффективную систему расследования авиационных происшествий и инцидентов и, как следствие, иметь более эффективную систему управления безопасностью полетов.

1.4 Вместе с тем, в настоящее время ресурсы РАИО используются не в полной мере, особенно при проверках в рамках УППКБП ИКАО, и государства не получают всей возможной поддержки от РАИО, в том числе, в силу ограничений, накладываемых SARPS ИКАО.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Несомненно, развитие механизмов регионального сотрудничества имеет значительный потенциал для оказания помощи государствам в выполнении их обязательств по Чикагской конвенции за счет экономии масштаба и большей согласованности в результате сотрудничества государств-членов в создании и поддержании общей системы безопасности полетов.

2.2 Стандарт 3.2 Приложения 13 устанавливает следующее: "Государство создает орган по расследованию авиационных происшествий, независимый от государственных авиационных властей и других организаций, которые могут вмешаться в проведение или объективность расследования".

2.3 В части I *"Организация и планирование"* Руководства по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (Дос 9756) содержатся рекомендации относительно независимости органа по расследованию авиационных происшествий, указывая, что орган должен быть финансово, организационно и функционально независим от любого внешнего влияния и не должен быть подразделением Министерства транспорта или напрямую связан с государственным органом гражданской авиации, ответственным за надзор за безопасностью полетов.

2.4 В п. 2.1.9 главы 2 части I документа Дос 9756 утверждается, что "В случаях, когда ресурсы государств для проведения расследований авиационных происшествий и инцидентов ограничены, ИКАО призывает государства способствовать созданию региональных организаций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (RAIO) и региональных групп по безопасности полетов".

2.5 Однако, одновременно с этим в п. 2.1.10 части I документа Дос 9756 предлагается следующее: "Если государство делегирует полномочия на проведение всех расследований, относящихся к его сфере ответственности, другому государству или RAIO, этому государству все же необходимо учредить полномочный орган по расследованию авиационных происшествий...", и где полномочный орган по расследованию может иметь в своем штате лишь основных сотрудников (например, один – три человека).

2.6 Что это означает на практике? Это означает, что всем без исключения государствам – членам ИКАО, вне зависимости от членства в RAIO, необходимо иметь независимый орган по расследованию, выделенный в отдельное структурное подразделение, не связанное с ведомством гражданской авиации или министерством транспорта, а значит – иметь штат квалифицированных сотрудников, финансирование, помещение, оборудование, технические средства, средства транспорта и т.д. Предположение о том, что орган по расследованию, в случае делегирования полномочий RAIO, "может иметь в своем штате лишь основных сотрудников (например, один – три человека)" на практике не может быть реализовано в силу того, что независимый орган должен, помимо сотрудников, иметь руководителя и заместителей, административный аппарат, финансово-хозяйственную структуру и т.д. Кроме этого, в соответствии с SARPS ИКАО, орган по расследованию должен разрабатывать и совершенствовать законодательную базу, инструктивный и руководящий материал, обеспечивать регулярное обучение специалистов, вести базу данных об авиационных происшествиях и т.д., что для небольших государств является непосильным бременем, о чем свидетельствуют результаты их проверок в рамках программы механизма непрерывного мониторинга (МНМ) УППКБП.

2.7 В результате, многие государства, понимая, что они всё равно не смогут выполнить большинство требований ИКАО в области расследования авиационных происшествий, перестают

предпринимать какие-либо значимые усилия в этой области и осознают, что несоблюдение ими SARPS в области AIG никаких серьезных отрицательных последствий по результатам проведения проверок в рамках МНМ УППКБП ИКАО не повлечет.

2.8 Более того, даже если небольшое государство в состоянии создать независимый орган по расследованию авиационных происшествий, то, при небольшом объеме авиаперевозок и, соответственно, авиационных событий, эффективность работы такого органа, как правило, не высока, а квалификация специалистов при отсутствии практической работы неуклонно снижается. Качество анализа данных по безопасности полётов, разработка и учет рекомендаций по безопасности полётов при малых объемах информации также не может быть высоким по сравнению с анализом большого объема данных, что делает, например, ведение изолированной, в рамках одного государства, базы данных об авиационных событиях малоэффективной в контексте оценки рисков и прогностического анализа.

2.9 Требования Стандарта 3.3 Приложения 13, касающиеся мер для сохранения вещественных доказательств и обеспечения надежной охраны воздушного судна, на практике могут быть выполнены территориальными органами ведомств гражданской авиации более эффективно и оперативно, чем национальными полномочными органами по расследованию авиационных происшествий, состоящими из "одного – трех" специалистов, ввиду территориальной близости этих органов ВГА к месту авиационного происшествия и наличия у них соответствующих ресурсов, что и происходит на практике.

2.10 RAIO является инструментом, который способен обеспечить проведение расследований происшествий и инцидентов в строгом соответствии с SARPS ICAO, одновременно являясь гарантом независимости, качества и беспристрастности расследования.

2.11 Однако, в настоящее время, участие в RAIO не дает государству гарантии удовлетворительного результата при прохождении проверок УППКБП ИКАО. Более того, опыт участия в таких аудитах показал, что RAIO не в состоянии улучшить результаты аудитов УППКБП государств – участников RAIO. Механизм RAIO на сегодняшний день выключен из механизма МНМ УППКБП ИКАО. В этой связи у государств – членов RAIO возникает резонный вопрос о целесообразности участия в RAIO, если всё равно им приходится создавать независимый орган по расследованию и нести всё бремя по подготовке и прохождению проверок ИКАО самостоятельно, что, в свою очередь, не способствует дальнейшему развитию механизма RAIO в частности и развитию регионального сотрудничества в целом.

2.12 Несмотря на очевидные преимущества совместного использования ресурсов, имеется осознание того, что многие региональные организации сталкиваются с искусственными препятствиями, которые мешают им в полной мере способствовать наращиванию потенциала их государств – членов в области обеспечения безопасности полетов.

2.13 Возложение на государства ответственности за эффективное внедрение SARPS в национальное воздушное законодательство без учета делегирования отдельных полномочий организациям по региональному сотрудничеству, создаваемым по инициативе и под эгидой ИКАО, делает реализацию концепции регионального сотрудничества ИКАО затруднительной. Таким образом, заявленные цели реализации концепции программы оценки региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов и региональных организаций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (RRAP) (известной ранее, как GASOS) по устранению дублирования, объединения усилий и более эффективного расходования ресурсов сталкиваются при проведении проверок ИКАО в рамках УППКБП с несколько устаревшими подходами, что не добавляет государствам доверия к подобным региональным механизмам.

2.14 Изменение концептуального подхода ИКАО при проведении проверок в рамках МНМ УППКБП в части полноценной интеграции и признания участия региональных организаций в системе проверок очевидно соответствует концепции ИКАО, направленной на расширение регионального сотрудничества.

2.15 Разработка дополнительного инструктивного материала по учету участия государств в механизмах регионального сотрудничества при проведении проверок в рамках программы УППКБП могла бы способствовать более плодотворному развитию института региональных организаций и доверию со стороны государств к таким организациям.

— КОНЕЦ —