



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 29 повестки дня. Региональные механизмы координации осуществления деятельности в области обеспечения безопасности полетов и аэронавигации

УСТОЙЧИВОСТЬ В СЛУЧАЕ НЕОБХОДИМОСТИ РАССЛЕДОВАНИЯ КРУПНОГО АВИАЦИОННОГО ПРОИСШЕСТВИЯ – СОТРУДНИЧЕСТВО, ВЗАИМНАЯ ПОДДЕРЖКА И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ АВИАЦИОННЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ И ИНЦИДЕНТОВ (РАЮ)

(Представлено Финляндией от имени Европейского союза, его государств-членов¹ и других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации²; а также ЕВРОКОНТРОЛем)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Договаривающиеся государства несут международное обязательство по расследованию авиационных происшествий и серьезных инцидентов, а также по выпуску окончательных отчетов в разумные сроки. Эти отчеты с извлеченными уроками очень важны для международного авиационного сообщества и управления безопасностью полетов.

Для выполнения своих международных обязательств Договаривающиеся государства также имеют возможность делегировать такое расследование другому государству или региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (РАЮ). Тем не менее, полное делегирование расследования крупных авиационных происшествий вызывает проблемы и трудности. Сохранению устойчивости в случае необходимости расследования крупного авиационного происшествия способствуют региональное сотрудничество и взаимная поддержка. Они также могут обеспечить экономию за счет масштаба благодаря совместному использованию необходимых ресурсов.

Настоящий рабочий документ акцентирует внимание на обязательствах каждого Договаривающегося государства, изложенных в Приложении 13 *"Расследование авиационных происшествий и инцидентов"*, а также имеет целью поощрение взаимной поддержки государств и расширение понятия РАЮ путем включения в него других используемых в мире моделей взаимодействия и передовой практики.

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, Хорватия, Чехия, Швеция и Эстония.

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

<p>Действия: Ассамблее предлагается:</p> <p>а) подтвердить важность проведения действенных и независимых расследований авиационных происшествий в соответствии с Приложением 13 к Чикагской конвенции и, в частности, важность обязательства публиковать окончательные отчеты для дальнейшего повышения безопасности полетов в мире;</p> <p>б) призвать Договаривающиеся государства поощрять взаимную поддержку в своем регионе или субрегионе и укреплять региональное взаимодействие в целях выполнения своего международного обязательства по проведению действенных и независимых расследований авиационных происшествий для повышения безопасности полетов при одновременном признании национальной подотчетности в случае возникновения кризисной ситуации, связанной с крупным авиационным происшествием;</p> <p>в) поручить ИКАО признать недавние инициативы, связанные с региональным сотрудничеством, и пересмотреть документ Дос 9946 <i>"Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов"</i>, дополнив его описаниями различных механизмов регионального расследования авиационных происшествий (RAI), чтобы побудить большее число Договаривающихся государств стремиться к практическому сотрудничеству с учетом своих географических, культурных, политических и/или юридических условий;</p> <p>д) одобрить действия, предложенные в настоящем рабочем документе.</p>	
<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями в области безопасности полетов
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют
<i>Справочный материал</i>	А38-12, добавление N: Сотрудничество государств-членов в расследовании авиационных происшествий Приложение 13 Дос 9946, <i>Руководство по региональной организации по расследованию авиационных происшествий и инцидентов</i>

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Каждое Договаривающееся государство, в котором произошло авиационное происшествие, обязано организовать расследование в соответствии со статьей 26 Чикагской конвенции.

1.2 В соответствии с поправкой 15 в 2016 году в Приложение 13 были внесены изменения, в частности было добавлено определение полномочного органа по расследованию авиационных происшествий. Теперь, согласно Стандарту 3.2 Приложения 13, *"государство учреждает полномочный орган по расследованию авиационных происшествий, не зависящий от государственных авиационных полномочных органов и других организаций, которые могут вмешиваться в проведение расследования или влиять на его объективность"*.

1.3 В связи с меняющимися нормативно-правовыми, экономическими и техническими условиями, а также вследствие возрастающей сложности современных воздушных судов для проведения расследования авиационных происшествий или серьезных инцидентов может потребоваться участие экспертов из многих специализированных технических и

эксплуатационных областей и доступ к специально оборудованным средствам для расследования. Эти ресурсы и средства не всегда имеются во всех Договаривающихся государствах ИКАО.

1.4 В резолюции A38-12 Ассамблеи ИКАО (добавление N) Договаривающимся государствам рекомендуется сотрудничать в расследовании авиационных происшествий, особенно происшествий, при расследовании которых необходимы высококвалифицированные эксперты и специальное оборудование. В ней также рекомендуется оказывать по просьбе других государств-членов помощь путем предоставления экспертов и оборудования для расследования крупных авиационных происшествий.

1.5 Согласно выводам, сделанным в рамках Универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УПКБП) по итогам расследований авиационных происшествий, такие происшествия как правило связаны с нехваткой ресурсов (людских, материальных и финансовых), а также с рядом вопросов, касающихся правил и организации расследований авиационных происшествий и инцидентов.

1.6 Сотрудничество в области расследования авиационных происшествий представляет собой решение, отвечающее духу инициативы "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB), и будет способствовать повышению уровня безопасности.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 **Важность действенных и независимых расследований.** Эффективное выявление авиационных опасных факторов и устранение недостатков системы необходимы для поддержки процессов управления рисками, которые способствуют дальнейшему совершенствованию мер по предотвращению авиационных происшествий, а также уменьшают их количество и серьезность.

2.2 Договаривающиеся государства несут международное обязательство по расследованию авиационных происшествий и серьезных инцидентов, а также по выпуску окончательных отчетов в разумные сроки. Полномочные органы по расследованию авиационных происшествий играют ключевую роль в эффективном выявлении авиационных опасных факторов. Их работа имеет первостепенное значение для определения причин авиационных происшествий или инцидентов и извлечения уроков в целях повышения безопасности полетов. Их публичные отчеты очень важны для международного авиационного сообщества и управления безопасностью полетов.

2.3 Рассмотрение 1157 авиационных происшествий с человеческими жертвами³ показало, что 59 % окончательных отчетов не были опубликованы. Отсутствие этих окончательных отчетов означает, что соответствующая информация по безопасности полетов недоступна для осуществления мероприятий по повышению безопасности полетов. В некоторых случаях государства, которые участвовали в таких расследованиях, были осведомлены о проблемах в области безопасности полетов, однако не могли распространить эту информацию, поскольку обязанность распространить информацию путем публикации окончательного отчета или промежуточного сообщения лежит на государстве, проводящем расследование. Новая поправка 17 к Приложению 13 теперь дает государствам, участвующим в расследовании, право запрашивать согласие на публикацию заявления, содержащего вопросы безопасности полетов, если государство, проводящее расследование, не опубликует окончательный отчет или промежуточное заявление в разумные сроки.

³ Авиационные происшествия, имевшие место в 1990–2016 годах с участием самолетов с максимальной сертифицированной взлетной массой более 5700 кг.

2.4 Существует разница между государством, которое не намерено публиковать окончательный отчет, и государством, которое не может самостоятельно провести расследование из-за нехватки ресурсов, не обращается за помощью и не делегирует расследование другому государству. В Приложении 13 уже содержатся обоснованные положения, касающиеся участия государств, помощи и делегирования, которые необходимо подтвердить в ходе этой Ассамблеи.

2.5 Расследования авиационных происшествий, особенно когда речь идет о крупных авиационных происшествиях, носят не только технический характер; они также предполагают учет социально-политического контекста кризисной ситуации, связанной с крупным авиационным происшествием. На национальном уровне в расследовании принимает участие большое число организаций, которые в случае крупного авиационного происшествия взаимодействуют с полномочным органом, а также с судебными органами. Согласно Приложению 13 (Стандарт 5.10), *"государство, проводящее расследование, признает необходимость координации действий уполномоченного по расследованию и судебных органов"*. В зависимости от ведомственной структуры каждого государства могут быть вовлечены и другие неавиационные учреждения, такие как Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Министерство юстиции, Министерство здравоохранения или Министерство обороны. Крупное происшествие, связанное с гражданской авиацией, представляет собой национальную (и международную) кризисную ситуацию, выходящую за рамки сферы гражданской авиации.

2.6 **Делегирование и региональное сотрудничество.** В период с 1999 по 2019 год только три расследования крупных авиационных происшествий, в которых погибло более 100 человек, были переданы другому государству. Хотя расследование серьезных инцидентов часто делегируется, государства обычно предпочитают выполнять свои международные обязательства при помощи собственных организаций. В небольшом количестве случаев при делегировании расследования соответствующим государствам возникали трудности в связи с различиями культурного или политического характера.

2.7 Региональное сотрудничество при проведении расследований может обеспечить экономию за счет масштаба благодаря совместному использованию необходимых ресурсов. Благодаря совместным усилиям государства региона или субрегиона могут выстроить эффективную систему расследования авиационных происшествий и инцидентов и, как следствие, играть более активную роль на глобальном уровне, особенно в вопросах поощрения мероприятий по обеспечению безопасности полетов и принятия рекомендаций, касающихся обеспечения безопасности полетов, для более эффективного повышения уровня безопасности полетов и предотвращения авиационных происшествий.

2.8 Для расследования могут быть полезны данные, полученные при помощи, например, технологий слежения за воздушными судами, автономного слежения за воздушным судном, терпящим бедствие, бортового устройства регистрации полетных данных и средств потоковой передачи данных, однако эти данные могут находиться в нескольких государствах, не являющихся государством, ответственным за расследование, поэтому все более важное значение приобретает сотрудничество государств, имеющих доступ к информации, относящейся к авиационному происшествию, что позволит оптимизировать общую эффективность Глобальной системы оповещения о бедствии и обеспечения безопасности полетов воздушных судов (GADSS).

2.9 Деятельность по расследованию авиационных происшествий выходит за рамки сферы гражданской авиации, предусматривает вовлечение других полномочных органов и часто происходит в ситуации социально-политического кризиса, который ощущается и в других сферах, не охватываемых Чикагской конвенцией. В то же время мероприятия по контролю за

обеспечением безопасности полетов проводятся при участии органов гражданской авиации и заинтересованных сторон, что обеспечивает простоту регионального сотрудничества в области контроля за обеспечением безопасности полетов по сравнению со сферой расследований.

2.10 Что касается регионального сотрудничества, то ИКАО использует термин *региональная организация по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (РАИО)* в очень широком значении – на веб-странице ИКАО, посвященной этой теме⁴, перечислены пять региональных инициатив. Все они носят разный характер – от сети сотрудничества и регионального механизма до самостоятельной структуры, способной вести расследование в случае, если ей это будет поручено ее членами. Единственной известной РАИО, работающей по модели Doc 9946, является Межгосударственный авиационный комитет⁵, который был создан в 1991 году до публикации этого инструктивного материала. Различные модели сотрудничества, выбираемые государствами, не обязательно представляют собой организацию, вследствие чего вместо РАИО необходимо использовать более широкий по значению термин. В последнее время в ряде регионов ИКАО⁶ сотрудничеству по вопросам расследования авиационных происшествий уделяется большое внимание. Примером практической модели регионального сотрудничества по вопросам расследований в области безопасности полетов является Европейская сеть органов по проведению расследований в области безопасности полетов гражданской авиации (ENCASIA), которая используется государствами – членами Европейского союза при соблюдении суверенитета каждого Договаривающегося государства ИКАО.

2.11 ENCASIA разработала Систему взаимной поддержки ENCASIA (EMSS), которая предназначена для того, чтобы помогать полномочным органам по расследованию авиационных происшествий с ограниченными ресурсами или опытом в расследовании крупных и сложных авиационных происшествий. В основу этой системы сотрудничества лег давно существующий *Кодекс поведения Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА) в вопросах сотрудничества при расследовании авиационных происшествий и инцидентов, связанных с гражданской авиацией*, который охватывает все 44 государства – члена ЕКГА⁷. EMSS является механизмом, ориентированным на содействие соответствующим полномочным органам в выявлении пробелов в своих возможностях, а также в разработке планов мероприятий на случай непредвиденных обстоятельств и предварительных договоренностей с другими органами по проведению расследований в области безопасности полетов. Другим примером является Южная Америка, где сотрудничество осуществляется посредством регионального механизма, имеющего ту же цель, что и ENCASIA. Это примеры механизмов регионального расследования авиационных происшествий (RAI), ориентированных на оказание взаимной поддержки, а не на полное делегирование расследований; такие механизмы не отражены в "Руководстве ИКАО по РАИО" (Doc 9946) 2011 года, и оно должно быть обновлено для их учета. Эти механизмы RAI должны быть усилены и уточнены в целях содействия расширению сотрудничества в этой области на субрегиональном и региональном уровнях.

⁴ <https://www.icao.int/safety/Implementation/Pages/COSCAPs-RSOOs-RAIOs.aspx>

⁵ Межгосударственный авиационный комитет представляет Армению, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Республику Молдова, Российскую Федерацию, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украину.

⁶ Например, 25–27 июня 2018 года Руководящий комитет RASG-MID в Каире, Египет, представил проект дорожной карты по вопросу расширения сотрудничества между государствами Ближнего Востока и Северной Африки (MENA) в области расследования авиационных происшествий. После этого, 12-15 марта 2019 года, региональное бюро Северной Америки, Центральной Америки и бассейна Карибского моря ИКАО провело совещание для региональных организаций по расследованию авиационных происшествий и инцидентов, а также практикум по проведению расследований и предотвращению авиационных происшествий (AIG). Затем, 8-10 апреля 2019 года, в Региональном бюро в Париже был проведен практикум для представителей органов по расследованию авиационных происшествий RASG-EUR и пользователей ECCAIRS.

⁷ Более подробная информация доступна на веб-сайте ЕКГА.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

3.1 Необходимо признать наличие трудностей при делегировании расследований крупных авиационных происшествий и содействовать созданию субрегиональных и региональных механизмов, не требующих полного делегирования. Вследствие этого, крайне важно поощрять различные формы взаимодействия, которые должны учитывать географические, культурные, политические и/или юридические условия. Такое взаимодействие не обязательно должно ограничиваться региональным уровнем; возможно создание трансконтинентальных механизмов, особенно для стран или субрегионов, имеющих историческую, языковую и культурную связь.

— КОНЕЦ —