



## 35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

### ТЕХНИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

- Пункт 24 повестки дня. **Глобальный план обеспечения безопасности полетов (ГПБП) ИКАО**
- Пункт 24.1 повестки дня. **Защита источников и свободное распространение информации о безопасности полетов**

### ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ СИСТЕМ СБОРА ДАННЫХ О БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

#### АННОТАЦИЯ

Настоящий документ касается важности и необходимости для повышения безопасности полетов информации, получаемой из систем сбора данных о безопасности полетов. В документе также кратко освещается ситуация с защитой такой информации, сложившаяся в международной гражданской авиации. В добавлении приведен для рассмотрения Ассамблеей проект резолюции по вопросу защиты информации из систем сбора данных о безопасности полетов, как обязательных, так и добровольных.

#### СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9828, Доклад Одиннадцатой Аэронавигационной конференции (2003)  
Приложение 6  
Приложение 13  
Дос 9790, Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 5 октября 2001 года)

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В рамках пункта 2.1 (Системы и программы обеспечения безопасности полетов) своей повестки дня Одиннадцатая Аэронавигационная конференция (ANConf/11), проходившая в Монреале в период с 22 сентября по 3 октября 2003 года, рассмотрела вопросы защиты источников информации о безопасности полетов и приняла, в частности, рекомендацию 2/4 (Защита источников информации о безопасности полетов). В этой рекомендации ИКАО предлагается "разработать инструктивный материал для оказания государствам помощи в принятии адекватных мер в рамках национального законодательства в целях защиты источников

*информации о безопасности полетов и ее свободного распространения, учитывая при этом заинтересованность общественности в отношении надлежащего отправления правосудия”.*

1.2 10 марта 2004 года Совет рассмотрел рекомендации ANConf/11. Совет принял к сведению рекомендацию 2/4 (Защита источников информации о безопасности полетов) и поручил Генеральному секретарю предпринять соответствующие действия. Прилагаемый к настоящему рабочему документу Ассамблеи проект резолюции Ассамблеи является результатом предпринятых действий по резолюции 2/4 ANConf/11 в соответствии с решением Совета.

## **2. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ**

2.1 Впечатляющие достижения международной гражданской авиации в области безопасности полетов обусловлены, главным образом, тремя основными факторами: а) нацеленностью авиационных организаций и их персонала на обеспечение безопасности полетов; б) непрерывным процессом накопления опыта на основе сбора и свободного распространения информации о безопасности полетов; и с) способностью делать правильные выводы из ошибки в отношении превентивных действий. Давно признается, что меры, нацеленные на улучшение нынешнего состояния безопасности полетов в гражданской авиации, должны основываться на опытных данных. Существует несколько источников таких данных для гражданской авиации, при этом каждый из них является необходимым, но недостаточным для обеспечения всех опытных данных. В сочетании, однако, они создают основу для четкого понимания сильных и слабых мест в деятельности авиации.

2.2 В течение многих лет информация о результатах расследования авиационных происшествий и инцидентов лежала в основе мероприятий, нацеленных на улучшение конструкции оборудования, процедур технического обслуживания, программ подготовки летных экипажей, систем управления воздушным движением, методов проектирования и эксплуатации аэропортов, служб метеорологического обеспечения и других аспектов авиатранспортной системы, имеющих критическое значение для безопасности полетов. Появившиеся в последние годы технические средства привели к ускоренному развитию систем сбора, обработки и рассылки данных о безопасности полетов (называемых в дальнейшем системами сбора данных о безопасности полетов). Системы сбора данных о безопасности полетов позволили получить значительный объем информации о безопасности полетов в дополнение к информации, связанной с расследованием авиационных происшествий и инцидентов. Эти системы являются основой системы управления безопасностью полетов (SMS) и предоставляют информацию, которая используется для разработки корректирующих действий и долгосрочных стратегий, касающихся обеспечения безопасности полетов.

2.3 Основное различие между информацией из отчетов о расследовании авиационных происшествий и инцидентов и информацией, получаемой из систем сбора данных о безопасности полетов, связано с данными о человеческом факторе, которые можно получить в каждом случае. Авиационные происшествия и серьезные инциденты являются редкими событиями, которые зачастую отражают сочетание случайных факторов. В результате, используя только информацию о расследовании авиационных происшествий и серьезных инцидентов, трудно своевременно выявить небезопасную эксплуатационную практику с целью предпринятия соответствующих корректирующих действий. Кроме того, поскольку авиационные происшествия и инциденты представляют собой нарушения работы авиационной системы, данные о человеческом факторе, оцениваемые по результатам расследования авиационных происшествий и инцидентов, неизбежно

отражают неуспешное поведение систем и человека (т. е. неисправленные эксплуатационные ошибки).

2.4 С другой стороны, для любой типичной авиационной операции, подобно любому другому виду человеческой деятельности, характерны частые и незначительные, но, самое главное, не повлекшие последствий ошибки (выбор неправильных частот, установление неправильных абсолютных высот, подтверждение неправильных показаний, использование не тех переключателей и рычагов управления и т. д.). Некоторые ошибки обусловлены естественными ограничениями возможностей человека, в основе других лежат систематические недостатки; большинство их является сочетанием того и другого. Однако факт заключается в том, что эти частые и незначительные ошибки потенциально обладают аналогичным негативным эффектом, как и редкие и серьезные ошибки, выявленные при расследовании авиационных происшествий и инцидентов. Однако такой потенциальный с точки зрения ущерба эффект нейтрализуется, поскольку: а) эксплуатационный персонал использует успешные стратегии направления ошибок; и б) специальные средства защиты систем выполняют свою роль и выступают в качестве некоторой сети локализации последствий. Системы сбора данных о безопасности полетов характеризуют успешные стратегии исправления ошибок и эффективно работающие средства защиты систем. Проще говоря, системы сбора данных о безопасности полетов во многом отражают то, что хорошо работает при выполнении авиационных операций.

2.5 С точки зрения систем обеспечения безопасности полетов, для разработки мер предотвращения эксплуатационных ошибок важно иметь представление об успешных стратегиях и средствах защиты, используя с этой целью информацию из систем сбора данных о безопасности полетов в дополнение к информации, получаемой в результате расследования авиационных происшествий и инцидентов. Системы сбора данных о безопасности полетов можно сгруппировать, в зависимости от используемого метода сбора данных, в три широкие категории: а) добровольное представление данных; б) электронный сбор данных; и с) непосредственные наблюдения. Системы сбора данных о безопасности полетов являются, за несколькими исключениями, добровольными и носят, без исключения, конфиденциальный и не предусматривающий наказания характер. Кроме того, поскольку они непрерывно собирают данные на ежедневной основе, системы сбора данных о безопасности полетов предоставляют значительный объем текущей информации для обоснования мер и долговременных стратегий в области безопасности полетов.

2.6 К примерам сбора данных о безопасности полетов в отрасли, используя добровольные системы сбора данных о безопасности полетов, относится, в числе прочих, программа действий по обеспечению безопасности полетов в авиации (ASAP). Программы анализа полетных данных (FDA), например программа обеспечения качества полетных операций (FOQA), являются примером систем сбора данных о безопасности полетов, основанных на электронном сборе данных о безопасности полетов. Наконец, проверка безопасности полетов авиакомпаний (LOSA) является примером систем сбора данных о безопасности полетов, которые собирают данные о безопасности полетов путем непосредственных наблюдений за действиями летного экипажа, осуществляемых экспертами, в частности подготовленными инспекторами. Все эти системы позволяют регистрировать данные об успешном поведении систем и человека (т. е. об исправленных эксплуатационных ошибках) и обеспечивают получение более полных выводов, касающихся разработки мер предотвращения ошибок человека.

### 3. МЕЖДУНАРОДНАЯ СИТУАЦИЯ

3.1 Системы сбора данных о безопасности полетов позволили гражданской авиации, в частности, глубже понять эксплуатационные ошибки: почему они происходят, что можно сделать для сведения их к минимуму и как локализовать их негативное влияние на безопасность полетов. Представляется несомненным, что большинство эксплуатационных ошибок в авиации являются неумышленными: хорошо подготовленные и действующие из лучших побуждений люди допускают ошибки при техническом обслуживании, эксплуатации или контроле работы хорошо спроектированного оборудования. В тех редких случаях, когда ошибки являются результатом умышленных действий, злоупотребления наркотиками, вредительства или применения силы, действующие системы принуждения обеспечивают неразрывность цепочки ответственности. Такой двойной подход, сочетающий более четкое понимание неумышленных эксплуатационных ошибок с соответствующим принудительным обеспечением соблюдения правил в случаях, злоупотреблений, хорошо послужил гражданской авиации в плане обеспечения безопасности полетов, не оставляя лазеек для нарушителей.

3.2 Однако в последние годы при решении проблемы эксплуатационных ошибок, приводящих к происшествиям, в гражданской авиации наметилась тенденция, которая заключается в том, что информация из отчетов об авиационных происшествиях и инцидентах и систем сбора данных о безопасности полетов используется для принятия дисциплинарных и принудительных мер, а также принимается в качестве доказательств в судебных процессах. Такие процессы завершались также уголовным преследованием лиц, причастных к таким происшествиям. Привнесение элементов уголовного преследования в авиационные происшествия, связанные с неумышленными эксплуатационными ошибками, может затруднить получение и свободное распространение информации о безопасности полетов, имеющей важное значение для повышения безопасности полетов, приводя потенциально к негативному эффекту.

3.3 В рамках международного сообщества гражданской авиации предпринят ряд инициатив, направленных на обеспечение защиты от несанкционированного использования источников информации о безопасности полетов, в том числе информации, получаемой из материалов расследований авиационных происшествий и инцидентов и систем сбора данных о безопасности полетов. Это включает ее ненадлежащее использование средствами массовой информации. Однако, учитывая деликатность данного вопроса, важное значение имеет наличие некоторой основы, обеспечивающей единство цели и согласованность действий гражданской авиации. Меры по обеспечению защиты информации о безопасности полетов должны отражать весьма деликатный баланс интересов, касающихся необходимости защиты информации о безопасности полетов и обязанности осуществлять правосудие. В этой связи необходимо использовать взвешенный подход, поскольку предложения, несовместимые с надлежащим отправлением правосудия, могут оказаться неприемлемыми для судебных систем в Договаривающихся государствах.

3.4 В рамках ИКАО защита определенных источников информации о безопасности полетов регулируется рядом положений. К ним относятся:

- a) резолюция А33-17 Ассамблеи *"Неразглашение некоторых записей и данных, имеющих отношение к авиационному происшествию и инциденту"*, в которой, в частности, государствам настоятельно рекомендуется в соответствии с п. 5.12 Приложения 13 изучить и, по мере необходимости, внести корректировки в свои законодательства, правила и политику в целях обеспечения защиты

некоторых записей, имеющих отношение к авиационным происшествиям и инцидентам, а ИКАО поручается разработать инструктивный материал для оказания государствам помощи в данной области;

- b) резолюция А33-16 Ассамблеи *"Глобальный план обеспечения безопасности полетов (ГПБП) ИКАО"*, в которой ИКАО, в частности, поручается принять участие в деятельности государств по совершенствованию предоставления и распространения информации о безопасности полетов с учетом обеспечения защиты конфиденциальной информации; государствам настоятельно рекомендуется проанализировать и, при необходимости, скорректировать соответствующие законодательства; и ИКАО поручается подготовить инструктивный материал для оказания государствам помощи в данной области;
- c) резолюция А31-10 Ассамблеи *"Совершенствование мер предотвращения авиационных происшествий в гражданской авиации"*, в которой, в частности, государствам настоятельно рекомендуется внедрять системы представления отчетов на добровольной основе и без каких-либо штрафных санкций;
- d) п. 5.12 Приложения 13 *"Расследование авиационных происшествий и инцидентов"*, в котором указывается, что заявления лиц, переписка между лицами, медицинские и конфиденциальные сведения, записи бортовых речевых самописцев (CVR) и расшифровка таких записей, а также мнения, выраженные при анализе информации, не предоставляются для целей, которые не связаны с расследованием авиационных происшествий/инцидентов, если соответствующий полномочный орган, отвечающий за отправление правосудия в государстве, не установит, что предание их гласности превосходит по важности те отрицательные последствия внутри страны и в международном масштабе, которые могут иметь такие действия для данного или других будущих расследований (см. также п. 5.12.1 и примечание);
- e) п. 8.3 Приложения 13, в соответствии с которым система добровольного предоставления данных об инцидентах не ориентирована на применение наказаний и предусматривает защиту источников информации; и
- f) п. 3.2.4 Приложения 6 *"Эксплуатация воздушных судов"*, в соответствии с которым программы анализа полетных данных не влекут за собой принятия мер в виде наказания и включают надлежащие меры предосторожности в целях защиты источника(ов) таких данных.

3.5 Положения резолюции А33-17 Ассамблеи и п. 5.12 Приложения 13 касаются защиты информации из материалов расследования авиационного происшествия и инцидента, перечисленных в п. 5.12 Приложения 13 и включающих, в частности, записи бортовых речевых самописцев и их расшифровки. Положения резолюции А33-16 Ассамблеи, резолюции А31-10 Ассамблеи, п. 8.3 Приложения 13 и п. 3.2.4 Приложения 6 касаются систем сбора данных о безопасности полетов, основанных на добровольном представлении данных и электронном получении информации. В положениях ИКАО не рассматриваются системы сбора данных о безопасности полетов на основе прямых наблюдений.

3.6 Положения ИКАО, касающиеся защиты некоторых записей, относящихся к авиационным происшествиям и инцидентам, четко оговаривают допустимость их использования в судебных разбирательствах. Аналогичная четкая защита информации из систем сбора данных о безопасности полетов не является очевидной. В отсутствие четких положений по аналогии с указанными в п. 5.12 Приложения 13 информация из систем сбора данных о безопасности полетов защищается на основе соглашений в рамках авиакомпаний. В рамках различных правовых систем в Договаривающихся государствах представляется трудным определить правовую защиту, предусматриваемую для информации из систем сбора данных о безопасности полетов такими соглашениями.

3.7 Несколько государств обнародовали национальные законодательства, защищающие информацию из добровольных и электронных систем сбора данных о безопасности полетов. В некоторых государствах введение национального законодательства, защищающего информацию из добровольных и электронных систем сбора данных о безопасности полетов, может оказаться невозможным вследствие его несовместимости с их судебными системами. Защита информации из систем сбора данных на основе прямых наблюдений в настоящее время не предусматривается законодательством какого-либо государства.

3.8 В этой связи можно сделать вывод о том, что тот факт, что существующие положения ИКАО не освещают в достаточной мере защиту информации из систем сбора данных о безопасности полетов, может привести к неадекватной защите, предусматриваемой для такой информации в национальном законодательстве многих государств. В этой связи предлагаемый проект резолюции Ассамблеи нацелен на решение данного вопроса путем усиления защиты информации из систем сбора данных о безопасности полетов, помимо отчетов об авиационных происшествиях и инцидентах.

#### **4. ГЛОБАЛЬНЫЙ ПЛАН ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ (ГПБП)**

4.1 Действия ИКАО в отношении защиты информации из систем сбора данных о безопасности полетов с целью повышения безопасности полетов в авиации предприняты в соответствии с п. 10 постановляющей части резолюции А33-16 Ассамблеи (где всем Договаривающимся государствам настоятельно рекомендуется проанализировать и, при необходимости, скорректировать свои законодательства, правила и политику для обеспечения надлежащего баланса между различными видами деятельности по предупреждению авиационных происшествий [например, регулирование, применение правил, обучение и стимулы, поощряющие добровольное представление данных] и поддерживать расширение добровольного представления данных о событиях, которые могут повлиять на безопасность полетов, а ИКАО поручается разработать соответствующие принципы и инструктивный материал по данному вопросу).

4.2 Предлагаемая резолюция Ассамблеи, касающаяся защиты информации из систем сбора данных о безопасности полетов, также связана с третьим основным направлением (привлечение внимания к проблемам безопасности полетов во всем мире путем обеспечения эффективного обмена данными и использования информации о безопасности полетов) Глобального плана обеспечения безопасности полетов (ГПБП). В частности, непосредственное отношение к ней имеют следующие три задачи, упомянутые в п. 3.4 (Рассмотрение и совершенствование существующих систем баз данных о безопасности полетов в целях содействия распространению информации, связанной с безопасностью полетов) ГПБП:

...

- c) разрабатывать надлежащие средства для обеспечения того, чтобы участие в системах добровольного представления данных об инцидентах не влекло за собой штрафных санкций;
- d) разрабатывать надлежащие средства для обеспечения неразглашения конфиденциальной информации, связанной с безопасностью полетов;

...

- f) обновлять положения Приложений в целях упрощения сбора и распространения связанной с безопасностью полетов информации;

...

## 5. ВЫВОДЫ

5.1 Представляется возможным сделать вывод о том, что, хотя существующие положения ИКАО, касающиеся защиты некоторых записей, относящихся к авиационным происшествиям и инцидентам, хорошо послужили международной гражданской авиации, нынешняя ситуация указывает на необходимость сформировать некоторую основу, охватывающую аспекты защиты всех соответствующих систем данных о безопасности полетов. Такая основа должна представлять собой продукт международного консенсуса и отражать взвешенный подход, упомянутый в п. 3.3 выше. Эта основа должна также признавать, что большинство решений по вопросам защиты информации о безопасности полетов до сих пор принималось на техническом уровне с ограниченным участием юридического сообщества и что нынешнее международное право, а также национальные законодательства и правила во многих государствах могут оказаться не в полной мере адекватными для эффективного решения данного вопроса.

5.2 При разработке предлагаемой основы важное значение имеет multidisciplinary подход, который обеспечивает широкое участие специалистов и географическое представительство. Этот подход должен включать изучение национального законодательства в различных районах мира и оценку его соответствия надлежащим положениям ИКАО, с тем чтобы закладываемая основа учитывала культурные особенности и различные правовые системы. Кроме того, эта основа должна строиться и, по мере необходимости, расширяться с учетом существующих положений ИКАО, касающихся защиты информации о безопасности полетов. В частности, она должна отражать следующие принципиальные аспекты:

- a) ни одна группа или категория работников не должна стоять выше закона;
- b) необходимо обеспечить сбалансированный учет потребностей в защите информации о безопасности полетов в целях повышения безопасности полетов в гражданской авиации и заинтересованности общественности в получении доказательств при судебных разбирательствах;

- c) при судебных разбирательствах, касающихся действий эксплуатационного персонала, следует в первую очередь использовать другие доказательства, помимо доказательств из источников информации о безопасности полетов; и
- d) защита информации о безопасности полетов предназначена обеспечивать получение и сохранность информации о безопасности полетов, а не предоставлять эксплуатационному персоналу необоснованную защиту от судебного преследования.

## 6. **ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**<sup>1</sup>

6.1 Предлагаемая работа, указанная в проекте резолюции Ассамблеи, будет осуществляться за счет ресурсов программы 2.11 "Выдача свидетельств и подготовка авиационного персонала" и основной программы IV "Юридические вопросы". Ресурсы программы 2.11 достаточны для осуществления работы в рамках данной программы, а ресурсы основной программы IV достаточны только в части, касающейся анализа материала, разработанного внутренними органами. Проведение какого-либо существенного юридического исследования невозможно в рамках ресурсов, предусматриваемых проектом бюджета по программам на 2005–2007 годы.

## 7. **ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ**

7.1 Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению информацию, представленную в настоящем рабочем документе; и
- b) принять приведенную в добавлении резолюцию, касающуюся защиты информации из систем сбора данных о безопасности полетов, в целях повышения безопасности полетов в авиации.

---

<sup>1</sup> Данная информация представляется только с целью сообщить о предполагаемых финансовых последствиях реализации предлагаемых действий. Размер средств, выделяемых на осуществление данных предлагаемых действий, будет зависеть от окончательного варианта бюджета по программам Организации на 2005–2006–2007 годы, утвержденного Ассамблеей.



## ДОБАВЛЕНИЕ

### ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ АССАМБЛЕИ

**A35-xx.      Защита информации из систем сбора данных о безопасности полетов в целях  
повышения безопасности полетов в авиации**

*Ассамблея,*

*принимая во внимание,* что главная цель Организации по-прежнему будет заключаться в обеспечении безопасности полетов международной гражданской авиации на всемирной основе,

*признавая* важность свободного обмена информацией о безопасности полетов между заинтересованными сторонами авиационной системы,

*признавая* важность защиты информации о безопасности полетов от ненадлежащего ее использования для обеспечения постоянного наличия всей соответствующей информации о безопасности полетов, позволяющей принимать правильные и своевременные профилактические меры,

*выражая озабоченность* тенденцией использования информации о безопасности полетов для предпринятия действий дисциплинарного и принудительного характера, а также принятия ее в качестве доказательства при судебных разбирательствах,

*учитывая,* что использование информации о безопасности полетов в других целях, помимо касающихся безопасности полетов, может затруднить получение такой информации с негативными последствиями для безопасности полетов в авиации,

*считая* необходимым обеспечить сбалансированный учет потребностей в защите информации о безопасности полетов и потребностей в надлежащем отпращивании правосудия,

*признавая,* что технологический прогресс привел к появлению новых систем сбора, обработки и рассылки данных о безопасности полетов и в этой связи, многочисленных источников информации о безопасности полетов, которые имеют важное значение для повышения безопасности полетов в авиации,

*отмечая,* что существующее международное право, а также национальные законодательства и правила во многих государствах могут неадекватно отражать защиту информации о безопасности полетов,

1. *порукает* Совету разработать соответствующие правовые принципы, которые будут помогать государствам принимать национальные законодательства и правила для обеспечения эффективной защиты информации из систем сбора данных о безопасности полетов, как обязательных, так и добровольных, предусматривая при этом надлежащее осуществление правосудия в государстве;

2. *настоятельно рекомендует* всем Договаривающимся государствам проанализировать и, при необходимости, скорректировать свои существующие законодательства или принять законы

и правила для обеспечения эффективной защиты информации из систем сбора данных о безопасности полетов, основанные, насколько это возможно, на правовых принципах, разработанных ИКАО; и

3. *порукает* Совету представить следующей очередной сессии Ассамблеи доклад о ходе работ в данной области.

– КОНЕЦ –