



МИНИСТЕРСТВО ТРАНСПОРТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНТРАНС РОССИИ)

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО
ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА
(РОСАВИАЦИЯ)

Ленинградский пр-т, д. 37, корп. 2, Москва,
ГСП-3, 125993, Телетайп 111495
Тел. (499) 231-50-09, факс (499) 231-55-35
e-mail: rusavia@scaa.ru

Руководителям (начальникам)
территориальных органов Росавиации

Руководителям организаций гражданской
авиации

30.08.2018 № Исх-21965/02

На № _____ от _____

О содержании инструкции, определяющей,
с учетом ПРАПИ-98, порядок действий, обязанности
и ответственность конкретных должностных лиц
при авиационном происшествии.

Пункт 2.3.1 Правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18.06.1998 № 609 (далее – ПРАПИ-98), устанавливает, что в каждой организации ГА (согласно пункту 1.2.2.15 ПРАПИ-98 организация гражданской авиации – авиационное предприятие, аэропорт, авиационно-техническая база, авиаремонтный завод, научно-исследовательский институт, учебное заведение и любая другая организация, занимающаяся деятельностью, связанной с выполнением полетов и их обеспечением в гражданской авиации) должна быть разработана специальная инструкция, определяющая порядок действий, обязанности и ответственность конкретных должностных лиц при авиационном происшествии, согласованная с соответствующим территориальным органом Росавиации.

Кроме того, в ходе проведения инспекционной проверки эксплуатанта гражданской авиации с использованием раздела ОРГ.3.2 Карты инспекционного контроля «Координация и планирование мероприятий при возникновении авиационного происшествия (инцидента)» (Приложение № 1 к Методическим рекомендациям по порядку проведения инспекционного контроля (инспекционных проверок) эксплуатантов и работе с автоматизированной системой электронных контрольных карт, утверждённым 22.12.2015) предусматривается контроль наличия инструкции, определяющей порядок действий, обязанности и ответственность конкретных должностных лиц при авиационном происшествии (далее – Инструкция), в том числе включающая актуальную контактную информацию для передачи первичных сообщений об авиационных происшествиях и инцидентах. Этим же документом установлено, что Инструкция должна соответствовать организационной структуре эксплуатанта.

Документ ИКАО 9859 «Руководство по управлению безопасностью полётов» (издание 3 2013 года) содержит в добавлении 3 к главе 5 (прилагается) инструктивный материал о содержании и методические рекомендации по изданию в организации документа по планированию мероприятий на случай аварийной обстановки, в котором излагается, что должно быть сделано после происшествия и с указанием исполнителя.

Содержание документа ИКАО корреспондируется с целями и содержанием специальной инструкции, предусмотренной к разработке ПРАПИ-98, и данный инструктивный материал ИКАО может быть предложен к рассмотрению организациям гражданской авиации в качестве методического пособия при подготовке Инструкции.

Данный план мероприятий на случай аварийной обстановки, как указывается ИКАО, обычно оформляется в виде руководства, в котором определены сферы ответственности, роль и действия различных органов и персонала, которые привлекаются в случае чрезвычайных обстоятельств.

Цель рассматриваемого ИКАО плана мероприятий на случай аварийной обстановки заключается в обеспечении:

- a) делегирования чрезвычайных полномочий;
- b) распределения обязанностей в условиях аварийной обстановки;
- c) документирования мероприятий на случай аварийной обстановки;
- d) координации усилий по устранению аварийной ситуации внутри организации и с внешними партнерами;
- e) безопасного продолжения основных операций после преодоления кризисной ситуации;
- f) проактивного выявления всех возможных пороговых ситуаций и сценариев и определения соответствующих корректирующих мероприятий и т. д.

Необходимо отметить, что из опыта рассмотрения Росавиацией на этапе согласования подготовленных организациями документов, определяющих порядок действий, обязанности и ответственность конкретных должностных лиц при авиационном происшествии, можно сделать вывод, что при составлении данных документов иногда упускаются из виду и не находят отражения в тексте требования воздушного законодательства Российской Федерации и рекомендации Росавиации, а именно:

- раздел инструкции о действиях экипажа на земле не учитывает требование пункта 5.80 Федеральных авиационных правил «Подготовка и выполнение полетов в гражданской авиации Российской Федерации», утвержденных приказом Минтранса России от 31.07.2009 № 128, «В случае авиационного происшествия или инцидента бортовые самописцы экипаж воздушного судна выключает по завершении полета и не включает вновь до тех пор, пока они не будут переданы в порядке, предусмотренном ПРАПИ-98»;

- со ссылкой на пункт 3.3.1 ПРАПИ-98, на экипаж (КВС) с момента авиационного инцидента без уточнения обстоятельств места и времени произошедшего события возлагается ответственность за выполнение на месте авиационного инцидента первоначальных действий, проведение которых входит в

функции руководителя организации ГА и руководителя МТУ Росавиации, в районе и на территории ответственности которых произошло авиационное событие, председателя комиссии по расследованию и специалистов, имеющих соответствующую подготовку;

- не отражается выполнение требований пункта 38 Федеральных авиационных правил «Требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Форма и порядок выдачи документа, подтверждающего соответствие юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих коммерческие воздушные перевозки, требованиям федеральных авиационных правил», утвержденных приказом Минтранса России от 13.08.2015 № 246, «Эксплуатант создает условия для проведения в установленные сроки расследования инцидентов и авиационных происшествий»;

- не определяется порядок передачи первичных сообщений подразделениям аэропортов (инспекции по безопасности полётов) с целью организации первоначальных действий при авиационном событии и другим адресатам, указанным в пункте 3.2 директивного письма Росавиации от 23.10.2013 №4.02-681:

- ответственному оперативному дежурному Росавиации;
- в Управление инспекции по безопасности полетов Росавиации;
- в территориальный орган Росавиации места события;
- в территориальный орган Росавиации, осуществляющий контроль за деятельностью эксплуатанта коммерческой авиации, эксплуатанта авиации общего назначения (АОН), эксплуатанта, сертифицированного на право выполнения авиационных работ.

Также согласно требованиям Табеля сообщений о движении воздушных судов в Российской Федерации, утвержденного приказом Минтранса России от 24.01.2013 № 13 (ТС-2013), первичные сообщения об авиационном событии направляются в адреса следующих организаций:

- Межгосударственного авиационного комитета,
- Федеральной службы по надзору в сфере транспорта,
- территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

- не определяется лицо, ответственное за принятие решения о первичной классификации авиационного события и контроль отправки соответствующего уведомления уполномоченным органам гражданской авиации;

- не определяются, а также отсутствуют ссылки на документы эксплуатанта, определяющие порядок эвакуации потерпевшего бедствие воздушного судна с места бедствия силами эксплуатанта или иными силами за счет средств эксплуатанта согласно требованию пункта 2 Статьи 89 Воздушного Кодекса Российской Федерации «Обеспечение поисковых и аварийно-спасательных работ», а также на должностные инструкции, определяющие полномочия и ответственность персонала эксплуатанта, осуществляющего, контролирующего или организующего за счет средств эксплуатанта эвакуацию потерпевшего бедствие воздушного судна с места бедствия.

При разработке документа также необходимо учитывать, что используемый при проведении инспекционной проверки эксплуатанта раздел ОРГ.3.2 Карты инспекционного контроля «Координация и планирование мероприятий при возникновении авиационного происшествия (инцидента)» содержит пункты, требующие документального подтверждения.

В целях повышения качества представляемых в Росавиацию на согласование документов предлагаю руководителям (начальникам) территориальных органов Росавиации довести настоящее письмо до подконтрольных организаций гражданской авиации с целью подготовки, издания и использования в деятельности документа, определяющего, с учетом ПРАПИ-98, порядок действий, обязанности и ответственность конкретных должностных лиц при авиационном происшествии, эффективного по содержанию и отвечающего требованиям воздушного законодательства Российской Федерации.

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

Начальник Управления
инспекции по безопасности полётов



С.С. Мастеров

Угольников Дмитрий Викторович
8(495) 645-85-55 доб. 5234

ИКАО 9859 изд.3 2013

Добавление 3 к главе 5

ПЛАНИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ НА СЛУЧАЙ АВАРИЙНОЙ ОБСТАНОВКИ

1. Возможно, ввиду того что авиационные происшествия являются редкими событиями, лишь немногие организации оказываются подготовленными, когда оно происходит. Во многих организациях отсутствуют эффективные планы действий во время или после аварийной обстановки или кризиса. Положение, в котором организация оказывается после происшествия или другой аварийной ситуации, может зависеть от того, насколько эффективно она действует в течение первых нескольких часов и дней после крупного события, связанного с безопасностью полетов.

В плане пороговых мероприятий в письменной форме излагается, что должно быть сделано после происшествия и кто отвечает за каждое действие. У разных поставщиков продукции или услуг такой план аварийной обстановки может называться по-разному: план мероприятий на случай непредвиденных обстоятельств, план управления кризисной ситуацией или план поддержания постоянной летной годности. В настоящем руководстве используется общий термин "ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ НА СЛУЧАЙ АВАРИЙНОЙ ОБСТАНОВКИ" (ПМАО) для любых планов мероприятий на случай непредвиденных обстоятельств, которые должны быть у поставщиков обслуживания воздушного движения, чьи продукция или услуги могут влиять на безопасность полетов.

2. Хотя планирование мероприятий на случай аварийной обстановки обычно ассоциируется с эксплуатацией воздушных судов или аэродромов, в случае авиационного происшествия данная концепция вполне может быть применена и к другим поставщикам обслуживания. Это может означать для поставщиков ОВД крупномасштабное прекращение подачи электроэнергии, отказ РЛС, средств связи или других важных средств. Для организации по техническому обслуживанию это может быть серьезное нарушение требований летной годности, приведшее к запрещению полетов (ВС на земле). Для проектной или производственной организации серьезная конструктивная недоработка может привести к глобальному запрещению полетов (ВС на земле), что потребует срочных действий в целях изменения конструкции, внесения модификаций, изменения производства или переоборудования ВС (директивы о летной годности в условиях аварийной обстановки), чтобы справиться с такой кризисной ситуацией. Если существует возможность, что деятельность организации в авиационной отрасли будет затронута другими кризисными или чрезвычайными ситуациями, возникшими вследствие внешних обстоятельств, например, чрезвычайной ситуации в области здравоохранения или эпидемии, то такие сценарии также должны быть рассмотрены в ПМАО соответствующей организации.

Следовательно, ПМАО организации является неотъемлемым компонентом управления факторами риска для безопасности полетов, направленным на разрешение всех возможных связанных с безопасностью полетов и качеством чрезвычайных обстоятельств, кризисных ситуаций и событий, которым могут способствовать или с которыми могут быть связаны продукция или услуги организации. В ПМАО должны быть учтены все возможные или вероятные сценарии и предусмотрены надлежащие корректирующие меры, чтобы организация, потребители, население и/или отрасль в целом могли иметь более высокий уровень обеспечения безопасности полетов и бесперебойное обслуживание.

3. Чтобы успешно справиться с аварийной обстановкой, необходимо начать с эффективного планирования. План мероприятий на случай аварийной обстановки (ПМАО) обеспечивает основу для системного подхода к решению проблем организации после серьезного непредвиденного события, а в худшем случае – крупного авиационного происшествия.

4. Цель плана мероприятий на случай аварийной обстановки заключается в обеспечении:

- a) делегирования чрезвычайных полномочий;
- b) распределения обязанностей в условиях аварийной обстановки;
- c) документирования мероприятий на случай аварийной обстановки;
- d) координации усилий по устранению аварийной ситуации внутри организации и с внешними партнерами;
- e) безопасного продолжения основных операций после преодоления кризисной ситуации;
- f) проактивного выявления всех возможных пороговых ситуаций и сценариев и определения соответствующих корректирующих мероприятий и т. д.

5. Для обеспечения эффективности ПМАО должен:

- a) соответствовать масштабу и характеру деятельности и сложности структуры организации;
- b) быть легко доступным всему соответствующему персоналу и, при необходимости, другим организациям;
- c) включать контрольные карты и процедуры, относящиеся к конкретным аварийным ситуациям;
- d) содержать контактную информацию для быстрой связи с соответствующим персоналом;
- e) регулярно отрабатываться в рамках учебных мероприятий;
- f) периодически пересматриваться и обновляться в случае каких-либо изменений и т. д.

Содержание ПМАО

6. План мероприятий на случай аварийной обстановки (ПМАО) **ОБЫЧНО ОФОРМЛЯЕТСЯ В ВИДЕ РУКОВОДСТВА**, в котором определены сферы ответственности, роль и действия различных органов и персонала, которые привлекаются в случае чрезвычайных обстоятельств. В ПМАО следует учитывать такие аспекты, как:

а) **Руководящие принципы.** ПМАО должен направлять действия в случае аварийных ситуаций, например, содержать информацию о нормативно-правовых положениях, регулирующих проведение расследований, соглашения с местными органами власти, политику и приоритеты компании.

б) **Организация.** В ПМАО должны быть изложены намерения руководства по отношению к задействованным организациям путем:

- 1) назначения руководителей и определения состава аварийных групп;
- 2) определения обязанностей и сфер ответственности персонала, включенного в состав аварийных групп;
- 3) установления иерархии отчетности при представлении данных о безопасности полетов;
- 4) создания центра управления кризисной ситуацией (ЦУКС);
- 5) установления порядка обработки большого числа запросов информации, особенно в течение первых нескольких дней после крупного авиационного происшествия;
- 6) назначения корпоративного представителя для связи со средствами массовой информации;
- 7) определения располагаемых ресурсов, включая финансовые полномочные органы, для принятия незамедлительных мер;
- 8) назначения представителя компании для участия в любых официальных расследованиях, предпринятых государственными должностными лицами;
- 9) составления плана мобилизации ключевого персонала.

Для пояснения организационных функций и системы взаимодействия можно использовать схему организационной структуры.

с) **Оповещение.** В плане должно быть указано, кого из сотрудников данной организации следует оповестить об аварийной ситуации, а также кто и каким образом будет оповещать внешние организации. Следует учитывать необходимость оповещения:

- 1) руководства;
- 2) государственных полномочных органов (служба поиска и спасания, регламентирующий полномочный орган, комиссия по расследованию авиационных происшествий и т. д.);
- 3) местных аварийных служб (администрация аэропорта, противопожарная служба, полиция, служба скорой помощи, медицинские учреждения и т. д.);
- 4) родственников пострадавших (деликатная проблема, которой во многих государствах занимается полиция);

- 5) персонала компании;
- 6) СМИ;
- 7) представителей юридических, бухгалтерских, страховых и прочих организаций.

d) **Оперативное реагирование.** В зависимости от обстоятельств к месту происшествия может быть направлена группа оперативного реагирования для усиления ресурсов на местах и обеспечения соблюдения интересов организации. Ниже приводится ряд факторов, которые необходимо учитывать при формировании такой группы:

- 1) Кто должен возглавить группу оперативного реагирования?
- 2) Кто должен быть включен в состав группы оперативного реагирования?
- 3) Кто должен выступать от имени организации на месте происшествия?
- 4) Каковы будут потребности в специальном оборудовании, одежде, документации, транспортных средствах, размещении и т. д.?

e) **Дополнительная помощь.** Служащие с надлежащей подготовкой и опытом способны оказать нужную помощь в процессе подготовки, учебной отработки и актуализации ПМАО организации.

Их опыт и знания могут быть полезными при планировании и осуществлении таких задач, как:

- 1) выполнение роли пассажиров или клиентов в учебной отработке;
- 2) оказание помощи оставшимся в живых или внешним сторонам;
- 3) связь с родственниками, властными структурами и т. д.

f) **Центр управления кризисной ситуацией (ЦУКС).** ЦУКС (обычно в режиме готовности) может быть создан в штаб-квартире организации, если соблюдены условия для приведения его в действие. Кроме того, на месте происшествия или возле него может быть оборудован командный пункт (КП). ПМАО должен предусматривать выполнение следующих требований:

1) укомплектование персоналом (с учетом возможного круглосуточного режима работы 7 дней в неделю в течение начального периода ликвидации последствий происшествия);

- 2) наличие средств связи (телефоны, факс, Интернет и т. д.);
- 3) документация, ведение журналов регистрации аварийных мер;
- 4) изъятие всех документов компании, имеющих отношение к аварийной ситуации;

5) наличие офисного оборудования и канцелярских принадлежностей;

6) наличие справочной документации (контрольные карты и описания процедур на случай аварийной ситуации, различные руководства компании, планы мероприятий на случай аварийной обстановки на аэродроме и списки телефонов).

Может возникнуть необходимость заключения договора с какой-либо авиакомпанией или иной специализированной организацией о создании ими антикризисного центра для защиты интересов эксплуатанта в случае кризисной

ситуации, возникшей вдали от места его базирования. Как правило, такой центр в кратчайшие возможные сроки пополняется персоналом данной компании.

г) **Документация.** Помимо необходимости ведения журнала регистрации событий и действий от организации потребуется также определенная информация для государственной комиссии по расследованию происшествия. В ПМАО должно быть предусмотрено предоставление сотрудникам по расследованию следующих видов информации:

- 1) вся соответствующая документация по соответствующим продуктам или услугам;
- 2) перечень контактных пунктов и список всего персонала, связанного с данным событием;
- 3) записи бесед со всеми лицами (и их заявления), связанными с данным событием;
- 4) любые фотографии или другие документальные свидетельства.

h) **Место происшествия.** После крупного авиационного происшествия законное основание для доступа к месту происшествия имеют представители многих сфер юрисдикции, например, полиция, противопожарные службы, медицинские службы, администрация аэропорта, следователи (судебно-медицинские эксперты) в случае человеческих жертв, члены государственной комиссии по расследованию, учреждения гуманитарной помощи (например, Красный Крест) и даже СМИ. Хотя ответственность за координацию действий этих заинтересованных сторон лежит на государственной полицейской службе и/или государственном полномочном органе по расследованию авиационных происшествий, эксплуатант воздушного судна должен уточнить следующие аспекты деятельности на месте происшествия:

- 1) назначение старшего представителя компании на месте происшествия, если оно произошло:
 - в основном месте базирования;
 - за пределами основного места базирования;
 - в открытом море или в иностранном государстве;
- 2) уход за оставшимися в живых пассажирами;
- 3) удовлетворение потребностей родственников пострадавших;
- 4) охрана обломков;
- 5) сохранение останков и личной собственности погибших;
- 6) сохранение улик;
- 7) оказание содействия (по мере необходимости) полномочным органам по расследованию авиационных происшествий;
- 8) удаление и утилизация обломков и т. д.

i) **Средства массовой информации.** От того, как компания взаимодействует со средствами массовой информации, может зависеть, насколько успешно она оправится от этого события.

Необходимы четкие указания:

1) какая информация защищена законодательными актами (данные FDR, записи CVR и записи переговоров с УВД, заявления свидетелей и т. д.);

2) кто может выступать от имени головной организации в штаб-квартире и на месте происшествия (ответственный за связь с общественностью, высшее должностное лицо или другой член старшего руководства, руководитель, владелец);

3) подготовленные заявления для оперативного ответа на вопросы СМИ;

4) какую информацию можно (или нельзя) публиковать;

5) определение срока выпуска и содержания предварительного заявления компании;

б) обеспечение регулярного обновления информации для СМИ.

ж) **Официальные расследования.** Персоналу компании, который будет поддерживать связь с государственной комиссией по расследованию и полицией, необходимо дать соответствующие указания.

к) **Помощь семьям.** ПМАО должен также включать инструктивные указания относительно подхода организации к оказанию помощи семьям пострадавших в авиационном происшествии (членов экипажа и пассажиров). Упомянутые инструктивные указания могут включать:

1) государственные требования в отношении предоставления помощи семьям;

2) условия проезда и размещения для посещения места происшествия;

3) фамилию координатора программы и указание контактного пункта(ов) для пострадавших и клиентов;

4) предоставление последней имеющейся информации;

5) временную помощь пострадавшим и их семьям.

Примечание. Циркуляр 285 ИКАО "Инструктивный материал о помощи пострадавшим в авиационном происшествии и их семьям" предоставляет дополнительные указания по этому вопросу.

1) **Анализ после происшествия.** Следует также включить указания, предусматривающие проведение ключевым персоналом после происшествия всестороннего разбора событий и документирование всех важных уроков, извлеченных из происшествия, в результате чего могут быть внесены изменения в ПМАО и соответствующие процедуры.

Контрольные карты

7. Каждый, кто задействован в группе оперативного реагирования в случае крупного авиационного происшествия, испытает определенную степень потери ориентации. Поэтому в процессе осуществления аварийных мероприятий используются контрольные карты. Такие карты могут быть неотъемлемой частью имеющихся в компаниях руководств по производству полетов или по действиям в условиях аварийной обстановки. Для обеспечения эффективности контрольные карты должны регулярно:

- а) пересматриваться и обновляться (например, мобилизационные списки и контактные данные);
- б) проверяться в ходе практических учений.

Подготовка и учения

8. План мероприятий на случай аварийной обстановки представляет собой изложенные в письменном виде намерения. Следует надеяться, что большая часть ПМАО никогда не будет апробирована в реальных условиях. Для гарантии того, что изложенные в ПМАО намерения подкреплены эксплуатационными возможностями, необходима соответствующая подготовка. Поскольку у подготовки короткий "срок хранения", рекомендуется проводить на регулярной основе тренировки и учения. Некоторые части ПМАО, как, например, планы мобилизации и установления связи, можно проверять в процессе "кабинетных" учений. Ряд других аспектов, таких как мероприятия "на месте происшествия", в которых задействованы другие агентства, необходимо отрабатывать в ходе практических учений через регулярные промежутки времени. Проведение учений позволяет продемонстрировать недостатки плана, которые можно устранить, до того как возникнет реальная аварийная ситуация. Для некоторых поставщиков обслуживания, таких как аэропорт, периодические проверки адекватности плана и проведение полномасштабных учений на случай аварийной обстановки могут быть обязательными.
