Международная организация гражданской авиации

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ATConf/7-WP/122[1]
8/10/26
(Information Paper)
Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 г.

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы
3.1 Усиление регуляторного надзора и развитие институциональной базы

ОПЕРАЦИОННАЯ СОВМЕСТИМОСТЬ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ОПЕРАЦИЙ

Рабочий документ, представленный Оманом, Международной федерацией ассоциаций линейных пилотов (ИФАЛПА), Ассоциацией авиационных услуг (ASA World), Международной федерацией ассоциаций авиадиспетчеров (ИФАТКА) и Международной федерацией транспортных рабочих (МФТ).

КРАТКАЯ СПРАВКА

"Совместный надзор" или "операционная совместимость", представляет собой концепцию, упрощающую краткосрочный взаимообмен воздушными судами на условиях аренды между эксплуатантами, находящимися в разных юрисдикциях; в этом случае регуляторный надзор стремительно переходит от одного национального правительства к другому и обратно. Часто летный экипаж остается вместе с самолетом, который в разные дни подпадает под действие разных правил: это называют "операционной совместимостью экипажа".

Последствия концепции "быстрого перехода" включают усложнение надзора со стороны регуляторных органов, переход обязанности обеспечения соответствия от эксплуатантов к регуляторным органам и летным экипажам и возникновение конкуренции между национальными регуляторными органами и экипажами в результате стремления эксплуатанта снизить затраты или ослабить условия надзора. Пилоты и регуляторные органы сообщали о серьезных проблемах, вызываемых таким подходом.

Статья 83 *bis Конвенции о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция) предусматривает для государства регистрации воздушного суда возможность делегировать

[1] Версии документа на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках предоставлены ИФАЛПА.

конкретные обязанности по надзору за обеспечением безопасности полетов государству эксплуатанта путем заключения двусторонних соглашений, что включает процесс двусторонних переговоров; прозрачность на международном уровне обеспечивается путем регистрации соглашений. Такие переговоры включают не только технический регуляторный надзор, осуществляемый государственными ведомствами гражданской авиации (ВГА), но и определение экономических, политических, социальных, трудовых проблем, а также проблем в сферах авиационной безопасности, пропускной способности аэропортов и конкуренции. Однако некоторые страны, которые хотели бы внедрить операционную совместимость в режиме "быстрого перехода", рассматривают статью 83 *bis* как препятствие и ищут альтернативу, которая позволила бы исключить серьезное рассмотрение политических, экономических, социальных, трудовых проблем и проблем в области конкуренции, с которыми может быть сопряжено такое внедрение. Более того, отдельные страны предлагали авиационным властям реализовать альтернативную процедуру взаимообмена воздушными судами в режиме "быстрого перехода", предполагающую обмен письмами вместо следования статье 83 *bis*, которая предусматривает полномасштабные двусторонние переговоры.

Недавно Международная организация гражданской авиации (ИКАО) выпустила поправку к *Руководству по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора* (Doc 8335), где предусмотрена возможность операционной совместимости в режиме "быстрого перехода", однако в ней опускаются соображения, связанные с перечисленными выше проблемами. По этой причине участникам конференции предлагается тщательно рассмотреть, каким образом мы можем сбалансировать предлагаемую альтернативу статье 83 *bis*, упрощающую операционную совместимость в режиме "быстрого перехода".

1. ОБОСНОВАНИЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ ДЛЯ СТАТЬИ 83 *BIS*

1.1 Концепция "совместного надзора" или "операционной совместимости" вносит дополнительную сложность в работу коммерческой авиации. Она упрощает краткосрочный взаимообмен воздушными судами на условиях аренды между эксплуатантами и предполагает, что один и тот же самолет может в первый день выполнять полеты для одной компании в своей домашней юрисдикции, во второй день – для другой компании в другой юрисдикции и так далее. Регуляторный надзор за этим самолетом стремительно переходит от одного национального правительства к другому; часто летный экипаж остается вместе с самолетом и в разные дни должен следовать разным правилам – это называют "операционной совместимостью экипажа".

1.2 Применение концепции "быстрого перехода" позволяет эксплуатантам закупать меньше самолетов, нанимать меньше летных экипажей и увеличивать свой доход, однако есть и негативные последствия. Одно из них заключается в усложнении регуляторного надзора: соответствующая нагрузка смещается с эксплуатантов на регуляторные органы, которые должны определять, какое из национальных правительств осуществляет надзор за полетами в каждый конкретный день. Еще одно последствие заключается в увеличении нагрузки на летные экипажи, которым приходится обеспечивать свою пригодность – и пригодность самолета – к работе по правилам одной страны в один день и по правилам другой страны на следующий день. Кроме того, эксплуатанты, стремясь снизить расходы или получить максимально мягкие условия надзора, создают конкуренцию между национальными регуляторными органами и летными экипажами. Пилоты и регуляторные органы сообщают о том, что подобный подход вызывает серьезные проблемы, которые описаны ниже.

1.3 Что касается законодательства, поправка от 1997 г. к статье 83 *bis Конвенции о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция) позволила государству регистрации воздушного судна делегировать конкретные обязанности надзора за обеспечением безопасности полетов государству эксплуатанта путем заключения двусторонних соглашений. Такие соглашения обеспечивают соблюдение интересов национальной авиации на межгосударственном уровне путем проведения двусторонних переговоров и подлежат регистрации, что гарантирует прозрачность. Интересы страны в области авиации включают не только технические вопросы, за которые отвечают государственные ведомства гражданской авиации (ВГА), но и определение экономических, политических, социальных, трудовых проблем, а также проблем, связанных с конкуренцией.

1.4 Некоторые страны рассматривают статью 83 *bis* как препятствие и ищут альтернативу, которая позволила бы реализовать операционную совместимость в режиме "быстрого перехода" путем простого обмена письмами между государственными ведомствами гражданской авиации (ВГА). Подобная альтернатива обсуждалась в рабочем документе 40-й Ассамблеи ИКАО в 2019 г. (A40-WP/108 «Обеспечение комплексного трансграничного надзора»). Однако даже тогда авторы признавали, что "быстрые переходы" «обусловили возникновение новых проблем для государств при осуществлении надзора» (там же, п. 1.2) и что «государства сталкиваются с трудностями при осуществлении надзора за такой трансграничной деятельностью» (там же, п. 3.1). Иными словами, эти "трудности" создают значительные риски для безопасности полетов, поскольку при выполнении операций в режиме "быстрого перехода" регуляторным органам сложно обеспечить надлежащий надзор за безопасностью полетов. [2]

1.5 Отталкиваясь от рабочего документа, в 2020–2024 гг. подгруппа Группы экспертов по производству полетов призвала включить в разработанный проект руководящих принципов «Совместный надзор за трансграничной деятельностью» (СНТД) положение, которое позволило бы реализовать операционную совместимость в режиме «быстрого перехода» в качестве альтернативы статье 83 *bis*, однако в проекте не говорится о том, каким образом будет повышаться безопасность полетов. Этот проект руководящих принципов был выпущен ИКАО в виде официальной поправки к документу ИКАО *"Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора"* (Doc 8335, 6-е издание, поправка 1, 21 августа 2026 г. ("Doc 8335")).

2. РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ В DOC 8335 НЕ ЗАТРАГИВАЮТ ОСНОВНЫЕ ОБЛАСТИ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЬ

2.1 Существует обеспокоенность, что новые, пересмотренные руководящие принципы в Doc 8335 не будут включать содержательного рассмотрения соответствующих целей политики стран, в том числе следующих вопросов:[3]

a) У регуляторного органа не будет реальной возможности проводить инспекцию воздушного судна перед его вылетом в третью страну в случае, когда период надзора составляет всего один день. Это особенно актуально в случае давно

[2] Regulators may have even more difficulty with interoperability because they are already underfunded, as the Secretary General is pointing out partly because of “mounting complexity,” the Secretary-General is calling for States “to make full use of [ATConf/7] to address a persistent and particularly significant weakness in global aviation: the chronic underfunding of regulatory oversight.” (ICAO News, “States must increase funding for aviation safety and security oversight,” Aug 11, 2026.). “Fast flip” interchanges add complexity and shift the compliance burden onto already overwhelmed regulators.

[3] Doc 8335, поправка 1, 5.3.1.1. и 5.3.2.4 («занятость, социальные пособия, трудовые споры» сводятся к «административным вопросам»).

откладываемых работ по техническому обслуживанию, влияющих на принимаемое капитаном воздушного судна решение относительно безопасности эксплуатации воздушного судна при наличии отложенных работ по техническому обслуживанию.

b) Правительство может отказаться от решения экономических, политических, социальных, трудовых проблем и проблем в области конкуренции, не входящих в сферу ответственности государственных ведомств гражданской авиации (ВГА).[4]

c) Эксплуатант будет использовать операционную совместимость экипажа, намеренно избегая выполнения местных трудовых норм и правил техники безопасности путем привлечения более дешевых экипажей из стран с более мягким правовым режимом.

d) Гармонизация систем надзора разных стран является сложной, комплексной задачей, и она не приведет к выбору "наиболее строгих требований затрагиваемых стран" (там же, § 4, 8-й абзац). Главная причина получения нескольких сертификатов эксплуатанта заключается в том, чтобы иметь возможность выбирать наименьшую регуляторную нагрузку и самые низкие затраты. Ожидаемое поведение любой компании — это поиск наименее строгого и наименее финансово обременительного режима, а не самого строгого или самого финансово обременительного.

e) В отсутствие официальных переговоров у третьих стран может быть недостаточно четкое понимание специфики перехода надзора и связанных с этим последствий.

3. ПРОБЛЕМЫ, ОТМЕЧАВШИЕСЯ ПРИ ВЗАИМООБМЕНЕ ВОЗДУШНЫМИ СУДАМИ В РЕЖИМЕ "БЫСТРОГО ПЕРЕХОДА"

3.1 Сомнения относительно Doc 8335 обусловлены уже имеющимся опытом работы пилотов при взаимообмене воздушными судами в режиме "быстрого перехода". Можно привести следующие примеры возникающих в работе проблем:

a) Хаос, вызываемый несвоевременной валидацией свидетельств пилотов: пилоты, работающие в определенных транснациональных авиакомпаниях, должны иметь свидетельства нескольких стран, чтобы управлять воздушными судами, зарегистрированными в соответствии с сертификатами эксплуатантов, полученными авиакомпаниями в этих странах. Один из регуляторов не обеспечил своевременную валидацию свидетельств пилотов в другой стране, однако ни пилотам, ни отделу планирования полетов экипажей об этой проблеме не было известно вплоть до вылета, что привело к задержке на время поиска пилота, имеющего действующее свидетельство.

b) Увеличение объема выбросов и задержек в результате отличий в оснащении воздушных судов: недавно одно латиноамериканское грузовое судно выполняло рейс из США в Европу. Самолет вошел в воздушное пространство Европы, и

[4] В соглашении с Международной организацией труда (МОТ) ИКАО признала важность учета социальных и трудовых последствий реализации целей по экономическому развитию. Соглашение между МОТ и ИКАО, 15 марта 2022 г.

диспетчеры дали экипажу указание снизиться, поскольку в Европе этому самолету не было разрешено выполнять полеты в условиях сокращенного минимума вертикального эшелонирования (RVSM) по причине отсутствия огнетушителей в грузовом отсеке (требование RVSM). Ни у экипажа, ни у диспетчеров не было возможности заранее проверить это требование. Движение на меньшей высоте привело к большему расходу топлива и, соответственно, к увеличению выбросов углекислого газа и к задержке прибытия.

3.2 Эти примеры, как и многие другие, противоречат поверхностной рекомендации Doc 8335, предполагающей, что ответом на любую проблему является "гармонизация". На практике "быстрые переходы" значительно усложняют ситуацию.

3.3 Регуляторы также сообщают о проблемах. Некоторые регуляторные органы, применяющие более строгие требования и методы, сообщают, что эксплуатанты оказывают на них давление с целью смягчения национальных правил для их "гармонизации" с менее строгими режимами в других юрисдикциях, где зарегистрированы сертификаты, на основе которых используются воздушные суда этих эксплуатантов.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

4.1 Крайне важно, чтобы любая концепция, предлагающая альтернативу статье 83 *bis,* включала процесс, который позволял бы всем затронутым странам (включая страны пункта назначения) всесторонне рассмотреть и оценить, как операции в режиме "быстрого перехода" могут повлиять на эти страны, включая соответствующие экономические, политические, трудовые и социальные аспекты.

– КОНЕЦ –