Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/155[1]
25/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

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

ЭФФЕКТИВНОСТЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ОБМЕНА ВОЗДУШНЫМИ СУДАМИ В УКРЕПЛЕНИИ ГЛОБАЛЬНОЙ СВЯЗНОСТИ И ЖИЗНЕСТОЙКОСТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

(Представлено Сальвадором при поддержке 18 государств – членов ЛАКГА[2])

КРАТКАЯ СПРАВКА

Экономическая жизнеспособность и жизнестойкость международного воздушного транспорта зависят от способности глобальной нормативной базы адаптироваться к эффективным бизнес-моделям, таким как транснациональные авиационные группы и соглашения об обмене воздушными судами. В настоящее время при отсутствии единого инструктивного материала Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по Приложению 6 (п. 6.1.3) и *Руководству по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора* (Doc 8335) различные государства ввели избыточные национальные требования к утверждению ключевых технических документов, таких как минимальный перечень оборудования (MEL).

Такое регуляторное дублирование является не просто техническим вопросом; оно стало косвенным административным и экономическим барьером, ограничивающим эксплуатационные права, установленные в *Руководстве по регулированию международного воздушного транспорта* (Doc 9626), сдерживающим гибкость парка воздушных судов, искажающим региональное сообщение и наносящим ущерб финансовой устойчивости сектора без какой-либо пользы для безопасности полетов. Кроме того, оно подрывает согласованность критериев, оцениваемых в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП).

В настоящем документе предлагается, чтобы Конференция настоятельно призвала ИКАО разработать руководящие указания по стандартизации механизма технического признания,

[1] Вариант документа на испанском языке предоставлен Сальвадором.

[2] Аргентина, Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Венесуэла (Боливарианская Республика), Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

способствуя тем самым взаимному доверию между государствами, сокращению трансграничных регуляторных издержек и экономическому развитию воздушного транспорта.

Действия: Конференции предлагается:

a) рекомендовать ИКАО рассмотреть вопрос о доработке инструктивного материала, содержащегося в документе Doc 8335, с целью добавления стандартизированной методики технического признания для п. 6.1.3 части I Приложения 6, включая критерии, позволяющие избежать административного бремени, дополнительных расходов и эксплуатационных задержек, влияющих на связность, эффективность и устойчивость воздушного транспорта;

b) предложить ИКАО обобщить передовую практику, разработать типовые инструменты и содействовать техническому обучению для поддержки государств, внедряющих процессы технического признания;

c) настоятельно рекомендовать ИКАО гармонизировать критерии оценки УППКБП в этой области, признавая, что практика взаимного технического признания является эффективной схемой регуляторного управления, позволяющей избежать административных барьеров для авиационного бизнеса.

Стратегическая цель	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Документ Doc 8335 будет обновлен в рамках регулярной программы работы существующих групп технических экспертов без необходимости привлечения дополнительных или внебюджетных ресурсов
Справочный материал	*Конвенция о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция*) Приложение 6, часть I (дополнение B) Doc 8335 *"Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора"* Doc 9626 *"Руководство по регулированию международного воздушного транспорта"* Doc 9760 *"Руководство по летной годности"*

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Международный воздушный транспорт функционирует в глобализированной экономической среде, требующей максимальной оптимизации капитальных активов и гибких эксплуатационных рамок для обеспечения связности и устойчивости рынка в условиях макроэкономической нестабильности. *Руководство по регулированию международного воздушного транспорта* (Doc 9626) концептуализирует обмен воздушными судами как механизм реализации прав на выполнение полетов и доступа к рынку. Эта коммерческая практика позволяет воздушному судну поддерживать эксплуатационную непрерывность путем соединения маршрутов, эксплуатируемых двумя различными перевозчиками под соответствующим эксплуатационным контролем их государств.

1.2 С точки зрения политики Международной организации гражданской авиации (ИКАО) в области воздушного транспорта институциональная база государств должна развиваться в тандеме с современными рыночными структурами, такими как авиационные консорциумы (холдинговые компании). Такие модели позволяют развивающимся регионам оптимизировать свои

резервные и совместно используемые парки воздушных судов для продолжения предоставления услуг авиаперевозок, которые являются одновременно экономически жизнеспособными и социально необходимыми, тем самым смягчая маргинализацию сообщения.

1.3 Однако институциональные асимметрии в толковании текущих технических руководящих указаний (*Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора* (Doc 8335)) подорвали экономическую цель обмена, превратив законное коммерческое право на эксплуатацию в лабиринт дублирующих местных сертификаций. Настоятельно необходимо, чтобы настоящая Конференция рассмотрела регуляторную гармонизацию не просто как средство обеспечения безопасности полетов, а как незаменимый фактор, способствующий устойчивому экономическому развитию глобальной авиации.

1.4 Кроме того, в соответствии с приоритетами, изложенными в пункте 3.1 повестки дня, эволюция правил в направлении механизма технического признания укрепляет устойчивость и функциональную автономию ведомств гражданской авиации. Оптимизация процессов надзора способствует эффективному использованию государственных финансовых ресурсов и облегчает модернизацию моделей институционального управления, позволяя развивающимся государствам оптимизировать исполнение своих операционных бюджетов.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Экономическое регулирование международного воздушного транспорта основано на принципах взаимности и регуляторной эффективности. Документ Doc 8335 (п. 4.3.3) приравнивает операции по обмену воздушными судами к операциям по аренде воздушных судов без экипажа, требуя ясности в отношении обязанностей государств. Однако отсутствие четкой методики трансграничного признания минимального перечня оборудования (MEL) (п. 6.1.3 Приложения 6) привело к чрезмерному и экстерриториальному расширению регуляторной сферы со стороны многих принимающих государств.

2.2 Такое регуляторное искажение вынуждает транснациональных эксплуатантов получать независимые, последовательные суверенные утверждения для одной и той же технической платформы, которая уже была сертифицирована. Требование таких "двойных административных утверждений" подрывает правовую определенность на авиационном рынке. Непосредственным экономическим следствием является серьезный ущерб для производительности сектора в виде более высоких затрат на соблюдение требований и задержек в гибком использовании воздушных судов; это подрывает выгоды для конечного потребителя и сдерживает региональную конкурентоспособность.

2.3 Эта институциональная фрагментация технического надзора отнюдь не укрепляет систему, а создает рыночную неэффективность и скрытые риски, препятствующие регулярным коммерческим потокам.

i. **Административные барьеры для прав доступа.** Требование параллельных утверждений действует как косвенное нетарифное ограничение, сокращая возможность немедленного использования воздушных судов в рамках соглашений об обмене, разрешенных двусторонними соглашениями.

ii. **Асимметричное сообщение для развивающихся регионов.** Авиакомпании на малых рынках зависят от мобильности своих интегрированных парков воздушных судов. Административная жесткость препятствует способности реагировать на пики спроса или сбои в сети, ослабляя тем самым устойчивость транспортных услуг в уязвимых регионах.

iii. **Несогласованность глобального надзора (Универсальная программа проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП)).** Отсутствие международного стандарта технического управления приводит к произвольным толкованиям при проверках в рамках УППКБП. Это вынуждает государства внедрять упреждающие избыточные бюрократические формальности исключительно для избежания официальных замечаний по результатам проверок, отвлекая тем самым дефицитные государственные ресурсы от фактического эксплуатационного надзора на местах.

iv. **Технический конфликт в отношении человеческого фактора.** Сосуществование нескольких утвержденных версий MEL для одного и того же воздушного судна порождает путаницу у летных экипажей и диспетчеров в отношении применимой регуляторной иерархии. Это подрывает техническую ясность в критический момент принятия решения о выпуске воздушного судна в коммерческий рейс, повышая риск эксплуатационных ошибок в случае отказов в полете.

v. **Устойчивый институциональный надзор.** Эта документарная избыточность перегружает возможности ведомств гражданской авиации. В соответствии с подходом, изложенным в пункте 3.1 повестки дня, устойчивый надзор должен опираться на высокий уровень специализации; механизм признания позволяет более рационально использовать квалифицированный кадровый потенциал государства, давая возможность инспекторам сосредоточиться на непосредственном эксплуатационном надзоре на перроне, а не на повторяющихся документальных проверках.

2.4 Структурное решение этой экономической проблемы следует искать в самих институциональных принципах ИКАО. Часть I (дополнение B) Приложения 6 разрешает использование механизма признания – акта административного управления, посредством которого государство признает неотъемлемую действительность сертификации, выданной аналогичным компетентным авиационным органом, после проверки соответствия общим рамкам ИКАО.

2.5 Повышение технического признания до статуса стандартизированной глобальной практики в рамках документа Doc 8335 обеспечит ускоренный транспарентный механизм для соглашений об обмене воздушными судами. Он защитит суверенитет принимающего государства, которое сохраняет право осуществлять надзор за операциями на своей территории, одновременно устраняя бюрократическое дублирование исходной технической документации. Такое изменение институциональной парадигмы будет способствовать формированию экосистемы взаимного доверия, радикально снизит транзакционные издержки государственного надзора и максимально повысит экономическую эффективность использования глобальной авиационной инфраструктуры.

3. ВЫВОД

3.1 Устойчивый рост глобального воздушного транспорта в ближайшие десятилетия потребует разумных институциональных основ, которые не позволят процессам технического надзора превращаться в коммерческие барьеры и препятствия для свободного выполнения полетов.

3.2 Принятие в документе Doc 8335 единых глобальных руководящих принципов, подтверждающих механизм признания технической документации воздушных судов в рамках соглашений об обмене, является решающим шагом к бюрократической эффективности. Оно обеспечит целостность контроля за безопасностью полетов, одновременно способствуя формированию гибкого, экономически устойчивого и справедливого рынка.

3.3 Гармонизируя международные критерии контроля и аудита (УППКБП) в рамках систем взаимного признания, ИКАО позволит эксплуатантам и государствам сосредоточить свои возможности на повышении эффективности воздушного транспорта, обеспечивая, чтобы регулирование выступало двигателем глобального развития, а не препятствием для национального сообщения.

— КОНЕЦ —