Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/160[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

УКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ УПРАВЛЕНИЯ АВИАЦИЕЙ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ

(Представлено Коста-Рикой при поддержке 5 государств – членов ЛАКГА[2])

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе обосновывается настоятельная необходимость укрепления институциональных основ управления ведомств гражданской авиации (ВГА) в Латинской Америке для обеспечения устойчивости и конкурентоспособности регионального воздушного транспорта.

ВГА в регионе сталкиваются с критическими слабостями из-за ограниченных бюджетов и того обстоятельства, что, являясь подразделениями других министерств, они обладают незначительной административной самостоятельностью. Кроме того, внедрение технологических инноваций (таких как перспективная аэромобильность (AAM) и цифровизация) задерживается из-за препятствий, связанных с краткосрочными политическими циклами, и жестких рамок регуляторного одобрения.

Поэтому важно преодолеть институциональную уязвимость путем защиты доходов авиации для прямого реинвестирования в сектор и профессионализации управленческих структур регулирующих органов.

Действия: Конференции предлагается:

a) принять к сведению представленный в настоящем рабочем документе анализ ситуации и проблем, стоящих перед институциональными основами управления в Латиноамериканском регионе;

b) поручить Международной организации гражданской авиации (ИКАО) разработать глобальное руководство по моделям управления и автономии для ведомств гражданской авиации, которое послужит ориентиром для законодательных реформ государств-членов;

c) настоятельно рекомендовать государствам-членам внедрять *Политику ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082), обеспечивая на законодательном уровне принцип прямого реинвестирования ресурсов, генерируемых отраслью, для укрепления самой авиационной системы;

d) содействовать созданию регулятивных песочниц при координации региональных органов, таких как Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКГА) или региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO), для облегчения безопасной интеграции новых технологий на развивающихся рынках.

[1] Версия документа на испанском языке предоставлена Коста-Рикой.
[2] Венесуэла (Боливарианская Республика), Гватемала, Доминиканская Республика, Перу и Чили.

Стратегическая цель	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Нет
Справочный материал	Doc 7300. *Конвенция о международной гражданской авиации*, подписанная в Чикаго 7 декабря 1944 года и измененная Ассамблеей ИКАО, статьи 11, 12 и 15. Doc 9082. *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (девятое издание, 2012 г.). Раздел I, раздел II и раздел III. Doc 9626. *Руководство по регулированию международного воздушного транспорта* (третье издание, 2016 г.). Глава 2 (Институциональные структуры и функции государств по экономическому регулированию). Управление ведомствами гражданской авиации в странах Латинской Америки / Данные из Североамериканского, Центральноамериканского и Карибского и Южноамериканского регионов ИКАО. Рабочие документы ОЭСР по политике регулирования Сентябрь 2022 г., № 19

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Воздушный транспорт в Латинской Америке и Карибском бассейне является не экономическим сектором роскоши, а критически важной сквозной, незаменимой инфраструктурой для физической интеграции, трансграничной торговли и социально-экономического развития региона. Учитывая особые географические характеристики континента, отмеченного густыми тропическими лесами, обширными горными хребтами и островными архипелагами, эффективное воздушное сообщение во многих случаях является единственной жизнеспособной альтернативой для территориальной связности и доступа к мировым рынкам.

1.2 После преодоления наиболее серьезных глобальных системных потрясений в недавней истории гражданской авиации латиноамериканский рынок продемонстрировал замечательную динамичность. Быстрое восстановление и устойчивость спроса в сочетании с консолидацией высокоэффективных и низкозатратных бизнес-моделей обеспечили беспрецедентную демократизацию воздушного транспорта в регионе. Однако этот ускоренный рост объема воздушного движения и сложность текущей эксплуатационной экосистемы контрастируют со стагнацией и инерцией институциональных структур, отвечающих за регулирование и надзор за ними.

1.3 Исторически успех воздушного транспорта измерялся показателями объема воздушного движения и инвестициями в парк воздушных судов и аэропортовую инфраструктуру. Тем не менее мировой опыт показывает, что в действительности в основе безопасной и коммерчески устойчивой системы гражданской авиации лежат надежность, предсказуемость и гибкость ее институциональных основ управления. Ведомства гражданской авиации (ВГА) не могут продолжать функционировать в условиях централизованных административных механизмов, которые замедляют принятие технических решений.

1.4 Цель настоящего рабочего документа – представить анализ институциональных сильных сторон и регуляторных пробелов, существующих в Латинской Америке, на рассмотрение

седьмой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/7). Мы стремимся помочь государствам-членам использовать этот диагноз для оценки настоятельности установления глобальных руководящих принципов Международной организации гражданской авиации (ИКАО), способствующих регуляторной реформе ВГА, предоставляющей им финансовую автономию, техническую стабильность и регуляторную гибкость, необходимые для решения задач авиации XXI века.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Сильные стороны и платформы региональной авиационной экосистемы

2.1.1 Латинская Америка обладает прочной институциональной базой в авиационном секторе, которая поддерживает процессы реформ и развития связности в регионе. Эта политическая и институциональная основа возглавляется Латиноамериканской комиссией гражданской авиации (ЛАКГА) – авторитетным межправительственным органом, который выступает в качестве стратегического форума для политической координации, содействующего принятию политики открытого неба и оптимизации воздушного транспорта между странами-членами.

2.1.2 Кроме того, техническая интеграция и эксплуатационная стандартизация эффективно обеспечиваются через Региональную систему сотрудничества в области контроля за обеспечением безопасности полетов (SRVSOP), а Центральноамериканская корпорация по аэронавигационному обслуживанию (КОСЕСНА) действует как региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO), которая смягчает нехватку специализированного персонала путем обмена техническими инспекторами, подтверждая свои региональные возможности через систему оценки Глобальной системы контроля за обеспечением безопасности полетов (GASOS) ИКАО.

2.1.3 К этой институциональной структуре добавляется высококонкурентоспособная и устойчивая авиационная отрасль, которая смогла оптимизировать свою деятельность в сложных макроэкономических условиях, исторически характеризующихся волатильностью обменных курсов и инфляцией. Авиакомпании и эксплуатанты региона стали лидерами в модернизации парка воздушных судов, что позволяет Латинской Америке располагать одними из самых молодых и эффективных воздушных судов в мире.

2.2 Диагностика критических слабостей в управлении ВГА

2.2.1 *Политическая зависимость и институциональная уязвимость.* В значительной части государств Латинской Америки ВГА функционируют как управления, подчиненные непосредственно министерствам транспорта или общественных работ, а в некоторых случаях – оборонным ведомствам. Отсутствие статуса юридического лица и управленческой автономии означает, что авиационный регулятор остается зависимым от краткосрочных политических циклов и электоральных повесток центральных правительств. Непосредственным следствием этого является тревожная текучесть руководства ВГА и высшего управленческого звена. Отсутствие механизмов назначения на основе технических заслуг препятствует преемственности долгосрочных стратегических планов.

2.2.2 *Кризис удержания человеческих талантов.* Поскольку органы власти подчиняются жестким шкалам оплаты труда общей государственной администрации, они не могут конкурировать с вознаграждением в частном секторе. Это приводит к постоянной потере квалифицированных инспекторов по эксплуатации и летной годности в пользу авиакомпаний или организаций по техническому обслуживанию, текущему ремонту и капитальному ремонту (MRO). Возникающая в

результате недостаточность численности и опыта инспекторов снижает способность государства проводить непрерывный надзор за обеспечением безопасности полетов.

2.2.3 *Регуляторная жесткость перед лицом технологических прорывов.* Традиционный законодательный и регуляторный процесс в регионе является медленным и чрезмерно бюрократизированным. Передовые концепции, такие как крупномасштабные беспилотные авиационные системы (БАС), перспективная аэромобильность (AAM), электрические воздушные суда вертикального взлета и посадки (eVTOL) и использование устойчиво производимых видов авиационного топлива (SAF), не имеют четких правовых рамок в большинстве государств Латинской Америки, что сдерживает инновации или допускает эксплуатацию без надлежащего надзора.

2.3 Нарушение политики ИКАО в отношении сборов и отвлечение ресурсов

2.3.1 Во многих ВГА региона основная причина институциональной слабости заключается в нарушении принципов экономического управления, установленных ИКАО.

2.3.2 Государствам следует обеспечивать применение передовой практики надлежащего корпоративного управления в аэропортах и поставщиками аэронавигационного обслуживания (ПАНО) сообразно обстоятельствам. Следует учитывать цели и обязанности соответствующих субъектов, права акционеров, обязанности совета директоров, роль и подотчетность руководства, а также роли заинтересованных сторон и распространение информации.

2.3.3 Доходы, получаемые в результате сборов за пролет, сборов за обеспечение авиационной безопасности и сборов за сертификацию, поглощаются различными административными структурами региона и объединяются в единую казну национальных казначейств.

2.3.4 Не имея бюджетной автономии или защищенных схем самофинансирования, ВГА сталкиваются со снижением своего операционного потенциала. Поэтому реформа институциональных основ в Латинской Америке является не одним из политических вариантов, а необходимым правовым механизмом для восстановления действия и строгого соблюдения *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082) в регионе.

3. ВЫВОД

3.1 Анализ ситуации в Латинской Америке показывает, что традиционная модель управления гражданской авиацией достигла точки насыщения и исчерпания. Текущие и будущие задачи глобального воздушного транспорта, обусловленные императивной необходимостью декарбонизации сектора к 2050 году, ускоренной цифровизацией операций и появлением новых форм воздушной мобильности, не могут решаться безопасно или эффективно регуляторными институтами, ослабленными политической нестабильностью, лишенными бюджетной автономии или не располагающими специализированным техническим персоналом.

3.2 Регуляторная реформа и институциональное укрепление ВГА в регионе больше не являются лишь предметом обсуждений технического или эксплуатационного характера. Напротив, они представляют собой национальную экономическую необходимость и стратегический императив для развития глобальной связности. Государство, которое не гарантирует создание дееспособного и автономного авиационного органа, обрекает свою местную авиационную отрасль

на потерю конкурентоспособности, сдерживает прямые иностранные инвестиции в инфраструктуру и повышает страновой риск с точки зрения безопасности полетов.

3.3 Для Латинской Америки структурное решение заключается в преобразовании своих ВГА в соответствии с современными институциональными моделями: децентрализованные государственные учреждения или корпорации, обладающие собственным статусом юридического лица, обособленным имуществом и системами защиты профессиональной технической карьеры, с советами директоров, избираемыми по техническим критериям и независимыми от правительственных политических циклов. Равным образом необходимо двигаться к гибкому регулированию на основе показателей эффективности, заменяя бюрократическую жесткость инициативными механизмами, такими как регулятивные песочницы или контролируемые экспериментальные испытательные среды.

3.4 Конференцию ATConf/7 можно рассматривать как историческую многостороннюю платформу, идеально подходящую для решения этих глобальных вопросов скоординированными усилиями. Крайне важно, чтобы ИКАО продемонстрировала активное лидерство, повысив институциональное управление до того же уровня стратегической приоритетности, что и безопасность полетов, авиационная безопасность и охрана окружающей среды. Предоставляя государствам-членам согласованные руководящие принципы и глобальные ориентиры для институциональной автономии, ИКАО вооружит государства-члены инструментами для устранения региональных асимметрий и различий, защиты ресурсов сектора и обеспечения того, чтобы авиация оставалась двигателем глобального прогресса в грядущие десятилетия на справедливой, устойчивой и безопасной основе.

— КОНЕЦ —