Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/167[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

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ ЗНАНИЯМИ В СВЯЗИ С ПЕРЕГОВОРАМИ ПО СОГЛАШЕНИЯМ О ВОЗДУШНОМ СООБЩЕНИИ

(Представлено Перу и поддержано 17 государствами – членами ЛАКГА[2])

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе рассматривается вопрос о важности институциональной преемственности и управления знаниями для разработки политики в области международных воздушных перевозок, ведения переговоров и эффективной реализации соответствующих мер. Ведение переговоров по соглашениям о воздушном сообщении требует наличия экспертных знаний, межведомственной координации и доступа к всеобъемлющим, надежным и защищенным документам.

Текучесть кадров является обычным явлением в государственных администрациях. Однако в случае отсутствия надлежащего планирования преемственности, процедур передачи полномочий и практики управления документацией такие изменения могут отрицательно сказываться на последовательности позиций государств, приводить к затягиванию переговоров и препятствовать последовательному толкованию и осуществлению достигнутых соглашений.

В настоящем рабочем документе предлагается внедрить институциональную практику, способствующую развитию и сохранению необходимых экспертных знаний, созданию защищенных хранилищ официальной документации и обеспечению функциональной преемственности посредством надлежащих процедур передачи полномочий. В нем также предлагается рассмотреть возможность разработки Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) инструктивного материала и практических инструментов в этой области.

Действия: Конференции предлагается:

a) признать важность институциональной преемственности, экспертных знаний и управления знаниями для разработки политики в области международных воздушных перевозок, ведения переговоров и эффективной реализации соответствующих мер;

b) рекомендовать государствам, в соответствии с их национальными правовыми и административными рамками, создавать надлежащие механизмы развития навыков,

[1] Текст документа на испанском языке представлен Перу.

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

планирования преемственности, передачи полномочий и формирования междисциплинарных групп для ведения переговоров по вопросам воздушного сообщения;

c) рекомендовать государствам внедрять надежные системы управления документацией для сохранения соглашений, мандатов, протоколов совещаний, институциональных позиций и других соответствующих официальных документов с должным учетом соображений конфиденциальности, защиты данных и информационной безопасности;

d) обратиться к Совету с просьбой рассмотреть, при наличии ресурсов и с использованием соответствующих технических механизмов, возможность разработки и распространения инструктивного материала и практических инструментов по вопросам обеспечения институциональной преемственности и управления знаниями в сфере регулирования воздушного транспорта и ведения переговоров.

Стратегические цели	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями *"Авиация обеспечивает беспрепятственную, доступную и надежную мобильность для всех"*, *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"* и *"Ни одна страна не остается без внимания"*
Финансовые последствия	Отсутствуют
Справочный материал	Стратегический план ИКАО на 2026–2050 гг. Doc 9587 *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* Doc 9626 *"Руководство по регулированию международного воздушного транспорта"* Региональная стратегия SAM на период до 2035 года Рекомендация ОЭСР по вопросам лидерства и потенциала в сфере государственной службы

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Переговоры по вопросам прав на перевозки, пропускной способности, назначения, конкуренции и доступа к рынкам представляют собой сложные и высокоспециализированные процессы, в которых учитываются правовые, экономические, коммерческие, дипломатические и государственно-политические соображения.

1.2 Политика государства в области международных воздушных перевозок в значительной степени реализуется посредством двусторонних и многосторонних соглашений о воздушном сообщении и связанных с ними административных договоренностей. Для их последовательной реализации требуется не только доступ к соответствующим текстам, но и к мандатам, протоколам совещаний, институциональным позициям и другим необходимым официальным документам.

1.3 Институциональное управление предусматривает способность администрации обеспечивать выполнение ключевых функций и преемственность политики на протяжении длительного времени, даже в условиях организационных или кадровых изменений. В контексте переговоров по вопросам воздушного сообщения эта способность зависит от наличия экспертных знаний, межведомственной координации, эффективного ведения документации и надлежащих процедур передачи полномочий.

1.4 Институциональная преемственность не обязательно предполагает, что одни и те же лица должны все время занимать свои должности. Она предусматривает, что знания, обязанности, документация и профессиональные связи передаются упорядоченным, безопасным и поддающимся проверке образом.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Экспертные знания и функциональная преемственность

2.1.1 Группы, участвующие в переговорах по вопросам воздушного сообщения, должны понимать применимые правовые рамки, национальные цели в области транспортного сообщения, рыночные условия, интересы пользователей и эксплуатантов, а также последствия различных подходов к регулированию. Накопление таких экспертных знаний требует обучения, практического опыта и координации действий между соответствующими национальными полномочными органами.

2.1.2 Смена кадров может привнести новые взгляды и зачастую отражает обоснованные административные потребности. Однако, когда смена кадров происходит без планирования преемственности или документально оформленной передачи полномочий, она может временно снизить возможности по ведению переговоров, затянуть процессы подготовки и отрицательно сказаться на институциональной преемственности.

2.1.3 В этой связи государства могут рассмотреть механизмы, соответствующие их институциональным условиям, включая профили компетенций, междисциплинарные группы, программы обучения и наставничества, поэтапное вовлечение новых сотрудников и протоколы передачи полномочий.

2.2 Документация по переговорам и управление документацией

2.2.1 Консультации, проводимые в рамках двусторонних встреч, мероприятий Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по переговорам о воздушном сообщении и других официальных механизмов координации способствуют достижению общего понимания между сторонами. Для обеспечения институциональной преемственности содержание этих консультаций должно надлежащим образом документироваться в официальных протоколах в соответствии с применимым законодательством.

2.2.2 Отсутствие полноценной институциональной документации может затруднить определение ранее выдвинутых позиций, взаимных предложений и достигнутых на ранних этапах договоренностей, которые должны надлежащим образом оформляться. Это может привести к дублированию усилий, задержкам и различиям в толковании.

2.2.3 Система управления документацией должна четко различать действующие правовые акты, официально согласованные протоколы совещаний или меморандумы, внутренние рабочие документы, официальную переписку и справочные записки. Она также должна определять официальную версию каждого документа, полномочный орган, ответственный за его хранение, сроки хранения и уровни доступа.

2.2.4 Оцифровка должна осуществляться с соблюдением надлежащих мер обеспечения конфиденциальности, защиты персональных данных, кибербезопасности, целостности документов и прав доступа в соответствии с официальными полномочиями. Цель заключается не в том, чтобы сохранять всю без исключения личную или неофициальную переписку, а в том, чтобы обеспечить

фиксацию информации, необходимой для ведения государственных дел, в уполномоченных институциональных системах.

2.3 Передача знаний и переходный период

2.3.1 Передаваемая информация может включать доклады о ходе переговоров, графики и предстоящие основные этапы, текущие мандаты, нерешенные вопросы, выявленные риски, официальные списки контактных лиц, а также структурированные мероприятия для передачи полномочий.

2.3.2 Снижению зависимости от индивидуального опыта и обеспечению преемственности в официальных отношениях между государствами могут по мере возможности способствовать наличие переходного периода, в течение которого новые и уходящие должностные лица работают одновременно, и использование групп, а не отдельных переговорщиков.

2.3.3 Эти меры должны приниматься с учетом размера, ресурсов, правовой базы и административной структуры каждого государства. В частности, государствам с небольшими переговорными группами может быть полезен обмен передовой практикой, типовыми инструментами и информацией в рамках технического сотрудничества.

2.4 Согласованность со стратегическими рамками

2.4.1 В Стратегическом плане ИКАО на 2026–2050 годы признается, что для создания взаимосвязанной, доступной, инклюзивной и недорогой транспортной системы необходимо укреплять потенциал государств и обеспечивать, чтобы ни одна страна не оставалась без внимания. Непрерывность политики в области воздушного транспорта и регулирующих функций способствует достижению этих целей, позволяя принимать предсказуемые решения и последовательно внедрять рамочные документы в сфере воздушного транспорта.

2.4.2 На региональном уровне соответствующие рамки обеспечивает Региональная стратегия Южной Америки (SAM) на период до 2035 года. Ее компонент 3 способствует выявлению кадровых потребностей, профессиональному развитию, обучению и определению четких карьерных траекторий, в то время как компонент 5 способствует установлению четких полномочий и обеспечению технической независимости, подотчетности и надлежащей практики управления в ведомствах гражданской авиации.

2.4.3 Основной инструктивный материал ИКАО в этой области содержится в документах ИКАО Doc 9626 *"Руководство по регулированию международного воздушного транспорта"* и Doc 9587 *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"*. Дополнительные практические рекомендации по обеспечению институциональной преемственности и управлению знаниями могли бы способствовать реализации этих рамок, особенно в администрациях с ограниченным потенциалом.

3. ВЫВОД

3.1 Способность эффективным образом участвовать в разработке политики, ведении переговоров и реализации мер в сфере международных воздушных перевозок зависит от ряда факторов, включая наличие экспертных знаний, надлежащее управление документацией о ходе переговоров и существующие механизмы обеспечения институциональной преемственности.

3.2 Кадровые изменения не должны приводить к утрате информации об институциональных позициях, документальных материалов или критически важных возможностей.

Системы управления знаниями, планы обеспечения преемственности, междисциплинарные группы и протоколы передачи полномочий могут помочь снизить этот риск и способствовать проведению более эффективных, предсказуемых и прозрачных переговоров.

3.3 Обмен передовым опытом и потенциальная разработка инструктивного материала и инструментов ИКАО были бы особенно полезны для поддержки усилий по наращиванию потенциала в государствах с ограниченными институциональными ресурсами.

— КОНЕЦ —