ATConf/7-WP/215
19/11/26

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**

ПРОЕКТ ДОКЛАДА

(10 страниц)

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы

Подпункт 3.1 повестки дня. Усиление регуляторного надзора и развитие институциональной базы

3.1.1 ДОКУМЕНТАЦИЯ

3.1.1.1 В документе WP/4 Секретариат рассмотрел необходимость усиления регулятивного надзора и укрепления институциональной базы государств в поддержку безопасного, надежного, эффективного и устойчивого международного воздушного транспорта, уделив особое внимание вопросу устойчивого финансирования ведомств гражданской авиации (ВГА). В документе обозначены ключевые приоритетные задачи, в том числе модернизация нормативно-правовой базы, укрепление институционального управления и независимости, развитие кадровых ресурсов и цифровых возможностей, повышение координации между заинтересованными сторонами, создание стабильных и диверсифицированных механизмов финансирования, а также содействие региональному сотрудничеству. В нем также отмечается постоянная поддержка со стороны ИКАО, оказываемая путем предоставления инструктивного материала, наращивания потенциала, технического содействия и разработки механизмов устойчивого финансирования. Конференции было предложено рассмотреть рекомендации, направленные на усиление устойчивого и эффективного регулятивного надзора в области авиации, а также на укрепление институционального потенциала, обеспечение устойчивого финансирования ВГА и усиление поддержки со стороны ИКАО путем оказания адресной помощи, предоставления актуального инструктивного материала, реализации инициатив по наращиванию потенциала и разработки инновационных механизмов финансирования.

3.1.1.2 В документе WP/89 Алжир подчеркнул растущую важность укрепления потенциала ВГА в области экономического регуляторного надзора для содействия эффективному внедрению политики и соглашений в сфере международных воздушных перевозок, включая переговоры о заключении соглашений о воздушном сообщении, контроль за конкуренцией, защиту интересов потребителей и разработку политики на основе данных. С учетом отсутствия специального глобального механизма наращивания потенциала в области экономического регулирования, сопоставимого с механизмами, существующими в области безопасности полетов и авиационной безопасности, в документе ИКАО было предложено провести добровольную оценку потенциала и потребностей государств в области экономического регуляторного надзора и в рамках имеющихся у нее структур Управления по вопросам наращивания потенциала и внедрения (CDI) и инициативы "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB) разработать структурированную многолетнюю программу на основании добровольной взаимной поддержки и договоренностей о двустороннем сотрудничестве между ВГА и наладить ее координацию. Кроме того, в документе содержится призыв к государствам и региональным организациям поддержать эту инициативу и содействовать ее реализации, а также внести свой вклад в ее дальнейшее развитие.

3.1.1.3 В документе WP/85 Бразилия при поддержке 18 государств – членов Латиноамериканской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА)[1] рассмотрела вопрос о реализации п. 15 резолюции A42-26 Ассамблеи, в котором содержится призыв к систематическому учету аспектов экономического развития воздушного транспорта в рамках всех видов деятельности и

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

программ ИКАО. В документе подчеркивается межотраслевой характер экономического развития и его взаимосвязь с такими областями, как безопасность полетов, авиационная безопасность, аэронавигация, упрощение формальностей, охрана окружающей среды, инновации и поддержка внедрения. В нем предлагается применять подход "Единая ИКАО" в целях повышения согласованности политики, обеспечения поддержки внедрения и координации в рамках ИКАО, включая региональные бюро и технические органы, наряду с укреплением потенциала, развитием партнерских отношений с институтами в области развития и финансовыми учреждениями, а также поддержкой цели NCLB. Кроме того, в документе предлагается проводить периодический мониторинг и представлять доклады о ходе реализации п. 15 резолюции A42-26 Ассамблеи.

3.1.1.4 В документе WP/88, представленном Бразилией при поддержке 17 государств – членов[2] ЛАКГА, предлагается распространить существующую инициативу ИКАО по оценке системы управления ведомств гражданской авиации в Южноамериканском регионе (SAM) на министерства, ответственные за формирование авиационной политики. На примере бразильской программы Conectar Agenda, реализуемой в качестве пилотного проекта, в документе подчеркивается важность прозрачного, основанного на фактических данных и скоординированного подхода к формированию политики между государственными учреждениями в целях повышения авиационной связности, обеспечения стабильности регулирования и достижения положительных экономических результатов. В нем предлагается провести в 2027–2028 годах добровольный пилотный проект под руководством регионального бюро SAM ИКАО для оценки методов управления, исключающий проверку политических решений государств или составление рейтинга их результатов. Конференции было предложено призвать ИКАО рассмотреть возможность распространения подхода к оценке системы управления на процесс формирования авиационной политики, проанализировать результаты пилотного проекта и изучить возможности его применения в других государствах и регионах за счет добровольных взносов и на основании партнерских отношений.

3.1.1.5 В документе WP/132, представленном Чили при поддержке 17 государств – членов[3] ЛАКГА, особое внимание уделяется соглашениям о краткосрочной аренде воздушных судов (соглашениям о взаимообмене) в качестве одного из средств повышения эффективности использования парка воздушных судов и поддержания международного авиасообщения, особенно на рынках с недостаточным спросом для выполнения частых дальнемагистральных рейсов. В рамках таких договоренностей два эксплуатанта или более из разных государств поочередно используют одно и то же воздушное судно, при этом каждый из них действует на основании собственного сертификата эксплуатанта (СЭ), с собственным экипажем и в рамках собственных прав на перевозки. В документе подчеркивается, что контроль за обеспечением безопасности полетов может обеспечиваться при условии четкого распределения обязанностей и официального оформления передачи руководства полетами. Конференции было предложено признать, что соглашения о взаимообмене представляют собой законный инструмент для эксплуатации, рекомендовать государствам включать в свои соглашения о воздушном сообщении положения, прямо разрешающие их применение, а также обратиться к ИКАО с просьбой разработать инструктивный материал по определению порядка и оформлению факта передачи руководства полетами. Кроме того, в нем содержится призыв к государствам воздерживаться от введения дополнительных требований к сертификации иностранных эксплуатантов, помимо изложенных в

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

[3] Аргентина, Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Гайана, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Эквадор и Ямайка.

Приложении 6 ИКАО, при условии соблюдения положений соответствующего инструктивного материала ИКАО.

3.1.1.6 В документе WP/160, представленном Коста-Рикой при поддержке пяти государств – членов[4] ЛАКГА, подчеркивается настоятельная необходимость укрепления институциональных основ управления ВГА в Латинской Америке. В документе были выделены ключевые проблемы, включая политическое вмешательство, ограниченную финансовую автономию, трудности с удержанием квалифицированного технического персонала и жесткие регуляторные процедуры. Кроме того, в нем обозначена обеспокоенность по поводу несоблюдения *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082), в частности в связи с перенаправлением доходов, связанных с авиацией, в общие государственные фонды, что может снизить регуляторный потенциал и контроль за обеспечением безопасности полетов. В документе предлагается укрепить институциональную автономию ВГА, содействовать внедрению регулирования на основе показателей эффективности и стимулировать инновации путем введения экспериментальных правовых режимов. Конференции было предложено обратиться к ИКАО с просьбой разработать глобальное руководство по моделям управления и автономии для ВГА, настоятельно рекомендовать государствам-членам внедрять Политику ИКАО в отношении сборов, изложенную в документе Doc 9082, включая прямое реинвестирование доходов, получаемых от авиационной деятельности, в этот сектор, а также содействовать региональному сотрудничеству в целях поддержки инноваций и укрепления регуляторного потенциала.

3.1.1.7 В документе WP/108, представленном Доминиканской Республикой, был предложен поэтапный подход к интеграции беспилотных авиационных систем (БАС) и новых видов полетов, увязывающий повышение сложности процессов производства полетов с подтвержденными нормативно-правовыми, организационными, техническими и надзорными возможностями. На основании опыта, полученного в ходе рассмотрения проекта Авиационного регламента по производству полетов БАС, в документе подчеркивалась необходимость укрепления потенциала в области надзора, повышения квалификации персонала, обеспечения кибербезопасности, внедрения систем дистанционного опознавания, организации движения беспилотных авиационных систем (UTM) и координации с традиционной организацией воздушного движения (ОрВД). В нем была предложена состоящая из четырех этапов дорожная карта интеграции, предусматривающая переход от этапа готовности и контролируемых полетов к этапу координированной и расширенной интеграции на основании поддающихся проверке критериев безопасности полетов и эффективности. Конференции было предложено призвать государства принять дорожные карты интеграции с учетом рисков и рекомендовать ИКАО разработать дополнительный инструктивный материал по критериям готовности и перехода в целях содействия безопасной интеграции все более сложной системы производства полетов БАС.

3.1.1.8 В документе WP/155, представленном Сальвадором при поддержке 18 государств – членов[5] ЛАКГА, предлагается обеспечить соответствие подходов государств к регулированию вопросов технического признания документации воздушного судна в рамках соглашений об обмене в целях укрепления взаимного доверия и повышения эффективности регулирования, наряду с сохранением за государствами обязанностей по контролю за обеспечением безопасности полетов. В документе подчеркивается, что в отсутствие единого инструктивного

[4] Венесуэла (Боливарианская Республика), Гватемала, Доминиканская Республика, Перу и Чили.

[5] 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.

материала ИКАО некоторые государства требуют неоднократного утверждения технической документации на национальном уровне, что приводит к дополнительным затратам на соблюдение требований, эксплуатационным задержкам и высокой административной нагрузке, не всегда способствуя при этом повышению безопасности полетов. Такие требования могут ограничивать гибкость использования парка воздушных судов, ослаблять региональное воздушное сообщение и отвлекать ресурсы ведомств гражданской авиации от задачи по непосредственному контролю за обеспечением безопасности полетов. Конференции было предложено рекомендовать ИКАО доработать *Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора* (Doc 8335), включив в него стандартизированный инструктивный материал по техническому признанию в соответствии с п. 6.1.3 части I Приложения 6; обобщить передовую практику, разработать типовые инструменты и провести техническое обучение в поддержку внедрения; согласовать соответствующие критерии оценки в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП).

3.1.1.9 В документе WP/167, представленном Перу при поддержке 17 государств – членов[6] ЛАКГА, подчеркивается важность институциональной преемственности и управления знаниями в связи с переговорами по соглашениям о воздушном сообщении и их реализацией. В документе отмечается, что текучесть кадров в отсутствие надлежащего планирования преемственности, процедур передачи полномочий и надежного управления документацией может приводить к задержкам, дублированию усилий и несогласованности переговорных позиций государств. В нем предлагается повысить эффективность подготовки персонала, наставничества, работы междисциплинарных групп, документально оформлять передачу полномочий и создать защищенные хранилища официальной документации о ходе переговоров. Конференции было предложено призвать государства создать надлежащие механизмы передачи знаний и управления документацией, а также обратиться к ИКАО с просьбой рассмотреть возможность разработки практического инструктивного материала и инструментов для обеспечения институциональной преемственности и укрепления потенциала в сфере регулирования воздушного транспорта и ведения переговоров.

3.1.1.10 В документе WP/23, представленном Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА), подчеркнута важность соразмерного и гибкого экономического регулирования для поддержки связности сети воздушного транспорта, конкурентоспособности и экономического развития. В документе отмечается, что продуманные меры регулирования позволяют стимулировать инновации и инвестиции, тогда как меры государственной политики, не подкрепленные тщательным анализом, оценкой воздействия и учетом мнений заинтересованных сторон, могут не достичь поставленных целей. В нем в качестве основы для разработки и развития эффективных мер политики упоминается Передовая практика регулирования ИКАО, а также отмечается, что для содействия ее внедрению государствами необходимы дополнительные практические инструменты. В документе содержится просьба к Конференции вновь заявить о поддержке Передовой практики регулирования, обратиться к ИКАО с просьбой разработать практический инструментарий для содействия ее внедрению, создать многопрофильную группу с участием государств и отрасли для оказания содействия в его разработке, а также изучить возможность проведения программ по наращиванию потенциала для государств, нуждающихся в поддержке в применении этого инструктивного материала и инструментария.

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

3.1.2 **РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА**

3.1.2.1 Конференция признала важность наращивания потенциала и укрепления институциональной основы в области регуляторного надзора для содействия эффективной реализации политики в сфере международного воздушного транспорта и устойчивому развитию авиационного сектора. Была выражена широкая поддержка в отношении укрепления ведомств гражданской авиации (ВГА) посредством расширения возможностей регулирования, наращивания потенциала, оказания технической помощи и поддержки во внедрении. Ряд делегаций подчеркнули, что для обеспечения эффективного надзора необходимы соответствующие институциональные ресурсы, устойчивые механизмы финансирования и структуры управления, отвечающие национальным условиям. Кроме того, была отмечена важность сохранения гибкости институциональных моделей при одновременном содействии эффективному и независимому регуляторному надзору. Ряд делегаций отметили, что ИКАО следует воздержаться от навязывания единой институциональной модели и учитывать различия национальных механизмов управления.

3.1.2.2 Устойчивое финансирование ВГА было признано критически важным механизмом реализации эффективного регуляторного надзора. Многие государства подчеркнули необходимость наличия стабильных, достаточных и предсказуемых механизмов финансирования, включая диверсифицированные модели финансирования, надлежащие механизмы возмещения расходов и механизмы регионального сотрудничества, отвечающие соответствующим директивным указаниям ИКАО, в том числе положениям документа Doc 9082. Конференция отметила проводимую в рамках Группы экспертов по экономике аэропортов и Группы экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (AEP-ANSEP) работу ИКАО по изучению сложившейся практики финансирования и разработке дополнительного инструктивного материала и механизмов финансирования функций государств по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности и экономическому надзору. Была отмечена также роль регионального сотрудничества и механизмов поддержки внедрения. Ряд делегаций подчеркнули, что механизмы финансирования должны соответствовать национальным приоритетам государств и предусматривать надлежащие гарантии для обеспечения прозрачности, соразмерности, а также предотвращения дублирования или перекрестного субсидирования.

3.1.2.3 Конференция отметила, что эффективное экономическое регулирование является необходимым условием для преобразования обязательств по либерализации в повышение связности, добросовестную конкуренцию и потребительские выгоды. Была отмечена целесообразность добровольной взаимной поддержки в сохранении институциональных знаний и развитии существующих механизмов ИКАО и регионального сотрудничества, в частности в рамках региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов. Делегации выступили за включение вопросов экономического развития воздушного транспорта во все аспекты работы ИКАО. Делегации также отметили, что текучесть кадров, недостатки планирования преемственности и ненадлежащее управление документооборотом могут привести к утрате институциональных знаний и нарушить преемственность в процессе ведения переговоров и выполнения соглашений о воздушном сообщении. Делегации поддержали применение передовой практики ИКАО в области регулирования, однако разошлись во мнениях относительно необходимости разработки нового набора инструментов, создания междисциплинарной группы и реализации дополнительных программ по наращиванию потенциала, особо отметив наличие существующего инструктивного материала и дефицит ресурсов.

3.1.2.4 Конференция обсудила вопросы регуляторного надзора и управления, связанные с механизмами обмена воздушными судами и процедурами технического признания документации

воздушных судов. Делегации признали потенциальные эксплуатационные преимущества механизмов обмена, включая повышение гибкости, надежности и эффективности эксплуатации воздушных судов. В то же время была высказана обеспокоенность по поводу обязательств по осуществлению контроля за обеспечением безопасности полетов, управления полетами, поддержания летной годности, процедур технического признания документации, охраны труда, а также последствий применения механизмов обмена для прав на перевозки. Было достигнуто общее согласие относительно необходимости разработки единого определения термина "обмен воздушными судами", однако мнения разделились по поводу необходимости подготовки инструктивного материала ИКАО и сферы его охвата: ряд делегаций и представителей отрасли выступили за продолжение работы по содействию последовательному внедрению соответствующих механизмов и уменьшению избыточной административной нагрузки, однако другие предложили рассмотреть этот вопрос, включая разработку определения данного термина, в рамках соответствующих групп экспертов ИКАО до подготовки какого-либо инструктивного материала.

3.1.2.5 Что касается БАС и новых видов авиационной деятельности, Конференция приняла к сведению необходимость совершенствования нормативной и институциональной базы с учетом растущей сложности деятельности, связанной с производством полетов беспилотных авиационных систем (БАС). Многие делегаты подчеркнули, что переход к более сложным видам деятельности, в том числе тем, которые требуют интеграции систем OpВД и UTM, должен осуществляться после подтверждения готовности, оцененной по критериям, основанным на рисках и эксплуатационных характеристиках, при непрерывном обеспечении безопасности полетов, авиационной безопасности и эффективного надзора. Ряд делегаций также подчеркнули, что государства должны сохранять гибкость при определении своей готовности, а также отметили, что ИКАО могла бы оказывать поддержку в проведении национальных оценок посредством предоставления инструктивного материала и обмена опытом. Было высказано мнение об отсутствии явной необходимости в разработке дополнительных критериев ИКАО на международном уровне.

3.1.2.6 В ходе рассмотрения различных предложений Конференция подчеркнула важность совершенствования существующих директивных указаний, инструктивных материалов и механизмов наращивания потенциала ИКАО без дублирования усилий. Кроме того, была отмечена необходимость учета различных приоритетов государств, их возможностей в области внедрения и наличия ресурсов. Непрерывное сотрудничество между государствами, региональными организациями, отраслевыми заинтересованными сторонами и соответствующими органами ИКАО было признано важным механизмом укрепления нормативной и институциональной базы.

3.1.2.7 Конференция приняла к сведению следующие информационные документы: WP/126, представленный Доминиканской Республикой и 18 государствами – членами[7] ЛАКГА, WP/61, представленный Индонезией, WP/121, представленный Руандой от имени 54 государств – членов[8] АКГА, документ WP/122, представленный Оманом, ASA World, ИФАЛПА, ИФАТКА и ITF, документ WP/33, представленный ИАТА, и документ WP/191, представленный ITF.

[7] Белиз, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Гайана, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

[8] Алжир, Ангола, Бенин, Ботсвана, Буркина-Фасо, Бурунди, Габон, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Замбия, Зимбабве, Кабо-Верде, Камерун, Кения, Коморские Острова, Конго, Кот-д'Ивуар, Лесото, Либерия, Ливия, Маврикий, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Марокко, Мозамбик, Намибия, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Сан-Томе и Принсипи, Сейшельские Острова, Сенегал, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Того, Тунис, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эсватини, Эфиопия, Южная Африка и Южный Судан.

3.1.3 **ВЫВОД**

3.1.3.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии в рамках пункта 3.1 повестки дня Конференция сделала следующие выводы:

a) государствам следует укрепить свою правовую, нормативную и институциональную базу для обеспечения эффективного надзора в сфере авиации;

b) государствам следует обеспечить достаточное и устойчивое финансирование ведомств гражданской авиации, а ИКАО – подготовить практический инструктивный материал по механизмам финансирования;

c) государствам следует повышать эффективность своих механизмов экономического регулирования посредством внедрения передовой практики регулирования, наращивания потенциала, управления знаниями и регионального сотрудничества при поддержке со стороны ИКАО и региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO);

d) ИКАО следует рассмотреть вопрос об обмене воздушными судами в рамках соответствующих групп экспертов и представить соответствующий инструктивный материал по этому вопросу;

e) государствам следует обеспечить наличие адаптивной институциональной базы и механизмов экономического регулирования для обеспечения безопасной, надежной и постепенной интеграции БАС и новых технологий;

f) ИКАО следует обеспечить последовательное рассмотрение вопросов экономического развития воздушного транспорта в рамках всех своих программ, региональных бюро и технических органов, а также представлять периодические доклады о проделанной работе.

3.1.4 **РЕКОМЕНДАЦИЯ**

Рекомендация 3.1/1. Усиление регуляторного надзора и развитие институциональной базы

Конференция рекомендует:

a) государствам следует предпринимать скоординированные и последовательные действия по укреплению и модернизации своей правовой, нормативной и институциональной базы в целях обеспечения эффективного надзора в сфере регулирования в соответствии с *Конвенцией о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция) и соответствующими Стандартами, директивными указаниями и инструктивными материалами ИКАО;

b) государствам следует обеспечить достаточное и предсказуемое финансирование своих ВГА, включая создание диверсифицированных моделей финансирования и надлежащих механизмов возмещения расходов в соответствии с директивными указаниями ИКАО;

c) государствам следует рассмотреть вопрос о необходимости адаптировать институциональную базу и механизмы экономического регулирования для обеспечения безопасной, надежной и постепенной интеграции БАС и новых технологий;

d) ИКАО следует и впредь предоставлять государствам практический инструктивный материал, техническую помощь и поддержку в наращивании потенциала и внедрении в целях наращивания их потенциала в области нормативного надзора и институционального потенциала, в том числе в создании устойчивых механизмов финансирования, изучении инновационных подходов к финансированию и расширении регионального сотрудничества, в частности в рамках RSOO и обмена передовым опытом;

e) ИКАО следует обеспечить, чтобы вопросы экономического развития воздушного транспорта последовательно учитывались во всех ее программах, региональных бюро и технических органах.

— КОНЕЦ —