



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

УПРАВЛЕНИЕ НА БОЛЕЕ ВЫСОКОМ УРОВНЕ: РАСПРОСТРАНЕНИЕ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ В ЮЖНОАМЕРИКАНСКОМ (SAM) РЕГИОНЕ ИНИЦИАТИВЫ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ НА СФЕРУ ФОРМИРОВАНИЯ АВИАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

(Представлено Бразилией при поддержке 17 государств – членов ЛАКГА)¹

КРАТКАЯ СПРАВКА

С 2022 года по просьбе Международной организации гражданской авиации (ИКАО) Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) применяет свои показатели управления отраслевыми регулирующими органами к ведомствам гражданской авиации в двух регионах ИКАО – Южной Америки (SAM) и Северной Америки, Центральной Америки и Карибского бассейна (НАСС). Региональное бюро SAM ИКАО продолжило эту работу в рамках собственного совещания полномочных органов гражданской авиации (RAAC): на заседании RAAC/18 (Сан-Паулу, февраль 2025 г.) Секретариат представил второй этап, направленный на укрепление независимости, подотчетности и прозрачности ведомств гражданской авиации в регионе, при этом Национальное агентство гражданской авиации (ANAC) Бразилии было представлено в качестве эталонного примера для региона. Данная инициатива по своему замыслу ориентирована на регулирующие органы, однако она не затрагивает директивные органы, чьи решения в области налогообложения, политики использования топлива, условий концессий и доступа к рынку также оказывают влияние на показатели транспортной связности.

В настоящем документе предлагается добровольно распространить аналогичную логику управления, уже доказавшую свою эффективность в отношении регулирующих органов, на один уровень выше – на министерства, формирующие политику в области авиации. В качестве объекта наблюдения для пилотного проекта Бразилия предлагает программу Conectar Agenda – многолетнюю государственную политику в области авиационной связности, разработанную совместно двумя министерствами при поддержке ANAC, Департамента контроля воздушного пространства (DECEA) и тридцати шести частных организаций и тесно согласованную с проведенной ОЭСР в 2022 году оценкой конкуренции на рынке воздушного транспорта Бразилии, – в то время как шесть государств региона продемонстрировали свою способность совместно формировать авиационную политику посредством Меморандума о взаимопонимании, заложившего основу для Соглашения о либерализации воздушного транспорта в регионе SAM (ALAS). Поскольку министерства такого рода принимают решения в сфере экономического

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

регулирования, дополнительным положительным следствием данного расширения станет то, что мониторинг их управленческой деятельности впервые охватит область, в которой применение инструктивных материалов ИКАО по экономическим вопросам до сих пор зависело от добровольного решения государств.

Действия: Конференции предлагается:

a) признать, что инициатива в области управления в регионе SAM, предназначенная для ведомств гражданской авиации и реализуемая через RAAC в сотрудничестве с ОЭСР, по своему замыслу охватывает лишь регулирующие органы, в то время как на показатели транспортной связности все большее влияние оказывают смежные директивные органы;

b) предложить Совету рассмотреть возможность добровольного распространения аналогичной логики управления на сферу разработки политики в области авиации, опираясь на инициативу RAAC и текущую работу по предоставлению инструктивных указаний ведомствам гражданской авиации;

c) предложить региональному бюро SAM ИКАО осуществить в 2027–2028 годах по приглашению соответствующего государства пилотный проект, подразумевающий добровольное применение данного расширенного подхода и наблюдение за реализацией программы Бразилии Conectar Agenda и ее межведомственной архитектурой управления, и представить Совету доклад о результатах;

d) отметить, что в качестве дополнительного следствия этого расширения наблюдение за управлением сферой формирования политики позволит охватить область экономического регулирования, где применение инструктивных материалов ИКАО по экономическим вопросам в настоящее время зависит от добровольного решения государств;

e) предложить Совету с учетом результатов пилотного проекта рассмотреть возможность распространения данного подхода на другие заинтересованные государства и регионы, а также его включения в аналитическую работу ИКАО по вопросам экономического развития воздушного транспорта;

f) предложить многосторонним банкам развития и другим партнерам рассмотреть возможность оказания поддержки данному пилотному проекту и связанной с ним аналитической работе, включая создание платформ для мониторинга показателей, проведение исследований в области регулирования и оценок последствий, в рамках действующих механизмов партнерства и мобилизации ресурсов.

<i>Стратегическая цель</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"
<i>Финансовые последствия</i>	Дополнительные начисленные взносы не требуются. Предлагаемые мероприятия будут осуществляться в рамках действующей программы работы регионального бюро SAM и финансироваться за счет добровольных взносов, партнерских отношений и технического сотрудничества.
<i>Справочный материал</i>	Стратегический план ИКАО на 2026–2050 гг. Резолюция A42-26 Ассамблеи Региональное бюро SAM ИКАО, RAAC/18-WP/20 (Сан-Паулу, февраль 2025 г.) Региональная стратегия SAM ИКАО до 2035 года ОЭСР (2022), "Управление ведомствами гражданской авиации в странах Латинской Америки"; ОЭСР (2022), "Обзоры оценки конкуренции: Бразилия" Программа Conectar Agenda (Бразилия, 2025 г.) Бразилианский консенсус (2023 г.) Меморандум о взаимопонимании, заложивший основу для ALAS (Асунсьон, 2026 г.)

	ATConf/7-WP/92 (Бразилия) <i>"Государственная политика в области авиационной связности: национальное планирование, межведомственная координация и конкуренция на рынке в рамках программы Бразилии Conectar Agenda"</i>
--	---

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Седьмая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/7) посвящена теме, ставящей вопросы транспортной связности, экономического развития и жизнестойкости в центр повестки дня международного воздушного транспорта. В рамках пункта 3.1 повестки дня государствам предлагается поделиться опытом и передовой практикой в области развития институциональной базы. Бразилия предлагает один из таких примеров опыта, а также предложение о его дальнейшем совместном развитии.

1.2 Основная идея настоящего документа заключается в том, что инициатива в области управления, которую Международная организация гражданской авиации (ИКАО) уже реализует для ведомств гражданской авиации в регионе Южной Америки (SAM), может быть добровольно расширена на один уровень выше – до субъектов, формирующих авиационную политику, решения которых также во все большей степени определяют показатели транспортной доступности, – при этом наблюдение за экономическим регулированием следует рассматривать как дополнительный и желательный эффект такого расширения, а не как его обоснование.

1.3 Описанный здесь механизм также имеет отношение к пункту 2.1 повестки дня, касающемуся интеграции гражданской авиации в национальные планы развития и инвестиций, а также межведомственной координации. Политика, предложенная в качестве объекта наблюдения для пилотного проекта, в том числе ее направление по обеспечению транспортной связности в регионах с низкой плотностью населения и отдаленных регионах, описана в информационном документе, представленном Бразилией по данному вопросу; настоящий документ посвящен исключительно управлению функцией, обеспечивающей разработку такой политики. На практике эта связь имеет большое значение: политика такого рода опирается на аналитическую работу – платформы для мониторинга показателей, исследования в области регулирования, оценки последствий, – финансирование которой само по себе является условием ее непрерывности, и которую способны поддержать многосторонние банки развития.

2. ИНИЦИАТИВА В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ SAM И ЕЕ НЫНЕШНИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ

2.1 С 2022 года по просьбе ИКАО Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) применяет свои Показатели управления отраслевыми регулирующими органами к ведомствам гражданской авиации в регионе SAM ИКАО и регионе Северной Америки, Центральной Америки и Карибского бассейна (НАСС), оценивая их уровень независимости, подотчетности и охват деятельности. Региональное бюро SAM ИКАО продолжило эту работу в рамках собственного совещания полномочных органов гражданской авиации (РААС): на заседании РААС/18 (Сан-Паулу, февраль 2025 г.) Секретариат представил второй этап, направленный на разработку инструктивных указаний для укрепления данных показателей среди ведомств гражданской авиации в регионе.

2.2 Ведомство гражданской авиации Бразилии (ANAC) фигурирует в этой инициативе в качестве эталонного примера для региона: его программа регулирования, практика анализа

последствий регулирования и постоянный мониторинг рынка приводятся как пример передового опыта для региона.

2.3 Эта инициатива, в соответствии с институциональными отношениями ИКАО с государствами, ориентирована на ведомство гражданской авиации. Однако все большая доля решений, определяющих показатели транспортной связности, принимается на более высоком уровне: вопросы налогообложения топлива, налоговой реформы и ее влияния на авиаперевозки, разработки условий концессий, программ обеспечения жизненно важного воздушного сообщения и защиты прав потребителей, как правило, решаются министерствами, разрабатывающими политику, финансовыми и торговыми органами, а также законодательными органами — за пределами исключительной компетенции ведомств гражданской авиации и за пределами текущей сферы наблюдения в рамках инициативы RAAC.

2.4 Именно поэтому та же концепция, которая уже позволила ANAC стать эталонным примером для региона, в равной степени актуальна и на более высоком уровне, где принимается все больше важных решений. Расширение этого подхода на данную сферу не является отходом от инициативы RAAC, а представляет собой ее естественное продолжение на уровне, который находится рядом с регулирующими органами, но при этом вне их рамок, где уже оцениваются такие характеристики, как наличие документально оформленной государственной политики, опора принимаемых решений на фактические данные, проведение оценки решений и консультаций по ним, а также открытость отраслевых данных, то есть характеристики, которые поддаются оценке без предопределения каких-либо политических решений.

2.5 Поскольку RAAC объединяет ведомства гражданской авиации, само по себе оно не обладает полномочиями, необходимыми для привлечения министерства к участию в данной работе. Поэтому расширение этой инициативы на сферу разработки политики является естественным вопросом для обсуждения на данной конференции, мандат которой охватывает более широкую институциональную архитектуру воздушного транспорта.

2.6 Дополнительное положительное следствие данного расширения связано с областями, в которых директивные органы осуществляют свою деятельность. Поскольку их решения затрагивают вопросы налогообложения, доступа к рынкам и отраслевой политики, мониторинг их управленческой деятельности впервые охватит сферу экономического регулирования — область, в которой применение инструктивных материалов ИКАО по экономическим вопросам до сих пор зависело от добровольного решения государств. Это следствие является положительным внешним эффектом от расширения, а не его основной мотивацией: аргументы в пользу наблюдения за управленческой деятельностью на более высоком уровне имеют самостоятельное значение, поскольку такое наблюдение способствует развитию транспортной связности и созданию условий для инвестиций в воздушный транспорт.

3. ОПЫТ БРАЗИЛИИ: ПРОГРАММА CONECTAR AGENDA КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА

3.1 Бразилия предлагает в качестве объекта наблюдения программу Conectar Agenda — государственную политику в области авиационной связности, включающую тридцать восемь мер, сгруппированных по трем направлениям: конкуренция на рынке, снижение эксплуатационных расходов, а также стабильность регулирования и правовая определенность. Программа была разработана совместными усилиями Министерства портов и аэропортов и Министерства развития, промышленности, торговли и услуг при поддержке ANAC и Департамента по контролю за воздушным пространством (DECEA), а также тридцати шести частных организаций, в том числе представителей эксплуатантов, аэропортов, отрасли, туризма и научных кругов. Ее суть изложена

в информационном документе, представленном Бразилией в рамках пункта 2.1 повестки дня; приведенное ниже описание ограничивается характеристиками, которые будут наблюдаться в рамках предлагаемого пилотного проекта.

3.2 Выводы и три основных направления программы тесно соотносятся с результатами Обзора оценки конкуренции в сфере воздушных перевозок Бразилии, подготовленного ОЭСР в 2022 году, в котором представлен анализ нормативных положений сектора и вынесены рекомендации по пяти направлениям, а также совпадают с результатами отдельных общественных консультаций за 2025–2026 годы, проведенных Министерством финансов. Совпадение приоритетов, выявленных двумя независимыми оценками различного характера и уровня, с приоритетами, впоследствии закрепленными в Conectar Agenda учреждениями сектора, само по себе свидетельствует о принятии решений на основе фактических данных, что и является одним из аспектов, подлежащих оценке в рамках предлагаемого эксперимента.

3.3 В этом смысле данная программа представляет собой более масштабный аналог программы регулирования, уже упомянутой в разделе 2 в качестве примера передовой практики самого ANAC, однако она носит межведомственный характер и охватывает такие сферы, как налогообложение, финансирование, экономическое регулирование, правовая определенность, грузоперевозки и инфраструктура. Тот факт, что одним из соавторов документа является Министерство развития, отрасли, торговли и услуг, позволяет включить вопросы авиационной связности в национальную повестку дня по вопросам конкуренции и качества регулирования, а не рассматривать их как отраслевую проблему, ограниченную сферой транспортной политики – речь идет об интеграции гражданской авиации в более широкое экономическое планирование, что обсуждается в рамках пункта 2.1 повестки дня.

3.4 Программа Conectar Agenda основана на соглашении о техническом сотрудничестве между двумя министерствами-инициаторами, срок действия которого составляет семьдесят два месяца. В ней заложена концепция управления, позволяющая отслеживать собственное развитие на двух уровнях: стратегический межминистерский комитет со стороны государственного сектора и консультативный форум со стороны частного сектора. Именно такая архитектура – фиксированный срок действия, приложения, содержание которых может быть изменено только в результате официального коллективного обсуждения, а также двойной контроль со стороны государственных и частных структур – придает программе Conectar Agenda статус документа государственной политики, предназначенного для реализации в течение грядущих лет, а не просто программы одной администрации.

3.5 Именно поэтому она является подходящим объектом наблюдения для пилотного проекта в сфере государственного управления: результаты реализации подобной многолетней политики зависят от непрерывности при смене правительств, и именно эту непрерывность и призвана обеспечить предлагаемая концепция. В этой структуре участвуют ANAC и DECEA – учреждения, с которыми ИКАО поддерживает устоявшиеся отношения; уровень, на котором они собираются и где происходит согласование авиационной политики с налоговой, отраслевой и торговой политикой, в настоящее время не охвачен наблюдением международного сообщества. Бразилия предлагает программу Conectar Agenda не в качестве модели для подражания, а как объект наблюдения, на примере которого могут быть изучены методы работы.

4. ПОЧЕМУ ИМЕННО РЕГИОН SAM И ПОЧЕМУ ИМЕННО СЕЙЧАС

4.1 Существует еще одна причина, по которой проведение пилотного проекта при участии Регионального бюро SAM представляется своевременным. Опираясь на Бразилианский консенсус 2023 года, в рамках которого двенадцать государств региона SAM взяли на себя

обязательство постепенно продвигаться к созданию единого авиационного рынка SAM, 14 июля 2026 года в Асунсьоне Аргентина, Бразилия, Чили и Парагвай подписали Меморандум о взаимопонимании, закладывающий основы для Соглашения о либерализации воздушного транспорта SAM (ALAS), а 22 июля 2026 года к ним присоединились Боливия и Уругвай, доведя число участвующих государств до шести. Эта цель также является первым направлением политики в рамках программы Conectar Agenda.

4.2 Данный процесс свидетельствует о том, что государства региона способны совместно разрабатывать авиационную политику при наличии соответствующих механизмов и возможностей для координации. Пилотный проект в области управления, реализуемый региональным бюро, будет непосредственно опираться на эту продемонстрированную коллективную способность и на координирующую функцию, которую бюро уже выполняет.

5. ПРЕДЛОЖЕНИЕ О ПРОВЕДЕНИИ ДОБРОВОЛЬНОГО ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА

5.1 Пилотный проект будет реализовываться в три этапа: совместная с ИКАО разработка справочного набора характеристик управления, адаптированного на основе показателей ОЭСР, которые уже лежат в основе инициативы RAAC; проведение исходного наблюдения в 2027 году; и проведение повторного наблюдения в 2028 году для оценки динамики характеристик. Результатами этой работы станет описание передовой практики и применимая методика, которые будут опубликованы с согласия соответствующего государства.

5.2 Неотъемлемой частью данного предложения являются определенные гарантии. Участие в этой работе будет добровольным и она будет осуществляться исключительно по приглашению государства. Она не будет считаться проверкой, не приведет к выводам о соответствии или несоответствии требованиям и не повлечет за собой составление рейтинга. В рамках проекта будет рассматриваться не суть политических решений того или иного государства, которая является его суверенной прерогативой, а лишь институциональное качество процесса, посредством которого такие решения принимаются, обосновываются и поддерживаются.

5.3 В настоящее время уже обсуждаются вопросы финансирования. Бразилия представила региональному банку развития концептуальную записку, в которой изложен комплекс инициатив в рамках программы Conectar Agenda, требующих как финансовой поддержки, так и специализированных технических ресурсов: обсерватория Conectar и ее общедоступная платформа для мониторинга показателей; технические исследования, лежащие в основе единого авиационного рынка SAM; транспортная связность в регионах с низкой плотностью населения, в частности в бразильской Амазонии; а также совершенствование регулирования в сфере оформления грузов в аэропортах. Наблюдение за качеством управления имеет смысл лишь в тех случаях, когда имеется соответствующая доказательная база, и именно для этой базы больше всего требуется многосторонняя поддержка.

5.4 В целях ясности Бразилия отмечает, что это единственный запрос о многосторонней финансовой поддержке, который она направляет в рамках данной Конференции. Предложения, которые Бразилия представляет по другим пунктам повестки дня, носят характер обмена опытом, данными и практикой регулирования и не требуют выделения дополнительных ресурсов со стороны существующих доноров.

5.5 Предполагается, что расширение будет осуществляться в естественной последовательности – сначала на другие заинтересованные государства региона, затем на другие регионы, а впоследствии – до рассмотрения Советом вопроса о выделении постоянного места для этого направления в рамках аналитической работы ИКАО.

6. ВЫВОД

6.1 Инициатива в области управления, которую ИКАО уже реализует для ведомств гражданской авиации в регионе SAM, может быть добровольно расширена на один уровень выше – до структуры, которая также во все большей степени оказывает влияние на показатели транспортной связности. Бразилия предлагает апробировать этот подход в рамках пилотного проекта, который будет проводиться Региональным бюро SAM ИКАО и предусматривать наблюдение за реализацией программы Conectar Agenda как многолетней государственной политики, результаты которой зависят от преемственности при смене правительств, в момент, когда государства региона уже продемонстрировали свою способность к совместной выработке авиационной политики в рамках процесса, приведшего к заключению ALAS. Дополнительным положительным следствием данного расширения станет то, что мониторинг впервые охватит сферу экономического регулирования.

— КОНЕЦ —