Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/89
1/10/26

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
3.2 Укрепление авиационной связности на основе прогрессивных экономических и нормативных авиационных механизмов для международного воздушного транспорта

УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ВЕДОМСТВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛЯТОРНОГО НАДЗОРА: ДОБРОВОЛЬНАЯ ПРОГРАММА ВЗАИМНОЙ ПОДДЕРЖКИ И ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА

(Представлено Алжиром)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Седьмая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/7) определила развитие механизмов экономического регулирования, мобилизацию финансовых ресурсов, укрепление людских ресурсов и повышение устойчивости в области защиты прав потребителей, а также формирование базы для политики, основанной на данных, в качестве основополагающих целей на предстоящее десятилетие. Каждая из этих целей вызывает новый и увеличивающийся спрос на функции ведомств гражданской авиации (ВГА) в области экономического регулирования: на их возможности проведения оценки заявок на предоставление прав на перевозки в соответствии с объективными критериями, мониторинг конкуренции и условий рынка, ведение переговоров и толкование двусторонних и многосторонних соглашений о воздушном сообщении и использование основанного на данных инструментария при разработке политики. В отличие от контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, для которого существует развитая универсальная архитектура поддержки потенциала, сформированная вокруг Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП)/Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ), миссий в рамках технического сотрудничества, а также учебной сети Международной организации гражданской авиации (ИКАО) TRAINAIR PLUS, экономический регуляторный надзор не имеет подобного специального механизма. Укрепление этой функции представляет собой задачу, общую для всех государств, и от ее решения зависит практическая реализация почти каждой реформы, обсуждаемой на этой Конференции. В настоящем документе содержится предложение для ИКАО на основе имеющейся у нее архитектуры технического сотрудничества и инициативы "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB), а не путем создания нового институционального уровня, разработать и наладить координацию осуществления структурированной и постоянной программы укрепления потенциала в области экономического регуляторного надзора, основанной на добровольной и взаимной поддержке и двустороннем сотрудничестве между ВГА посредством упорядоченного прикомандирования специалистов, совместного анализа показательных примеров и использования общих наборов практических инструментов. Африканская комиссия гражданской авиации (АКГА) и другие

заинтересованные региональные организации будут принимать участие в реализации в своих соответствующих регионах, при этом Африка естественно будет являться первой зоной применения.

Действия: Конференции предлагается:

a) просить ИКАО провести добровольную оценку потенциала государств-членов в области экономического регуляторного надзора и их самостоятельно определенных потребностей, в отличие от УППКБП и УППАБ и в дополнение к ним, в качестве первого этапа структурированной программы и в целях создания базы фактического материала для ее разработки;

b) предложить ИКАО в рамках имеющихся у нее структур Управления по вопросам наращивания потенциала и внедрения (CDI) и стратегической инициативы NCLB и в зависимости от приоритетов, установленных Организацией, разработать структурированную и постоянную многолетнюю программу по укреплению потенциала в области экономического регуляторного надзора и наладить ее координацию. Эта программа объединит добровольную взаимную поддержку и двустороннее сотрудничество между ВГА (посредством прикомандирования специалистов и совместного анализа показательных примеров), общее хранилище инструментария и периодическое представление отчетности о ходе работы соответствующим органам ИКАО без дублирования существующих каналов наращивания потенциала в области обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности и без проведения каких-либо проверок, оценки или ранжирования государств;

c) призвать государства рассмотреть возможность участия в этой программе в качестве предоставляющих или получающих взаимную поддержку, предложить региональным организациям, в частности АКГА, координировать участие и содействовать ему в своих регионах, а также предложить государствам и организациям сообщать ИКАО о своем опыте в целях обеспечения информационной основы для постоянного развития программы, связанных с ней инструментов и инструктивного материала.

Стратегическая цель	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"* и *"Ни одна страна не остается без внимания"*
Финансовые последствия	Предлагаемую деятельность предполагается осуществлять в рамках имеющейся и будущей программы работы ИКАО и имеющихся ресурсов в зависимости от приоритетов, установленных Организацией. Расходы на прикомандирование специалистов будут нести участвующие государства, либо они будут финансироваться за счет внебюджетных взносов и взносов в рамках партнерств по развитию
Справочный материал	Doc 9587, *Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта* Универсальная программа ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) и Универсальная программа проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ) Стратегическая цель ИКАО "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB) и сеть учебных центров TRAINAIR PLUS Годовой доклад и программа оказания технической помощи государствам-членам Управления по вопросам наращивания потенциала и внедрения (CDI) ИКАО Резолюция A42-26 Ассамблеи ИКАО *"Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта"*

	Ломейская декларация министров и матрица ее реализации, Африканский конгресс и выставка, посвященные воздушному транспорту, Ломе, июнь 2026 года

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 Данная Конференция определила развитие экономических механизмов регулирования, мобилизацию финансовых ресурсов, укрепление людских ресурсов и повышение устойчивости в области защиты прав потребителей, а также формирование базы для основанной на данных политики в качестве приоритетов на предстоящее десятилетие. Каждый из этих приоритетов в своей практической реализации зависит от возможностей, которыми располагают ведомства гражданской авиации (ВГА) в сфере экономического регулирования: возможностей проведения оценки заявок на предоставление прав на перевозки в соответствии с объективными критериями, мониторинга конкуренции, ведения переговоров и толкования соглашений о воздушном сообщении, а также разработки и использования основанных на данных инструментов регулирования. Эти возможности неравномерно распределены среди членов Международной организации гражданской авиации (ИКАО) и, в отличие от контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, не имеют собственного отдельного механизма глобальной поддержки.

1.2 В настоящем документе предлагается добровольная система взаимной поддержки и двустороннего сотрудничества для экономического регуляторного надзора, в рамках которой ВГА с развитыми возможностями в данной сфере будут поддерживать ВГА, стремящиеся к укреплению своих возможностей, посредством упорядоченного прикомандирования специалистов, совместного анализа показательных примеров и использования общих наборов практических инструментов. Предполагается, что эта система будет строиться на основе существующей архитектуры технического сотрудничества ИКАО, в том числе стратегической цели *"Ни одна страна не остается без внимания"* (NCLB) и сети учебных центров TRAINAIR PLUS, а не путем создания нового институционального уровня, и что она будет поддерживать практическую реализацию более общих реформ, обсуждаемых на данной Конференции в рамках пункта 3 повестки дня.

1.3 Для целей настоящего документа термин "возможности в области экономического регулирования" означает институциональные, технические и аналитические возможности ВГА по выполнению функций экономического регулирования, предписанных ему в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями о воздушном сообщении, согласно документу *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* (Doc 9587). В число этих функций входит оценка заявок на предоставление прав на перевозки и других разрешений экономического характера по объективным критериям; ведение переговоров, толкование и выполнение соглашений о воздушном сообщении; мониторинг конкуренции и рыночных условий; рассмотрение представляемой информации о тарифах в соответствии с применимыми соглашениями; защита интересов потребителей в тех случаях, когда это входит в задачи ведомства; а также сбор и использование данных для обеспечения разработки политики. Контроль за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, осуществляемый в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) и Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ), лежит за пределами этих функций.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Пробел в возможностях без отдельного институционального уровня

2.1.1 Функции ИКАО по надзору в областях безопасности полетов и авиационной безопасности осуществляются благодаря развитой, созданной десятилетия назад и поддерживающей потенциал архитектуры: универсальные, стандартизированные проверки в рамках УППКБП и УППАБ, структурированные планы корректирующих действий, специальные миссии по техническому сотрудничеству и глобальная сеть учебных центров TRAINAIR PLUS. Сравнимого с этим глобального механизма экономического регуляторного надзора, а именно проведения оценки заявок на предоставление прав на перевозки в соответствии с объективными критериями, мониторинга справедливой конкуренции, ведения переговоров и толкования двусторонних и многосторонних соглашений о воздушном сообщении, прозрачного и своевременного рассмотрения представляемой информации о тарифах в соответствии с этими соглашениями, а также разработки основанных на данных инструментов регулирования, не существует. Тем не менее это именно та функция, посредством которой будут в конечном итоге реализовываться на национальном уровне большинство реформ, рассматриваемых на этой Конференции, и от которой зависит принятие предсказуемых, своевременных и недискриминационных решений в отношении авиакомпаний.

2.1.2 Экономический регуляторный надзор организован в государствах по-разному, что обусловлено различиями в правовых традициях, структуре рынка, институциональных мандатах и имеющихся ресурсах. В одних ВГА существуют специальные экономические отделы, другие выполняют эти функции вместе со своими обязанностями в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности. Однако существует проблема, общая для всех ведомств: реформы, рассматриваемые на этой Конференции, будь то механизмы предоставления прав на перевозки на основе критериев, гарантии справедливой конкуренции, соглашения о смешанном финансировании или основанные на данных инструменты создания политики, создают все больший спрос на функции экономического регулирования, и их практическая ценность зависит от способности каждого ведомства подойти к их реализации последовательным и предсказуемым образом. Поэтому укрепление этих возможностей является общей потребностью, удовлетворению которой ведомства с разной степенью развития могут учиться друг у друга.

2.2 Система взаимной поддержки и двустороннего сотрудничества: принципы построения

2.2.1 Эта система основана на трех принципах построения. Во-первых, участие в ней всецело добровольно и зависит от спроса: заинтересованные ведомства самостоятельно заявляют посредством несложной процедуры оценки, координируемой ИКАО, либо потенциал, который они могут предложить, либо потенциал, который они хотят создать, и соответственно создаются пары ведомств в таком ключе, который уже знаком по добровольным элементам УППКБП. Во-вторых, поддержка оказывается посредством упорядоченного прикомандирования специалистов и совместного анализа показательных анонимизированных примеров, таких как подготовка переговоров о заключении двустороннего соглашения о воздушном сообщении, рассмотрение представленных данных о тарифах или оценка жалобы на конкурентов, с тем чтобы потенциал передавался через практический опыт, а не только в рамках общей подготовки персонала. В-третьих, система создает и постоянно совершенствует общие наборы практических инструментов, включая контрольные перечни оценки для предоставления прав на перевозки и образцы объективных показателей, позволяющих отличить действительное искажение рыночной среды от нормального давления конкуренции. Эти инструменты призваны поддерживать принятие транспарентных, своевременных и недискриминационных решений, основанных на объективных

критериях и соответствующих принципам справедливой конкуренции, изложенным в документе ИКАО Doc 9587, с тем чтобы ведомства, только создающие потенциал, не должны были выстраивать методику от первых принципов и могли опираться на инструменты, соответствующие основанным на критериях механизмам, обсуждаемым на этой Конференции.

2.2.2 Опыт Африки позволяет увидеть проблему, имеющую более общее значение в глобальном масштабе: различие между моделью технической помощи и моделью взаимной поддержки. Система специально организована в форме взаимной поддержки между ВГА, а не в виде предоставляемой в одном направлении технической помощи, поскольку практика регулирования различается при разных правовых традициях и структурах рынка, и предоставляющие потенциал ведомства также получают пользу от анализа более широкого диапазона примеров и условий регулирования, чем мог бы обеспечить один их собственный рынок. Затраты бюджета Регулярной программы ИКАО ограничиваются координированием и выстраиванием связей и не включают в себя финансирование прикомандирования специалистов, которое участвующие государства будут обеспечивать в двустороннем порядке или изыскивать средства из числа внебюджетных взносов и взносов партнеров по развитию, в соответствии с моделью финансирования, уже используемой для ряда направлений деятельности ИКАО по техническому сотрудничеству в рамках инициативы NCLB.

2.3 Почему потенциал, а не только обязательство, определяет результат

2.3.1 Потенциал в сфере регулирования является общим решающим фактором перехода официально принятых обязательств в коммерчески применимые результаты. Проведение оценки заявки на получение прав пятой свободы в соответствии с объективными критериями в предсказуемые сроки или определение отличия настоящего искажения рыночных условий от обычного конкурентного давления требует аналитических инструментов, опыта выполнения процедур и специализированного персонала, которые все ведомства продолжают развивать по мере эволюции рынков и проведения реформ. Там, где эти возможности все еще формируются, достигать целей либерализации, а именно предсказуемости, своевременности и последовательного применения критериев, на практике может быть труднее как для ведомств, так и для эксплуатантов. Это общие проблемы реализации, а не недочеты в политике, и они лучше всего решаются посредством укрепления потенциала, а не дальнейшей доработки соответствующих правовых обязательств.

2.3.2 Используемая в системе модель взаимной поддержки специально призвана ликвидировать этот пробел, поскольку необходимые знания в значительной степени имеют неявный и процедурный характер, нежели могут быть выражены исключительно в инструктивном материале: как на самом деле происходит проверка заявок, как обосновывается решение в пограничном случае, как вопрос об угрозе конкуренции отличается от обычного выхода на рынок. В результате упорядоченных прикомандирований специалистов и совместного анализа примеров это неявное знание передается непосредственно таким образом, каким его не может передать письменное изложение в инструктивном документе, как бы хорошо он ни был написан. Со временем участие создает также растущий корпус общего практического опыта, который может быть использован ИКАО в совершенствовании своих собственных инструктивных материалов и работе по сравнительной оценке.

2.4 Институциональная привязка: использование существующих механизмов ИКАО в качестве основы, а не их дублирование

2.4.1 В основу предлагаемой программы целенаправленно положены существующие механизмы ИКАО, а не отдельно созданная новая институция. Инициатива NCLB уже

предоставляет признанную платформу для целевой, основанной на потребностях поддержки государствам-членам, и программа TRAINAIR PLUS уже использует инфраструктуру аккредитаций и обеспечения качества, необходимую для сертификации учебных материалов и организаций, проводящих курсы. Роль ИКАО будет состоять в структурировании и координировании программы: проведении периодической оценки потребностей, содействии установлению связей между участвующими ведомствами, поддержании в актуальном состоянии методического механизма и хранилища инструментария, а также в периодическом представлении отчетности о достигнутом прогрессе и извлеченных уроках надлежащим органам ИКАО. Поручение этих функций существующим структурам позволит избежать создания новых управленческих механизмов и наложения институциональных задач, ограничит дополнительные затраты, обеспечит постоянство и предоставит программе непосредственный доступ к установившимся отношениям ИКАО с региональными и субрегиональными органами гражданской авиации.

2.4.2 Программа запланирована как глобальный механизм, открытый для любого заинтересованного ведомства, и Африка предлагает свое участие в качестве естественного первого пространства реализации, учитывая опыт единого африканского рынка воздушного транспорта (SAATM) и приоритеты, зафиксированные в Ломейской декларации министров и матрице ее реализации, принятых в Ломе в июне 2026 года. Африканская комиссия гражданской авиации (АКГА) и другие региональные организации гражданской авиации находятся в наилучших условиях для координирования программы и содействия участию в ней в рамках своих регионов, и ИКАО будет работать в тесной консультации с ними, особенно с АКГА, над планированием и развертыванием программы. Тем не менее, эту модель следует рассматривать как одну из методик реализации, а не как универсальный образец, поскольку начальный потенциал ведомств, правовые традиции и структура рынка различаются. Роль ИКАО заключается в координации программы и поддержании в актуальном состоянии хранилища инструментария, а существенные условия и порядок взаимодействия в рамках каждого партнерства участвующие ведомства будут определять самостоятельно.

2.5 Меры, препятствующие дублированию и созданию излишней нагрузки

2.5.1 Имеются основания для опасений в том, что система, зависящая от времени добровольно участвующих в ней сотрудников ведомств, на практике может возложить непропорциональную нагрузку на небольшое число ведомств, уже обладающих значительными ресурсами, или может восприниматься потенциально предоставляющими поддержку участниками как обременение, а не как возможность. Соответственно, в системе ограничивается объем работы в рамках любого отдельного прикомандирования или разбора примеров, ведомствам, предоставляющим поддержку, разрешается устанавливать количество и вид партнерств, в рамках которых они готовы взаимодействовать, а сама система явным образом определяется как взаимная, а не односторонняя, с тем чтобы ведомства, предоставляющие поддержку, также получали пользу от анализа более широкой практики регулирования, чем они могли бы получить в своей юрисдикции.

2.5.2 Вторая защитная мера относится к конфиденциальности и информации, секретной по соображениям конкуренции. Материалы примеров, передаваемые в рамках работы прикомандированных специалистов и проведения совместного анализа, часто будут касаться информации, конфиденциальной с коммерческой или дипломатической точки зрения, в том числе ведущихся двусторонних переговоров. Соответственно, система должна работать в рамках стандартных договоренностей о конфиденциальности, сравнимых с теми, которые уже используются для проводимых ИКАО миссий по техническому сотрудничеству, с анонимизацией или обобщением материалов примеров во всех случаях, где этого требует коммерческая или дипломатическая тайна,

с тем чтобы участие не представляло существенного риска ухудшения собственной переговорной позиции ведомства.

3. ПОЗИЦИЯ В ОТНОШЕНИИ ПОЛИТИКИ И ВЫВОД

3.1 Опыт разных регионов, включая внедрение в Африке SAATM, подтверждает, что темп и глубина официальных обязательств по либерализации в последние годы последовательно опережает имеющиеся регуляторные возможности их реализации. Центральным вызовом для этой Конференции, соответственно, является не только продвижение дальнейших сущностных реформ, но и обеспечение учреждений, ответственных за их проведение, всем необходимым для этого.

3.2 Добровольная программа взаимной поддержки и двустороннего сотрудничества, предлагаемая в настоящем документе, заключает в себе низкозатратный механизм взаимопомощи для ликвидации этого пробела на основе имеющейся у ИКАО архитектуры технического сотрудничества, не требующий создания новых институций или значительных новых ресурсов бюджета. Ее актуальность не сводится к какому-то одному региону: каждое государство, представленное на этой Конференции, выполняет экономические регуляторные функции какого-либо свойства, и каждое государство может получить пользу, как предоставляющее или получающее поддержку, от структурированного канала обмена практическим опытом регулирования.

3.3 Данное предложение непосредственно опирается на практический опыт ведомств, включая собственно алжирские, которые находятся в процессе укрепления своего экономического регуляторного потенциала, и представляется в этом ключе, а не в качестве демонстрации модели передовой практики. Алжир выражает готовность к участию в предложенном мероприятии по оценке и как потенциальный участник, предоставляющий взаимную поддержку в конкретных областях своей практики регулирования, и как получатель в других областях, и просит ИКАО поддержать разработку координационного механизма системы, методики самооценки и первоначального хранилища инструментария в консультации с заинтересованными государствами-членами и региональными организациями.

— КОНЕЦ —