



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНЫХ ДИРЕКТОРОВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ ПО ГЛОБАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

Монреаль, 20–22 марта 2006 года

Тема 3. Расширение существующих рамок

Вопрос 3.1

РАМКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ В XXI СТОЛЕТИИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

Экономическая либерализация стала одним из определяющих факторов деятельности современной авиации. Либерализация, заключение коммерческих соглашений или применение новой практики непосредственно затрагивают эксплуатацию воздушных судов и эксплуатационный персонал и наряду с получением экономических выгод ставят вопросы, связанные с обеспечением безопасности полетов. Такая эволюция воздушного транспорта оказывает прямое воздействие на государства, которые, как и раньше, несут окончательную ответственность за обеспечение безопасности полетов. Поэтому необходимо внести ясность в отношения между глобальной отраслью и соответствующими государственными полномочными органами. В настоящем документе предлагаются меры по уточнению рамок таких отношений в условиях либерализации.

Действия Конференции приведены в п. 4.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Экономическая либерализация стала одним из определяющих факторов деятельности современной авиации и оказывает серьезное воздействие на развитие авиационной отрасли. Традиционная сеть национальных авиакомпаний, дополненная сетями некоторых внутренних авиаперевозчиков, в настоящее время трансформировалась в более глобальную отрасль воздушного транспорта, в рамках которой несколько мировых авиаперевозчиков или альянсов авиаперевозчиков имеют сети, охватывающие весь мир. Кроме того, сейчас наблюдается

общая тенденция по передаче внешним предприятиям некоторых функций, например техническое обслуживание воздушных судов и летная подготовка персонала, которые раньше обычно выполнялись непосредственно эксплуатантами. Такая эволюция воздушного транспорта оказывает непосредственное воздействие на государства, которые, как и раньше, несут окончательную ответственность за обеспечение безопасности полетов. Это требует более четкого определения взаимоотношений между глобальной отраслью и государственными полномочными органами. В настоящем документе рассматриваются некоторые из существующих проблем и предлагается курс действий по их решению.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Существующие рамки выполнения функций по обеспечению безопасности полетов международной гражданской авиации определены в *Конвенции о международной гражданской авиации* (Чикаго, 1944 год). Эти рамки постепенно менялись, что было обусловлено существенными изменениями, имевшими место в отрасли гражданской авиации за последние 60 лет. Постепенное изменение этих рамок происходило в основном в результате внесения поправок в Приложения к Конвенции. Наиболее существенным изменением Конвенции, оказавшим серьезное воздействие на деятельность международной гражданской авиации, была ратификация статей 3 bis и 83 bis.

2.2 Исходя из опыта, накопленного в ходе осуществления Универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов, а также результатов недавно проведенного Секретариатом ИКАО исследования аспектов экономической либерализации, связанной с безопасностью полетов и авиационной безопасностью (см. письмо государствам ЕС 2/93, AN 11/41-05/83 от 12 августа 2005 года), и результатов постоянного взаимодействия с государствами и отраслью Секретариат ИКАО определил перечисленные ниже факторы в качестве основных препятствий в работе по повышению безопасности полетов гражданской авиации.

Фрагментация обязанностей государства

2.3 В результате упомянутого выше исследования ИКАО аспектов экономической либерализации, связанных с безопасностью полетов и авиационной безопасностью, был сделан вывод, что заключение коммерческих соглашений и принятие новой практики оказывают влияние на эксплуатацию воздушных судов и деятельность эксплуатационного персонала, в результате чего могут возникать проблемы с безопасностью полетов. Различные соглашения о лизинге и передаче внешним предприятиям выполнения некоторых функций, например технического обслуживания воздушных судов и подготовку персонала, создают ситуации, когда в деятельности авиакомпаний могут участвовать многочисленные организации из различных государств. В свое время был сделан вывод, что содержащиеся в Конвенции и соответствующих Приложениях положения в достаточной мере предусматривают соответствующие обязанности конкретных государств. Однако в ходе исследования выяснилось, что необходимо провести дополнительную работу, чтобы улучшить действующие SARPS и/или инструктивный материал в целях решения тех проблем, которые появились в результате эволюции деловой практики международного воздушного транспорта.

2.4 Согласно положениям Приложения 6 воздушный эксплуатант несет ответственность за выполнение коммерческих перевозок в соответствии с сертификатом воздушного эксплуатанта, выданным государством эксплуатанта. В Приложении 6 указывается, что эксплуатант является юридическим лицом, которое осуществляет оперативный контроль над

воздушными судами и обладает соответствующими полномочиями в отношении начала выполнения, продолжения, изменения маршрута или прекращения полетов в интересах безопасности воздушных судов и обеспечения регулярности и эффективности выполнения полетов. Тем не менее в наши дни эксплуатационные условия постоянно усложняются, в результате чего государственные полномочные органы испытывают серьезные трудности с определением обязанностей государства в отношении осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов эксплуатанта при выдаче соответствующего сертификата эксплуатанту (АОС). В настоящее время рассматриваются новые положения, касающиеся наличия такого сертификата у эксплуатанта и его признания другими государствами, которые, возможно, будут приняты на Конференции. Эти предлагаемые положения могут оказать существенную помощь государственным полномочным органам в определении государства эксплуатанта авиаперевозчиков. Однако, учитывая реалии сегодняшнего дня, возможно все же потребуются внести изменения в положения Приложения 6.

2.5 В статье 83 bis и Приложении 6 государство эксплуатанта определяется как "государство, которое является основным местом деятельности эксплуатанта или, если он не имеет такого места деятельности, то постоянным местом пребывания эксплуатанта". Под этим как правило, имеется в виду место, где расположен центр коммерческой деятельности эксплуатанта. С экономической точки зрения такое определение обусловило появление ситуаций, в которых очень трудно определить, какое государство фактически является государством эксплуатанта и соответственно несет ответственность за организацию контроля за обеспечением безопасности полетов. Например, в некоторых ситуациях центр коммерческой деятельности эксплуатанта находится в одном государстве, а центр производства полетов фактически находится в другом государстве. Поэтому государство эксплуатанта практически может не быть тем государством, в котором осуществляется эксплуатационный контроль. Недостаток ясности в существующих положениях создает вероятность того, что государству эксплуатанта возможно будет практически нецелесообразно осуществлять надзор за авиаперевозчиком, центр коммерческой деятельности которого находится на его территории, а фактически он выполняет полеты из другого государства. Кроме того, государство не всегда может знать, что центр производства полетов того или иного эксплуатанта находится на его территории. Такая проблема особенно возникает в ситуациях, связанных с "арендой воздушного судна с экипажем".

2.6 Вероятно, необходимо уточнить использование определений "государство эксплуатанта" и "эксплуатант" в контексте обеспечения безопасности полетов авиации. Следует также рассмотреть вопрос о том, чтобы дополнительно расширить эти определения в Приложении 6, конкретно определив в них связь между основным местом деятельности и местом, где осуществляется эксплуатационный контроль.

Авиационные соглашения

2.7 В результате проведенного Секретариатом ИКАО исследования аспектов экономической либерализации, связанных с безопасностью полетов и авиационной безопасностью, был сделан вывод, что следует постоянно поощрять государства использовать статью 83 bis, в которой предусматриваются эффективные средства решения сложных ситуаций, связанных с передачей воздушных судов за границу. Соглашения, заключенные в рамках статьи 83bis, должны регистрироваться в Совете и публиковаться согласно статье 83. В Правилах регистрации в ИКАО авиационных соглашений и договоров (Дос 6685) предусматривается, что в Совете согласно статье 83 должны регистрироваться те соглашения, которые заключены между Договаривающимся государством и любым другим государством; авиакомпанией любого другого государства; другим национальным лицом (физическим или корпорацией) любого другого

государства, если это связано с владением или эксплуатацией любого международного воздушного предприятия, аэродрома или аэронавигационной службы.

2.8 В статье 83 Конвенции говорится о необходимости обеспечивать прозрачность таких соглашений путем установления четкого и недвусмысленного обязательства государств "немедленно" регистрировать в Совете ИКАО любые соглашения, связанные с деятельностью международной авиации, которые затем "публикуются в возможно короткий срок". Однако в ходе осуществления Универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов выяснилось, что некоторые государства заключили двусторонние авиационные соглашения, связанные с летной годностью воздушных судов, выполнением полетов и выдачей свидетельств персоналу, которые они не регистрировали в Совете. Прозрачность в этих областях необходима, чтобы не нарушалось сложившееся взаимное доверие между Договаривающимися государствами. Поэтому, по всей вероятности, необходимо дополнительно настоятельно предложить Договаривающимся государствам выполнять обязательство о регистрации соглашений, связанных с безопасностью полетов гражданской авиации.

Согласованная политика, осуществляемая как экономическими, так и техническими органами по организации контроля за обеспечением безопасности полетов

2.9 Безопасность полетов (и авиационная безопасность) должна оставаться вопросом, имеющим решающее значение для производства полетов и развития международного воздушного транспорта, и ни в коем случае не следует допускать, чтобы возникала угроза снижения их уровня по экономическим соображениям. Соответственно, если все государства желают воспользоваться выгодами в результате использования возможностей, которые появляются благодаря экономической либерализации воздушного транспорта, то они должны создать необходимую правовую, нормативную и организационную инфраструктуру, а также обеспечить наличие людских и финансовых ресурсов для выполнения необходимых нормативных функций по обеспечению безопасности полетов. Это требует от государств не только контролировать, как обеспечивают безопасность полетов их воздушные эксплуатанты, но также и осуществлять надзор за деятельностью иностранных эксплуатантов, которые выполняют полеты в их воздушном пространстве. Кроме того, наблюдаемый рост объема деятельности воздушного транспорта и заключение сложных коммерческих соглашений в результате расширения деловой деятельности и эволюции эксплуатационной практики, вероятно, создаст дополнительную нагрузку на государства в том, что касается выполнения их функций по организации контроля за обеспечением безопасности полетов. Поэтому необходимо, чтобы государства занялись внедрением согласованных экономических и технических правил функционирования их полномочных органов по контролю за обеспечением безопасности полетов, чтобы таким образом содействовать безопасному и упорядоченному развитию международного воздушного транспорта.

3. ВЫВОДЫ

3.1 Экономическая либерализация стала одним из определяющих факторов деятельности современной авиации и оказывает серьезное воздействие на развитие авиационной отрасли. Необходимо добиваться, чтобы существующие рамки обеспечения безопасности полетов продолжали отвечать требованию о гарантировании безопасного и упорядоченного развития международной гражданской авиации.

3.2 Необходимо также уточнить концепцию эксплуатанта и его отношения с государством, несущим ответственность за организацию контроля за обеспечением безопасности полетов.

4. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

4.1 Конференции предлагается рекомендовать, чтобы:

- a) Совет рассмотрел предложение о расширении определения "государство эксплуатанта" и "эксплуатант" путем дальнейшего уточнения необходимой связи между "основным местом деятельности" и местом, где осуществляется "эксплуатационный контроль", в качестве средства определения ответственности государства в отношении организации контроля за обеспечением безопасности полетов;
- b) Совету еще раз настоятельно предложил Договаривающимся государствам выполнять их обязательство о регистрации всех соглашений, связанных с обеспечением безопасности полетов гражданской авиации;
- c) ИКАО разработала инструктивный материал для использования государствами с той целью, чтобы их полномочные органы гражданской авиации проводили согласованную экономическую и техническую политику.

— КОНЕЦ —