

**ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ:
ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ**

Монреаль, 24–29 марта 2003 года

Пункт 1 повестки дня. Обзор
Пункт 1.2 повестки дня. Аспекты либерализации, касающиеся безопасности полетов и авиационной безопасности

**АСПЕКТЫ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ, КАСАЮЩИЕСЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ И
АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе говорится о взаимосвязи между экономической либерализацией и регулированием в области безопасности полетов и авиационной безопасности и рассматриваются конкретные вопросы и варианты политики либерализации.

Действия Конференции указаны в п. 4.1.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Нынешняя система регулирования в области безопасности полетов и авиационной безопасности основывается на Чикагской конвенции, статья 37 которой возлагает на Договаривающиеся государства ответственность за соблюдение стандартов, практики и процедур, принятых ИКАО, если они не уведомили о различиях с ними. В соответствии с этой системой устанавливается ясная связь между эксплуатантом и государством, на территории которого находится его основное место деятельности (посредством Приложения 6 "Эксплуатация воздушных судов"), и могут быть четко определены пределы ответственности сторон, участвующих в нормативном контроле за деятельностью международного воздушного транспорта. Данный механизм успешно функционировал в течение последних 50 с лишним лет и способствовал безопасному и упорядоченному развитию гражданской авиации.

1.2 Однако процессы экономической либерализации и глобализации в течение последних двух десятилетий не только коренным образом изменили структуру и эксплуатационную среду авиатранспортной отрасли, но и поставили новые проблемы в рамках существующей системы регулирования (см. WP/5, 8, 20 и 21). Такие тенденции, как приватизация, объединение и слияние авиакомпаний, внешний подряд и аренда, коммерциализация аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания, имеют последствия для безопасности полетов и авиационной

безопасности. Поэтому вопрос о том, как воспользоваться выгодами экономической либерализации, не ставя под угрозу безопасность полетов и авиационную безопасность, представляет собой важнейшую проблему, которую государства должны решать при рассмотрении возможности расширения либерализации.

1.3 Вопрос о потенциальном влиянии либерализации на безопасность полетов и авиационную безопасность и об их взаимосвязи не является новым. Данный вопрос, например, также рассматривался на Всемирной авиатранспортной конференции 1994 года, которая проанализировала будущее направление регулирования международного воздушного транспорта. Согласившись с тем, что либерализация является общей целью, Конференция в своей единой рекомендации также признала первостепенную важность обеспечения безопасности и необходимость постоянного обновления и соблюдения стандартов и практики, касающихся безопасности. В связи с расширением либерализации сохраняется потребность в рассмотрении существующих, а также потенциальных проблем ее влияния на безопасность полетов и авиационную безопасность.

1.4 В настоящем документе рассматриваются аспекты либерализации, имеющие отношение к безопасности полетов и авиационной безопасности, а также варианты политики и меры регулирования. Охватываемые принципы отражены в документах Секретариата по конкретным вопросам, рассматриваемым в рамках последующих пунктов повестки дня. В этом документе также подчеркивается важность обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности и необходимость уделения данному вопросу дополнительного внимания при осуществлении либерализации. Экономическая либерализация, уже происходящая в настоящий момент, должна не сдерживаться соображениями безопасности полетов и авиационной безопасности, а дополняться ими.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 С точки зрения регулирования важность обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности при использовании и развитии гражданской авиации трудно переоценить. В процессе либерализации этому следует уделять особое внимание, поскольку изменения в политике и коммерческие соглашения, связанные с данным процессом, имеют последствия для безопасности полетов и авиационной безопасности и поднимают вопросы, относящиеся в основном к национальной системе регулирования в области безопасности. В связи с этим при изучении возможностей экономической либерализации государства должны рассмотреть два основных вопроса, касающихся безопасности полетов и авиационной безопасности: а) каковы будут последствия такой либерализации; и б) как обеспечить, чтобы либеральные соглашения не ставили под угрозу безопасность полетов и авиационную безопасность.

2.2 К тенденциям и событиям в сфере экономической либерализации, имеющим последствия для безопасности полетов и авиационной безопасности, относятся: постепенное снятие ограничений в отношении назначения авиакомпаний и положений о национальном владении и контроле; быстрое развитие альянсов авиакомпаний, практики совместного использования кодов и франшизинга; привлечение внешних сторон к осуществлению таких видов деятельности, как ремонт и техническое обслуживание воздушных судов, производство полетов, руководство экипажами и наземное обслуживание; распространение практики аренды воздушных судов и коммерциализация аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания. Все это нередко ведет к заключению транснациональных коммерческих соглашений, которые могут усложнить осуществление нормативного контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности. Ниже приводятся примеры, иллюстрирующие некоторые из этих проблем.

2.3 Следуя тенденциям либерализации, многие государства в последние годы ослабили ограничения на иностранные инвестиции в национальных авиаперевозчиков. В своих соглашениях о

воздушном сообщении государства также все чаще признают назначение авиакомпаний, применяющих расширенные критерии владения и контроля. Хотя **либерализация владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью** может дать определенные выгоды, она вызывает некоторую обеспокоенность. Эта обеспокоенность, связана с такими рисками, как потенциальное появление "удобных флагов" в отсутствие эффективных нормативных мер по его предупреждению и возможное снижение стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности в обстановке, когда делается все больший акцент на получение коммерческих результатов. Примером последнего риска является ситуация, при которой авиационная отрасль вынуждена идти на сокращение расходов, особенно если авиакомпании сталкиваются с финансовыми трудностями. Поэтому ослабление положений о национальном владении и контроле должно сопровождаться принятием соответствующих мер по предупреждению появления "удобных флагов" и недопущению снижения уровня безопасности полетов и авиационной безопасности (например, мер в отношении определения связи между авиаперевозчиком и государством, отвечающим за осуществление нормативного контроля за деятельностью авиаперевозчика, в том числе в области безопасности полетов и авиационной безопасности). В связи с этим инструктивный материал, разработанный ИКАО, и проводимая ею работа по изучению альтернативных критериев назначения авиапредприятий и выдачи им разрешений подчеркивает значение аспекта безопасности полетов и авиационной безопасности (см. предложения, представленные Конференции Секретариатом в документе WP/7).

2.4 **Совместное использование кодов** является наиболее распространенным элементом транснациональных соглашений об альянсах авиакомпаний. Оно используется многими авиакомпаниями для расширения своих рамок доступа к рынкам и зарекомендовало себя весьма эффективным средством повышения синергизма и увеличения доходов соответствующих авиакомпаний. Хотя совместное использование кодов позволяет авиакомпаниям-партнерам предлагать "цельную" прямую перевозку, как если бы при этом использовалась только одна авиакомпания, данная практика вызывает у правительств обеспокоенность относительно стандартов безопасности полетов, применяемых иностранными авиакомпаниями, с которыми их национальные авиакомпании имеют соглашения о совместном использовании кодов. Другая проблема, вызывающая обеспокоенность, связана с потенциальным переносом угрозы авиационной безопасности, которая может существовать в отношении одной авиакомпании и распространиться на ее партнера или партнеров по соглашению о совместном использовании кодов, а также с необходимостью принятия дополнительных мер по обеспечению авиационной безопасности, вводимых соответствующими полномочными органами. В этой связи ИКАО подготовила всеобъемлющее исследование о последствиях совместного использования кодов, в котором делается, в частности, вывод о необходимости установления четких пределов ответственности и подотчетности в отношении аспектов безопасности полетов и авиационной безопасности, связанных с такими соглашениями, поскольку технические и эксплуатационные правила авиакомпаний-партнеров могут существенно отличаться от друг друга (см. циркуляр 269 "*Последствия совместного использования кодов авиакомпаниями*").

2.5 Примером привлечения внешних подрядчиков является **наземное обслуживание**. Многие государства включили либеральные положения о наземном обслуживании в свои двусторонние соглашения о воздушном сообщении, и выполнение функции наземного обслуживания в настоящее время нередко передается специализированным компаниям. В отличие от воздушных перевозчиков компании по наземному обслуживанию не подвергаются ограничениям в отношении национального владения и находятся в процессе глобализации и консолидации. Это вызывает определенную обеспокоенность относительно того, что передача наземного обслуживания на внешний подряд негативно скажется на безопасности полетов в связи с использованием услуг частных компаний, не имеющих опыта обеспечения безопасности. С учетом этой обеспокоенности ИКАО недавно провела исследование об аспектах безопасности полетов, связанных с наземным обслуживанием, которое привело к пересмотру и изменению действующих Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) Приложения 6 и положений прочего инструктивного материала. Эти изменения имели целью обеспечить, чтобы государства

надлежащим образом учитывали аспекты безопасности наземного обслуживания при сертификации эксплуатантов воздушных судов и аэропортов и компаний по наземному обслуживанию, а также при осуществлении надзора за их деятельностью. Кроме того, Секретариат предложил поправку к существующему типовому положению ИКАО по наземному обслуживанию с учетом требования о соблюдении применимых положений по безопасности полетов и авиационной безопасности (это положение теперь включено в дополнение А к WP/17, посвященное типовому соглашению о воздушном сообщении для осуществления либерализации на двустороннем уровне).

2.6 Практика *аренды* может вызывать проблемы безопасности полетов и экономические проблемы в тех случаях, когда арендованное воздушное судно зарегистрировано в одном государстве, а эксплуатант, использующий его в международных коммерческих перевозках, находится в другом. В связи с этим государства уделяют все большее внимание режиму регулирования аренды воздушных судов, в частности аренды с экипажами в контексте использования доступа к рынку, учитывая при этом как аспекты безопасности полетов, так и экономические аспекты. Меры регулирования использования арендованных воздушных судов состоят в обеспечении ясного определения ответственности за соблюдение Стандартов ИКАО по безопасности полетов либо путем включения соответствующих положений в соглашения о воздушном сообщении, либо путем заключения соглашений в соответствии со статьей 83 *bis* Чикагской конвенции. В этой связи может использоваться инструктивный материал ИКАО, содержащийся в циркуляре 295 "*Руководство по выполнению статьи 83 bis Конвенции о международной гражданской авиации*" (см. также документ WP/9, касающийся аренды воздушных судов при международных воздушных перевозках).

2.7 Что касается *коммерциализации или приватизации аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания*, то основная обеспокоенность связана с итоговым изменением порядка владения и контроля в отношении таких предприятий, находившихся в прошлом в государственной собственности, или с передачей правительствами определенных функций автономным органам (иногда с оказанием ограниченной финансовой помощи) или частному сектору. С учетом этой обеспокоенности ИКАО разработала инструктивный материал для использования государствами при рассмотрении вопроса о коммерциализации или приватизации аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания. ИКАО рекомендует, чтобы при создании автономного органа или юридического лица государство оговаривало в качестве условия утверждения нового органа необходимость выполнения им всех соответствующих обязательств государства, зафиксированных в Чикагской конвенции и Приложениях к ней. Государствам также следует помнить, что независимо от изменения порядка владения или управления этими предприятиями государство несет конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности, а также за осуществление экономического контроля за их операциями (см. Дос 9082 "*Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание*").

2.8 Как отмечается в документе WP/4, события 11 сентября 2001 года, имевшие место в Соединенных Штатах Америки, серьезно повлияли на международную авиацию. Помимо мгновенного негативного воздействия на воздушных перевозчиков (в том числе на страхование от военных рисков, объемы перевозок, маршруты и обслуживание, занятость, планы использования техники и доверие потребителей), эти события оказали всеобъемлющее и долговременное влияние на всю отрасль, ее структуры, коммерческую практику и стратегию. Исключительно важным является тот факт, что *авиационной безопасности* в настоящее время придается первостепенное значение со всеми вытекающими последствиями для упрощения формальностей при пассажирских перевозках, для расходов, связанных с усилением мер по обеспечению авиационной безопасности и, в различной степени во всем мире, для доверия потребителей. Хотя угрозы совершения террористических актов против гражданской авиации оказывают серьезное влияние не только на либерализацию, увеличение расходов на обеспечение авиационной безопасности с целью противостояния таким угрозам и страх широкой публики

перед полетами могут негативно сказаться на восстановлении финансового благополучия отрасли и доверии потребителей, что в свою очередь может повлиять на темпы либерализации.

2.9 Одна из проблем, вызывающих обеспокоенность, связана с передачей функций по обеспечению авиационной безопасности, в частности функции досмотра в аэропортах, частным предприятиям. В этой связи Конференция по авиационной безопасности на уровне министров, состоявшаяся в феврале 2002 года, отметила, что обеспечение авиационной безопасности входит в компетенцию Договаривающихся государств, и рекомендовала, чтобы в случаях передачи функций по осуществлению программы авиационной безопасности введение подрядчиков государства обеспечивали надлежащий государственный контроль и надзор за их деятельностью.

2.10 Другая проблема, связанная с укреплением безопасности в аэропортах, относится к области *упрощения формальностей*. Хотя цели, преследуемые мерами по обеспечению авиационной безопасности, не подвергаются сомнению, некоторые их последствия (например, увеличение времени регистрации, длинные очереди и инвазивный характер некоторых проверок в интересах безопасности) могут противоречить целям упрощения формальностей и препятствовать широкому использованию воздушного транспорта. Сознавая это, Конференция по авиационной безопасности на уровне министров 2002 года также призвала государства, помимо прочего, обеспечивать, чтобы меры безопасности не нарушали или не затрудняли потоки пассажиров, грузов, почты и воздушных судов, и принимали позитивные меры к восстановлению доверия общественности к воздушным путешествиям и оживлению отрасли воздушных перевозок. В этом отношении тесное сотрудничество между регламентирующими органами в области воздушного транспорта, правоохранительными органами, авиакомпаниями и аэропортами должно способствовать осуществлению взаимодополняющих программ упрощения формальностей и обеспечения авиационной безопасности, которые могут уменьшить негативные последствия и обеспечить максимальную эффективность операций, связанных с пограничным контролем, а также высокий уровень авиационной безопасности и правопорядка.

2.11 Вышеуказанные примеры отражают взаимосвязь между экономической либерализацией и регулированием в области безопасности полетов и авиационной безопасности. Либерализация способствует созданию эксплуатационной среды для осуществления эффективных и конкурентоспособных воздушных сообщений, что означает предоставление большего ряда услуг и возможности выбора потребителям, а регулирование в области безопасности полетов и авиационной безопасности обеспечивает безопасное и надежное осуществление воздушных сообщений, что в свою очередь повышает доверие потребителя к воздушным путешествиям. Поэтому они должны дополнять друг друга на уровне принятия решений и на уровне применения нормативных мер. Накопленный опыт свидетельствует, что усиление регулирования и контроля в области безопасности полетов способствует плавному развитию либерализации (например, в Европейском союзе). Меры регулирования, учитывающие вышеупомянутые проблемы, связанные с обеспечением безопасности, при необходимости должны приниматься на всех уровнях – на национальном, двустороннем, региональном и глобальном – и охватывать все заинтересованные стороны – правительства, отрасль и прочих участников деятельности гражданской авиации. Например, на национальном уровне государствам следует предпринимать действия по совершенствованию или усилению контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, а также функций, связанных с проведением проверок (например, в связи с коммерциализацией аэропортов). В обстановке либерализации в отношении новых авиакомпаний государствам следует обеспечивать применение и соблюдение соответствующих критериев финансовой годности с целью выполнения требований к обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности. На двустороннем уровне государствам следует, если они еще не делали этого, вводить в свои соглашения о воздушном сообщении новые или усиленные положения по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности (в том числе при аренде и наземном обслуживании) или, в случае аренды, заключать двусторонние соглашения о выполнении статьи 83 *bis* Чикагской конвенции.

2.12 На глобальном уровне ИКАО играет активную роль не только в выполнении своего мандата в отношении безопасности полетов и авиационной безопасности, но и в содействии экономической либерализации. Для повышения безопасности полетов и в ответ на новые угрозы гражданской авиации ИКАО разработала Глобальный план обеспечения безопасности полетов (ГПБП), направленный на сокращение числа авиационных происшествий, и План действий по повышению авиационной безопасности, имеющий целью укрепить авиационную безопасность во всем мире. Роль ИКАО в этой области еще больше повысилась, когда ей было поручено осуществлять обязательные проверки всех государств-членов в области безопасности полетов и авиационной безопасности соответственно в рамках Универсальной программы проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) и Программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (ППАБ). В настоящее время ИКАО работает над совершенствованием глобальной стратегии создания эффективного глобального режима обеспечения качества для целей безопасности полетов и авиационной безопасности. Одновременно ИКАО также взаимодействует с различными заинтересованными региональными органами и отдельными правительствами в деле координации и реализации этих инициатив.

2.13 В целях усиления регулирования в условиях либерализации приняты существенные меры и на региональной основе. Например, программа Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА) предусматривает оценку состояния безопасности не только воздушных судов государств-членов, но и всех других воздушных перевозчиков, действующих в Европе. Европейский союз развивает Европейское агентство авиационной безопасности. Инициативы по применению аналогичных подходов к координации вопросов безопасности предпринимаются и в других регионах, в частности в Центральной Америке и в Африке. На уровне авиакомпаний Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) осуществляет проверки своих новых и вновь присоединившихся членов. Однако вполне возможно, что проверки соблюдения требований одним органом могут отличаться от проверок, проводимых другим. Для проведения всех этих мероприятий исключительно важно: i) точно определить, какие функции передаются государством наднациональному органу или авиакомпаниям (и какие функции остаются в компетенции государства) и ii) обеспечить, чтобы такие органы сохраняли последовательность в своих подходах и безупречное взаимодействие, особенно в случае привлечения третьих сторон.

2.14 По мере того как эксплуатационная и коммерческая среда авиации приобретает все более многонациональный характер, существующая система регулирования в области безопасности каждым государством в отдельности становится все более неподходящей. Следовательно, государствам и авиационному сообществу необходимо рассмотреть вопрос о разработке новых механизмов регулирования, способных адаптироваться к изменяющейся обстановке, а также решать связанные с этим проблемы, включая финансовые и организационные. До создания таких новых механизмов регулирования в промежуточный период необходимо принять меры к обеспечению продолжения эффективного функционирования существующих систем регулирования в области безопасности полетов и авиационной безопасности, а также к устранению недостатков, с тем чтобы либерализация осуществлялась безопасным, надежным и упорядоченным образом. Выполнение такой задачи требует руководства со стороны ИКАО, а также совместных усилий всех государств, региональных органов и отрасли.

3. ВЫВОДЫ

3.1 Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

- a) экономическая либерализация имеет последствия для регулирования в области безопасности полетов и авиационной безопасности, которые должны надлежащим образом рассматриваться по мере необходимости на национальном, двустороннем,

региональном и глобальном уровнях в целях обеспечения продолжения безопасного, надежного и упорядоченного развития гражданской авиации;

- b) Чикагская конвенция возлагает ответственность за соблюдение Стандартов и Рекомендуемой практики, связанных с обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, на Договаривающиеся государства. Независимо ни от каких изменений в экономическом регулировании безопасность полетов и авиационная безопасность по-прежнему должны иметь первостепенное значение в деятельности и развитии воздушного транспорта. В обстановке экономической либерализации регулирование в области безопасности полетов и авиационной безопасности должно не только сохраняться, но и усиливаться. Меры по обеспечению соблюдения применимых стандартов безопасности полетов и авиационной безопасности и усилению нормативного контроля должны составлять неотъемлемую часть гарантий либерализации.
- c) при осуществлении экономической либерализации государствам следует обеспечивать, чтобы коммерческие соображения не ставили под угрозу безопасность полетов и авиационную безопасность и чтобы в отношении всех сторон, участвующих в любых либеральных соглашениях устанавливались ясные пределы ответственности и подотчетности за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности.
- d) ИКАО следует и впредь играть ведущую роль в выработке глобальной стратегии регулирования и контроля в области обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности как на постоянной основе, так и в контексте содействия проведению реформы экономического регулирования. Изменяющиеся условия регулирования и эксплуатации международного воздушного транспорта требует разработки новых механизмов регулирования, способных адаптироваться к таким изменениям и учитывать связанные с ними проблемы. До создания таких новых механизмов регулирования в промежуточный период необходимо принимать меры к обеспечению продолжения эффективного функционирования существующей системы регулирования в области безопасности полетов и авиационной безопасности. Решение этой задачи требует постоянного международного сотрудничества и совместных усилий всех Договаривающихся государств, региональных авиационных органов, отрасли, а также всех других заинтересованных сторон, участвующих в деятельности гражданской авиации.

4. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

4.1 Конференции предлагается:

- a) принять к сведению вопросы и варианты политики, рассмотренные в п. 2, и
- b) рассмотреть и принять выводы, сформулированные в п. 3.