

**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 регулятивного надзора и развитие
институциональной базы****УСИЛЕНИЕ РЕГУЛЯТИВНОГО НАДЗОРА И РАЗВИТИЕ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ**

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе рассматриваются потребности и приоритеты в области усиления регулятивного надзора и укрепления институциональной базы в авиации в поддержку безопасного, надежного, эффективного и устойчивого развития международного воздушного транспорта. В нем указаны проблемы, с которыми сталкиваются государства при обеспечении стабильного, достаточного и предсказуемого финансирования ведомств гражданской авиации (ВГА), что является необходимым условием для поддержания эффективного регулятивного надзора. В документе также отмечены усилия Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по оказанию поддержки государствам посредством предоставления инструктивного материала, реализации инициатив по наращиванию потенциала, укрепления механизмов регионального сотрудничества и оказания технической помощи, а также посредством разработки дополнительных механизмов обеспечения устойчивого финансирования ведомств гражданской авиации и функций регулятивного надзора.

Действия: Конференции предлагается:

- а) принять к сведению приоритеты в области усиления регулятивного надзора, указанные в п. 2;
- б) принять к сведению проблемы, связанные с обеспечением устойчивого финансирования ВГА, а также соответствующие направления работы ИКАО, указанные в пп. 3 и 4;
- с) одобрить рекомендации, изложенные в п. 5.

<i>Стратегическая цель</i>	Данный рабочий документ связан со стратегическими целями <i>"Каждый полет безопасен и защищен"</i> и <i>"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	Указанная в настоящем документе деятельность будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2026–2028 гг. и/или за счет внебюджетных взносов, включая взносы в Добровольный фонд воздушного транспорта
<i>Справочный материал</i>	<i>Резолюции, принятые на 42-й сессии Ассамблеи, предварительное издание, октябрь 2025 года (резолюция А42-26 Ассамблеи ИКАО)</i>

	Дос 10139 <i>"Доклад Экономической комиссии 40-й сессии Ассамблеи, Монреаль, 24 сентября – 4 октября 2019 года"</i> Дос 9082 <i>"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"</i> Дос 9562 <i>"Руководство по экономике аэропортов"</i> Дос 9161 <i>"Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания"</i> Дос 9734 <i>"Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов"</i> Часть А <i>"Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой"</i> Часть В <i>"Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией"</i>
--	--

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Эффективный регулятивный надзор и прочная институциональная база являются неотъемлемыми элементами для обеспечения безопасности, надежности, эффективности и устойчивости авиатранспортной системы в соответствии с *Конвенцией о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция), а также стандартами, директивными указаниями и инструктивными материалами ИКАО. В условиях все более сложной и быстро меняющейся авиационной отрасли, характеризующейся растущим спросом, меняющейся динамикой развития рынка, появлением новых участников, включая беспилотные авиационные системы (БАС), перспективную аэромобильность (ААМ) и производство полетов в верхнем воздушном пространстве (НАО), инновациями, включая поставщиков услуг в сфере инновационного бизнеса, цифровыми преобразованиями и потребностями, связанными с изменением климата, системы регулятивного надзора должны оставаться гибкими, адаптивными и ориентированными на будущее, опираясь на соответствующие институциональные механизмы. Такие системы и механизмы должны также способствовать эффективному внедрению положений соответствующих международно-правовых документов в области авиации, призванных укрепить правовую определенность и доверие участников рынка, а также обеспечить эффективное и устойчивое функционирование международного воздушного транспорта¹.

1.2 В связи с продолжающимися процессами увеличения масштабов авиатранспортных систем и приобретения ими все более комплексного характера государства сталкиваются со все более серьезными проблемами в области обеспечения эффективного регулятивного надзора и надежных институциональных механизмов. Для решения этих проблем необходим комплексный, скоординированный и долгосрочный подход, предусматривающий современные правовые механизмы, эффективные структуры управления, квалифицированный персонал и соответствующие технические средства и подкрепленный устойчивым финансированием, обеспечивающим стабильные, достаточные и предсказуемые финансовые ресурсы.

1.3 Устойчивое финансирование является важнейшим условием обеспечения эффективного регулятивного надзора. Во многих государствах ведомства гражданской авиации (ВГА) по-прежнему сталкиваются с трудностями в области обеспечения стабильных и достаточных финансовых ресурсов при одновременном возложении на них дополнительных функций регулятивного надзора. Такие ограничения могут привести к снижению способности органов

¹ Включая Конвенцию для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок (Монреальская конвенция 1999 года) и в соответствующих случаях Конвенцию о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования и Протокол по авиационному оборудованию к ней (Кейптаунские документы 2001 года).

регулирования обеспечивать эффективный надзор и выполнять международные обязательства. Таким образом, для обеспечения долгосрочной эффективности и устойчивости ВГА необходимы устойчивые механизмы финансирования, способствующие непрерывному выполнению функций регулятивного надзора и развитию институциональной базы.

2. ПРИОРИТЕТЫ В ОБЛАСТИ УСИЛЕНИЯ РЕГУЛЯТИВНОГО НАДЗОРА И УКРЕПЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ

2.1 В настоящее время возрастает необходимость повышения уровня соблюдения требований в отношении регулятивного надзора и институциональной базы для обеспечения безопасного, надежного и эффективного функционирования систем гражданской авиации в соответствии с международными обязательствами. Многие государства, особенно наименее развитые страны (НРС), развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю (РСНВМ), малые островные развивающиеся государства (МОСТРАГ) и другие развивающиеся страны, сталкиваются с сохраняющимися ограничениями, связанными с институциональным потенциалом, людскими ресурсами и финансированием ВГА и регулятивного надзора. Эти проблемы могут препятствовать соблюдению положений Чикагской конвенции и внедрению стандартов, директивных указаний и инструктивного материала ИКАО. Задействование региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO) может повысить способность государств эффективно выполнять свои обязательства в области контроля за обеспечением безопасности полетов за счет укрепления регионального сотрудничества, гармонизации экспертных знаний и максимального эффективного использования ограниченных технических и финансовых ресурсов.

2.2 Приоритетные меры по усилению регулятивного надзора и укреплению институциональной базы должны быть направлены на создание юридически обоснованных, функционально эффективных, финансово устойчивых и способных адаптироваться к будущим вызовам систем. Приоритеты различных государств могут варьироваться, однако неизменно выделяется ряд указанных ниже критически важных областей:

- a) **Модернизация и согласование нормативно-правовой базы.** Государствам следует пересмотреть и модернизировать свои законодательные и нормативные акты в области авиации для приведения их в соответствие с положениями Чикагской конвенции, а также Стандартами и Рекомендуемой практикой (SARPS), директивными указаниями и инструктивным материалом ИКАО. Четкие правовые полномочия, определенные институциональные функции, а также эффективные, соразмерные и действенные механизмы регулирования являются неотъемлемыми элементами для эффективного надзора;
- b) **Укрепление институционального управления и независимости органов регулирования.** Для объективного выполнения функций регулятивного надзора ведомства гражданской авиации должны иметь четко определенные обязанности, прозрачные структуры управления и возможность действовать самостоятельно. В то же время следует провести разграничение между регулятивными и эксплуатационными или коммерческими функциями и обеспечить при этом строгую подотчетность;
- c) **Организационный потенциал и устойчивость кадровых ресурсов.** В связи с дефицитом квалифицированного авиационного персонала одной из наиболее серьезных проблем, с которыми сталкиваются многие государства, по-прежнему является состояние кадрового потенциала. Для решения этой проблемы необходимо не только привлечение квалифицированных специалистов, но и

удержание их путем постоянного повышения квалификации и реализации эффективных стратегий удержания персонала;

- d) **Наращивание цифровых и технических возможностей.** Соответствующая цифровая инфраструктура и комплексные информационные системы могут способствовать повышению эффективности, действенности и согласованности. Наращивание цифровых возможностей также способствует принятию обоснованных решений и повышению способности органов регулирования выявлять тенденции, отслеживать уровни соблюдения и оценивать эффективность регулятивных мер;
- e) **Расширение взаимодействия с заинтересованными сторонами.** Повышение координации между соответствующими министерствами, такими как министерство транспорта, министерство финансов, министерство окружающей среды, министерство туризма, министерство торговли, а также национальными полномочными органами и другими заинтересованными сторонами, имеет большое значение для обеспечения согласованности авиационной политики и комплексного планирования; эффективная координация также важна в тех случаях, когда в процессе внедрения положений международно-правовых документов в области авиации участвуют несколько государственных органов, а также судебные органы и органы записи актов гражданского состояния;
- f) **Устойчивое финансирование и финансовое управление.** Надлежащее финансирование является неотъемлемым элементом для обеспечения эффективного регулятивного надзора. Государствам следует создать стабильные и предсказуемые механизмы устойчивого финансирования ВГА, которые могут включать государственные ассигнования и процедуры возмещения затрат за счет сборов и платежей согласно соответствующим положениям политики ИКАО в отношении сборов;
- g) **Региональное сотрудничество и использование региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO).** В настоящее время многие государства активно используют RSOO и аналогичные механизмы сотрудничества для обмена техническим опытом, оптимизации ограниченных ресурсов и согласования нормативно-правовой базы. Таким образом, взаимодействия в рамках RSOO представляют собой эффективный и масштабируемый подход, позволяющий многим государствам, особенно тем, которые располагают ограниченным потенциалом, выполнять свои международные обязательства в области надзора.

2.3 Скоординированный подход к решению этих приоритетных задач с сохранением целеустремленности будет иметь ключевое значение для создания государствами устойчивых систем надзора и институциональных механизмов, способствующих повышению уровня соблюдения требований и обеспечению безопасного, надежного, эффективного и устойчивого развития международного воздушного транспорта.

2.4 ИКАО продолжает оказывать поддержку государствам в усилении регулятивного надзора и укреплении институциональной базы с использованием комплексного подхода, предусматривающего предоставление инструктивного материала, а также проведение проверок, наращивание потенциала, региональное сотрудничество и оказание технической помощи в рамках глобального партнерства. Учитывая различия в уровнях развития государств и их институциональных структур, ИКАО будет продолжать координировать и адаптировать

оказываемую ею поддержку с учетом национальных и региональных потребностей в соответствии со стратегической целью *"Ни одна страна не остается без внимания"* (NCLB). Кроме того, в рамках программы подготовки следующего поколения авиационных специалистов (NGAP) ИКАО будет продолжать оказывать поддержку государствам в решении текущих и будущих задач по наращиванию кадрового потенциала в авиационном секторе, а также в подготовке надежного, компетентного и готового к решению предстоящих задач авиационного персонала, способного обеспечивать эффективный регулятивный надзор и долгосрочное развитие гражданской авиации.

3. УСТОЙЧИВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ВЕДОМСТВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

3.1 Устойчивое финансирование ВГА является ключевым элементом для усиления регулятивного надзора и укрепления институциональной базы. Однако во многих государствах возможности обеспечения надзора ограничиваются дефицитом финансовых ресурсов. ВГА сталкиваются с целым рядом проблем, связанных с получением стабильных, достаточных и предсказуемых финансовых ресурсов, а также необходимостью выполнения дополнительных функций регулятивного надзора и удовлетворения меняющихся потребностей отрасли. Эффективные системы надзора, подкрепленные достаточными ресурсами, также могут способствовать укреплению доверия со стороны инвесторов, финансовых учреждений и отраслевых заинтересованных сторон путем подтверждения надежности и эффективности государственной системы регулирования деятельности авиации.

3.2 Для обеспечения устойчивого финансирования ВГА необходимо наличие стабильных, предсказуемых, прозрачных и достаточно эффективных механизмов финансирования, способствующих обеспечению эффективного регулятивного надзора в долгосрочной перспективе. В связи с необходимостью непрерывного выполнения функций регулятивного надзора механизмы финансирования призваны обеспечивать защиту ВГА от финансовой нестабильности, краткосрочных бюджетных колебаний и сбоев в работе.

3.3 Одним из ключевых решений является создание четкой и диверсифицированной модели финансирования, основанной на принципе сочетания государственных ассигнований с механизмами возмещения затрат, а не на единственном источнике доходов. Смешанные модели позволяют обеспечить как финансовую стабильность, так и функциональную гибкость, особенно в периоды колебаний объема перевозок или экономических спадов. Возмещение затрат за счет сборов с пользователей должно осуществляться в соответствии с политикой ИКАО в отношении сборов, обеспечивающей прозрачность, отсутствие дискриминации и соотношение с затратами. Следует также уделить внимание вопросу обеспечения устойчивого финансирования региональных механизмов надзора, таких как RSOO, включая модели распределения расходов между государствами-участниками и их интеграцию в национальные механизмы финансирования.

3.4 Государствам также следует обеспечить, чтобы доходы, выделяемые на финансирование ВГА, были зарезервированы или защищены для целей регулятивного надзора в сфере авиации. В некоторых системах доходы от авиационной деятельности поступают в общие государственные бюджеты, что ограничивает возможности органов регулирования по эффективному планированию и инвестированию. Создание целевых фондов для обеспечения регулятивного надзора в сфере авиации или сохранение взимаемых сборов в распоряжении ВГА может способствовать повышению финансовой предсказуемости и институциональной устойчивости.

3.5 Для небольших государств или государств с ограниченными ресурсами механизмы регионального сотрудничества представляют собой эффективные и во многих случаях незаменимые

средства выполнения обязательств по надзору за безопасностью полетов. Укрепление и использование RSOO и аналогичных региональных механизмов сотрудничества способствует распределению ресурсов, обмену техническим опытом и согласованию нормативной базы, что помогает государствам преодолевать ограничения в потенциале и более эффективно выполнять свои обязательства в соответствии с Чикагской конвенцией. В этой связи устойчивое финансирование RSOO, подкрепленное четкой системой управления и неизменной политической приверженностью, имеет ключевое значение.

4. РАБОТА ИКАО ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВГА И НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ

4.1 Вопрос о финансировании государственных функций надзора за деятельностью авиации поднимался на недавних сессиях Ассамблеи ИКАО. Проблемы, с которыми сталкиваются некоторые государства при обеспечении своих ВГА достаточными финансовыми ресурсами, рассматривались Экономической комиссией на 40-й сессии Ассамблеи (A40). Комиссия рекомендовала ИКАО проводить региональные практикумы и семинары в целях повышения осведомленности и информированности государств о соответствующих директивных указаниях и инструктивных материалах ИКАО по финансированию функций регулятивного надзора и содействию их эффективной реализации ([Doc 10139 "Доклад Экономической комиссии"](#)).

4.2 Кроме того, на своей 42-й сессии Ассамблея ИКАО, приняв во внимание растущую потребность государств в обеспечении достаточного финансирования функций регулятивного надзора, обратилась к Совету с просьбой оценить механизмы для решения вопроса устойчивого финансирования функций государств по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности и экономическому надзору, а также при необходимости обновить и/или разработать инструктивный материал, касающийся финансирования органов государственного надзора (см. добавление С "Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания" к резолюции A42-26) ([резолюция A42-26 Ассамблеи](#)).

4.3 Вопросы возмещения затрат на выполнение надзорных функций за счет сборов с пользователей регулируются действующей политикой и инструктивным материалом ИКАО. В соответствии с *Политикой ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* ([Doc 9082](#)) расходы, связанные непосредственно с надзорными функциями (надзор за обеспечением безопасности полетов, авиационной безопасности и экономический надзор) в отношении аэропортового или аэронавигационного обслуживания, могут по усмотрению государства включаться в стоимостную основу сборов с пользователей. Кроме того, в часть В "Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией" документа "Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов" ([Doc 9734](#)) был включен раздел, посвященный финансированию RSOO, в котором указано, что RSOO являются критически важным механизмом оказания помощи государствам в выполнении их обязательств по надзору за обеспечением безопасности полетов и повышении эффективности соблюдения SARPS ИКАО.

4.4 В целях предоставления государствам дополнительного инструктивного материала Группа экспертов ИКАО по экономике аэропортов и Группа экспертов ИКАО по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (AEP-ANSEP) подготовили форму для проведения глобального опроса по устойчивому финансированию ВГА и государственных надзорных органов. Цель этого опроса заключается в сборе информации и обмене передовым опытом в области финансирования функций регулятивного надзора за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности и экономического регулятивного надзора на национальном уровне, а также в области определения структуры финансирования ВГА. Результаты опроса станут основой для изучения подходов к финансированию надзорных функций, а также для разработки при

необходимости потенциального инструктивного материала по механизмам финансирования и соответствующим мероприятиям по оказанию дополнительной поддержки ВГА в выполнении функций регулятивного надзора.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 На рассмотрение Конференции предлагаются следующие рекомендации:

- a) государствам следует принять скоординированные и последовательные меры по решению приоритетных задач, указанных в п. 2, в целях укрепления устойчивых систем регулятивного надзора и институциональной базы, что позволит повысить уровень соблюдения Чикагской конвенции, а также Стандартов, директивных указаний и инструктивных материалов ИКАО и будет способствовать эффективному внедрению положений соответствующих международно-правовых документов в области авиации;
- b) государствам следует создать стабильные и предсказуемые механизмы для обеспечения устойчивого финансирования ВГА, как указано в п. 3, с использованием диверсифицированных моделей финансирования и региональных механизмов сотрудничества;
- c) государствам и региональным организациям следует укреплять RSOO и оказывать им поддержку на основе твердой политической приверженности, надлежащих механизмов финансирования и четких структур управления, учитывая их ключевую роль в усилении надзора за обеспечением безопасности полетов и оказании помощи государствам в выполнении их обязательств в соответствии с Чикагской конвенцией;
- d) ИКАО следует продолжать активно взаимодействовать с государствами в выявлении недостатков в области регулятивного надзора и институционального потенциала, реализуя инициативы по адресной технической помощи и поддержке в наращивании потенциала, а также содействуя обмену передовым опытом и извлеченными уроками между государствами и соответствующими заинтересованными сторонами;
- e) ИКАО следует поддерживать свои директивные указания и инструктивные материалы, касающиеся финансирования надзорных функций, в актуальном состоянии с сохранением возможности их практического применения и адаптации к меняющимся обстоятельствам и потребностям государств, содействуя при этом распространению информации и выполнению требований посредством проведения практикумов, семинаров и других информационно-просветительских инициатив;
- f) ИКАО следует продолжать работу по подготовке дополнительного инструктивного материала и изучению новых механизмов и подходов для оказания помощи государствам в обеспечении устойчивого финансирования ВГА и надзорных функций. В рамках этой работы следует рассмотреть вопрос о необходимости внедрения новых механизмов и подходов в отношении новых участников и инновационных бизнес-моделей.