Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/43
25/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

Пункт 4 повестки дня. Новые технологии, новые бизнес-модели и прочие сопряженные вопросы
4.3 Использование данных о воздушных перевозках и цифровой экосистемы для бесперебойной, безопасной и устойчивой эксплуатации

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАННЫХ О ВОЗДУШНОМ ТРАНСПОРТЕ И ЦИФРОВОЙ ЭКОСИСТЕМЫ ДЛЯ ГИБКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ОСНОВАННОГО НА ФАКТИЧЕСКИХ ДАННЫХ

(Представлено Малайзией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе утверждается, что рамки экономического регулирования международных воздушных перевозок в основном разрабатывались до появления данных, которые генерируются во всей авиационной отрасли и в режиме реального времени сообщают о рейсах, тарифах, провозной емкости и жалобах потребителей. В результате возникло структурное несоответствие между темпами эволюции рыночных условий и бизнес-моделей и темпами пересмотра нормативно-правовой базы. В настоящем документе рассматривается вопрос о том, что регулирующим органам на национальном и международном уровнях следует постепенно переходить от статичного, периодического нормотворчества к гибкой надзорной модели, основанной на фактических данных и опирающейся на структурированный доступ к авиационным данным, общие стандарты для таких данных и единые аналитические ресурсы. Для обеспечения инклюзивности и соразмерности такого перехода в документе предлагается набор руководящих принципов и добровольная дорожная карта для поэтапного внедрения государствами-членами.

Действия: предлагаемые участникам конференции действия подробно изложены в п. 4.1.

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	Отсутствуют

Справочный материал	Седьмая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/7) — Тема и цели конференции, https://www.icao.int/events/ATConf7 Doc 9587 *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* Doc 9626 *"Руководство по регулированию международного воздушного транспорта"* Doc 10009 *"Шестая Всемирная авиатранспортная конференция. Устойчивость воздушного транспорта. Штаб-квартира ИКАО, Монреаль, 18–22 марта 2013 г. Экономическое развитие. Доклад* Совет ИКАО, Концептуальная записка по ATConf/7 (письмо государства, распространенное в октябре 2025 года)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 На шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6), состоявшейся в Монреале в марте 2013 года, были сформулированы выводы, которые по сей день лежат в основе работы Международной организации гражданской авиации (ИКАО) над политикой экономического регулирования. Однако эти выводы были сделаны до того, как широкое распространение получили подробные данные, которые в настоящее время регулярно и в режиме реального времени генерируются системами бронирования, платформами электронной продажи билетов, органами по координации слотов и цифровыми каналами распространения билетов. Технологическая среда, в которой функционируют авиационные рынки, принципиально отличается от той, которая определяла решения ATConf/6.

1.2 За прошедший период структура международного авиационного рынка претерпела существенные изменения. Появление у крупных сетевых перевозчиков стратегий жесткого контроля провозной емкости, стремительное распространение сверхдальних маршрутов, гибридизация эксплуатационной модели "лоукостер" с эксплуатационной моделью, предлагающей полный спектр услуг, а также рост количества совместных предприятий со сложными структурами и альянсов, совместно использующих коды, в совокупности изменили динамику конкуренции таким образом, что традиционные механизмы экономического регулирования (согласованные на двусторонней основе предельные значения провозной емкости, требования к подаче тарифных заявок, проверки владения и контроля авиакомпаний и периодические пересмотры прав на маршрутах) не были рассчитаны на решение задач с той точностью и своевременностью, которые требуются в настоящее время.

1.3 В пункте 4.3 повестки дня Седьмой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/7) государствам-членам и Секретариату ИКАО предлагается рассмотреть вопрос о том, как можно использовать цифровую экосистему и данные о воздушном транспорте для бесперебойной, безопасной и устойчивой эксплуатации. В настоящем документе рассматривается одно особенно значимое применение этой концепции: преобразование экономического регулирования из периодической функции в гибкую систему, основанную на фактических данных и способную реагировать на изменения рынка практически в режиме реального времени.

1.4 В документе, представленном полномочным органом, приводится практический опыт модернизации его регуляторной функции и рассматриваются новые практики в сопоставимых юрисдикциях, осуществляющих такое регулирование. В нем не предлагается ни новых предписательных международных правил, ни нового наднационального механизма регулирования. Документ предлагает лишь набор принципов, отражающих передовой опыт в области

регулирования, основанного на данных; инструмент добровольной самооценки для государств-членов; и механизм поэтапного коллегиального обучения.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Проблема регуляторного отставания

2.1.1 Традиционное экономическое регулирование международных воздушных перевозок разрабатывалось в эпоху относительно стабильных двусторонних рыночных структур, ограниченной конкуренции и сравнительно медленных темпов коммерческих инноваций. Его основные инструменты — двусторонние соглашения о воздушных перевозках, требования к подаче тарифных заявок, процедуры пересмотра прав на маршрутах, а также положения о владении и контроле — по-прежнему во многих юрисдикциях ориентированы на многолетние циклы регулирования. Регулирующие органы, как правило, запускают официальные проверки с периодичностью в несколько лет, полагаясь на данные, которые к моменту принятия решения могут быть уже двенадцати-восемнадцатимесячной давности.

2.1.2 Информационная среда, в которой функционируют авиационные рынки, претерпела существенные изменения. Авиакомпании, аэропорты, посредники по распространению билетов и платформы, ориентированные на потребителей, теперь генерируют непрерывные и объемные потоки операционных и коммерческих данных, в том числе о рейсах, коэффициентах загрузки, распределении тарифов, количестве жалоб, использовании слотов и показателях пунктуальности, которые доступны участникам отрасли практически в режиме реального времени. Эта тенденция породила углубляющуюся и структурно значимую информационную асимметрию: субъекты, подпадающие под экономическое регулирование, зачастую имеют намного более актуальную и детализированную картину рыночной конъюнктуры, чем регулирующие органы, ответственные за контроль над ними.

2.1.3 Эта асимметрия подрывает авторитет регуляторных мер, их эффективность и своевременность. Когда регулирующие органы принимают решения о выходе на рынок, провозной емкости или конкурентном поведении на базе значительно устаревшей информации, может пострадать качество этих решений. Этот вызов особенно остро ощущается в периоды быстрых рыночных изменений, например в период восстановления после пандемии.

2.2 Что означает на практике "регулирование на основе данных"

2.2.1 Важно пояснить, что понимается под экономическим регулированием, основанным на данных. Речь идет не просто о цифровизации существующих административных процессов, то есть о преобразовании бумажных форм в их электронные аналоги или о ведении цифровых записей вместо бумажных. Пусть такая цифровизация и является необходимым условием модернизации регулирования, сама по себе она не изменяет ни логику, ни эффективность регуляторной функции.

2.2.2 Экономическое регулирование, которое по-настоящему ориентировано на данные, предполагает три концептуально различных и взаимодополняющих изменения в практике регулирования:

a) переход от периодического мониторинга рынка к непрерывному. Вместо того чтобы проводить проверки по фиксированному графику, регулирующие органы должны внедрить систему постоянного поступления данных о провозной емкости, тенденциях в коэффициенте загрузки, распределении тарифов и жалобах потребителей, которая позволит им выявлять проблемы по мере их возникновения. Такой подход направляет

ресурсы регулирующих органов на области, вызывающие реальную озабоченность, и снижает риск того, что рыночные искажения останутся незамеченными в период между циклами проверки.

b) Переход от отчетности, ориентированной на соблюдение нормативных требований, к совместной аналитике. Существующие рамки, как правило, генерируют данные в форматах, которые скорее отражают внутренние правила представляющей их организации, а не аналитические потребности регулирующего органа, что приводит к затяжным спорам по поводу их интерпретации. Подход, основанный на совместной аналитике, напротив, предполагает использование единых определений данных, совместимых форматов и аналитических инструментов, доступных всем участникам, что позволяет сосредоточить внимание регулирующих органов на вопросах, требующих принятия реальных политических решений.

c) Переход от регулирования, ориентированного на национальные особенности, к структурированному сравнительному коллегиальному анализу. Отдельные национальные регулирующие органы, особенно те, что контролируют более мелкие или менее ликвидные рынки, зачастую не располагают достаточным объемом данных и справочными ориентирами, необходимыми для принятия обоснованных решений. Механизм, позволяющий регулирующим органам проводить анализ уровней тарифов, использования провозной емкости и динамики потребления, сравнивая их с аналогичными рынками на основе должным образом агрегированных данных, может существенно повысить качество регуляторного решения, не требуя при этом учреждения нового наднационального органа.

2.2.3 Ряд государств - членов ИКАО и региональных регулирующих органов начали внедрять отдельные элементы такого подхода, основанного на использовании данных, в том числе порталов открытых авиационных данных, информационных табло, отображающих данные о слотах и емкости в режиме реального времени, а также автоматизированной аналитики жалоб потребителей. Эти инициативы свидетельствуют о значительном прогрессе, однако по-прежнему носят фрагментированный характер. В настоящее время не существует ни общей справочной базы ИКАО с описанием передовой практики экономического надзора на основе данных, ни минимальных стандартов, к которым должны стремиться органы экономического регулирования в работе с данными. Разработка такой нормативной базы является конкретным и практическим вкладом, который может внести ИКАО.

2.3 Предлагаемые принципы экономического регулирования на основе данных

2.3.1 Исходя из оперативного опыта полномочного органа, представившего настоящий документ, и анализа возникающей новой практики, Конференции предлагается рассмотреть приведенные ниже пять принципов. После обсуждения участниками Конференции они могут служить основой для дальнейшей проработки государствами-членами.

a) Соразмерность. Требования к данным для целей экономического надзора следует делать пропорциональными размеру рынка и уровню регуляторного риска, а не применять их одинаково ко всем. Принцип соразмерности является важнейшим предварительным условием для полноценного участия развивающихся стран в любой системе регулирования, основанной на данных.

b) Интероперабельность. Схемы данных, определения и форматы, используемые органами экономического регулирования, следует, насколько это практически возможно, приводить в соответствие со стандартами, уже установленными ИКАО и авиационной

отраслью в целом, что позволит избежать дублирования и снизить предельные издержки, связанные с обеспечением соответствия.

c) Прозрачность при соблюдении мер по обеспечению конфиденциальности. Агрегированные или надлежащим образом анонимизированные показатели рыночной деятельности следует более открыто предоставлять регулирующим органам и общественности, в то время как дезагрегированные данные, представляющие коммерческую тайну, должны по-прежнему подлежать надлежащей защите при помощи мер сохранения их конфиденциальности. В любой системе обмена данными должен четко отображаться баланс между прозрачностью и конфиденциальностью.

d) Наращивание потенциала до введения требований. Следует обеспечить доступ к технической помощи, аналитическим инструментам и оказывать помощь в наращивании потенциала, особенно в регулирующих органах развивающихся стран, имеющих ограниченную аналитическую инфраструктуру, до того, как на регулируемую ими отрасль будут наложены новые обязательства по предоставлению данных.

e) Постоянный пересмотр. Инструменты экономического регулирования следует подвергать пересмотру на основе показателей, а не на основе циклов, привязанных исключительно к фиксированным календарным датам. Если текущие данные свидетельствуют о существенных изменениях рыночной конъюнктуры, на основании таких данных следует инициировать пересмотр, призванный дополнить, а не заменить периодические плановые пересмотры.

2.4 Дорожная карта поэтапного и добровольного внедрения

2.4.1 Представляющий настоящий документ орган признает, что потенциал в области регулирования значительно варьируется среди государств - членов ИКАО. Любая дорожная карта для внедрения, которая не учитывает эти различия, на практике принесет пользу лишь тем государствам, которые и так находятся в наиболее благоприятном положении для выполнения требований, а государства, которые больше всего выиграли бы от укрепления своего регуляторного потенциала, останутся без внимания. Поэтому предлагается следующая дорожная карта, предусматривающая добровольное внедрение в три этапа:

a) Этап 1. Самооценка. ИКАО могла бы разработать краткий инструмент самооценки, позволяющий государствам-членам оценивать действующие у них методы сбора и анализа данных, используя пять принципов, указанных в п. 2.3. Данный инструмент разработан таким образом, чтобы его можно было заполнять, не привлекая внешних специалистов, и выявлять конкретные пробелы в потенциале и приоритеты для совершенствования. Участие является добровольным и не влечет за собой никаких последствий в плане соблюдения требований. Обобщенные анонимизированные результаты дают ИКАО общее представление о текущей практике работы с регуляторными данными в разных государствах-членах.

b) Этап 2. Сеть коллегиального обучения. Государствам-членам, завершившим первый этап самооценки, предлагается присоединиться к сети добровольного коллегиального обучения, координацию которой осуществляет ИКАО. Эта сеть предлагает структурированный механизм обмена практическим опытом и методикой сбора данных, разработки информационных табло, выбора аналитических инструментов и механизмов обмена данными. Она не предполагает обмена коммерческой конфиденциальной информацией и не влечет за собой никаких новых юридических обязательств. Задача

сети – ускорить распространение передовой практики регулирования в юрисдикциях различного размера и уровня институциональной зрелости.

c) Этап 3. Обновление инструктивного материала ИКАО. Опираясь на опыт, накопленный на первом и втором этапах, ИКАО обновляет документы Doc 9587 и Doc 9626, чтобы отразить в них передовую практику в области экономического надзора на основе данных, уделяя внимание механизмам управления данными, стандартам интероперабельности, а также подходам к наращиванию аналитического потенциала, адаптированным к потребностям регулирующих органов различного масштаба. Такая последовательность гарантирует, что инструктивный материал будет основан на подтвержденном практическом опыте.

2.4.2 Такой поэтапный подход соответствует цели *"Ни одна страна не остается без внимания"* ИКАО, в которой подчеркивается важность обеспечения того, чтобы все государства-члены, особенно располагающие наиболее ограниченными институциональными ресурсами, могли принимать полноценное участие во внедрении международных стандартов и передовой практики. Определив укрепление потенциала как приоритетное условие, предшествующее формализации ожиданий, дорожная карта избегает введения обязательств, являющихся желательными для регулирующих органов, располагающих достаточными ресурсами, но практически невыполнимыми для тех, чьи возможности более ограничены.

3. ВЫВОД

3.1 Экономические нормативные рамки, которыми в настоящее время регулируются международные воздушные перевозки, были разработаны в эпоху, кардинально отличающуюся от той, в которой эта отрасль функционирует сегодня. Объем, разнообразие и оперативный характер данных, доступных участникам авиационного рынка, создали для регулирующих органов как возможность, так и обязательство модернизировать свои методы надзора. Регуляторная функция, полагающаяся на периодическое представление данных и многолетние циклы пересмотра правил, по своей структуре не подходит для надзора за рынком, который характеризуется постоянными коммерческими инновациями и стремительно меняющейся динамикой конкуренции.

3.2 Добровольный, соразмерный и учитывающий имеющиеся возможности переход к экономическому регулированию, основанному на данных, позволил бы государствам-членам быстрее принимать более обоснованные регуляторные решения, уменьшить информационную асимметрию и повысить согласованность экономического надзора в различных юрисдикциях. Предложенная в настоящем документе дорожная карта поэтапного внедрения представляет собой набор практических шагов, доступных государствам-членам с самыми разными институциональными возможностями, соответствующих стратегической цели *"Ни одна страна не остается без внимания"* и реализуемых в рамках существующих институциональных структур ИКАО.

4. РЕШЕНИЕ КОНФЕРЕНЦИИ

4.1 Конференции предлагается:

a) обратить внимание на увеличивающийся структурный разрыв между темпами изменения бизнес-моделей в авиационной отрасли и темпами проведения пересмотров в циклах экономического регулирования;

b) одобрить пять основных принципов экономического регулирования, основанного на данных, которые приводятся в п. 2.3, в качестве ориентира для

государств-членов, стремящихся к модернизации своих систем экономического регулирования;

c) обратиться к Секретариату ИКАО с просьбой обновить документы Doc 9587 и Doc 9626, чтобы включить в них руководящие указания по управлению данными, стандартам интероперабельности и подходам к наращиванию аналитического потенциала органов экономического регулирования;

d) предложить государствам-членам принять участие в добровольной сети коллегиального обучения по вопросам экономического надзора на основе данных, координация которой будет осуществляться через ИКАО.

— КОНЕЦ —