



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

4.1 Экономическая нормативная база по новым технологиям

МЕЖДУНАРОДНАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ В СФЕРЕ ПЕРСПЕКТИВНОЙ АЭРОМОБИЛЬНОСТИ: ДОСТУП К РЫНКУ И БУДУЩЕЕ СОГЛАШЕНИЙ О ВОЗДУШНЫХ ПЕРЕВОЗКАХ

(Представлено Бразилией при поддержке 18 государств – членов ЛАКГА¹)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Ожидается, что перспективная аэромобильность (ААМ) принесет в экосистему воздушного транспорта новые типы воздушных судов, эксплуатантов, инфраструктуру и бизнес-модели. Хотя внимание регулирующих органов в основном сосредоточено на вопросах безопасности полетов, сертификации и интеграции в воздушное пространство, развитие коммерческой и в потенциале международной эксплуатации в сфере ААМ также поднимает вопросы экономического регулирования, касающиеся доступа к рынку, моделей выдачи разрешений, доступа к инфраструктуре и применения соглашений о воздушных перевозках.

В данном рабочем документе предлагается, чтобы Международная организация гражданской авиации (ИКАО) провела оценку того, являются ли существующие рамки экономического регулирования, которые по-прежнему в значительной степени представляют собой набор двусторонних соглашений, достаточно гибкими для обеспечения функционирования будущих международных услуг в сфере ААМ или же они могут ограничить возможности и увеличить затраты в этой новой отрасли.

Действия: Конференции предлагается:

а) рекомендовать Совету ИКАО (через Группу экспертов по регулированию воздушного транспорта (АТРР) и в координации с Исследовательской группой по ААМ и другими соответствующими органами) провести целевую оценку экономических последствий регулирования будущих международных услуг в сфере ААМ, включая доступ к рынку, модели выдачи разрешений, доступ к инфраструктуре, сборы с пользователей, конкуренцию, защиту прав потребителей, а также вопрос о том, могут ли существующие многосторонние и двусторонние соглашения ограничить развитие международных услуг в сфере ААМ;

¹ Белиз, Боливия (Многонациональное Государство), Венесуэла (Боливарианская Республика), Гайана, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Куба, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили, Эквадор и Ямайка.

б) рекомендовать ИКАО проанализировать, являются ли существующие рамки экономического регулирования достаточно гибкими для обеспечения развития будущих международных услуг в сфере ААМ в глобальном контексте; с) рекомендовать ИКАО произвести сбор и распространение информации о национальных вариантах доступа к рынку ААМ, выдаче разрешений и моделях правовых "песочниц" в целях рассмотрения возможности разработки в будущем инструктивного материала, не носящего обязывающий характер; д) предложить ИКАО представить через соответствующие органы доклад о возможных вариантах политики, направленных на поддержку согласованного и последовательного развития международных рынков ААМ.	
<i>Стратегическая цель</i>	<i>Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	
<i>Справочный материал</i>	

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Со ссылкой на документ ATConf/7-WP/8 Бразилия поддерживает необходимость создания гибких, гармонизированных на международном уровне и способствующих развитию экономических нормативно-правовых рамок для новых технологий. В этом контексте международные услуги в сфере перспективной аэромобильности (ААМ) заслуживают тщательного анализа, в частности в том, что касается доступа к рынку, моделей выдачи разрешений, доступа к инфраструктуре и будущего применения соглашений о воздушных перевозках.

1.2 Сфера ААМ должна оставаться частью системы международной гражданской авиации, однако ее не следует рассматривать просто как сферу с еще одной категорией воздушных судов и автоматически включать в существующие модели регулирования без дополнительной оценки. Экономическое регулирование здесь требует тщательного анализа с учетом особенностей экосистемы, в частности для предотвращения риска того, что различия в подходах на национальном уровне будут создавать препятствия для доступа к рынку, инвестиций и будущей трансграничной деятельности.

1.3 Существующее международное регулирование воздушного транспорта в значительной степени основано на двусторонних, а в некоторых случаях на многосторонних договорах, касающихся традиционного воздушного сообщения. При разработке данной базы не учитывались новые типы воздушных судов, услуги с высокой частотой рейсов на коротких маршрутах, эксплуатация с использованием цифровых технологий или сети в вертипортах.

1.4 В результате в будущем при международной эксплуатации в сфере ААМ могут возникнуть неопределенности, касающиеся применимой модели выдачи разрешений, возможности использования существующих прав на воздушное движение в отношении таких услуг, подхода к нетрадиционным эксплуатантам, а также нормативно-правового статуса поставщиков сопутствующих цифровых и инфраструктурных услуг. Эти вопросы приобретают особую актуальность, если международное сообщество стремится избежать разрозненности в

национальных подходах, которые могут привести к увеличению транзакционных издержек, снижению конкуренции и замедлению инноваций.

1.5 Цель данного рабочего документа заключается в выявлении основных вопросов экономического регулирования, связанных с будущими международными услугами в сфере ААМ, а также в предложении Международной организации гражданской авиации (ИКАО) провести системную аналитическую работу по оценке адекватности существующей нормативной базы, включая соглашения о воздушных перевозках и типовые соглашения ИКАО о воздушном сообщении (TASA). Кроме того, документ призван обозначить данную проблему в контексте более широкой тематики Седьмой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/7) – вопросов устойчивости, роста, инноваций и адаптивного экономического управления. В контексте настоящего документа термин "международные услуги в сфере ААМ" означает коммерческую деятельность в сфере ААМ, имеющую трансграничный характер или иным образом связанную с международным рынком. В рамках данного анализа также рассматриваются вспомогательная инфраструктура, цифровые платформы и соответствующие поставщики услуг в той мере, в какой они обеспечивают возможность осуществления подобной международной эксплуатации или оказывают на нее влияние.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Причины необходимости уделения внимания ААМ в контексте экономического регулирования

2.1.1 Ожидается, что ААМ привнесет в экосистему воздушного транспорта новые понятия, связанные с эксплуатацией, новыми участниками воздушного движения, новыми требованиями к инфраструктуре и новыми уровнями посреднических функций цифрового характера. Даже в тех случаях, когда разработаны циклы обеспечения безопасности полетов и летной годности, коммерческая жизнеспособность международной ААМ будет также зависеть от того, смогут ли государства разрешить ее функционирование в рамках прозрачных, соразмерных и предсказуемых механизмов доступа к рынку.

2.1.2 С точки зрения экономического регулирования внимание заслуживают по крайней мере четыре направления политики. Во-первых, государствам, возможно, придется определить, каким образом следует предоставлять эксплуатантам в сфере ААМ доступ к рынку и являются ли существующие модели выдачи разрешений авиаперевозчикам достаточными. Во-вторых, доступ к ограниченным инфраструктурным ресурсам, в особенности к вертипортам и связанным с ними городским интерфейсам, может потребовать прозрачного распределения ресурсов и недискриминационных условий. В-третьих, возможно, потребуется адаптировать механизмы защиты прав потребителей в целях учета перебоев в обслуживании, мультимодальных поездок и покупок, осуществляемых через платформы. В-четвертых, растущая зависимость от поставщиков услуг в сфере цифровых технологий, данных и автоматизации вызывает вопросы относительно ценообразования и функциональной совместимости систем.

2.2 Модели доступа к рынку и получения разрешений

2.2.1 Один из ключевых вопросов, касающихся будущих международных услуг в сфере ААМ, заключается в том, возможно ли легко экстраполировать существующие двусторонние соглашения о воздушном сообщении на такую эксплуатацию или же возникнут пробелы в толковании и политике. Традиционные соглашения о воздушных перевозках заключались в

условиях традиционной эксплуатации воздушных судов, наличия назначенных авиаперевозчиков, расписания рейсов и существующей инфраструктуры аэропортов.

2.2.2 Будущие услуги в сфере ААМ могут не вполне соответствовать этим исходным допущениям. В зависимости от того, как государства классифицируют эксплуатацию электрических воздушных судов вертикального взлета и посадки (eVTOL) или аналогичные виды деятельности, могут возникнуть вопросы относительно назначения, пороговых значений для получения лицензий, прав на маршруты, регулирования пропускной способности, порядка представления тарифов, а также применимости критериев национальности и собственности, закрепленных в традиционных договоренностях о воздушном сообщении.

2.2.3 По этой причине ИКАО целесообразно было бы проанализировать, достаточно ли гибка нынешняя система, основанная на двусторонних соглашениях, для обеспечения развития глобальной отрасли ААМ или же существуют другие пути решения этой задачи. Это, в частности, предполагает изучение действующих двусторонних соглашений. Такой подход соответствовал бы подходу, предполагающему принятие поэтапных не имеющих обязывающей силы мер, с сохранением свободы действий государств и одновременным снижением уровня неоправданной правовой неопределенности.

2.3 Доступ к инфраструктуре, пропускная способность и конкуренция

2.3.1 Международная ААМ будет зависеть не только от воздушных судов и эксплуатантов, но и от доступа к физической и цифровой инфраструктуре. В густонаселенных мегаполисах вертипорты могут стать стратегическими объектами с экономической точки зрения, условия доступа к которым могут определять условия выхода на рынок, качество обслуживания и равные условия конкуренции.

2.3.2 В случае ограниченности пропускной способности государствам, возможно, придется рассмотреть вопросы, касающиеся принципов прозрачного доступа, объективных критериев распределения и гарантий защиты от дискриминационного обращения. Аналогичные проблемы могут возникать в связи со структурой сборов, эквивалентами наземного обслуживания, энергоснабжением, системами обмена данными, а также с интерфейсами управления перевозками для полетов на малой высоте или в городских условиях.

2.3.3 Эти вопросы не являются чем-то совершенно новым для международной авиации, однако ААМ может трансформировать их в рамках эксплуатационной модели, характеризующейся более глубокой цифровой интеграцией и зависимостью от инфраструктуры. Это свидетельствует о том, что аналитическая работа ИКАО не должна ограничиваться исключительно вопросами двусторонних прав на перевозки, но должна также учитывать последствия, связанные с управлением инфраструктурой, для конкуренции на будущих международных рынках ААМ.

2.4 Защита прав потребителей и качество обслуживания

2.4.1 В контексте ААМ защита прав потребителей может стать более комплексной задачей, поскольку опыт пассажиров может зависеть от цепочки взаимосвязанных поставщиков услуг, в том числе от эксплуатанта, менеджера вертипорта, цифровой платформы и других сторонних поставщиков услуг.

2.4.2 Это вызывает практические вопросы, касающиеся прозрачности, управления сбоями, обязательств по возмещению стоимости билета и перебронированию, доступности, рассмотрения жалоб, а также распределения ответственности в тех случаях, когда сбой в

предоставлении услуг вызван перебоями в работе инфраструктуры или цифровых систем, а не исключительно действиями эксплуатанта. Поэтому в перспективе обсуждение в рамках ИКАО помогло бы государствам заранее предусмотреть проблемы, связанные с разработкой нормативных актов, до того как произойдет фрагментация рынка и укоренятся расхождения в национальных правилах.

2.5 Фрагментация нормативно-правовой базы и международная координация

2.5.1 Одним из выявленных рисков является фрагментация нормативно-правовой базы, при которой различные юрисдикции применяют разрозненные и потенциально несовместимые экономические подходы к вопросам доступа на рынок ААМ. В таком случае эксплуатанты и инвесторы могут столкнуться с более высокими затратами на обеспечение соответствия нормативным требованиям, государства могут вести переговоры, исходя из разных предпосылок, а появление масштабируемых международных услуг может задержаться.

2.5.2 Авиационная отрасль вступает в период неопределенности, инноваций и институциональных потрясений, что требует скоординированного анализа ситуации и выработки соответствующей политики. Таким образом, сначала работа ИКАО по экономическим аспектам ААМ могла бы выполнять профилактическую функцию за счет повышения прозрачности, систематизации опыта, выявления общих вопросов и предложения государствам подходов рекомендательного характера на раннем этапе формирования рынка.

2.6 Предлагаемый для ИКАО подход к анализу

2.6.1 Прагматичный сценарий должен носить скорее реагирующий, чем предписывающий характер. ИКАО могла бы начать с обобщения имеющейся практики государств в отношении доступа к рынку ААМ, циклов получения разрешений, правовых "песочниц" и порядка осуществления международной эксплуатации в рамках действующих правовых актов в сфере воздушного сообщения.

2.6.2 Исходя из этого, ИКАО могла бы оценить, наблюдаются ли общие тенденции и будет ли целесообразно разработать инструктивные материалы или факультативные формулировки для TASA. Важно обеспечить координацию между Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP), Исследовательской группой по ААМ и другими соответствующими органами ИКАО, чтобы экономический анализ велся параллельно с работой по техническим, эксплуатационным и правовым направлениям.

3. ВЫВОД

3.1 Вопросы перспективной аэромобильности зачастую рассматриваются преимущественно через призму сертификации, безопасности полетов и интеграции в воздушное пространство, однако ее долгосрочное развитие будет зависеть также от благоприятности международной экономической и нормативной среды. По мере того как ААМ развивается в направлении коммерческой и, возможно, международной эксплуатации, вопросы, касающиеся доступа к рынку, доступа к инфраструктуре, защиты прав потребителей, а также адаптируемости соглашений о воздушных перевозках и TASA, приобретают все большее значение.

3.2 Конференция ATConf/7 является подходящей площадкой для начала этой дискуссии, поскольку ее цель заключается в анализе основных тенденций в сфере международного воздушного транспорта и выработке мер политики в ответ на возникающие вызовы. Взвешенная

оценка ИКАО, основанная на практике государств и ориентированная на рекомендации, не носящие обязывающего характера, и факультативные нормативные инструменты, способствовала бы развитию инноваций при одновременном обеспечении правовой ясности, справедливой конкуренции и защиты интересов потребителей.

— КОНЕЦ —