

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**Пункт 41 повестки дня. Экономическое регулирование международного воздушного транспорта**

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

(Представлено Советом ИКАО)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

В настоящем документе содержится доклад об основных работах, проделанных ИКАО в области политики и сфере регулирования воздушного транспорта, после последней сессии Ассамблеи. В нем также содержится краткий обзор важных событий, происшедших в отрасли и сфере регулирования, а также информация о будущей деятельности Организации в этой области.

**Действия:** Ассамблее предлагается:

- а) рассмотреть информацию о событиях и соответствующей деятельности ИКАО, представленную в настоящем докладе;
- б) одобрить план будущей деятельности Организации в области политики и в сфере регулирования воздушного транспорта, представленный в п. 4;
- с) учесть содержащуюся в настоящем рабочем документе информацию при обновлении резолюции A37-20 Ассамблеи.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью С "Охрана окружающей среды и устойчивое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Деятельность, о которой говорится в настоящем документе, будет осуществляться при условии наличия ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2014–2016 гг. и/или за счет внебюджетных средств
<i>Справочный материал</i>	A38-WP/56, Результаты Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) A38-WP/55, Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта Doc 9587, Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта Doc 9958, Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 8 октября 2010 года) Doc 10008, Доклад Экономической комиссии 37-й сессии Ассамблеи Doc 10009, Доклад Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6)

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 После 37-й сессии Ассамблеи основное внимание в области политики и сфере регулирования воздушного транспорта ИКАО уделяла продвижению основных принципов ИКАО, касающихся экономических аспектов устойчивого развития воздушного транспорта, и подготовке к Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6, март 2013 года).

1.2 Признавая, что воздушный транспорт является неотъемлемой частью системы гражданской авиации и одним из основных факторов, стимулирующих экономическое развитие и мировую торговлю, Совет установил на трехлетний период 2014–2016 гг. новую стратегическую цель "*Экономическое развитие воздушного транспорта*" в качестве ориентира для деятельности Организации в области создания рациональной и экономически жизнеспособной системы гражданской авиации. Рассматривая вопрос о созыве Шестой Всемирной авиатранспортной конференции, Совет согласовал тему "Устойчивое развитие воздушного транспорта". Согласно принятому в Организации Объединенных Наций (ООН) определению "устойчивое развитие" является экономическим, социальным и экологическим понятием, согласно которому нынешние поколения удовлетворяют свои потребности, не лишая будущие поколения возможности удовлетворять собственные нужды. В контексте воздушного транспорта это означает, что система воздушного транспорта должна быть доступной и экологичной и должна функционировать на безопасной, справедливой и эффективной основе. Она должна обеспечивать возможность выбора авиационных услуг, способствуя при этом созданию конкурентоспособной экономики и сбалансированному региональному развитию.

## 2. РАБОТА, ПРОДЕЛАННАЯ ИКАО

2.1 **Конференция ИКАО по проведению переговоров о воздушных сообщениях (ICAN).** Организация по-прежнему обеспечивала возможность использования государствами-членами этого инновационного средства. С момента его принятия в 2008 году в различных регионах мира ежегодно проводились мероприятия, участие в которых постоянно расширялось. ICAN/2011 проходила в Мумбаи (Индия) по приглашению Министерства гражданской авиации Индии, а ICAN/2012 – в Джидде (Саудовская Аравия) по приглашению Генерального ведомства гражданской авиации Саудовской Аравии. К 2012 году не менее одного раза этим средством пользовались 107 государств (составляющих 56 % членского состава ИКАО), в результате чего было подписано более 300 соглашений и договоренностей о воздушных сообщениях, включая много соглашений об "открытом небе". Большинство государств признали ценность ICAN, о которой говорится в резолюции A37-20, в качестве эффективного и рентабельного средства проведения переговоров о воздушных сообщениях.

2.2 **Глобальные симпозиумы и региональные семинары.** В течение трехлетнего периода в ходе подготовки к ATConf/6 Секретариат провел ряд глобальных симпозиумов и региональных семинаров. В апреле 2012 года совместно с Обществом исследований в области воздушного транспорта ИКАО провела Авиатранспортный симпозиум (IATS) на тему "*Стратегии и средства устойчивого развития воздушного транспорта*". Симпозиум определил основные препятствия на пути устойчивого развития воздушного транспорта и изучил стратегии их преодоления, включая средства оказания поддержки внедрению; дополнительная информация приводится в добавлении.

2.3 В сотрудничестве с региональными организациями и региональными бюро ИКАО Организация провела ряд коротких, целенаправленных региональных семинаров в различных регионах, включая: Рабат, Марокко (июль 2012 года) для арабских государств; Буэнос-Айрес,

Аргентина (июль 2012 года) для государств Латинской Америки; Мартиника, Франция (октябрь 2012 года) для государств Карибского региона; Дакар, Сенегал (октябрь 2012 года), для африканских государств; Париж, Франция (ноябрь 2012 года) для европейских государств и Гонконг, Китай (январь 2013 года) для государств регионов Азии и Тихого океана. Кроме того, рядом государств Секретариат провел подготовительные совещания. Наконец, накануне АТConf/6 17 марта 2013 года для участников Конференции был проведен однодневный симпозиум, на котором были высказаны различные интересные мысли и проведены обстоятельные дискуссии по основным проблемам, стоящим перед авиационным сообществом, и вариантам политики, участие в которых приняли представители основных секторов и другие участники. Эти подготовительные совещания повысили степень осведомленности государств о повестке дня АТConf/6 и связанных с нею основных вопросах, в результате чего количество участников Конференции возросло.

2.4 В период с 21 по 22 сентября 2013 года накануне Ассамблеи в Штаб-квартире ИКАО планируется провести 4-й Симпозиум. Это мероприятие будет проводиться совместно с Институтом воздушного и космического права Макгилльского университета и будет посвящено рассмотрению основных вопросов в области экономики воздушного транспорта, управления и регулирования; оно станет одним из форумов для подготовки к 38-й сессии Ассамблеи ИКАО.

2.5 **Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта (АТРР).** В течение последних трех лет эта Группа экспертов постоянно оказывала консультативные услуги и помощь Секретариату ИКАО при выполнении ряда задач, таких как разработка типовых всесторонних положений о распределении "окон". В соответствии с новым кругом полномочий, утвержденным Авиатранспортным комитетом (АТС) в июне 2012 года, Группа экспертов провела свое 11-е совещание (АТРР/11), на котором была представлена информация и рекомендации для подготовки к проведению Конференции. В ходе подготовки к АТConf/6 в тех случаях, когда Секретариату требовались рекомендации и помощь, постоянно проводились консультации с членами Группы экспертов.

2.6 **Политика и инструктивный материал ИКАО.** Во исполнение резолюции А37-20 (добавление А, раздел V) Секретариат обновил базу данных, касающуюся международных соглашений о воздушных сообщениях (WASA), увеличив их число до 2480 соглашений, сторонами которых являются 166 государств, и типовое соглашение ИКАО о воздушном сообщении (ТСВС). В качестве постоянно выполняемой задачи Секретариат продолжал отслеживать основные события в отрасли и сфере регулирования международного воздушного транспорта. Например, Секретариат собрал информацию, касающуюся правил и практики государств и отрасли в области защиты интересов потребителей, и опубликовал сводную информацию с последующим ее обновлением на веб-сайте ИКАО ([http://www.icao.int/sustainability/pages/eap\\_ep\\_consumerinterests.aspx](http://www.icao.int/sustainability/pages/eap_ep_consumerinterests.aspx)). Кроме того, в целях согласования деятельности двух организаций и избежания дублирования работ представители Секретариата ИКАО принимали участие в работе Всемирной туристской организации (ЮНВТО), связанной с подготовкой Конвенции о защите интересов туристов и поставщиков туристического обслуживания.

2.7 **Сотрудничество с партнерами по авиационной отрасли.** ИКАО активизировала совместную деятельность с отраслью и другими заинтересованными сторонами в целях содействия устойчивому развитию воздушного транспорта и выработке политики. В рамках этого сотрудничества 18 апреля 2012 года в ходе IATS представители Международного совета аэропортов (МСА), Организации по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО) и Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) представили ИКАО декларацию, подписанную отраслью в ходе Саммита по авиации и окружающей среде, проходившего в марте 2012 года; в этой декларации содержится заявление об оказании поддержки

и совместной деятельности, направленной на оказание содействия устойчивому развитию воздушного транспорта во всем мире. 18 марта 2013 года в ходе АТConf/6 ИКАО подписала совместное заявление с ЮНВТО по авиации и туризму, призванное укрепить сотрудничество в приоритетных для обеих организаций областях, таких как защита интересов пассажиров и туристов, упрощение визовых формальностей и налогообложение.

### 3. ОСНОВНЫЕ СОБЫТИЯ

3.1 Ниже приводится информация о некоторых основных событиях в отрасли и сфере регулирования, происшедших после последней сессии Ассамблеи. Более подробный доклад, озаглавленный "Обзор деятельности отрасли и в сфере регулирования" будет размещен на веб-сайте Ассамблеи в разделе "Документация".

3.2 **Отраслевые события.** Увеличение объемов пассажирских перевозок в течение последних трех лет свидетельствует о положительном экономическом росте во всем мире. Кроме того, постоянно возрастает роль грузовых авиaperезовок в глобальной торговле, о чем свидетельствует увеличение их объема на 18,5 % за последние три года, который выражается в общем количестве выполненных тонно-километров. В целом, впечатляющий рост международных перевозок, устойчивое развитие внутреннего рынка в развивающихся странах и более высокие темпы экономического развития, чем в развитых странах (некоторые из которых столкнулись с серьезными трудностями, обусловленными внутренним долговым кризисом), стали результатом возникновения двух тенденций в темпах развития авиатранспортной отрасли, приведших к региональным различиям. Тем не менее авиакомпании продолжают осуществлять структурную трансформацию в целях адаптации к динамичным условиям рынка, что подтверждает тенденцию к повышению степени консолидации авиакомпаний за счет создания альянсов, трансграничных инвестиций в акционерный капитал и слияний. Продолжается расширение бюджетных авиакомпаний, особенно в Азии и Европе, и увеличение их доли на рынке, однако в связи с возникающими проблемами сетевые авиакомпании также принимают меры, к числу которых относится создание самостоятельных или дочерних предприятий для выполнения бюджетных перевозок на небольшие расстояния. Несмотря на то что авиакомпании доказали свою способность к восстановлению нормального функционирования в сложных условиях, они по-прежнему уязвимы к воздействию таких внешних факторов, как внутренний и глобальный экономический климат, колебания цен на нефть и социальная нестабильность.

3.3 **Тенденции в области регулирования.** Тенденция к либерализации воздушного транспорта сохраняется; с 2011 года по март 2013 года на двустороннем уровне государства подписали примерно 115 дополнительных соглашений об "открытом небе", в результате чего общее количество таких соглашений, подписанных с 1992 года, превысило 410. Количество государств, подписавших одно или несколько соглашений об "открытом небе", возросло до 145, что составляет 76 % членского состава ИКАО. На региональном уровне Европейский Союз (ЕС) продолжает деятельность по подписанию соглашений о либерализации с основными партнерами, а другие региональные группы также продолжают реализацию своих программ в области либерализации посредством разработки и принятия внутрирегиональных и межрегиональных соглашений о либерализации. Например, в ноябре 2010 года члены Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) приняли план создания к 2015 году единого авиационного рынка, основанного на реализации концепции "единого неба". Государства – члены Латино-Американской комиссии гражданской авиации (ЛАКГА) также достигли договоренности относительно разработки для региона режима "открытого неба". На многостороннем уровне в рамках Всемирной торговой организации каких-либо изменений в области пересмотра Приложения по воздушному транспорту не произошло.

3.4 Все больше внимания в области регулирования привлекают к себе возникающие проблемы, такие как добросовестная конкуренция и защита интересов потребителей.

3.5 Что касается проблемы добросовестной конкуренции на многостороннем уровне, то многие государства в последнее время обратились к поиску региональных вариантов ее решения. Ряд региональных органов, таких как Африканский союз (АС), в сотрудничестве с АКГА, Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Арабской комиссией гражданской авиации (АРКГА) и Латиноамериканской комиссией гражданской авиацией (ЛАКГА) занимаются разработкой положений по добросовестной конкуренции, используя в некоторых случаях рекомендации ИКАО. Признается необходимость сотрудничества между полномочными органами, ведающими вопросами конкуренции, в частности, в контексте утверждения альянсов и слияний.

3.6 В области защиты прав потребителей некоторые государства и региональные органы, такие как ЕС, обновили или сформулировали правила, призванные снять обеспокоенность и усилить меры по защите интересов авиапассажиров. Всемирная туристская организация (ЮНВТО) приступила к разработке конвенции о защите интересов туристов и поставщиков туристского обслуживания.

#### 4. БУДУЩАЯ РАБОТА

4.1 Установленная ИКАО стратегическая цель "*Экономическое развитие воздушного транспорта*" позволит сконцентрировать внимание на конкретных действиях, которые будут предприняты в течение следующего трехлетнего периода, и предполагает выполнение большого объема работы в ИКАО.

4.2 В целях реализации этой стратегической цели Организация планирует осуществлять указанную ниже деятельность в области экономического регулирования воздушного транспорта с учетом утвержденных Советом соответствующих рекомендаций АТConf/6.

4.3 Организация будет отслеживать ход реализации решений АТConf/6 путем проведения постоянных консультаций с Группой экспертов АТРР.

4.4 Организация будет взаимодействовать и сотрудничать с государствами-членами, отраслью, международными организациями и другими заинтересованными сторонами в деле достижения целей экономического развития воздушного транспорта. Она будет расширять сотрудничество с другими международными организациями в целях решения возникающих проблем в области воздушного транспорта, представляющих общий интерес.

4.5 В рамках реализации долгосрочной стратегии в области либерализации международного воздушного транспорта Организация будет предоставлять государствам возможности ICAN и совершенствовать порядок использования этого форума, в частности для проведения совещаний регионального и многостороннего характера, а также семинаров по добросовестной конкуренции в целях содействия сотрудничеству между полномочными органами, ведающими вопросами конкуренции.

4.6 Организация разработает набор основных принципов защиты интересов потребителей.

4.7 Организация будет обеспечивать, чтобы основные принципы, инструктивный и прочий материал по вопросам экономического регулирования оставались уместными, обновлялись и учитывали изменяющиеся условия и потребности государства.

4.8 Организация будет отслеживать важные события в области международного воздушного транспорта и информировать о них государства и будет также оказывать поддержку и помощь государствам-членам в области экономического регулирования путем организации семинаров, проводимых на основе возмещения расходов, и проведения учебных курсов.

4.9 При необходимости Организация будет проводить количественный и качественный анализ событий в области воздушного транспорта, уделяя внимание вопросам, вызывающим серьезную обеспокоенность, и будет делиться результатами такого анализа с государствами, международными организациями и отраслью.

4.10 Для привлечения добровольных вкладов со стороны государств-членов Организация учредит фонд воздушного транспорта в целях совершенствования своей деятельности в области экономического регулирования воздушного транспорта. Управление этим фондом будет осуществляться на транспарентной основе и согласно соответствующим правилам и политике ИКАО в сфере управления.

-----

## ДОБАВЛЕНИЕ

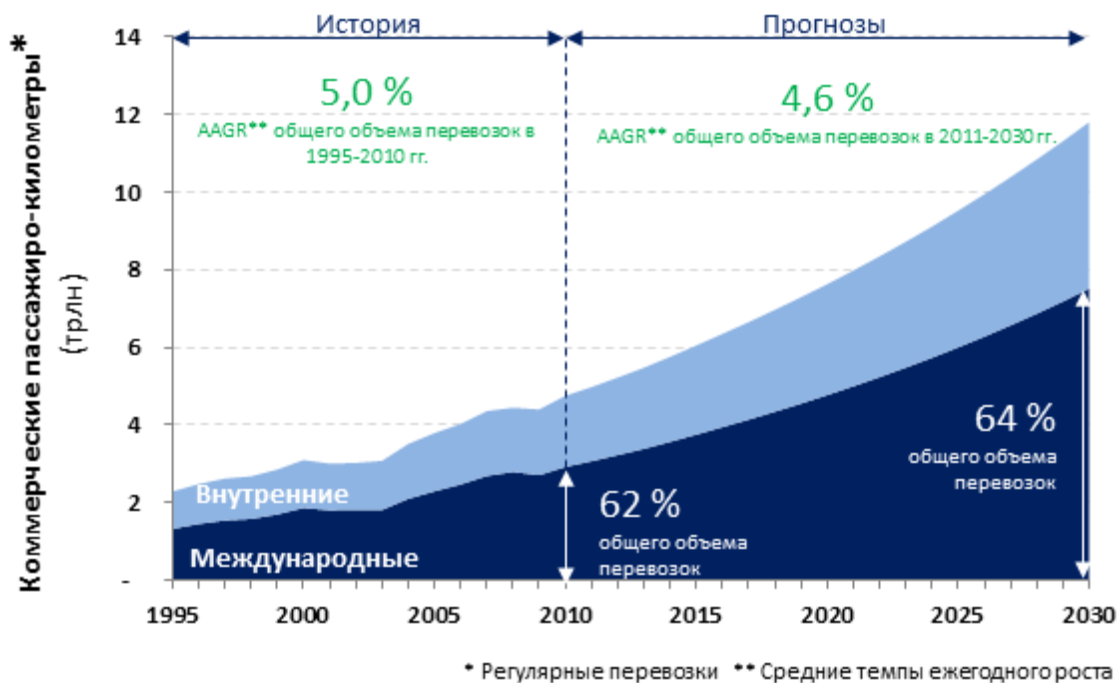
### ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

#### 1. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ РАЗВИТИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

1.1 В период после 1995 года ежегодный прирост валового внутреннего продукта (ВВП) во всем мире составлял 2,8%. В течение этого периода средний ежегодный прирост объемов пассажирских авиаперевозок (выраженный в коммерческих пассажиро-километрах) составлял 5,0%. Согласно отраслевым данным, число работающих в авиации и смежной сфере туристических услуг составляет около 50 млн человек, а непосредственно в отрасли воздушного транспорта занято 10 млн человек. Несмотря на прошлые и ожидаемые трудности на пути развития воздушного транспорта, а также согласно подробным данным, приведенным в циркуляре 333 "Глобальный прогноз развития воздушного транспорта до 2030 года", ИКАО прогнозирует аналогичный устойчивый рост перевозок на следующие 20 лет (см. **диаграмму А** ниже). Ожидается, что к 2030 году объем регулярных пассажирских перевозок во всем мире увеличится более чем вдвое, с 2,9 млрд в 2012 году до более 6 млрд пассажиров в год. Однако ожидаемый рост воздушного транспорта ограничивается рядом препятствий, как циклического, так и структурного характера, как указывается ниже.

#### ДИАГРАММА А

1. Регулярные пассажирские перевозки в мире: история и прогнозы



Источник: ИКАО, Глобальный прогноз развития воздушного транспорта до 2030 года (Cir 333).

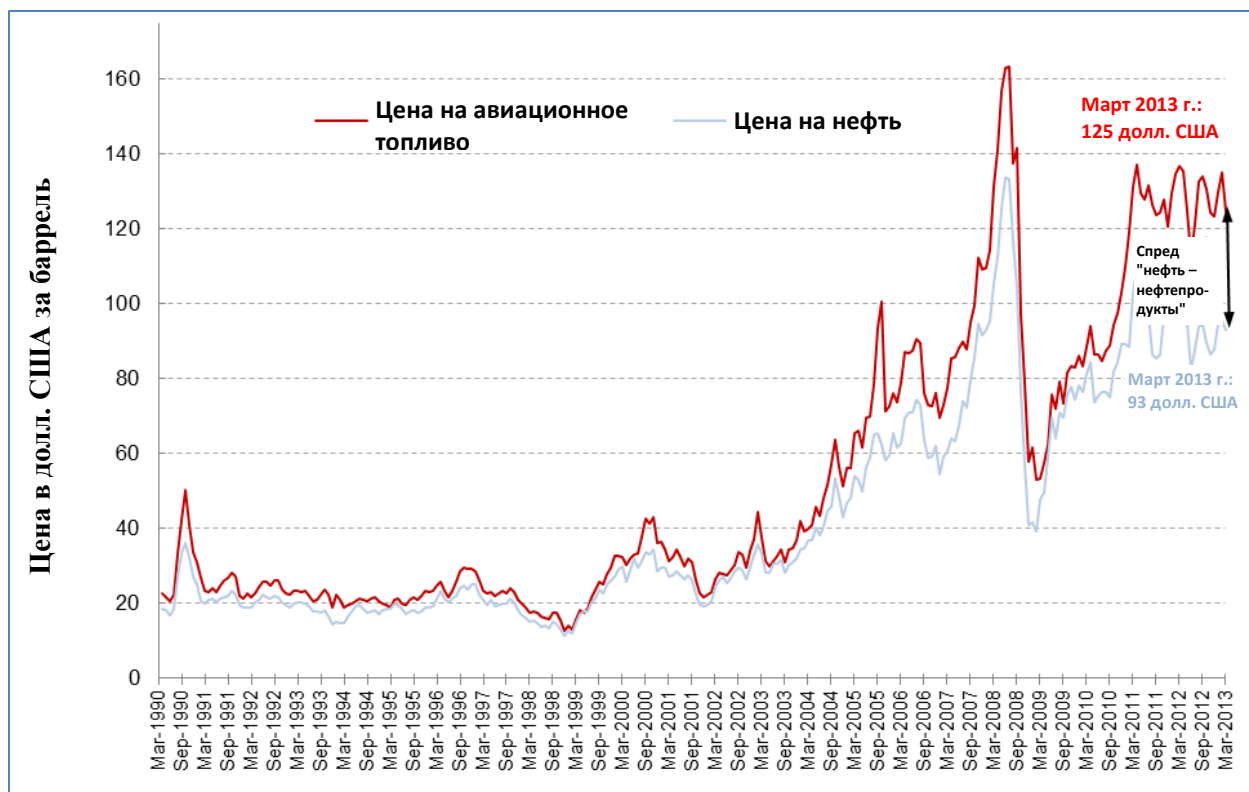
## 2. ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

### 2.1 Препятствия циклического характера

2.1.1 *Неустойчивость расходов на топливо.* Как видно из **диаграммы В** ниже, в то время как в период с 1990 по 2003 год цены на нефть и топливо в целом колебались в пределах от 20 до 40 долл. США за баррель, в период с 2003 по 2012 год они колебались в пределах от 40 до 150 долл. США за баррель (соотношение составляет почти 1:4). Статья расходов на топливо почти не поддается контролю со стороны руководства авиакомпаний, поскольку цены на топливо непосредственно увязаны с глобальными поставками нефти-сырца и спросом на нее. Несмотря на то что для поддержания расходов на более стабильном уровне у авиаперевозчиков имеются некоторые финансовые инструменты, такие как топливное хеджирование, все меньшее число эксплуатантов воздушных судов генерирует наличность, необходимую для того, чтобы получать выгоду от такой стратегии. Вследствие этого резкие колебания расходов на топливо, вероятно, будут оказывать значительное воздействие на расходы эксплуатантов и, соответственно, норму прибыли и могут создавать угрозу финансовой устойчивости.

#### ДИАГРАММА В

##### 2. *Нестабильность цен на масла и топливо (1990–2012 гг.)*



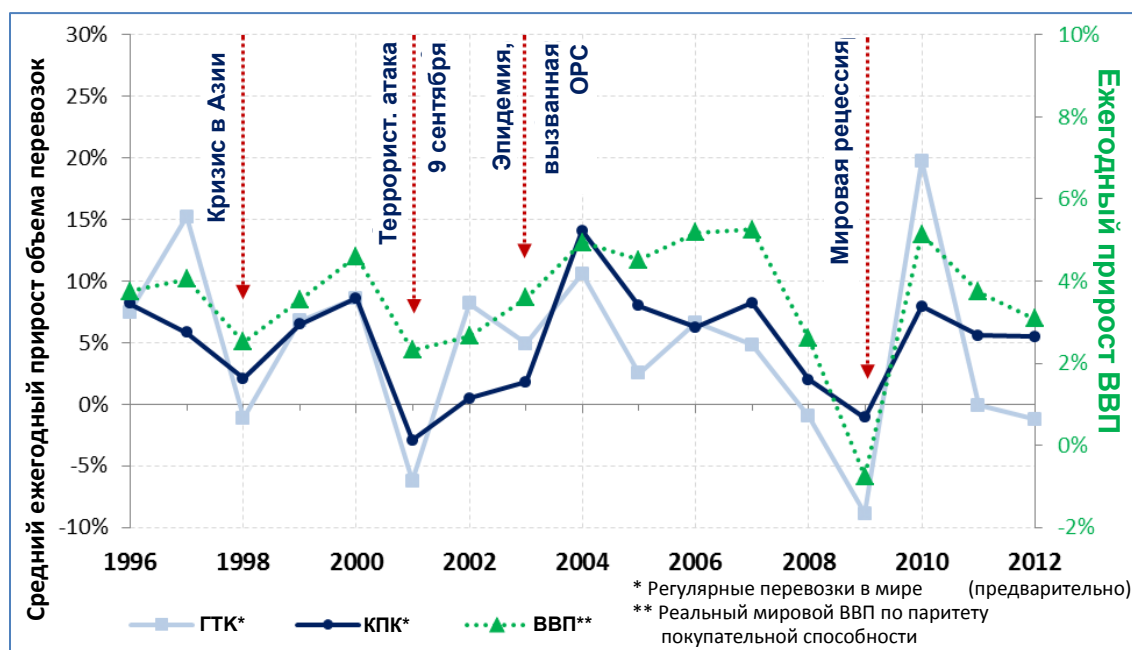
Источник: веб-сайт Управления по энергетической информации США.



2.1.2 *Другие препятствия циклического характера.* Особенно в последние 15 лет на развитие гражданской авиации существенно повлиял ряд кризисов, непосредственно или косвенно связанных с авиацией (диаграмма С ниже). На общей рентабельности системы воздушного транспорта отрицательно сказались экономический кризис в Азии в 1997 году, события 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах, вспышка заболевания, связанного с острым респираторным синдромом (ОРС), в 2003 году и мировой финансовый кризис 2008–2009 годов.

### ДИАГРАММА С

*Мировые воздушные перевозки в сопоставлении с экономическим ростом*



Источник: ИКАО и IHS/Global Insight

## 2.2 Структурные препятствия

2.2.1 *Ограничения на доступ на рынки и на владение и контроль применительно к авиоперевозчикам.* Эти два ограничения представляют собой жесткие барьеры как для расширения рынков, так и для расширения доступа на рынки капитала. Они очевидно сдерживают рост эффективности авиационной отрасли и разнообразия услуг на рынке, что, в свою очередь, может отразиться на потребительской выгоде.

2.2.2 *Фрагментарность регулирования.* В двух сферах – политике в области конкуренции и защите потребителей – ощущается недостаточное сближение норм регулирования. Что касается второй сферы, то правила распространяются обычно на такие вопросы, как прозрачность цен, помощь пассажирам в случае задержки или отмены рейса и/или отказе в посадке на рейс, а также помощь пассажирам с ограниченными возможностями. Один из вопросов в данной области связан с фрагментарностью этих правил, которые могут обеспечивать разные и перекрывающиеся механизмы защиты и, в конце концов, создавать эксплуатационную и юридическую неопределенность для пользователей и эксплуатантов. В этом контексте Шестая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/6) отметила важность ратификации Конвенции для

унификации некоторых правил международных воздушных перевозок, принятой в Монреале 28 мая 1999 года (МС99). Предложение о том, чтобы рекомендовать государствам, которые этого еще не сделали, присоединиться к МС99, а ИКАО – предоставлять помощь в ратификации МС99, встретило широкую поддержку.

2.2.3 *Инфраструктурные ограничения.* Экономическое развитие воздушного транспорта сдерживается проблемой инфраструктуры. Критическим компонентом системы гражданской авиации для удовлетворения возрастающего спроса на воздушное движение является достаточная пропускная способность, обеспечиваемая аэропортами и аэронавигационным обслуживанием.

## 2.3 Другие препятствия

2.3.1 Одним из основных препятствий на пути устойчивого развития воздушного транспорта является произошедшее недавно резкое увеличение числа различных сборов и налогов. Например, в некоторых европейских государствах введены в действие налоги, взимаемые с авиапассажиров, но не с пользователей других видов международного транспорта, такие как "налог с авиапассажира", "налог на воздушный транспорт", "налог на авиаперевозку". Уровень налога колеблется от 4 до 260 долл. США в зависимости от пункта назначения и класса перевозки. Примерно в 12 государствах введены также другие не связанные с авиацией налоги, такие как налоги "солидарности" для борьбы с различными видами заболеваний. В последнее десятилетие в некоторых регионах, в частности в Латинской Америке, Карибском регионе и, в меньшей степени, в Африке, наблюдается введение налогов на туризм, диапазон которых колеблется от 1,5 до 55 долл. США. Во многих случаях доходы, полученные в виде налогов на туризм, таких как "сбор на развитие туризма" и "сборы за туристические перевозки", не реинвестируются в развитие туризма. Другие государства вводят налог на добавленную стоимость (НДС) и различные налоги на продажи: а) на продажу топлива и других товаров, приобретенных на территории этих государств, но используемых для выполнения международных воздушных перевозок; б) аэронавигационные сборы и сборы за пролет, пассажирские сборы с пользователей и/или сборы за услуги; в) на закупки капитального оборудования, такие как импорт воздушных судов; и д) на операции, связанные с оплатой груза или сверхнормативного багажа при международных авиаперевозках.