



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.8 повестки дня. Внедрение политики и инструктивного материала ИКАО

**НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ: ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ
УСОВЕРШЕНСТВОВАННЫХ РАМОК РЕГУЛИРОВАНИЯ**

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе предлагается план действий для использования ИКАО и ее государствами-членами с целью обеспечения более согласованных и эффективных рамок регулирования международного воздушного транспорта в условиях мировой экономики.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и анализ, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, приведенные в п. 5;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 6.

*Справочный
материал*

Справочный материал Конференции ATConf/6 представлен на сайте www.icao.int/meetings/atconf6

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Принимая во внимание постоянно меняющийся характер международной гражданской авиации, Совет ИКАО утвердил 27 июня 2012 года предлагаемое концептуальное видение и программное заявление, а также стратегические цели на трехлетний период 2014–2015–2016 гг. Концептуальное видение Организации заключается в том, чтобы *"добиться устойчивого роста глобальной системы воздушного транспорта"*, и были определены пять стратегических целей, реализация которых обеспечит выполнение программных задач.

1.2 На основе этой концепции была определена необходимость разработать конкретную стратегическую цель по *экономическому развитию воздушного транспорта*, посвященную обеспечению развития устойчивой и экономически жизнеспособной системы воздушного транспорта. В этой стратегической цели признается необходимость ведущей роли ИКАО в обеспечении гармонизации рамок регулирования деятельности международного воздушного транспорта с надлежащим акцентом на экономическую политику и вспомогательные виды деятельности.

2. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

2.1 В 1944 году, когда в Чикаго была подписана Конвенция о международной гражданской авиации ("Конвенция"), Стороны признали огромную важность обеспечения устойчивого развития авиатранспортных перевозок. В преамбуле Конвенции говорится: "Нижеподписавшиеся правительства, (...) и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично".

2.2 В соответствии со статьей 44 Конвенции, целями и задачами ИКАО являются "разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта, с тем чтобы:

- a) обеспечивать безопасное, упорядоченное, эффективное и экономичное развитие воздушного транспорта;
- b) предотвращать экономические потери, вызванные неразумной конкуренцией;
- c) обеспечивать полное уважение прав Договаривающихся государств и справедливые для каждого Договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении".

2.3 Однако, как отмечалось на Симпозиуме ИКАО по воздушному транспорту (IATS, 18–20 апреля 2012 года), нынешние условия в области воздушного транспорта находятся под воздействием как географической, так и экономической раздробленности.

2.4 Несмотря на цель, заключающуюся в достижении глобального подхода, права на перевозки регулируются сложной системой, состоящей из нескольких тысяч двусторонних соглашений о воздушных сообщениях, которые создают географическую раздробленность на рынках авиаперевозок в такой степени, которая не встречается в других экономических секторах. Критерий национальной принадлежности авиакомпаний является ключевым для этой системы: она вносит раздробленность, мешает достижению масштабной экономии и все в большей степени рассматривается как принципиально несовместимая с мировой экономикой. В результате этих национальных различий авиаперевозчики сталкиваются с препятствиями при получении доступа к финансовым ресурсам и достижению транснационального охвата, который может обеспечить устойчивое развитие и долговременный успех на конкурентном рынке.

2.5 Некоторая раздробленность носит экономический характер. В авиационной цепочке создания стоимости прибыль распределяется неодинаково. Отдача на вложенный капитал на воздушном транспорте колеблется от чистых убытков до небольшой прибыли в размере 2 %, а в случае некоторых заинтересованных партнеров достигает высокого уровня в 20 %. Это вызывает вопрос о том, будет ли такая раздробленность в прибыльности видов обслуживания, составляющих часть единой авиатранспортной системы, носить устойчивый характер в долгосрочном плане. Независимо от того, носит ли эта раздробленность географический или экономический характер, или является их сочетанием, препятствия, создаваемые на пути создания экономически устойчивой транспортной системы, связаны с существующими рамками регулирования. Эти препятствия мешают достижению эффективности, порождают трения и препятствуют росту.

2.6 В завершение последней сессии IATS (*Последнее слово: стратегии и средства достижения устойчивости*), ведущий Симпозиума выразил коллективное мнение тематической группы следующим образом: "ИКАО должна реально разработать хорошо продуманные, эффективные, действенные и согласованные глобальные рамки и дополненные позитивными компонентами исходные правила для обеспечения того, чтобы все заинтересованные партнеры, участвующие в деятельности воздушного транспорта, извлекали оптимальные преимущества. Достижение эффективности потребует от ИКАО и Шестой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО (ATConf/6) проводить работу в направлении разработки Приложения к Чикагской конвенции по устойчивому развитию воздушного транспорта".

2.7 Возможность разработки Приложения к Чикагской конвенции не является новой идеей. В 1998 году, при подготовке повестки дня Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS), Авиатранспортный комитет рассмотрел возможность включения в одно из Приложений политики и принципов взимания сборов, изложенных в *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082). Однако, поскольку ни в одном из замечаний, полученных от государств при подготовке к CEANS, данный вопрос не рассматривался, этот подход больше не изучался. Четыре ключевых принципа (а именно: недискриминация, увязка с расходами, транспарентность и консультации с пользователями) уже включены в национальные законодательства или правила ряда государств (например, директивы Европейского союза по аэропортовым сборам) и во многие соглашения о воздушном сообщении (например, между Соединенными Штатами Америки и Европейским союзом).¹

2.8 При обсуждении вопроса о внедрении политики и инструктивного материала ИКАО в области воздушного транспорта Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP/11) рекомендовала ИКАО провести обследование, адресованное государствам и заинтересованным организациям, относительно актуальности и использования действующей политики и инструктивного материала ИКАО, а также рекомендовала ИКАО предоставить государствам дополнительную информацию о предлагаемом охвате и содержании возможного нового Приложения к Чикагской конвенции, с тем чтобы дать государствам возможность тщательно изучить это предложение.

3. ОБСУЖДЕНИЕ

3.1 При подготовке к Конференции ATConf/6 и в соответствии с рекомендацией ATRP/11 для представления на Конференции были подготовлены предложения по модернизации глобальной системы регулирования. В этой связи ИКАО разместила онлайн-вопросник, и в письме государствам SC 6/1-12/57 от 4 октября 2012 года государствам было рекомендовано заполнить его. По состоянию на 11 марта 2013 года ответы прислали 70 государств-членов.

3.2 Как указано в добавлении А, в вопросе 7 вопросника государствам предлагалось оценить целесообразность разработки предлагаемого Приложения; 80 % ответивших поддержали это предложение. Кроме того, в добавлении А содержится предложение государств в отношении аспектов, которые должны охватываться Приложением.

¹ Доклад Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационному обслуживанию (Doc 9908 – CEANS 2008), рекомендация 15 d) и 15 e), в котором Конференция рекомендует ИКАО настоятельно поощрять государства к включению указанных четырех ключевых принципов взимания сборов в национальные законодательства, правила или политику и в соглашение о воздушном сообщении с целью обеспечения их соблюдения аэропортами и ПАНО.

3.3 Несмотря на широкую поддержку ответившими государствами идеи разработки Приложения, включая охват ряда вопросов, касающихся регулирования, остается неясным, достигли ли государства консенсуса относительно содержания такого Приложения, которое, как ожидается, должно обеспечить максимально достижимый уровень гармонизации правил, стандартов, процедур и организации (см. статью 37 Чикагской конвенции) и помочь повысить уровень осведомленности и внедрения существующей политики и инструктивного материала по вопросам воздушного транспорта. Для продолжения дальнейшей разработки концепции Приложения необходимо будет прежде всего определить, возможно ли сформировать консенсус относительно характера и содержания Стандартов и Рекомендуемой практики, регламентирующих аспекты рамок экономического регулирования международного воздушного транспорта.

3.4 Ответы на вопросник позволяют глубже понять характер нормативных рамок, которые, согласно ожиданиям государств, разработает ИКАО в областях доступа к рынку, владения авиатранспортом и контроля за его деятельностью и в более общем плане, оценить актуальность и использование действующей политики и инструктивного материала ИКАО. Результаты опроса свидетельствуют о значительной поддержке в пользу разработки ИКАО международного соглашения об обмене коммерческими правами (ATConf/6-WP/13) и многостороннего соглашения по смягчению требований в отношении владения и контроля при назначении авиакомпании и облегчения доступа авиакомпаниям к международному капиталу (ATConf/6-WP/12).

3.5 Наконец, в том что касается актуальности политики и инструктивного материала ИКАО по экономическому регулированию воздушного транспорта, опрос показывает, что основная проблема заключается не в недостаточной осведомленности о политике и инструктивном материале ИКАО, а скорее в их недостаточном внедрении, которое не носит обязательный характер. Соблюдение политики ИКАО отвечает наилучшим интересам государств, поскольку она способствует эффективному и упорядоченному развитию международного воздушного транспорта и может внести вклад в развитие торговли и экономики. Недостаточное внедрение вызывает вопрос о необходимости придания большего веса политике ИКАО и наращиванию усилий по поощрению государств к ее применению.

4. НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ

4.1 Учитывая сложность и деликатность рассматриваемого вопроса для государств, отрасли и заинтересованных партнеров, устранение препятствий на пути устойчивого развития воздушного транспорта может осуществляться только постепенно. Опрос показывает, что некоторые аспекты могут быть с большей вероятностью, по сравнению с другими, включены во всеобъемлющий документ, содержащий основные руководящие указания, такой как Приложение к Чикагской конвенции или сборник основных принципов. Они охватывают экономику аэропортов и аэронавигационного обслуживания (т. е. четыре вышеупомянутых принципа взимания сборов, защиту прав потребителя, ценовую прозрачность, доступ к рынку, владение авиатранспортом и контроль за их деятельностью, а также налогообложение международного воздушного транспорта).

4.2 Хотя эти аспекты, которые могут быть охвачены, связаны с регулированием и экономикой воздушного транспорта, по содержанию они существенно различаются. Один возможный подход заключается в том, чтобы в предполагаемом Приложении рассматривать каждый принцип как модуль глобальных рамок. Эти концептуальные рамки позволят постепенно со временем разработать индивидуальные независимые модули. Такое начинание может выразиться в форме разработки основных принципов в различных областях, которые пригодны

для такого формата, таких как ключевые принципы взимания сборов за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание, защита прав потребителя и ценовая прозрачность.

4.3 В свое время эти различные модули могут быть рассмотрены с целью их включения в единый документ, а именно в Приложение. С другой стороны, при отсутствии консенсуса в отношении установления стандартов и рекомендуемой практики, изучение модулей может позволить повысить уровень нормативной согласованности и принятия политики и инструктивного материала ИКАО.

4.4 Должны быть приняты во внимание особые условия государств и отраслевых организаций, а также законная обеспокоенность государств в отношении условий конкретных отраслевых авиатранспортных организаций. Различные принципы политики, содержащиеся в существующих или будущих модулях, могут быть приняты в качестве рекомендуемой практики или стандартов в зависимости от условий применения. В любом случае разработка нового Приложения к Чикагской конвенции явится ответом на ожидания широкого круга государств и заинтересованных партнеров в отношении достижения большей согласованности или гармонизации в области экономического регулирования. Это, по всей вероятности, приведет к значительному улучшению положения дел с внедрением политики ИКАО. Такие усилия потребуют значительной работы, связанной с проведением консультаций, подготовкой и внедрением. Предварительная оценка ресурсов ИКАО, которые потребуются для выполнения этой задачи в течение нескольких трехлетий, приводится в добавлении В.

5. ВЫВОДЫ

5.1 В свете вышеизложенного обсуждения вопроса можно сделать следующие выводы:

- a) существующая раздробленность воздушного транспорта наносит ущерб созданию глобально устойчивой и экономически жизнеспособной авиатранспортной системы;
- b) отмечается поддержка государствами идей разработки нового Приложения по устойчивому экономическому развитию воздушного транспорта, которое будет включать вопросы, касающиеся защиты прав потребителя, доступа к рынку, экономики аэропортов и ПАНО, налогообложения, владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью;
- c) Секретариату необходимо подготовить дополнительную информацию по содержанию и охвату возможного Приложения к Чикагской конвенции в консультации с соответствующими группами по вопросам регулирования, такими как Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта и Группа экспертов по экономике аэропортов (АЕР)/Группа экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (ANSEP).

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- a) ИКАО следует рассмотреть вопрос об определении стратегии разработки модулей для поощрения гармонизации и модернизации глобальных рамок регулирования воздушного транспорта;

- b) ИКАО следует выполнить с целью рассмотрения его государствами анализ затрат/преимуществ, касающийся практической пользы разработки Приложения для достижения этой цели;
- c) ИКАО следует предоставить государствам дополнительную информацию относительно содержания и охвата возможного Приложения в целях более широкого внедрения политики ИКАО.

ДОБАВЛЕНИЕ А

**КОЛИЧЕСТВО ПОЛОЖИТЕЛЬНЫХ ОТВЕТОВ В ОТНОШЕНИИ ВКЛЮЧЕНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ В ПРИЛОЖЕНИЕ
(на основе ответов, представленных 70 государствами)**

Вопрос 7 вопросника. Высказывалось мнение, что в целях расширения масштаба применения ее политики и инструктивного материала и обеспечения согласованных рамок регулирования, ИКАО следует разработать новое Приложение к Конвенции о международной гражданской авиации, в котором будут рассматриваться вопросы экономического развития воздушного транспорта. Поддерживаете ли вы мнение о том, что ИКАО следует разработать Приложение к Конвенции?

Область	Доля позитивных ответов
Структура экономики аэропортов и аэронавигационного обслуживания и соглашения о воздушном сообщении	95 %
Защита прав потребителя и ценовая прозрачность	91 %
Доступ к рынку	93 %
Транспарентность и консультации с пользователями	91 %
Владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью	84 %
Налогообложение международного воздушного транспорта	82 %
Экономические рыночные меры, нацеленные на уменьшение или снижение экологического воздействия эмиссии авиационных двигателей	82 %

ДОБАВЛЕНИЕ В

**МОДУЛИ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

Модули	ПРЕДЛАГАЕМАЯ РАЗРАБОТКА В ТЕЧЕНИЕ НЕСКОЛЬКИХ ТРЕХЛЕТИЙ						
						МОДУЛЬ "НАЛОГО- ОБЛОЖЕ- НИЕ"	
				МОДУЛЬ "ДОБРО- СОВЕСТНАЯ КОНКУ- РЕНЦИЯ"		МОДУЛЬ "Владение авиапере- возчиками и контроль за их деятель- ностью"	
		МОДУЛЬ "ЭКОНОМИКА АЭРОПОРТОВ/ ПАНО"		МОДУЛЬ "ДОСТУП К РЫНКУ"			
		МОДУЛЬ "ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИ- ТЕЛЯ"					
	Влияние на ресурсы ИКАО	нейтральное	нейтральное	нейтральное	нейтральное	нейтральное	нейтральное