



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 39 повестки дня. Экономическое регулирование международного воздушного транспорта. Политика

РАЦИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ. ГАРАНТИЯ ТОГО, ЧТО НИ ОДНА СТРАНА НЕ ОСТАЕТСЯ БЕЗ ВНИМАНИЯ

(Представлено ИАТА)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Признавая значимость авиации для экономики и общества в широком смысле слова, стратегические цели ИКАО включают экономическое развитие воздушного транспорта. Организация также вступила в программу "Ни одна страна не остается без внимания" (NCLB), цель которой обеспечить всем странам доступ к существенным социально-экономическим выгодам, полученным от авиации посредством принятия норм регулирования, согласующихся с политикой ИКАО. Нормы, противоречащие такой политике, становятся помехой способности авиации быть катализатором экономического и социального развития и вносить решающий вклад в достижение целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР). Многие правительства также поддержали инициативы рационального регулирования, которые направлены на разработку соразмерных, четких и ясных правил. ИАТА обращается к Ассамблее с просьбой рассмотреть включение таких инициатив в работу ИКАО над NCLB и просит правительства рассмотреть применение принципов рационального регулирования работы воздушного транспорта, чтобы устранить барьеры для устойчивого роста.

Действия: Ассамблее предлагается:

- a) признать значение, которое авиация может иметь для широкого круга заинтересованных сторон, тот вклад, который авиация вносит для достижения целей в области устойчивого развития (ЦУР);
- b) обратиться к ИКАО с просьбой расширить ее инициативу "Ни одна страна не остается без внимания" за счет включения рабочей программы рационального регулирования, включающей:
 - 1) руководство по внедрению соответствующих основных руководящих указаний ИКАО, SARPs и конвенций для государств – членов ИКАО, включая примеры внедрения норм государствами;
 - 2) направленные на укрепление потенциала сессии, посвященные разработке подходов рационального регулирования, проводимые по запросу государств – членов ИКАО;
 - 3) все остальные имеющие отношение к делу меры, направленные на распространение всеобщего знания и повышение осведомленности о политике ИКАО, а также на использование инструктивного материала, посвященного экономическому урегулированию;
- c) настоятельно призвать государства – члены ИКАО учитывать в их распорядительных функциях политику и инструктивные материалы, разработанные ИКАО по экономическому регулированию международного воздушного транспорта, такие как Doc 9587 "Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта";
- d) предложить государствам – членам ИКАО учитывать включение принципов рационального регулирования в процессе подготовки и внедрения норм регулирования для воздушного транспорта.

¹ Тексты на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках представлены ИАТА.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью D: "Экономическое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Деятельность, описанная в данном документе, будет осуществляться с использованием ресурсов, доступных в рамках бюджета Регулярной программы на 2017–2019 гг., и/или за счет внебюджетных средств. ИАТА изъявляет желание продолжить эту работу
<i>Справочный материал</i>	A39-WP/8 "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта" A39-WP/66 "Отчет о внедрении рекомендаций АТConf/6" и решения А38

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Авиация является жизненно важным двигателем мировой экономики. Воздушным транспортом перевозится треть всего объема мировой торговли. Отрасль перевозит половину международных туристов. Авиация соединяет народы, семьи и деловых партнеров. Она напрямую связывает бурно развивающиеся экономики Азии, Африки и Латинской Америки с более развитыми европейским и североамериканским рынками.

1.2 На сегодняшний день авиационная отрасль создает почти 63 млн рабочих мест и 2,7 трлн. долл. США в мировом ВВП. Ожидается, что в течение следующих двадцати лет эти цифры существенно вырастут и достигнут 99,1 млн рабочих мест и 5,9 трлн долл. США в мировом ВВП².

1.3 Величайшая возможность для авиации реализовать свой потенциал в качестве катализатора экономического и социального развития связана со странами с развивающейся экономикой. Сегодня авиация в развивающихся странах создает 38 млн рабочих мест и 61 млрд долл. США в мировом ВВП. Ожидается, что рост пассажирооборота в странах с развивающейся экономикой составит 5 % ежегодно в течение более, чем 20 ближайших лет, превышая всемирный рост в размере 4,3 % и рост в размере 3,5 %, ожидаемый в странах ОЭСР. Авиация, таким образом, имеет возможность оказать решающий вклад в достижение целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР). В этом контексте авиация является ключевой движущей силой для "продолжительного, всеохватывающего и устойчивого экономического роста", а также "полного и качественного трудоустройства". Она также обеспечивает более высокий уровень здравоохранения и благосостояния, а также создает возможности для обучения вне зависимости от возраста.

1.4 Однако, риск потерь также существует. Распространение норм и политики, не согласованных с SARPS и основными руководящими указаниями ИКАО или просто препятствующих росту и устойчивости авиационной отрасли, создает дополнительные сложности для авиации выполнять обещанное. Действительно, если рост авиационной отрасли в развивающихся странах снизится хотя бы на 1 %, количество созданных рабочих мест может упасть на 8 %, а соответствующая экономическая деятельность – на 17 %³.

² Aviation: Benefits Beyond Borders, Группа действий по вопросам воздушного транспорта, июль 2016 г.

³ Анализ проведен консалтинговой компанией Oxford Economics от лица Группы действий по вопросам воздушного транспорта.

Таблица 1. Общее количество рабочих мест, созданных воздушным транспортом, и его вклад в ВВП в развивающихся странах.

	Количество рабочих мест	Вклад в ВВП
2014	38 млн	561 млрд долл. США
2034	61 млн	1,56 трлн долл. США
2034 – с учетом снижения роста на 1 % ежегодно	56 млн	1,29 трлн долл. США

1.5 Один из способов помочь авиации реализовать свой потенциал заключается в применении рационального регулирования отрасли. Структура национальной или региональной политики, согласующейся с SARPS и основными руководящими указаниями ИКАО, а также со всемирно признанными принципами рационального регулирования, могут в полной мере раскрыть значение авиации.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Определенное количество правительств и международных организаций по всему миру приняли инициативы по "рациональному" или "лучшему" регулированию, чтобы усовершенствовать практику регулирования и поддержать экономический рост. Среди примеров:

- a) Лучшая практика регулирования Совета австралийских правительств. Руководство, принято в 2007 году.
- b) Рекомендации ОЭСР в сфере регуляторной политики и управления, приняты в 2012 году.
- c) Канадская инициатива по сокращению бюрократии, реализация которой началась в 2012 году.
- d) Лучшая практика регулирования Малайзии. Руководство, принято в 2013 году.
- e) Инициатива Европейской комиссии по улучшению регулирования, объявленная в 2015 году.

2.2 Следуя в этой сфере за правительствами, в 2014 году ИАТА приняла собственную методологию рационального регулирования. Набор принципов старается вобрать в себя общие темы среди программ, разработанных правительствами или международными организациями по всему миру. Методология включает разработку политики и принципы развития и описана в Приложении 1. Ключевыми примерами могут служить:

- a) согласованность и целостность – нормы регулирования должны быть согласующимися с существующими (или запланированными) правилами и практиками, чтобы не было накладок и противоречий (на национальном и международном уровне);
- b) при необходимости, проведение оценки эффективности норм регулирования;

- c) разработка норм регулирования должна проходить при участии тех, кого эти нормы потенциально касаются;
- d) процесс принятия решения должен быть прозрачным и объективным.

2.3 ИАТА стремится к сотрудничеству с ИКАО и государствами – членами ИКАО с целью применения принципов рационального регулирования в сфере воздушного транспорта, таким образом способствуя расширению связей и повышая роль авиации в качестве средства реализации экономического и социального роста. Одной из возможностей было бы содействие во внедрении политики, которая соответствует Стандартам ИКАО, Рекомендуемой практике и основным руководящим указаниям. Такое регулирование обеспечит целостный, пропорциональный подход. Примеры процессов, где можно добиться прогресса:

- a) дальнейшая ратификация Монреальской конвенции для унификации некоторых правил международных воздушных перевозок – Монреаль, 28 мая 1999 года, создающей всеобщий правовой режим в соответствии с резолюцией А38-20 ИКАО;
- b) внедрение законодательства в сфере налогообложения, согласующегося с Политикой ИКАО по вопросу налогообложения (Doc 8632), обеспечивающее экономическую устойчивость воздушного сообщения;
- c) внедрение требований в отношении API/PNR, согласующихся со стандартами ИКАО, позволяющих вести целесообразное, эффективное использование данных;
- d) принятие во внимание основных принципов ИКАО по защите потребителей при разработке режимов защиты потребителей, обеспечивающих баланс между защитой прав пассажиров и поддержанием конкурентоспособности в отрасли.

2.4 Другой пример применения рационального регулирования – это предоставление авторам политики возможности наращивания потенциала, необходимого для разработки ими норм регулирования (например, данных о передовом опыте проведения оценки эффективности и консультаций), благодаря чему государства – члены ИКАО получают инструменты, необходимые для введения в действие политических основ, ведущих к устойчивому росту авиации. ИАТА готова оказать необходимую помощь в реализации этих усилий.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 Ассамблее предлагается:

- a) Признать значение, которое авиация может иметь для широкого круга заинтересованных сторон, тот вклад, который авиация вносит для достижения целей в области устойчивого развития (SDG).
- b) Обратиться к ИКАО с просьбой расширить ее инициативу "Ни одна страна не остается без внимания" за счет включения рабочей программы рационального регулирования, включающей:

- 1) Руководство по внедрению соответствующих основных руководящих указаний ИКАО, SARPS и конвенций для государств – членов ИКАО, включая примеры внедрения норм государствами;
 - 2) Направленные на укрепление потенциала сессии, посвященные разработке подходов рационального регулирования, проводимые по запросу государств – членов ИКАО, и
 - 3) Все остальные имеющие отношение к делу меры, направленные на распространение всеобщего знания и повышение осведомленности о политике ИКАО, а также на использование инструктивного материала, посвященного экономическому урегулированию.
- с) Настоятельно призвать государства – члены ИКАО учитывать в их распорядительных функциях политику и инструктивные материалы, разработанные ИКАО по экономическому регулированию международного воздушного транспорта, такие как Дос 9587 "Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"; и
- d) Предложить государствам – членам ИКАО учитывать включение принципов рационального регулирования в процессе подготовки и внедрения норм регулирования для воздушного транспорта.

ПРИЛОЖЕНИЕ

МЕТОДОЛОГИЯ РАЦИОНАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, РАЗРАБОТАННАЯ ИАТА

Определение

Рациональное регулирование направлено на достижение четко определенных, измеримых политических целей наименее обременительным путем. Это достигается за счет прозрачного, объективного и консультативного процесса.

Принципы разработки политики

- **Согласованность и целостность** – нормы регулирования должны быть согласующимися с существующими (или запланированными) правилами и практиками, применяемыми в отношении регулируемой деятельности, чтобы не было накладок и противоречий (на национальном и международном уровне). Также они должны быть предсказуемыми и применяться под четким контролем и без дискриминации тех, в отношении кого осуществляется регулирование.
- **Соразмерность** – нормы регулирования должны использоваться только тогда, когда видна потребность в них и должны быть соизмеримыми с выявленными проблемами так, чтобы затраты, связанные с соблюдением норм, были минимизированы за счет поиска наиболее экономичного решения.
- **Нацеленность на предотвращение рисков** – нормы регулирования должны иметь конкретные и четко определенные цели, которые напрямую соответствуют выявленным проблемам. По возможности, для тех, в отношении кого осуществляется регулирование, должна существовать гибкость в достижении установленных целей.
- **Справедливость и исключение возможности искажения** – нормы регулирования должны применяться справедливо и не создавать дискриминационное обременение для какой-либо группы/групп.
- **Ясность и достоверность** – лица, которые должны соблюдать нормы регулирования, должны ясно представлять суть норм регулирования, которые будут применяться, понимать, что от них требуется, и иметь достаточно времени, чтобы обеспечить соответствие новым требованиям.

Принципы процесса

- Цель регулирования должна быть определена на основе убедительных доказательств, также следует рассматривать доступные альтернативы, чтобы выбрать наиболее подходящее решение.
- Необходимо проводить оценку эффективности и последствия введения норм регулирования.
- Разработка норм регулирования должна проходить при участии тех, кого эти нормы потенциально касаются; процесс принятия решения должен быть прозрачным и объективным.
- Процесс разработки норм регулирования должен быть направлен на облегчение бремени по их соблюдению и должен предусматривать их регулярный и систематический пересмотр (а также последующее внесение изменений, если требуется), чтобы обеспечить постоянное соответствие норм регулирования.
- Должны существовать четкие процедуры реагирования на судебные решения и апелляции, а также пересмотра норм регулирования, когда это необходимо.