



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 42-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 26 повестки дня. Экономическое развитие воздушного транспорта

СОХРАНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ИКАО В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПОЯВЛЕНИЮ НОВЫХ НАЛОГОВ НА ВОЗДУШНЫЙ ТРАНСПОРТ

(Представлено Соединенными Штатами)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Международная организация гражданской авиации (ИКАО) давно признала, что сектор воздушного транспорта играет важнейшую роль в глобальном экономическом развитии, обеспечивая международную торговлю, туризм и связность. На авиацию приходится 86,5 миллионов рабочих мест, 58 % международных туристических поездок и треть мировой торговли в стоимостном выражении. Учитывая ключевую роль международного авиационного сектора в обеспечении глобальной связности и экономического развития, крайне важно обеспечивать его эффективность, экономическую доступность и устойчивость.

В 2023 году была создана Целевая группа по глобальным налогам солидарности (GSLTF), возглавляемая Францией, Кенией и Барбадосом, для изучения механизмов налогообложения, связанных с климатом. В 2025 году GSLTF создала новую коалицию, предложив облагать налогами международные авиаперевозки, в частности, использование керосина, поездки в "премиум-классе", частные самолеты и часто летающих пассажиров, чтобы финансировать инициативы, связанные с климатом и развитием. Несмотря на благие намерения, стоящие за этими целями, подобные меры подрывают целостность и эффективность глобальной системы воздушного транспорта. Они также препятствуют конкуренции в мировом секторе авиаперевозок и наносят несоразмерно большой ущерб развивающимся странам и экономикам, зависящим от туризма. Эти меры противоречат исторически устоявшимся принципам ИКАО и недавним резолюциям Ассамблеи, в том числе резолюции A41-21, содержащей настоятельный призыв к государствам-членам не допускать несоразмерного использования международной авиации для финансирования борьбы с изменением климата.

Действия: Ассамблее предлагается:

- признать негативные последствия налогообложения воздушного транспорта для связности, развития и экономического роста;
- вновь подтвердить исторически устоявшиеся принципы ИКАО, препятствующие налогообложению международной авиации для государственных нужд, как указано в документе Дос 8632;
- поручить Совету взаимодействовать с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций (ООН) и другими международными партнерами, чтобы противодействовать распространению таких налогов и укреплять роль ИКАО в определении экономической политики для глобальной авиации.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает достижение экономического процветания и общественного благополучия для всех"
<i>Финансовые последствия</i>	
<i>Справочный материал</i>	Дос 8632, Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта Дос 9082, Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание Дос 10184, Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 7 октября 2022 г.) Резолюция A41-21 Ассамблеи ИКАО

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Воздушный транспорт имеет важное значение для глобальной связности, являясь жизненно важной отраслью для торговли, туризма и личной мобильности. На него приходится 86,5 миллиона рабочих мест, 58 % всех международных туристских прибытий и треть мировой торговли в стоимостном выражении.¹

1.2 Коммерческая авиация уже облагается широким спектром налогов и сборов, включая корпоративные налоги, налоги на билеты, грузовые сборы и аэронавигационные сборы, которые часто составляют до 40 % от общей стоимости авиабилета.² К этим издержкам добавляются инфраструктурные сборы, например, сборы с пользователей и другие платежи.

1.3 На 28-м совещании Конференции сторон климатической конференции Организации Объединенных Наций (КС-28) была сформирована Целевая группа по глобальным налогам солидарности (GSLTF) под сопредседательством правительств Франции, Кении и Барбадоса для "изучения осуществимых, масштабируемых и разумных вариантов климатических сборов".³ В преддверии 30-го совещания Конференции сторон климатической конференции Организации Объединенных Наций (КС-30) GSLTF приняла решение создать коалицию, ориентированную на введение налогов для воздушного транспорта. Среди предложений были налог на керосин, дифференцированный налог на билеты в зависимости от класса обслуживания, налог на частные самолеты и налог на часто летающих пассажиров.

1.4 В июне 2025 года GSLTF сосредоточила свое внимание на налоге для пассажиров "премиум-класса", оценив потенциальный объем ежегодных налоговых поступлений в 91 миллиард долларов. Восемь стран уже объявили о своем намерении ввести такие налоги, и ожидается, что в преддверии КС-30 к ним присоединятся другие. При этом отсутствуют четкие руководящие принципы, определяющие, как и где эти налоговые поступления будут использоваться, несмотря на то, что GSLTF намекает на "развитие" и "климатические инициативы".

¹ Там же.

² Международная ассоциация воздушного транспорта, *Целевая группа по глобальным налогам солидарности* (неопубликованная белая книга, без даты).

³ Страница "About" на вебсайте Целевой группы по глобальным налогам солидарности <https://solidaritylevies.org/>, по состоянию на 23 июля 2025 г.

2. НЕСООТВЕТСТВИЕ ПРИНЦИПАМ ИКАО

2.1 9 декабря 1996 года Совет ИКАО принял резолюцию, в которой настоятельно призвал государства, которые решили взимать с воздушного транспорта экологические платежи, делать это с помощью сборов, а не налогов. Совет также рекомендовал направлять такие поступления в первую очередь на снижение воздействия эмиссии авиационных двигателей на окружающую среду, например, поддержанием технологических научных исследований и разработок.

2.2 ИКАО проводит четкое различие между сборами и налогами. Как указано в документе Дос 8632 *Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта* и подтверждено в документе Дос 10075 *"Действующие резолюции Ассамблеи" (по состоянию на 6 октября 2016 года)*:

"Сбор – это взимаемый платеж, конкретно предназначенный и используемый для возмещения расходов, связанных с предоставлением средств и служб для гражданской авиации, а налог является взимаемым платежом, предназначенным для увеличения доходов национальных или местных правительств, которые, как правило, не используются для гражданской авиации полностью или на основе конкретных расходов".

2.3 Предлагаемый налог, о котором идет речь, не связан с предоставлением авиационных услуг, а предназначен исключительно для обеспечения поступлений в государственную казну. Таким образом, инициатива GSLTF полностью соответствует определению налога, а не сбора, и, как таковая, противоречит принципу ИКАО, согласно которому к международному воздушному транспорту не должно применяться налогообложение, целью которого является поступление средств на государственные нужды. Кроме того, отсутствует четко установленный бенефициар налоговых поступлений, предлагаемых GSLTF.

2.4 В документе Дос 8632, а также в документе Дос 9082 *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* ИКАО настоятельно призывает государства избегать дискриминации и двойного налогообложения. Выборочное налогообложение международных рейсов, пассажиров "премиум-класса" или определенных видов топлива может нарушить этот принцип. В частности, топливо для международной авиации исторически освобождалось от налогообложения. Предлагаемые меры прямо противоречат этому подходу.

2.5 В документе Дос 10075 непосредственно указаны негативные последствия налогов на международный воздушный транспорт: *"Введение налогов на международный воздушный транспорт... может иметь неблагоприятные экономические и препятствующие конкуренции последствия для международной авиатранспортной деятельности"*. Этим принципом признается уникальный характер воздушного транспорта, который является одновременно глобальным и конкурентным сектором, а также тот факт, что авиакомпании работают в разных юрисдикциях и особенно уязвимы к асимметричному налогообложению. Одностороннее или неравномерное применение налогов может препятствовать конкуренции и ослаблять связность воздушного транспорта, особенно в развивающихся регионах.

2.6 Кроме того, Совет ИКАО неоднократно заявлял о своей обеспокоенности в связи с предложениями о введении сборов и налогов на международную авиацию. Пункт 16 резолюции A41-21 Ассамблеи ИКАО *"настоятельно призывает ИКАО и ее государства-члены выразить, в рамках процесса Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИК ООН) явную обеспокоенность возможным использованием международной авиации в*

качестве одного из потенциальных источников доходов, мобилизуемых для финансирования деятельности других секторов, связанной с климатом, с тем чтобы обеспечить, чтобы к международной авиации как к такому источнику не предъявлялись несоразмерно большие требования".

3. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

3.1 Налогообложение является хорошо задокументированным препятствием для роста воздушного транспорта. Новые налоги увеличат издержки для потребителей, сократят объемы пассажирских перевозок и подорвут экономическую деятельность туризма, торговли и смежных секторов.

3.2 Это бремя будет несоразмерно большим для развивающихся стран и экономик, зависящих от туризма. Согласно анализу Международного валютного фонда (МВФ), связанные с авиацией налоги могут снизить валовой внутренний продукт (ВВП) на 0,5-6 % в малых государствах и государствах, ориентированных на туризм.⁴ В таких регионах воздушный транспорт – не роскошь, а необходимость.

3.3 Поскольку расходы на топливо составляют значительную долю затрат авиакомпаний, налоги, скорее всего, будут переноситься на пассажиров. Исследования МВФ показывают, что почти 100 % таких налогов будут отражены в ценах на билеты.⁵ Больше всего пострадают чувствительные к изменениям цен туристические перевозки, что сократит приток туристов и нанесет ущерб местной экономике.

3.4 Рост затрат воздушного транспорта также будет препятствовать торговле, особенно для географически удаленных или островных экономик, в значительной степени зависящих от авиации. Эти страны уже сталкиваются с повышенными расходами на логистику, поэтому распространение новых налогов лишь увеличит для них разрыв в глобальной конкурентоспособности.

3.5 Если предлагаемый GSLTF налог будет применяться непоследовательно в разных юрисдикциях, перевозчики могут изменить маршруты, направив их через страны, которые его не вводят, подрывая прямое воздушное сообщение из государств-участников. Это нанесет ущерб авиакомпаниям, которые базируются в этих странах-участниках, и нарушит связность в регионах, которые меньше всего могут себе это позволить.

3.6 Несмотря на то, что предлагаемые налоги представляются как климатическая инициатива, они сталкиваются со значительным скептицизмом общественности. Опрос, проведенный Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) в 15 странах в 2024 году, показал, что 74 % респондентов считают такие налоги неэффективным "зеленым камуфляжем", и 75 % заявили, что не верят, что правительства разумно распорядятся налоговыми поступлениями. Между тем, 86 % респондентов отдали предпочтение инвестициям в устойчиво производимое авиационное топливо (SAF) как более надежному пути к декарбонизации.⁶

⁴ Саймон Блэк, Иэн У. Х. Пэрри, Суналика Сингх, Нейт Вернон-Лин. "Точка прибытия: нулевой уровень выбросов. Настоятельная необходимость введения глобального налога на выбросы углерода для авиации и судоходства". *Staff Climate Notes* 2024, 003 (2024). Вебсайт <https://doi.org/10.5089/9798400290244.066> по состоянию на 25 июля 2025 г.

⁵ Там же.

⁶ Международная ассоциация воздушного транспорта "Замечания ИАТА об необоснованном предложении, связанном с налогом солидарности" (пресс-релиз, 4 июля 2025 г.), <https://www.iata.org/en/pressroom/2025-releases/2025-07-04-01/>.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

4.1 На авиацию приходится 4,1 триллиона долларов США мирового ВВП⁷ и она поддерживает жизненно важную связность развивающихся стран. Снижение доступности авиаперевозок чревато экономической изоляцией, особенно в регионах, которые зависят от туризма, грузовых авиаперевозок и трансграничной торговли.

4.2 Предлагаемые налоги рискуют подорвать принципы ИКАО и привести к фрагментации усилий по координации политики. В них также отсутствуют четкие механизмы, обеспечивающие сокращение выбросов, несмотря на заявления GSLTF. Международный авиационный сектор уже располагает надежной базой для применения климатических мер под эгидой ИКАО. Вместо того, чтобы насаждать на сектор новые и потенциально дублирующие или разрушительные налоги, необходимо сосредоточить усилия на поддержании инноваций и сохранении связности, лежащей в основе глобального развития.

— КОНЕЦ —

⁷ Группа действий по вопросам воздушного транспорта, *"Белая книга: углеродное ценообразование в авиации – взгляд авиационного сектора на платежи, взимаемые с авиации"* (Женева. Группа действий по вопросам воздушного транспорта, июнь 2023 г.), https://atag.org/media/re1hcm3q/whitepaper_aviation-levy.pdf.