



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ – 42-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 26 повестки дня. Экономическое развитие воздушного транспорта

БАРЬЕРЫ ДЛЯ СВЯЗАННОСТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА И ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

(Представлено Международным советом аэропортов (МСА) и Эфиопией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Обременительные политические и экономические барьеры препятствуют полной реализации социально-экономических выгод, которые приносят аэропорты, авиакомпании и авиационная система в целом в контексте достижения Целей устойчивого развития (ЦУР). Эти барьеры сохраняются во многих юрисдикциях, что сдерживает мобильность, увеличивает расходы пользователей воздушного транспорта и ограничивает положительный экономический мультипликативный эффект авиации. К таким барьерам, среди прочего, относятся: 1) ограниченная реализация либерализации воздушного транспорта на некоторых рынках; 2) дискриминационные и искажающие налоги на авиацию; 3) высокие концессионные платежи за эксплуатацию аэропортовой инфраструктуры и 4) обременительные визовые и въездные требования.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) признать, что перечисленные в настоящем рабочем документе барьеры по-прежнему препятствуют равноправной связанности воздушного транспорта и полной реализации социально-экономических выгод авиации;

б) призвать государства подтвердить обязательства по либерализации воздушного транспорта, принятые на 41-й Ассамблее ИКАО в рамках резолюций A41-24 "Вклад авиации в реализацию повестки дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 г." и A41-27 "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта";

с) призвать государства внедрить *Политику ИКАО по вопросам налогообложения в области международного воздушного транспорта* (Дос 8632) в рамках своей юрисдикции и рекомендовать всем соответствующим национальным органам учитывать положения документа Дос 8632.

Стратегические цели	Данный рабочий документ связан со стратегической целью "Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и общественное благополучие для всех"
---------------------	---

¹ Версии документа на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках предоставлены МСА.

Финансовые последствия	Отсутствуют
Справочный материал	Аналитическая записка МСА <i>"Налогообложение международного воздушного транспорта и аэропортов. Экономические выгоды и издержки"</i>, 2020 г. МСА: <i>Ключевые показатели эффективности экономики аэропортов мира</i> ИАТА: <i>Статистика мирового воздушного транспорта</i> ИАТА: <i>Почему туристам как никогда необходимы электронные визы</i> (2024 г.) Доклад Группы по действиям в области воздушного транспорта (АТАГ) <i>"Авиация: выгоды вне границ"</i>, издание 2024 г. Дос 8632 <i>"Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта"</i>, 3-е издание, 2000 г. Дос 9082 <i>"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"</i>, 10-е издание, 2024 г. ЮНВТО: <i>Открытость вернулась к допандемийному уровню</i> (2024 г.)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Стратегический план Международной организации гражданской авиации (ИКАО) на 2026–2050 гг. содержит амбициозную цель: "сделать авиацию неотъемлемой частью процветающей, взаимосвязанной, инклюзивной и доступной транспортной системы для людей и товаров, способствующей социально-экономическому развитию и гарантирующей, что ни одна страна не останется без внимания". Согласно докладу Группы по действиям в области воздушного транспорта (АТАГ) "Авиация: выгоды вне границ" от 2024 г., авиация сегодня обеспечивает порядка 86,5 млн рабочих мест по всему миру, вносит 3,9 % в мировой ВВП, перевозит треть мировой торговли по стоимости, обеспечивает 58 % международных туристических прибытий и соединяет людей по всему миру. Авиация также играет ключевую роль в достижении Целей в области устойчивого развития (ЦУР) ООН на период до 2030 г.

1.2 Наряду с ростом доходов населения во всем мире, одним из ключевых факторов роста пассажиропотока стало постоянное снижение стоимости авиаперелетов, связанное с развитием авиационных технологий и повышением эффективности предоставления услуг. Дерегулирование авиационного рынка в 1980-х годах и продолжающаяся либерализация воздушного транспорта способствовали расширению выбора, усилению конкуренции и улучшению связанности, что в конечном итоге привело к снижению общей стоимости авиаперевозок для пассажиров (потребителей).

1.3 Несмотря на вклад авиации в достижение ЦУР, сохраняются политические и финансовые барьеры, которые подрывают связанность воздушного транспорта и создают неоправданные расходы для пользователей. К таким барьерам относятся: 1) ограниченная реализация либерализации воздушного транспорта на некоторых рынках; 2) дискриминационные и искажающие налоги на авиацию; 3) высокие концессионные платежи за эксплуатацию аэропортовой инфраструктуры и 4) обременительные визовые и въездные требования.

2. ЗАТРАТЫ АВИАКОМПАНИЙ И АЭРОПОРТОВ

2.1 Аэропорты представляют собой капиталоемкие, неподвижные объекты и по своей сути рискованные инвестиции, а операторы инфраструктуры сталкиваются со множеством высоких постоянных издержек. В них входят затраты на строительство основных средств и расходы на финансирование инфраструктуры. Аналогично, значительная часть расходов авиакомпаний также

является постоянной или полупостоянной. Примером могут служить затраты на авиационное топливо и масло, цены на которые во многом зависят от мировых рынков. В международных регулярных перевозках топливо и масло может составлять до 30 % операционных расходов. Принимая во внимание эти финансовые ограничения, минимизация внешних затрат и барьеров, налагаемых государством на участников авиационного рынка, в конечном итоге приведет к снижению расходов для пассажиров.

3. ОГРАНИЧЕННАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ, СДЕРЖИВАЮЩАЯ СВЯЗАННОСТЬ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

3.1 Либерализация воздушного транспорта способствует развитию туризма и экономики. Она реализуется через двусторонние соглашения, обеспечивающие доступ на рынок и снятие ограничений на воздушный транспорт между государствами. Отказ от протекционистской политики способствует росту конкуренции между поставщиками авиационных услуг, стимулирует инновации и расширяет выбор для потребителей, что ведет к увеличению пассажиропотока, созданию рабочих мест и росту валового регионального продукта. Отраслевые исследования показали, что после либерализации соглашений о воздушных перевозках средний прирост объемов перевозок составлял от 12 % до 35 %².

3.2 Связанность воздушного транспорта является важным производным результатом либерализации. В контексте аэропортов ее можно определить двумя способами: как прямую связанность, т. е. общее количество регулярных прямых рейсов, выполняемых из аэропорта X в другие аэропорты, либо как косвенную связанность – количество доступных соединений через промежуточные пункты. Сочетание этих двух показателей характеризует общий уровень связанности для конкретного аэропорта.

3.3 Во многих регионах мира отсутствие политической поддержки, протекционистская политика, медленное принятие экономических нормативных актов и институциональные ограничения сдерживают прогресс в области либерализации и доступа на рынок. В этой связи критически важным является ускорение либерализации и реализация региональных соглашений (например, Единый африканский рынок воздушного транспорта (SAATM) и Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)). Государства призываются подтвердить обязательства, принятые на 41-й Ассамблее ИКАО в рамках резолюций A41-24 *"Вклад авиации в реализацию повестки дня Организации Объединенных Наций в области устойчивого развития на период до 2030 г."* и A41-27 *"Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта"*.

4. ВОЗДУШНЫЕ ПЕРЕВОЗКИ И ВЫСОКОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

4.1 Международный воздушный транспорт обременен высокими налогами. Некоторые государства применяют налоги на авиабилеты с целью пополнения бюджета, что по сути эквивалентно введению тарифов на импорт или экспорт. Пассажиры принимают решения о покупке билетов исходя из полной стоимости авиабилета, поэтому чрезмерное и дискриминационное налогообложение увеличивает их расходы и подавляет спрос на воздушные перевозки, тем самым ограничивая вклад авиации в инклюзивный экономический рост.

4.2 Важно четко разграничивать понятия сборов и налогов. Как указано в *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082), *"сбор – это взимаемый платеж, конкретно предназначенный и используемый для возмещения расходов, связанных с предоставлением средств и служб для гражданской авиации, а налог"*

² InterVISTAS-ga2, 2006 г. *Экономические последствия либерализации авиaperевозок.*

является взимаемым платежом, предназначенным для увеличения доходов национальных или местных правительств, которые, как правило, не используются для гражданской авиации в полном объеме или на основе понесенных затрат".

4.3 В соответствии с документом ИКАО *"Политика по вопросам налогообложения в области международного воздушного транспорта"* (Дос 8632) налоги, взимаемые исключительно с воздушного транспорта или дискриминирующие в пользу других видов транспорта, противоречат политике ИКАО. Согласно исследованию Международного совета аэропортов (МСА) *"Аналитическая записка: налогообложение международного воздушного транспорта и аэропортов – экономические выгоды и издержки"*, устранение налогового бремени в размере 90 млрд долл. США привело бы к увеличению числа рабочих мест на 5,2 млн и росту мирового ВВП более чем на 180 млрд долл. США.

5. ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ЗАТРАТЫ И ВЫСОКИЕ КОНЦЕССИОННЫЕ ПЛАТЕЖИ

5.1 Значительные капитальные вложения, а также сложность процессов планирования, получения разрешений и строительства новой аэропортовой инфраструктуры обуславливают наличие определенных рисков, связанных с длительным горизонтом таких инвестиций. Как правило, капитальные затраты осуществляются в краткосрочной перспективе, тогда как поступления денежных средств и ожидаемая окупаемость инвестиций распределяются во времени. Помимо капитальных расходов, в некоторых юрисдикциях, особенно при участии частного сектора, операторы аэропортов часто обязаны выплачивать государству концессионные платежи за право пользования землей и/или осуществление деятельности. Эти платежи становятся фиксированной статьей затрат для операторов аэропортов.

5.2 Арендные или концессионные платежи в пользу государства в среднем составляют до 23 % от общих расходов аэропорта. Для объектов с долей частного участия эта доля может достигать 30 %, тогда как для аэропортов, находящихся в государственной собственности и управлении, она составляет около 15 %. Во многих крупнейших мировых транспортных узлах в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Южной Америке и на Ближнем Востоке концессионные платежи составляют более 50 % от общих операционных расходов.

5.3 Правительства несут финансовую ответственность за получение адекватной отдачи от своих земельных и имущественных активов, поэтому концессионные платежи должны быть справедливыми и соразмерными. Чрезмерные выплаты увеличивают издержки операторов аэропортов и, через механизмы возмещения затрат на основе принципа "пользователь платит", существенно влияют на пользователей инфраструктуры и пассажиров. Важно обеспечить разумный баланс между снижением стоимости путешествий и повышением связанности, с одной стороны, и стремлением правительств к извлечению доходов из своих активов в целях сокращения финансовой нагрузки, с другой стороны.

6. ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫЕ ВИЗОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ

6.1 Международная и межрегиональная мобильность по-прежнему сталкивается с барьерами, связанными с визовыми режимами, которые можно смягчить путем внедрения согласованных цифровых решений и заключения взаимных соглашений между государствами, таких как взаимная отмена виз, региональные платформы электронных виз и ускоренные процедуры въезда для часто путешествующих лиц и бизнес-пассажиров. По данным Всемирной туристской организации ООН (ЮНВТО), 47 % населения мира по-прежнему обязаны оформлять традиционную

визу до выезда³. Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) и Международный совет аэропортов (МСА) выступают за отказ от сложных визовых и разрешительных процедур в пользу интерактивных цифровых решений.

6.2 Хотя обеспечение безопасности границ имеет первостепенное значение, существует значительный потенциал для модернизации процедур получения виз. Несколько государств добились прогресса, внедрив электронные визы, которые стали важным инструментом упрощения процедур поездок. Электронные визы позволяют государствам улучшить контроль на границах и обеспечивают беспрепятственную мобильность как для туристов, так и для бизнес-пассажиров⁴.

6.3 Несмотря на очевидные преимущества внедрения систем электронных виз, возникают опасения относительно коммерциализации процесса их оформления. Сторонние посредники и неофициальные поставщики услуг могут взимать чрезмерные сборы, вводить заявителей в заблуждение или действовать без надлежащей аккредитации. Для обеспечения национальной безопасности и сохранения общественного доверия следует осуществлять строгий контроль за поставщиками услуг электронных виз. Этого можно добиться через создание четких нормативных требований, проведение аккредитации и регулярных проверок.

7. **ВЫВОД**

7.1 Сочетание барьеров и обременительных издержек, накладываемых на воздушный транспорт, сдерживает его развитие и ограничивает получение выгод, которые он приносит местным сообществам и экономике в целом. Несмотря на достигнутый прогресс в либерализации воздушного транспорта на глобальном уровне, сохраняются серьезные недостатки в ее реализации, такие как ограниченный доступ на рынок, недостаточная инфраструктура, высокие эксплуатационные издержки, фрагментарные регуляторные режимы и неравномерное применение региональных инициатив либерализации (режим "открытого неба" или многосторонние соглашения о воздушных перевозках). Все эти факторы продолжают препятствовать справедливой связанности воздушного транспорта и полному раскрытию его социально-экономического потенциала.

— КОНЕЦ —

³ Доклад ЮНВТО "Открытость вернулась к допандемийному уровню" (2024 г.)

⁴ Почему туристам как никогда необходимы электронные визы (ИАТА, 2024 г.)