

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ – 41-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**Пункт 35 повестки дня. Экономическое регулирование международного воздушного транспорта. Политика**

**Пункт 36 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания. Политика**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ МЕРЫ И ОПЫТ ГОСУДАРСТВ  
В ПРЕОДОЛЕНИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ COVID-19**

(Представлено Советом ИКАО)

**КРАТКАЯ СПРАВКА**

В настоящем документе представлены экономические и финансовые меры по преодолению последствий пандемии COVID-19, основанные на инструктивном материале ИКАО и рекомендациях Целевой группы Совета по восстановлению авиации (ЦГВА) и Конференции высокого уровня по COVID-19 (HLCC 2021). В нем кратко излагается ряд возможных мер, которые могут быть изучены государствами и отраслью для смягчения проблем с ликвидностью и финансовыми средствами, а также ключевые принципы государственной поддержки. Конкретные примеры и опыт осуществления этих мер приводятся в руководстве. В документе также представлен план будущей работы ИКАО по данному аспекту, в котором основное внимание уделяется определению дополнительных мер в соответствии с меняющейся ситуацией, оказанию помощи в реализации мер и развитию сотрудничества между всеми сторонами в области финансовой поддержки авиации.

**Действия:** Ассамблее предлагается:

- a) рассмотреть проделанную ИКАО работу, указанную в п. 3;
- b) одобрить план работы Организации, представленный в п. 4;
- c) рассмотреть содержащуюся в этом документе информацию на предмет обновления резолюции A40-9 Ассамблеи "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта".

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью <i>Экономическое развитие воздушного транспорта</i>
<i>Финансовые последствия</i>	Предполагается, что указанная в настоящем документе деятельность ИКАО будет осуществляться в рамках имеющихся ресурсов Регулярного бюджета на 2023–2025 гг. и/или за счет внебюджетных взносов, включая взносы в Добровольный фонд воздушного транспорта (TRAF), как предусмотрено бизнес-планом ИКАО на 2023–2025 гг.

<i>Справочный материал</i>	<i>Руководство ИКАО по экономическим и финансовым мерам по уменьшению влияния вспышки коронавируса на авиацию</i> <a href="https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx">https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx</a> <i>Доклад Целевой группы Совета ИКАО по восстановлению авиации (ЦГВА)</i> <a href="https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx">https://www.icao.int/covid/cart/Pages/default.aspx</a> <i>A41-WP/12-ЕС/2 "Доклад об изменениях, затрагивающих экономические аспекты деятельности аэропортов и аэронавигационного обслуживания"</i> <i>A41-WP/14-ЕС/4 "Доклад об обновленных долгосрочных прогнозах перевозок с учетом сценариев на период после пандемии COVID-19"</i> <i>A41-WP/17-ЕС/7 "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта"</i> Бизнес-план ИКАО на 2023–2025 гг.
----------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Пандемия COVID-19 оказала разрушительное воздействие на гражданскую авиацию во всем мире. Резкое сокращение объема авиaperезовок и, как следствие, снижение доходов вызвали серьезные финансовые трудности у всех заинтересованных сторон в цепочке создания стоимости, включая, в частности, авиакомпании, аэропорты, поставщиков аэронавигационного обслуживания и авиационно-космическую промышленность. В связи с экономическими последствиями отрасль приняла ряд мер "самопомощи" в целях контроля затрат, максимального увеличения ликвидности и повышения эксплуатационной эффективности.

1.2 Тем не менее огромный дефицит доходов оказался за пределами возможностей даже самых радикальных мер по сокращению расходов, принятых отраслью. Учитывая важнейшую роль авиации в национальной экономике и в общем восстановлении после пандемии, государства оказывают пострадавшей авиационной отрасли различные формы государственной поддержки, с тем чтобы она могла сохранить финансовую стабильность и продолжить свою деятельность.

## 2. РЕКОМЕНДАЦИИ ЦЕЛЕВОЙ ГРУППЫ СОВЕТА ИКАО ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ АВИАЦИИ (ЦГВА) И КОНФЕРЕНЦИИ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО COVID-19

2.1 ЦГВА ИКАО установила десять (10) ключевых принципов и двадцать (20) рекомендаций в отношении согласованных на глобальном и региональном уровнях взаимоприемлемых мер по безопасному, надежному и устойчивому возобновлению деятельности и восстановлению авиационного сектора. Ключевые принципы 8 и 9 подчеркивают необходимость стратегий оказания финансовой помощи для поддержки авиационной отрасли и обеспечения ее экономической устойчивости, а рекомендация 10 подчеркивает необходимость "гарантий" при осуществлении экономических и финансовых мер в целях обеспечения финансовой устойчивости отрасли.

2.2 В рекомендации 10 говорится, что "Государствам-членам следует рассмотреть вопрос о внедрении целесообразных комплексных, адресных, соразмерных, прозрачных, временных и соответствующих политике ИКАО мер реагирования на чрезвычайные ситуации в целях обеспечения финансовой устойчивости и поддержания необходимого уровня безопасности, надежности и эффективности деятельности при соблюдении надлежащего баланса

соответствующих интересов без ущерба для добросовестной конкуренции и эффективности мер по обеспечению безопасности полетов, авиационной безопасности и охраны окружающей среды".

2.3 Важность поддержки авиационной отрасли была дополнительно подчеркнута на пленарных заседаниях на уровне министров Конференции высокого уровня ИКАО по COVID-19 (HLCC 2021), состоявшейся в октябре 2021 года. Подчеркнув необходимость оказания дальнейших адекватных мер финансовой и нормативной поддержки, когда она будет признана целесообразной, участники Конференции выразили общее мнение о том, что, учитывая ограниченность имеющихся ресурсов для реагирования на кризис и противоположность приоритетов, необходимо, чтобы все соответствующие стороны, включая финансовые учреждения, международных партнеров и частный сектор, действовали скоординированно.

2.4 В министерской декларации, принятой на HLCC 2021, подтверждается "важность оказываемой авиационному сектору поддержки, включая экономическую и финансовую помощь, для поддержания работы и обеспечения предоставления основных услуг при сохранении справедливой конкуренции и равных возможностей." Краткое изложение обсуждений, состоявшихся на заседаниях на уровне министров, и министерская декларация приводятся на сайте: <https://www.icao.int/Meetings/HLCC2021/Pages/ministerial-plenary.aspx>.

### 3. РУКОВОДСТВО ИКАО ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ И ФИНАНСОВЫМ МЕРАМ

3.1 В соответствии с рекомендацией 10 ЦГВА ИКАО разработала *Руководство по экономическим и финансовым мерам по уменьшению влияния вспышки коронавируса на авиацию* (<https://www.icao.int/sustainability/Pages/Economic-and-financial-measures.aspx>), чтобы помочь государствам и отрасли справиться с экономическими последствиями COVID-19. Это руководство размещено на вебсайте ИКАО на всех официальных языках Организации.

3.2 Учитывая, что государства несут основную ответственность за восстановление своей авиационной отрасли, в начале руководства подчеркиваются ключевые принципы, которым должны следовать государства, а затем приводится ряд мер, которые могут быть изучены государствами и отраслью для смягчения проблем с ликвидностью и финансовыми средствами. В нем также рассматриваются потенциальные последствия и ограничения в связи с каждой из этих мер, чтобы помочь директивным органам и руководителям отрасли в принятии надлежащих решений в соответствии с их конкретными обстоятельствами и потребностями. Инструктивный материал по каждой мере также дополняется конкретными примерами и сведениями об опыте практического применения этих мер государствами или отраслью в различных регионах.

3.3 *Экономические и финансовые меры государств.* Государственная поддержка должна быть "крайней мерой" в ситуации, когда острота кризиса ликвидности выходит за рамки самостоятельных усилий отрасли (традиционных или инновационных). Эта поддержка принимает различные формы: финансовая, нормативно-правовая или сочетание этих двух форм.

- a) **Государственная финансовая поддержка** может предоставляться авиационной отрасли прямо или косвенно в следующих формах: a) вливание капитала в виде дотаций; b) долевое участие государства в акционерном капитале; c) государственные займы и гарантии по займам; d) финансирование реструктуризации; e) эксплуатационные субсидии или дотации на конкретные маршруты; f) субсидирование или гарантия заработной платы; g) общее

уменьшение налоговой нагрузки; h) сокращение налогов, сборов и пошлин, связанных с авиацией; и i) комплексный пакет мер финансовой поддержки.

- b) **Государственная нормативно-правовая поддержка** предполагает облегчение регулирования и эксплуатационную гибкость для поддержки бизнеса и деятельности отрасли, страдающих в условиях крайне низкого спроса. Эти меры включают: a) временное приостановление действия правил распределения слотов в аэропортах; b) временное ослабление нормативных ограничений на грузовые авиаперевозки; c) временное освобождение от действия законодательства о конкуренции; и d) ослабление ограничений на доступ к рынкам и капиталу.

3.4 Тип и продолжительность государственной поддержки существенно влияют на восстановление сектора и сказываются на будущей структуре, поведении и показателях отрасли и рынка в целом. Поэтому необходимо установить четкие рамки для экономической и финансовой поддержки со стороны государств при обеспечении эффективного управления. В этой связи даже в такие чрезвычайные времена, как пандемия COVID-19, не следует пренебрегать семью ключевыми принципами действующей экономической политики и инструктивного материала ИКАО, чтобы обеспечить добросовестную конкуренцию и избежать искажения рынка. Эти принципы включают: четко определенные задачи, оценку на основе данных, всеобъемлемость и недискриминацию, целенаправленность и соразмерность, прозрачность и проведение консультаций, обеспечение надлежащего баланса между всеми заинтересованными сторонами и соблюдение установленных сроков.

3.5 **Отраслевые финансовые и эксплуатационные меры.** Отрасль может принять ряд финансовых и эксплуатационных мер "самопомощи" в целях контроля затрат, максимального увеличения ликвидности и повышения эксплуатационной эффективности.

- a) **Отраслевые финансовые меры**, как правило, реализуются для пополнения денежных резервов и восстановления баланса в краткосрочной и среднесрочной перспективе, а также для поддержания деятельности в условиях снижения спроса. К этим мерам относятся, в частности: a) контроль за расходами и управление ими; b) контрактные переговоры с арендодателями, поставщиками и/или снабженцами; c) финансирование за счет акционерного капитала; d) финансирование за счет займов и реструктуризация долга; e) монетизация стоимости программы для часто летающих пассажиров; f) секьюритизация будущих доходов и активов; и g) реабилитация или реорганизация в соответствии с законодательством о банкротстве.
- b) **Отраслевые эксплуатационные меры** могут помочь оптимизировать эксплуатационную эффективность и реализуются до обращения за поддержкой к внешним сторонам. Эти меры включают: a) рациональное использование маршрутов и оптимизация состава самолетного парка; b) перенаправление избыточной провозной емкости пассажирских воздушных судов на выполнение только грузовых или чартерных перевозок; c) гибкая корректировка тарифов; d) механизмы сотрудничества; и e) слияния и поглощения. Ожидается, что отрасль, насколько это возможно, будет использовать возможности, предоставляемые вышеупомянутой государственной нормативно-правовой поддержкой, такие как эксплуатационная гибкость и временное ослабление нормативных ограничений.

3.6 Меры, перечисленные в руководстве, не являются исчерпывающими, однако они могут быть учтены государствами и отраслью при разработке стратегий и действий по смягчению экономических последствий пандемии. С учетом того, что единого для всех подхода не существует, как государствам, так и отрасли необходимо применять надлежащий подход в соответствии со своим положением и потребностями.

#### 4. БУДУЩАЯ РАБОТА

4.1 Поскольку новые волны пандемии и распространение новых вариантов вируса продолжают влиять на поездки, объем авиаперевозок, особенно международных, останется ниже докризисного уровня. Даже в долгосрочной перспективе может происходить постоянное снижение уровня перевозок в связи с изменением характера поездок. (см. A41-WP/14-EC/4 *"Доклад об обновленных долгосрочных прогнозах перевозок с учетом сценариев на период после пандемии COVID-19"*). Таким образом, авиационная отрасль, вероятно, будет сталкиваться с пониженным спросом на поездки и финансовыми трудностями в течение длительного периода.

4.2 Потенциальное ухудшение экономической устойчивости отрасли в будущем может повлиять на баланс авиационной экосистемы, особенно в отношении кредитования и финансирования модернизации и развития качественной авиационной инфраструктуры для удовлетворения потребностей в пропускной способности после пандемии. (см. A41-WP/12-EC/2, *"Доклад об изменениях, затрагивающих экономические аспекты деятельности аэропортов и авионавигационного обслуживания"*). Учитывая постоянно меняющуюся ситуацию и связанные с ней последствия, будут продолжаться усилия по поддержке безопасного и эффективного восстановления сектора и повышению его экономической устойчивости к будущим внешним потрясениям. В соответствии с бизнес-планом ИКАО на 2023–2025 гг. (результаты по плану производственно-финансовой деятельности DEV 1 и DEV 3), Организация будет, в частности:

- a) постоянно отслеживать и оценивать дальнейшие экономические последствия пандемии для определения дополнительных мер, которые могут быть приняты государствами и отраслью, в том числе в отношении поставщиков обслуживания, и обновлять и расширять руководство, по мере необходимости, для решения возникающих вопросов;
- b) поощрять обмен опытом между государствами и отраслью и оказывать помощь, по мере необходимости, посредством глобальных и региональных вебинаров и учебных курсов в поддержку осуществления экономических и финансовых мер с использованием руководства ИКАО;
- c) содействовать координации и сотрудничеству между государствами, финансовыми учреждениями, региональными и международными партнерами и частным сектором в области оказания финансовой поддержки авиационной отрасли.