



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 40 повестки дня. Регулирование международных воздушных перевозок

**РАЗВИТИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

(Представлено Советом ИКАО)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе содержится доклад о работе, проделанной ИКАО после предыдущей сессии Ассамблеи по оказанию государствам содействия и помощи в вопросах экономической либерализации, включая проведение крупных исследований и мероприятий, направленных на широкое распространение и обновление соответствующей политики и инструктивного материала ИКАО. В нем также представлен краткий обзор тенденций и событий в отрасли, связанных с регулированием. При проведении оценки будущего в документе определяются семь основных вопросов, требующих внимания, а именно: торговля услугами, переговоры о воздушном сообщении с участием групп государств, связанные с безопасностью полетов и авиационной безопасностью аспекты либерализации, владение авиакомпаниями и контроль за их деятельностью, участие и добросовестная конкуренция, интересы потребителей и налогообложение. Далее в нем представлен план действий Организации на следующий трехлетний период, включающий более внимательное отслеживание хода событий, распространение и поддержание актуальности и соответствия требованиям существующей политики, разработку по мере необходимости нового инструктивного материала и расширение сотрудничества с другими международными организациями и заинтересованными сторонами в авиации.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) одобрить план будущей работы Организации в области экономического регулирования международного воздушного транспорта;
- б) просить Договаривающиеся государства сотрудничать с ИКАО и оказывать поддержку ее деятельности в этой области, включая выполнение соответствующих резолюций Ассамблеи и предоставление информации относительно их политики и опыта в сфере либерализации.

Стратегические цели

Настоящий документ связан со стратегическими целями А, В и D. Предлагаемые в этом документе действия будут способствовать реализации стратегической цели D посредством выполнения ИКАО ведущей роли в процессе либерализации экономического регулирования и будут служить вспомогательным средством и дополнением при реализации стратегических целей А и В посредством осуществления руководства последовательным внедрением технических и экономических принципов

<i>Финансовые последствия</i>	Будущая работа, изложенная в п. 5, будет проводиться в соответствии с установленной очередностью в рамках предусмотренных бюджетом на 2008–2010 гг. ресурсов
<i>Справочный материал</i>	<p>Дос 9587, <i>Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта</i></p> <p>Дос 9626, <i>Руководство по регулированию международного воздушного транспорта</i></p> <p>Дос 9847, <i>Доклад Экономической комиссии 35-й сессии Ассамблеи</i></p> <p>Дос 9848, <i>Действующие резолюции Ассамблеи (A35-18)</i></p> <p>A36-WP/xxxx, <i>Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта</i></p>

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Деятельность ИКАО в области экономического регулирования вытекает главным образом из положений статьи 44 (цели и задачи Организации) и статей 54 и 55 (обязательные и факультативные функции Совета) *Конвенции о международной гражданской авиации* (Дос 7300) и основывается на положениях резолюции A35-18 Ассамблеи (постоянная политика ИКАО в области воздушного транспорта), а также соответствующих резолюций и решений Совета.

1.2 После Пятой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/5, 2003) основное внимание в работе ИКАО уделялось распространению и внедрению разработанных ИКАО основ и принципов регулирования, а также содействию и оказанию помощи государствам в процессе либерализации. В настоящем документе содержится доклад о прогрессе, достигнутом после предыдущей сессии Ассамблеи, важных событиях и основных вопросах, а также о планах Совета в отношении будущей работы.

2. ОСНОВНАЯ РАБОТА, ПРОВЕДЕННАЯ ИКАО

2.1 В течение последних трех лет, действуя во исполнение резолюций и решений Ассамблеи и стратегических целей Организации, Секретариат следовал рекомендациям ATConf/5 и выполнил перечисленные ниже основные задачи в рамках программы, касающейся экономической политики. (Дополнительная подробная информация о проделанной работе содержится в годовых докладах Совета.)

2.2 Для того чтобы обеспечить извлечение государствами выгод в результате либерализации без снижения уровня безопасности полетов и авиационной безопасности, Секретариат провел всеобъемлющее исследование аспектов экономической либерализации, связанных с безопасностью полетов и авиационной безопасностью. В рамках исследования были определены различные ситуации, возникающие в результате процесса либерализации и эволюции коммерческой и эксплуатационной практики в авиационной отрасли, которые могут иметь последствия для регулирования в области безопасности полетов и авиационной безопасности. В нем также давались разъяснения относительно применения соответствующих положений ИКАО в некоторых из таких ситуаций. В исследовании была подчеркнута необходимость для государств выполнять их основополагающие нормативные функции контроля за обеспечением безопасности

полетов и авиационной безопасности независимо от любых изменений в рамках механизмов экономического регулирования.

2.3 По решению Совета материал исследования был направлен Договаривающимся государствам для информации и соответствующих действий (письмо государствам ЕС 2/93, АН 11/41-05/83 от 12 августа 2005 года). Основываясь на выводах данного исследования, ИКАО впоследствии предприняла ряд конкретных действий по улучшению глобальной системы регулирования в области безопасности полетов и авиационной безопасности, включая поправки к соответствующим Приложениям к Конвенции и инструктивному материалу, позволяющие усилить программы проверок в областях безопасности полетов и авиационной безопасности, а также помощь государствам.

2.4 Секретариат провел еще одно исследование, также вытекающее из рекомендаций АТСConf/5 и касающееся механизма регулирования в отношении маршрутов, необходимых для осуществления жизненно важных перевозок и развития туризма (ESTDR). В рамках исследования изучался вопрос о том, каким образом механизмы регулирования жизненно важных воздушных перевозок, существующие в некоторых государствах, помогают обеспечивать сообщение на некоторых конкретных внутренних и региональных маршрутах и каким образом такие механизмы могут применяться по усмотрению государств в международном контексте. В сотрудничестве с Всемирной туристской организацией (ВТО) был разработан механизм обеспечения, который также может использоваться, в частности наименее развитыми странами, для развития маршрутов туризма. В ноябре 2005 года ИКАО и ВТО приступили к осуществлению программы учебных курсов для оказания помощи государствам, желающим применять такой механизм (дополнительная информация по этому вопросу размещена на веб-сайте ИКАО).

2.5 В течение данного трехлетнего периода Секретариат организовал и провел несколько практикумов и симпозиумов по либерализации воздушного транспорта, включая региональные мероприятия для государств Азиатско-Тихоокеанского региона (май 2005 года, Шанхай, Китай) и государств Восточно-Карибского субрегиона (май 2006 года, Антигуа). В сентябре 2006 года в Дубае (Объединенные Арабские Эмираты) был проведен глобальный симпозиум, в котором приняли участие свыше 250 представителей от 65 государств и 11 международных организаций. Эти мероприятия стали эффективным средством распространения и пропаганды принципиальных установок ИКАО и послужили государствам полезным форумом для обмена опытом либерализации, обмена мнениями о тенденциях и проблемах и обсуждения вариантов политики. Отзывы относительно пользы и ценности этих совещаний были весьма положительными.

2.6 Во исполнение резолюции А35-18 Ассамблеи (добавление А, раздел V) Секретариат продолжал обновлять и пересматривать политику и инструктивный материал в сфере экономического регулирования, в том числе усовершенствовал веб-сайт ИКАО для расширения доступа государств и общественности к соответствующему инструктивному материалу и информации.

3. СОБЫТИЯ В ОТРАСЛИ, СВЯЗАННЫЕ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ

3.1 В настоящем разделе освещаются некоторые основные события в отрасли, связанные с регулированием, которые одновременно создают благоприятные возможности и ставят сложные задачи перед государствами и ИКАО. Более подробный доклад, озаглавленный

"Обзор событий в отрасли, связанных с регулированием", будет доступен на веб-сайте Ассамблеи в рубрике "Документация" (www.icao.int/icao/en/assembly/a36/docs).

3.2 На протяжении нескольких последних лет наблюдается постоянная тенденция либерализации в сфере регулирования воздушного транспорта. На национальном уровне некоторые государства обнародовали новую либеральную политику или новые меры в области авиации (например, в отношении переговоров о воздушном сообщении, доступа к рынкам и регулирования тарифов). На международном уровне по состоянию на [май 2007 года] было заключено [127] двусторонних соглашений об "открытом небе", участниками которых стали [90] государств. Либерализация воздушного транспорта во все большей степени приобретает региональный характер, при этом в настоящее время во всем мире действуют как минимум 11 региональных соглашений о либерализации.

3.3 Наряду с внутрирегиональной либерализацией расширилось и взаимодействие между регионами. Наиболее активным в этом отношении был Европейский союз; в настоящее время Европейская комиссия ведет такие переговоры в соответствии с конкретными мандатами от имени всех государств – членов ЕС. Такой подход привел к заключению или обсуждению условий ряда либерализованных соглашений (например, между ЕС и Соединенными Штатами Америки, ЕС и Марокко и между Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и Китаем), и сфера его применения продолжает расширяться.

3.4 Во многих государствах цели регулирования и структуры международного воздушного транспорта меняются в сторону расширения выгод экономического развития, защиты интересов потребителей и совершенствования конкуренции. В подходе к регулированию наблюдается переход от всестороннего регулирования деятельности авиакомпаний к большей опоре на рыночные силы. Отрасль и другие заинтересованные стороны стали играть более активную роль в процессе формирования государственной политики.

3.5 В решении вопросов международного воздушного транспорта постоянно проявляют заинтересованность и участвуют также другие международные органы. В декабре 2005 года Всемирная торговая организация (ВТО) начала второй раунд пересмотра Приложения по воздушному транспорту в рамках Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС). По итогам пересмотра будет сделана оценка хода либерализации в авиатранспортном секторе и действия Приложения с целью возможного расширения и уточнения сферы его применения. ИКАО поддерживала хорошие рабочие отношения с ВТО и оказывала помощь и поддержку секретариату ВТО при подготовке к проведению пересмотра.

3.6 Продолжается структурная трансформация авиационной отрасли. Традиционная бизнес-модель сетевых авиакомпаний, предоставляющих полный комплекс услуг, сталкивается с растущими вызовами. Число "дешевых" перевозчиков стремительно растет как на национальном, так и на региональном и межрегиональном уровнях. В обстановке все более острой конкуренции стратегии и планы авиакомпаний в целом направлены на слияния, объединения и международные инвестиции в акционерный капитал с целью использования выгод сетевой экономии за счет масштаба и диверсификации производства. К тому же электронная торговля стала общим средством, которое широко используется отраслью при маркетинге и продаже своей продукции. Эти изменения ставят перед регламентирующими органами новые сложные задачи.

3.7 Нестабильность мирового рынка нефти и рост цен на топливо в последние годы непосредственно и существенно повлияли на эксплуатационные расходы авиационной отрасли и ее финансовое положение в целом. Это, в свою очередь, негативно сказалось на положении

потребителей, часто вынужденных нести бóльшие расходы на воздушные перевозки. Неопределенность в отношении будущей ситуации на нефтяном рынке и долгосрочные последствия этого для авиакомпаний будут оставаться предметом беспокойства как отрасли, так и правительств.

4. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

4.1 В настоящем разделе определяются основные, имеющие глобальное значение, вопросы регулирования, которые потребуют внимания государств и составят основу деятельности Организации в данной области в течение следующего трехлетнего периода.

4.2 **Торговля услугами.** В течение ряда лет основные дискуссии в этой области велись вокруг роли ИКАО, вопросов применения правил торговли к воздушному транспорту и сферы действия Приложения к ГАТС по воздушному транспорту. Вероятно они будут продолжаться и в ближайшие годы, причем с упором на поиск наиболее подходящих и эффективных средств достижения целей либерализации. В настоящее время Приложение по воздушному транспорту охватывает только три вида услуг, а именно: ремонт и техническое обслуживание воздушных судов, продажа и маркетинг авиатранспортных услуг и автоматизированные системы бронирования. Первый проведенный ВТО раунд пересмотра, завершившийся в 2003 году, не привел к изменению Приложения.

4.2.1 Как отмечалось в п. 3.5, в настоящее время ведется второй раунд пересмотра. Совет по торговле услугами (СТС) провел два совещания (сентябрь 2006 года и март 2007 года), на которых были рассмотрены имевшие место в период с 2000 по 2005 гг. события в секторе воздушного транспорта с целью оценки степени внедрения либерализации. Касаясь выполнения положений Приложения, некоторые члены потребовали уточнить сферу применения данного Приложения, с тем чтобы распространить ее на некоторые другие вспомогательные авиатранспортные услуги, такие как наземное обслуживание и обслуживание операций в аэропортах. Другие члены выразили предостережение и озабоченность по поводу предложения о расширении сферы применения ГАТС, поставив под вопрос желательность и осуществимость такого шага и отдав предпочтение тщательному рассмотрению в настоящее время вопроса о либерализации трех существующих видов услуг, охватываемых Приложением. СТС принял к сведению высказанные различные мнения и рассмотрит данные вопросы на будущих совещаниях, следующее из которых запланировано на октябрь 2007 года.

4.2.2 Политика ИКАО в отношении торговли услугами сформулирована в резолюции А35-18 Ассамблеи (добавление А, раздел IV), где, среди прочего, подчеркивается ведущая роль ИКАО в разработке рекомендаций по регулированию международного воздушного транспорта. Поскольку рассматриваемые ВТО вопросы могут иметь существенные последствия для регулирования воздушного транспорта, представляется важным, чтобы государства предпринимали соответствующие действия по выполнению резолюции Ассамблеи, внимательно следили за развитием событий и принимали активное участие в совещаниях СТС. Тем временем ИКАО следует продолжать играть ведущую роль в деле оказания содействия и поддержки государствам в процессе либерализации с учетом аспектов безопасности полетов, авиационной безопасности и охраны окружающей среды.

4.3 **Переговоры о воздушном сообщении с участием групп государств.** Как отмечалось в п. 3.3, Европейская комиссия активно ведет переговоры с другими государствами и регионами. Со своей стороны такие региональные группировки, как Африканский союз, Арабская

комиссия гражданской авиации и Латиноамериканская комиссия гражданской авиации, также приступили к разработке общей политики по переговорам о соглашениях о воздушном сообщении как между государствами-членами, так и с третьими сторонами.

4.3.1 Эволюция таких региональных групп или рынков может влиять на внешние стороны (например, некоторые правила ЕС применяются не только к его авиакомпаниям, но и к авиакомпаниям третьих сторон, выполняющим полеты в ЕС). Кроме того, переговоры о заключении соглашений о воздушном сообщении с участием групп государств привносят не только новую динамику в сам процесс переговоров (например, в плане обмена коммерческими правами), но и новое измерение в авиационные отношения между государствами (например, обсуждение способов взаимодействия с наднациональным регулирующим органом в вопросах, которые ранее решались между суверенными государствами). Более того, если такие соглашения достигнут "критической массы" по числу участников или охватят значительную часть мирового авиационного рынка, то это может существенно повлиять на процесс либерализации.

4.4 **Аспекты либерализации, связанные с безопасностью полетов и авиационной безопасностью.** При постоянно меняющихся условиях поддержание высокого уровня безопасности полетов и авиационной безопасности будет по-прежнему иметь важнейшее значение для государств и ИКАО. Как подчеркивалось в выводах исследования Секретариата, упомянутого в п. 2.2, все участники, включая правительства, поставщиков обслуживания и эксплуатантов воздушных судов, должны ясно понимать свои соответствующие обязанности в отношении контроля и выполнения требований в области безопасности полетов и авиационной безопасности. Конференция генеральных директоров гражданской авиации по глобальной стратегии в сфере безопасности полетов, состоявшаяся в марте 2006 года, рекомендовала ИКАО предпринять некоторые дальнейшие шаги, включая проведение исследований по таким вопросам как "удобные флаги" и определение "государства эксплуатанта" и "основного места деятельности", которые имеют значение как для экономического, так и для технического регулирования. Конференция также рекомендовала ИКАО разработать инструктивный материал для использования государствами в целях осуществления последовательной экономической и технической политики их полномочными органами гражданской авиации.

4.5 **Владение авиакомпаниями и контроль за их деятельностью.** Данный вопрос сохраняет свою важность в контексте либерализации воздушного транспорта, поскольку имеет последствия как для экономического регулирования, так и для регулирования в сфере безопасности полетов. Несмотря на то что данный вопрос широко обсуждался и ИКАО подготовила рекомендации для факультативного использования государствами, включая альтернативные критерии назначения авиакомпаний и выдачу им разрешений, был достигнут ограниченный прогресс с точки зрения степени и объема либерализации в этой области. В этой связи перед международным авиационным сообществом по-прежнему стоит задача устранения существующей озабоченности государств и достижения более широкой либерализации на практике.

4.6 **Участие и добросовестная конкуренция.** Хотя либерализация в целом получила поддержку и продемонстрировала положительные результаты (например, рост объемов перевозок и услуг) на многих рынках, ввиду различий между государствами и регионами в стадиях развития и в конкурентоспособности их перевозчиков определенную обеспокоенность по-прежнему вызывают вопросы участия, устойчивого развития и способов обеспечения добросовестной конкуренции на международном уровне. Кроме того, по мере распространения и углубления процесса либерализации государства все шире применяют правила конкуренции при регулировании международного воздушного транспорта. Надлежащего рассмотрения требует

вопрос об избежании возможных конфликтных ситуаций при применении различающихся национальных и региональных правил.

4.7 **Интересы потребителей.** При экономическом регулировании воздушного транспорта этот вопрос приобретает все более важное значение. Интересы потребителей охватывают многие вопросы, включая "права авиапассажиров" и договорные отношения между авиакомпаниями и их пользователями. Данный вопрос имеет много аспектов: применительно к правительствам он требует определения характера и принятия мер регулирования; на отраслевом уровне он касается многочисленных последствий с точки зрения конкуренции, затрат и эксплуатации, а также вопроса саморегулирования; в глобальном масштабе он может вызвать проблему поиска путей избежания потенциальных рисков конфликтных ситуаций между различными режимами и экстерриториальным применением.

4.8 **Налогообложение.** Действующая *Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта* (Doc 8632) предусматривает взаимное освобождение от налогов на авиационное топливо, авиационные и технические запасы и доходы авиатранспортных предприятий, а также устранение налогов на продажу и за использование международного воздушного транспорта. Однако в последние годы воздушный транспорт все чаще рассматривается как источник финансирования для различных целей, и государства облагают его все большим числом налогов или сборов. Поскольку увеличение налогообложения может сказаться на росте и развитии воздушного транспорта и соответственно на экономическом развитии государств в целом, для государств очень важно следовать политике ИКАО в целях обеспечения того, чтобы международная гражданская авиация не подвергалась неблагоприятной дискриминации по сравнению с другими видами транспорта.

5. БУДУЩАЯ РАБОТА

5.1 Нынешние тенденции в авиатранспортной отрасли и эволюция системы регулирования потребуют усиления ведущей роли ИКАО в процессе либерализации. Основываясь на стратегических целях и бизнес-плане Организации на следующий трехлетний период, Совет намерен проводить свою работу в области экономической политики нижеуказанным образом.

5.2 Совет будет по-прежнему внимательно следить за событиями в отрасли, связанными с регулированием (например, касающимся торговли услугами, переговоров о воздушном сообщении с участием групп государств, альянсов авиакомпаний и транснациональных слияний); анализировать возникающие тенденции и проблемы и представлять информацию государствам.

5.3 Совет будет поддерживать актуальность и соответствие требованиям действующих принципиальных установок ИКАО в области экономического регулирования и, когда это необходимо и уместно, разрабатывать новую политику и инструктивный материал для оказания содействия и помощи государствам в осуществлении либерализации, уделяя при этом особое внимание рассмотрению основных вопросов, указанных в п. 4.

5.4 Совет будет и впредь активно привлекать государства, отрасль и другие заинтересованные стороны к содействию распространению и реализации политики и практического инструктивного материала ИКАО, касающегося экономического регулирования и либерализации (по таким вопросам, как функции по обеспечению безопасности полетов и

авиационной безопасности и либерализация в области владения авиакомпаниями и контроля за их деятельностью).

5.5 Совет будет способствовать расширению сотрудничества с другими международными организациями в решении вопросов воздушного транспорта, представляющих общий интерес. Он продолжит проведение практикумов, семинаров или симпозиумов с целью предоставления государствам форума для обсуждения вопросов экономической политики и изучения новых путей содействия либерализации.

5.6 Совет будет по-прежнему содействовать проведению политики ИКАО в области налогообложения и при необходимости рассматривать вопросы налогообложения или взимания сборов, в том числе связанных с окружающей средой.

— КОНЕЦ —