



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18-22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

2.8: Внедрение политики и инструктивного материала ИКАО

СТАТУС ПОЛИТИКИ ИКАО ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем рабочем документе рассматриваются актуальность и эффективность текущей политики и инструктивного материала ИКАО по экономическому регулированию международного воздушного транспорта. В нем обсуждается применение и внедрение государствами политики и инструктивного материала ИКАО и предлагаются возможные меры по их внедрению и максимально широкой поддержке с целью создания более благоприятного и упорядоченного нормативного окружения для развития воздушного транспорта.

Действие: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, представленные в п.4; и
- c) принять рекомендации, представленные в п.5.

Справочный материал:

Справочные материалы Конференции ATConf/6 доступны на сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 ИКАО разработала обширную политику и инструктивный материал по регулированию воздушного транспорта и либерализации, предназначенные для использования государствами, включая “Политику по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта” (Doc 8632) и “Политику в отношении аэропортовых сборов за авронавигационное обслуживание” (Doc 9082). Хотя многие государства придерживались этих документов по политике ИКАО, в некоторых случаях эта политика должным образом не применяется или не внедряется. Следует отметить, что и политика, и инструктивный материал

носят рекомендательный характер и предназначены для произвольного использования государствами.

2. РАБОТА ИКАО И СООТВЕТСТВУЮЩАЯ ПОЛИТИКА И ИНСТРУКТИВНЫЙ МАТЕРИАЛ

2.1 От государств-членов ожидается, что они будут выполнять Стандарты и Рекомендуемую практику ИКАО (SARPs), а в тех случаях, когда государство не в состоянии это сделать, оно обязано до истечения установленного срока выполнения SARPs направить ИКАО уведомление о различиях. Однако политика ИКАО в области экономического регулирования принимается государствами-членами на глобальном уровне и хотя международное авиационное сообщество соглашается с ней, что тем самым подразумевает моральное обязательство государств выполнять ее, эта политика не носит обязательного характера и ее применение, внедрение или соблюдение оставляются на усмотрение государств.

2.2 По прошествии времени Ассамблея ИКАО признала важность этой политики и в резолюции А37 -20 Ассамблеи – *“Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта”* – настоятельно призвала государства должным образом учитывать политику и инструктивный материал, разработанный ИКАО по экономическому регулированию международного воздушного транспорта. В соответствии с этим, основной упор работы Секретариата, согласно решениям Авиатранспортных конференций 1994 и 2003 годов, делался на оказании содействия и помощи государствам по широкому кругу политических вопросов и инструктивного материала, касающихся экономического регулирования.

2.3 Действующие в настоящее время политика и инструктивный материал по регулированию международного воздушного транспорта содержатся в основном в двух публикациях: *“Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта (Doc 9587)”* и *“Руководство по регулированию международного воздушного транспорта” (Doc 9626)*.

2.4 Doc 9587 является всеобъемлющим документом, содержащим весь официальный политический и инструктивный материал, принятый ИКАО по экономическим аспектам регулирования международного воздушного транспорта. В дополнение к соответствующим статьям *“Конвенции международной гражданской авиации”* (Чикагская конвенция), Соглашения о транзите при международных воздушных сообщениях, Doc 9587 включает соответствующие резолюции Ассамблеи и Совета, решения, равно как выводы, рекомендации и декларации конференций по воздушному транспорту. Там также можно найти одобренный Советом инструктивный материал – например, Типовые соглашения о воздушном сообщении (ТСВС) и рекомендации, принятые Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта (АТРР). Нынешний вариант Doc 9587 является третьим изданием, выпущенным в 2008 году.

2.5 Doc 9626 дополняет и обновляет Doc 9587. В нем приводится описательный и аналитический материал в плане действующих нормативных процессов и структур регулирования, применяемых на национальном, двустороннем и многостороннем уровнях, равно как излагается содержание и основные проблемы регулирования. Doc 9626 является всеобъемлющим и объективным источником информации по многим аспектам регулирования международного воздушного транспорта. В нем содержится полезный справочный материал, предназначенный как для специалистов в сфере регулирования, так и для учебных целей. Нынешняя версия представляет собой второе издание руководства, опубликованного в 2004 году.

2.6 Информация о том, как государства выполняют политику ИКАО о налогообложении, представлена государствам в дополнении к Дос 8632. Что касается политики ИКАО по сборам, то информация об этом содержится в докладе о внедрении рекомендаций Конференции ИКАО 2008 года по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (СЕАНС), Дос 9908. Как политика, так и дополнительная информация выведены на открытый веб-сайт ИКАО. Следует отметить, что более половины государств-членов не предоставило ИКАО информацию о выполнении ими политики. Хотя большинство государств, направляющих такую информацию, придерживается одобренной политики, некоторые сообщили лишь о ее частичном соблюдении, в то время как другие не конкретизировали степени ее внедрения.

2.7 Что касается важности и использования инструктивного материала ИКАО, то Секретариат ИКАО часто получает положительные отзывы государств, поступающие по каналам Региональных офисов ИКАО или от практиков и семинаров. Некоторые государства сообщили о включении типовых положений ИКАО в двусторонние соглашения о воздушном сообщении. Однако систематической отчетности о частоте таких сообщений не велось. Некоторые отраслевые организации также поддержали политику и инструктивный материал, и содействовали их распространению.

3. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

3.1 Как отмечалось выше, ИКАО уже рассматривала многие аспекты регулирования и разработала широкую гамму политических и инструктивных материалов, призванных обеспечить безопасный и упорядоченный рост международного воздушного транспорта. В соответствии с рекомендацией АТРР/11, в октябре 2012 года был проведен обзор государств по вопросу об актуальности и обоснованности политики и инструктивного материала, показавший, что свыше 95 процентов государств-респондентов (58 из 61) осведомлены о проводимой политике и инструктивном материале, а свыше 83 процентов (51 из 61) считают эту документацию важной. Некоторые государства отмечали, что ИКАО следует обновить ее, дополнив инструктивный материал информацией о последних событиях в области регулирования.

3.2 Обзор показал, что основная проблема заключается не в недостаточной осведомленности государств о политике и инструктивном материале ИКАО или в их неактуальности, а в недостаточном их внедрении, что, возможно, объясняется тем, что они не имеют обязательной силы. Такая политика была разработана с целью содействия соблюдению общих интересов международного авиационного сообщества. Следование этой политике отвечает основным интересам государств, содействует эффективному и упорядоченному развитию международного воздушного транспорта и вносит эффективный вклад в поощрение торговли и экономического развития. Проблемы с внедрением свидетельствуют о настоятельной необходимости изыскивать средства, которые сделают эту политику ИКАО более “зубастой”, и наращивать усилия для внедрения ее государствами. Поэтому, когда заходит речь о сохранении актуальности и ценности этой политики, доступ к ней и ее внедрение заслуживают особого внимания.

3.3 Следует отметить, что в 2008 году СЕАНС уже рассматривала аналогичный пункт повестки дня, который касался внедрения политики ИКАО по сборам и необходимости того, чтобы государства брали на себя “моральные обязательства” по внедрению этой политики. Конференция, среди прочего, пришла к выводу, что следует содействовать включению принципов, содержащихся в Дос 9082, в национальное законодательство, правила или политику, и вводить их в будущие соглашения о воздушном сообщении, чтобы обеспечить выполнение их аэропортами и

поставщиками аэронавигационного обслуживания (ANSPs). Эти выводы были восприняты как важные меры по укреплению приверженности политике ИКАО по налогообложению и ее внедрению (см. ATConf/6 -WP/10).

3.4 Что касается средств по продвижению основных директивных указаний и инструктивного материала, то региональные практикумы и семинары являются эффективными инструментами, позволяющими не только государствам знакомиться с принципиальными установками и инструктивным материалом ИКАО, но и Секретариату ИКАО отслеживать реакцию на политику ИКАО и определять потребности государств. Эти мероприятия также являются прекрасной возможностью для государств обмениваться информацией относительно путей наиболее эффективного внедрения инструктивного материала и преодоления трудностей, возникающих в ходе этого процесса. Однако следует отметить, что сокращение числа практикумов и семинаров может негативно сказаться на способности государств внедрять основные руководящие указания и инструктивный материал ИКАО.

3.5 В дополнение к практикумам и семинарам, Секретариат, совместно с партнерами по отрасли, рассматривал возможность проведения целой серии соответствующих учебных курсов по продвижению и внедрению политики и инструктивного материала ИКАО в области воздушного транспорта. В данном контексте ИКАО в настоящее время разрабатывает вместе с САЕ¹ электронные курсы по регулированию воздушного транспорта. Электронное распространение стало важным средством предоставления информации и более удобным для государств и пользователей методом отчетности перед ИКАО по вопросу о внедрении политики. ИКАО может улучшить применение этих мер в качестве возможных средств продвижения политики и инструктивного материала, равно как их понимания.

3.6 Настоятельно необходимо, чтобы политика ИКАО в экономической области стала более “зубастой”, поскольку это поможет поддержать роль ИКАО в процессе устойчивого экономического развития системы воздушного транспорта. В данном контексте крайне важно вновь подтвердить эту роль, чтобы ИКАО могла и впредь помогать своим государствам-членам в разработке политики и практики, облегчающих глобализацию, коммерциализацию и либерализацию воздушного транспорта.

4. ВЫВОДЫ

4.1 В свете состоявшихся дискуссий, приведенных выше, можно сделать следующие выводы:

- a) ведущая роль ИКАО в вопросах экономического регулирования международного воздушного транспорта и в разработке всеобъемлющих директивных указаний для оказания помощи государствам в создании нормативного окружения, способствующего устойчивому развитию воздушного транспорта и выгоде всех участвующих в нем субъектов, является неоспоримой;
- b) политика ИКАО и инструктивный материал по экономическим аспектам регулирования международного воздушного транспорта сохраняют всю свою

¹ САЕ является глобальным лидером в области моделирования, имитационных систем и обучения кадров для гражданской авиации.

обоснованность, однако нуждаются в обновлении и должны реагировать на изменения ситуации и потребностей государств и субъектов; и

- c) имеется необходимость того, чтобы ИКАО, в сотрудничестве с отраслью, обеспечивала широкую популяризацию и улучшила внедрение своей политики, равно использование своего инструктивного материала по экономическому регулированию.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ

5.1 На рассмотрение конференции предлагаются следующие рекомендации:

- a) государствам следует признать важность и актуальность политики и директивных указаний ИКАО и учитывать их в своей практической деятельности по регулированию;
- b) государствам следует прилагать все усилия для выполнения обязательств, содержащихся в положениях резолюций Ассамблеи, касающихся области воздушного транспорта;
- c) ИКАО следует поощрять государства включать принципы, политику и инструктивный материал ИКАО в свое национальное законодательство, правила и нормативные положения, и в соглашения о воздушном сообщении;п
- d) ИКАО следует продолжать продвижение своего основного инструктивного материала по экономическому регулированию международного воздушного транспорта и побуждать государства использовать инструктивный материал ИКАО в своей регуляционной практике;
- e) ИКАО следует принимать меры к тому, чтобы политика, инструктивный материал и другие документы ИКАО, касающиеся экономического регулирования, сохраняли свою актуальность, обновлялись и реагировали на изменение ситуации и потребностей государств; и
- f) ИКАО следует продолжать рассмотрение дополнительных путей и средств, с помощью которых можно повысить авторитетность ее политики по устойчивому развитию системы воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —