



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

Пункт 2.8 повестки дня. Внедрение политики и инструктивного материала ИКАО

**НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ: ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ
УСОВЕРШЕНСТВОВАННЫХ РАМОК РЕГУЛИРОВАНИЯ**

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе предлагается план действий для использования ИКАО и ее государствами-членами с целью обеспечения более согласованных и эффективных рамок регулирования международного воздушного транспорта в условиях мировой экономики.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и анализ, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, приведенные в п. 5;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 6.

Справочный материал

Справочный материал Конференции ATConf/6 представлен на сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Принимая во внимание постоянно меняющийся характер международной гражданской авиации, Совет ИКАО утвердил 27 июня 2012 года предлагаемое концептуальное видение и программное заявление, а также стратегические цели на трехлетний период 2014–2015–2016 гг. Концептуальное видение Организации заключается в том, чтобы *"добиться устойчивого роста глобальной системы воздушного транспорта"*, и были определены пять стратегических целей, реализация которых обеспечит выполнение программных задач.

1.2 На основе этой концепции была определена необходимость разработать конкретную стратегическую цель по *экономическому развитию воздушного транспорта*, посвященную обеспечению развития устойчивой и экономически жизнеспособной системы воздушного транспорта. В этой стратегической цели признается необходимость ведущей роли ИКАО в обеспечении гармонизации рамок регулирования деятельности международного

воздушного транспорта с надлежащим акцентом на экономическую политику и вспомогательные виды деятельности.

2. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

2.1 В 1944 году, когда в Чикаго была подписана Конвенция о международной гражданской авиации ("Конвенция"), Стороны признали огромную важность обеспечения устойчивого развития авиатранспортных перевозок. В преамбуле Конвенции говорится: "Нижеподписавшиеся правительства, (...) и чтобы международные воздушные сообщения могли устанавливаться на основе равенства возможностей и осуществляться рационально и экономично".

2.2 В соответствии со статьей 44 Конвенции, целями и задачами ИКАО являются "разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта, с тем чтобы:

- a) обеспечивать безопасное, упорядоченное, эффективное и экономичное развитие воздушного транспорта;
- b) предотвращать экономические потери, вызванные неразумной конкуренцией;
- c) обеспечивать полное уважение прав Договаривающихся государств и справедливые для каждого Договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении."

2.3 Однако, как отмечалось на Симпозиуме ИКАО по воздушному транспорту (IATS, 18–20 апреля 2012 года), нынешние условия в области воздушного транспорта находятся под воздействием как географической, так и экономической раздробленности.

2.4 Несмотря на цель, заключающуюся в достижении глобального подхода, права на перевозки регулируются комплексной системой, состоящей из нескольких тысяч двусторонних соглашений о воздушных сообщениях, которые вносят географическую раздробленность в рынки авиаперевозок в такой степени, которая не встречается в других экономических секторах. Критерий национальной принадлежности авиакомпаний является ключевым для этой системы: она вносит раздробленность, мешает достижению масштабной экономии и все в большей степени рассматривается как принципиально несовместимая с мировой экономикой. В результате этих национальных различий, авиаперевозчики сталкиваются с препятствиями при получении доступа к финансовым ресурсам и достижению транснационального охвата, который может обеспечить устойчивое развитие и долговременный успех на конкурентном рынке.

2.5 Некоторая раздробленность носит экономический характер. В авиационной цепочке создания ценностей прибыли распределяются неодинаково. Отдача на вложенный капитал на воздушном транспорте колеблется от чистых убытков до небольшой прибыли в размере 2 %, а в случае некоторых заинтересованных партнеров достигает высокий уровень 20 %. Это вызывает вопрос о том, будет ли такая раздробленность в прибыльности видов обслуживания, составляющих часть единой авиатранспортной системы, носить устойчивый характер в долгосрочном плане. Независимо от того, носит ли эта раздробленность географический или экономический характер, или является их сочетанием, препятствия, создаваемые на пути создания экономически устойчивой транспортной системы, связаны с существующими рамками регулирования. Эти препятствия мешают достижению эффективности, порождают трения и препятствуют росту.

2.6 В заключение последней сессии IATS (*Последнее слово: стратегии и средства достижения устойчивости*), ведущий Симпозиума выразил коллективное мнение тематической группы следующим образом: "ИКАО должна реально разработать хорошо продуманные, эффективные, действенные и согласованные глобальные рамки и дополненные позитивными компонентами исходные правила для обеспечения того, чтобы все заинтересованные партнеры, участвующие в деятельности воздушного транспорта, извлекали оптимальные преимущества. Достижение эффективности потребует от ИКАО и Шестой Всемирной авиатранспортной конференции ИКАО (ATConf/6) проводить работу в направлении разработки Приложения к Чикагской конвенции по устойчивому развитию воздушного транспорта".

2.7 Возможность разработки Приложения к Чикагской конвенции не является новой идеей. В 1998 году, при подготовке повестки дня Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS), Авиатранспортный комитет рассмотрел возможность включения в одно из Приложений политики и принципов взимания сборов, изложенных в *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082). Однако, поскольку ни в одном из замечаний, полученных от государств при подготовке к CEANS, данный вопрос не рассматривался, этот подход больше не изучался. Четыре ключевых принципа (а именно: недискриминация, увязка с расходами, транспарентность и консультации с пользователями) уже включены в национальные законодательства или правила ряда государств (например, директивы Европейского союза по аэропортовым сборам) и во многие соглашения о воздушном сообщении (например, между Соединенными Штатами Америки и Европейским союзом).¹

2.8 При обсуждении вопроса о внедрении политики и инструктивного материала ИКАО в области воздушного транспорта Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP/11) рекомендовала ИКАО провести обследование, адресованное государствам и заинтересованным организациям, относительно актуальности и использования действующей политики и инструктивного материала ИКАО, а также рекомендовала ИКАО предоставить государствам дополнительную информацию о предлагаемом охвате и содержании возможного нового Приложения к Чикагской конвенции, с тем чтобы дать государствам возможность тщательно изучить это предложение.

3. ОБСУЖДЕНИЕ

3.1 При подготовке к Конференции ATConf/6 и в соответствии с рекомендацией ATRP/11 для представления на Конференции были подготовлены предложения по модернизации глобальной системы регулирования. В этой связи ИКАО разместила онлайн вопросник, и в письме государствам SC 6/1-12/57 от 4 октября 2012 года государствам было рекомендовано заполнить его. По состоянию на 14 декабря 2012 года ответы прислали 60 государств-членов.

3.2 Как указано в добавлении А, в вопросе 7 вопросника государствам предлагалось оценить целесообразность разработки предлагаемого Приложения; 80 % ответивших поддержали это предложение. Кроме того, в добавлении А содержится предложение государств в отношении аспектов, которые должны охватываться Приложением.

3.3 Несмотря на широкую поддержку ответившими государствами идеи разработки Приложения, включая охват ряда вопросов, касающихся регулирования, остается неясным,

¹ Доклад Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационному обслуживанию (Doc 9908 – CEANS 2008), рекомендация 15 d) и 15 e), в котором Конференция рекомендует ИКАО настоятельно поощрять государства к включению указанных четырех ключевых принципов взимания сборов в национальные законодательства, правила или политику и в соглашение о воздушном сообщении с целью обеспечения их соблюдения аэропортами и ПАНО.

достигли ли государства консенсуса относительно содержания такого Приложения, которое, как ожидается, должно обеспечить максимально достижимый уровень гармонизации правил, стандартов, процедур и организации (см. статью 36 Чикагской конвенции) и помочь повысить уровень осведомленности и внедрения существующей политики и инструктивного материала по вопросам воздушного транспорта. Для продолжения дальнейшей разработки концепции Приложения необходимо будет прежде всего определить, возможно ли сформировать консенсус относительно характера и содержания Стандартов и Рекомендуемой практики, регламентирующих аспекты рамок экономического регулирования международного воздушного транспорта.

3.4 Ответы на вопросник позволяют глубже понять характер нормативных рамок, которые, согласно ожиданиям государств, разработает ИКАО в областях доступа к рынку, владения авиатранспортом и контроля за его деятельностью и в более общем плане, оценить актуальность и использование действующей политики и инструктивного материала ИКАО. Результаты обследования свидетельствуют о значительной поддержке в пользу разработки ИКАО международного соглашения об обмене коммерческими правами (ATConf/6-WP/13) и многостороннего соглашения по смягчению требований в отношении владения и контроля при назначении авиакомпании и облегчения доступа авиакомпаниям к международному капиталу (ATConf/6-WP/12).

3.5 Наконец, в том что касается актуальности политики и инструктивного материала ИКАО по экономическому регулированию воздушного транспорта, обследование показывает, что основная проблема заключается не в недостаточной осведомленности о политике и инструктивном материале ИКАО, а скорее в их недостаточном внедрении, которое не носит обязательный характер. Соблюдение политики ИКАО отвечает наилучшим интересам государств, поскольку она способствует эффективному и упорядоченному развитию международного воздушного транспорта и может внести вклад в развитие торговли и экономики. Недостаточное внедрение вызывает вопрос о необходимости придания большего веса политике ИКАО и наращиванию усилий по поощрению государств к ее применению.

4. НАПРАВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ ДЕЙСТВИЙ

4.1 Учитывая сложность и деликатность рассматриваемого вопроса для государств, отрасли и заинтересованных партнеров, устранение препятствий на пути устойчивого развития воздушного транспорта может осуществляться только постепенно. Обследование показывает, что некоторые аспекты могут быть с большей вероятностью, по сравнению с другими, включены во всеобъемлющий документ, содержащий основные руководящие указания, такой как Приложение к Чикагской конвенции или сборник основных принципов. Они охватывают экономику аэропортов и аэронавигационного обслуживания (т. е. четыре вышеупомянутых принципа взимания сборов, защиту прав потребителя, ценовую прозрачность, доступ к рынку, владение авиатранспортом и контроль за их деятельностью, а также налогообложение международного воздушного транспорта).

4.2 Хотя эти аспекты, которые могут быть охвачены, связаны с регулированием и экономикой воздушного транспорта, по содержанию они существенно различаются. Один возможный подход заключается в том, чтобы в предполагаемом Приложении рассматривать каждый принцип как модуль глобальных рамок. Эти концептуальные рамки позволят постепенно со временем разработать индивидуальные независимые модули. Такое начинание может выразиться в форме разработки основных принципов в различных областях, которые пригодны для такого формата, таких как ключевые принципы взимания сборов за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание, защита прав потребителя и ценовая прозрачность.

4.3 В свое время эти различные модули могут быть рассмотрены с целью их включения в единый документ, а именно в Приложение. С другой стороны, если сформировать консенсус в отношении установления Стандартов и Рекомендуемой практики, окажется невозможным изучение модулей, тем не менее позволит поднять уровень нормативной согласованности и принятия политики и инструктивного материала ИКАО.

4.4 Должны быть приняты во внимание особые условия государств и отраслевых организаций, а также законная обеспокоенность государств в отношении условий конкретных отраслевых авиатранспортных организаций. Различные принципы политики, содержащиеся в существующих или будущих модулях, могут быть приняты в качестве рекомендуемой практики или стандартов в зависимости от условий применения. В любом случае разработка нового Приложения к Чикагской конвенции явится ответом на ожидания широкого круга государств и заинтересованных партнеров в отношении достижения большей согласованности или гармонизации в области экономического регулирования. Это, по всей вероятности, приведет к значительному улучшению положения дел с внедрением политики ИКАО. Такие усилия потребуют значительной работы, связанной с проведением консультаций, подготовкой и внедрением. Предварительная оценка ресурсов ИКАО, которые потребуются для выполнения этой задачи в течение нескольких трехлетий, приводится в добавлении В.

5. ВЫВОДЫ

5.1 В свете вышеизложенного обсуждения вопроса можно сделать следующие выводы:

- a) существующая раздробленность воздушного транспорта наносит ущерб для создания глобально устойчивой и экономически жизнеспособной авиатранспортной системы;
- b) отмечается поддержка государствами идей разработки нового Приложения по устойчивому экономическому развитию воздушного транспорта, которое будет включать вопросы, касающиеся защиты прав потребителя, доступа к рынку, экономики аэропортов и ПАНО, налогообложения, владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью;
- c) Секретариату необходимо подготовить дополнительную информацию по содержанию и охвату возможного Приложения к Чикагской конвенции в консультации с соответствующими группами по вопросам регулирования, такими как Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта и Группа экспертов по экономике аэропортов (АЕР)/Группа экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (ANSEP).

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- a) ИКАО следует рассмотреть вопрос об определении стратегии разработки модулей для поощрения гармонизации и модернизации глобальных рамок регулирования воздушного транспорта;

- b) ИКАО следует выполнить с целью рассмотрения его государствами анализ затрат/преимуществ, касающийся практической пользы разработки Приложения для достижения этой цели;
- c) ИКАО следует предоставить государствам дополнительную информацию относительно содержания и охвата возможного Приложения в целях более широкого внедрения политики ИКАО.

— — — — —

ДОБАВЛЕНИЕ А

**КОЛИЧЕСТВО ПОЛОЖИТЕЛЬНЫХ ОТВЕТОВ В ОТНОШЕНИИ ВКЛЮЧЕНИЯ
ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ВОПРОСОВ В ПРИЛОЖЕНИЕ
(На основе ответов, представленных 60 государствами)**

Вопрос 7 вопросника. Высказывалось мнение, что в целях расширения масштаба применения ее политики и инструктивного материала и обеспечения согласованных регламентирующих рамок регулирования, ИКАО следует разработать новое Приложение к Конвенции о международной гражданской авиации, в котором будут рассматриваться вопросы экономического развития воздушного транспорта. Поддерживаете ли вы мнение о том, что ИКАО следует разработать Приложение к Конвенции?

Область	Доля позитивных ответов
Структура экономики аэропортов и аэронавигационного обслуживания и соглашения о воздушном сообщении	94 %
Защита прав потребителя и ценовая прозрачность	92 %
Доступ к рынку	92 %
Транспарентность и консультации с пользователями	90 %
Владение авиаперевозчиками и контроль за их деятельностью	85 %
Налогообложение международного воздушного транспорта	83 %
Экономические рыночные меры, нацеленные на уменьшение или снижение экологического воздействия эмиссии авиационных двигателей	79 %

ДОБАВЛЕНИЕ В

**МОДУЛИ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО
ТРАНСПОРТА**

Модули	ПРЕДЛАГАЕМАЯ РАЗРАБОТКА В ТЕЧЕНИЕ НЕСКОЛЬКИХ ТРЕХЛЕТИЙ								
						МОДУЛЬ "НАЛОГО- ОБЛОЖЕ- НИЕ"			
				МОДУЛЬ "ДОБРО- СОВЕСТНАЯ КОНКУ- РЕНЦИЯ"					
		МОДУЛЬ "ЭКОНОМИКА АЭРОПОРТОВ/ ПАНО"		МОДУЛЬ "ДОСТУП К РЫНКУ"					
		МОДУЛЬ "ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИ- ТЕЛЯ"							
Влияние на ресурсы ИКАО	нейтральное	нейтральное	нейтральное	нейтральное		нейтральное			