

Европейское/Североатлантическое бюро ИКАО

Рабочий документ

по пути восстановления отрасли после пандемии COVID-19

I. Обстановка в отрасли

Авиационная отрасль, в сравнении с другими, испытывает наиболее тяжелые последствия от вспышки новой коронавирусной инфекции COVID-19, поскольку смыслом ее существования является перевозка людей и доставка товаров по всему миру в различных целях, таких как путешествия, туризм, ведение бизнеса и торговли. Резкое сокращение спроса на воздушные перевозки, усугубляемое ограничениями на поездки, привело к значительным негативным последствиям, включая влияние на доходы и денежные потоки всех заинтересованных сторон, затронуло, среди прочего, авиакомпании, аэропорты, органы аэронавигационного обслуживания и производителей воздушных судов.

С момента появления первых известий о вспышке заболевания авиационная отрасль пребывает в «глубокой депрессии», и в настоящее время трудно определить, где находится горизонт. В отличие от предыдущих вспышек пандемии, таких как вызванные вирусами SARS или MERS, восстановление после которых заняло около 6 месяцев с острым V-образным сценарием, сценарий восстановления после COVID-19 может выйти за пределы данных временных рамок из-за сопутствующего спада экономики.

Заинтересованные стороны из авиационной отрасли, а также из других отраслей, таких как путешествия и туризм, совместно признали беспрецедентный характер кризиса COVID-19 в мире, его значительное экономическое воздействие на воздушный транспорт и гражданскую авиацию в целом, сложную финансовую ситуацию в авиационной отрасли и неопределенность, с которой сталкиваются заинтересованные стороны на всех уровнях. В эти времена они объединились для того, чтобы поделиться своими знаниями и опытом, а также для координации действий, дающих возможность авиационной отрасли выжить и продолжать играть важную роль в качестве инструмента, обеспечивающего функционирование во всем мире в период кризиса.

Учитывая неотложный характер ситуации, заинтересованные стороны авиации, совместно с учреждениями ООН и международными организациями, приняли решение разработать механизмы восстановления и план действий по стабилизации и ускоренному восстановлению после указанных экономических трудностей.

Принимая во внимание основные угрозы, с которыми сталкивается авиационная отрасль в свете экономических последствий COVID-19, в этом документе предлагается возможное руководство по восстановлению отрасли (краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный сценарии восстановления) с учетом соответствующих факторов, оказывающих влияние, и предполагаемых проблем, с которыми предстоит иметь дело. В этом отношении каждое государство должно играть первостепенную роль в восстановлении своего национального воздушного транспорта путем осуществления согласованной на глобальном уровне эффективной государственной политики и стратегии при одновременном обеспечении

того, чтобы любые регулирующие действия и меры не оказывали негативного воздействия на развитие международного воздушного транспорта.

Анализ экономических последствий COVID-19 для гражданской авиации

Первоначальное воздействие COVID-19 было ограничено определенными странами, в которых произошла вспышка заболевания с конца января по февраль 2020 года. Начиная с марта, ввиду того, что распространение заболевания продолжало расти, затрагивая страны и людей во всем мире, правительства закрыли границы и ввели более строгие ограничения на поездки как одну из мер сдерживания распространения заболевания. Это привело к резкой отмене рейсов авиакомпаниями и сильному сокращению спроса на авиаперевозки, создав ощутимое давление на доходы и денежные потоки всех заинтересованных сторон в авиационном секторе.

ИКАО отслеживает степень экономического воздействия COVID-19 на гражданскую авиацию и корректирует свои аналитические данные в соответствии с развитием ситуации. Принимая во внимание глобальный масштаб распространения COVID-19 и жесткость ограничений на поездки, обновленные оценки показывают последствия COVID-19 для регулярных международных пассажирских перевозок в первой половине 2020 года (по сравнению с изначально запланированными авиакомпаниями):

- Общее сокращение мест, предлагаемых авиакомпаниями, составит от 37 до 48%;
- Общее сокращение пассажиров: от 411 до 535 миллионов;
- Потенциальная потеря валового операционного дохода авиакомпаний составит приблизительно от 90 до 118 млрд. долларов США.

Наиболее значительные последствия для отрасли в целом ожидаются в Европе и Азиатско-Тихоокеанском регионе, за которыми следуют Северная Америка и Ближний Восток. Например, на государственном уровне авиакомпании за один и тот же период потеряют в общей сложности 19,4–22,5 млрд. долларов США валового операционного дохода от пассажирских перевозок на международных маршрутах в/из КНР.

Эти оценки были основаны на сценариях V-образного пути восстановления (восстановление с конца мая) и U-образного пути (непрерывная стагнация до конца 2-го квартала), которые дифференцированы в основном с точки зрения предложения и спроса; а) сроки и масштабы снижения и восстановления потенциала авиакомпаний, а также б) степень доверия потребителей к авиаперевозкам, которое может быть переведено в спрос или коэффициент загрузки. Учитывая быстро меняющуюся среду, эти сценарии указывают на два возможных пути из многих других. Точный путь восстановления будет зависеть от различных факторов, в частности, от продолжительности и масштабности мер по борьбе со вспышкой и по ее локализации, доступности государственной помощи, доверия потребителей и экономических условий.

II. Проблемы, стоящие перед авиационной отраслью в условиях кризиса COVID-19

Авиационная отрасль в целом непосредственно ощущает на себе последствия распространения заболевания. Функционируя в такой тесно взаимосвязанной и сложной отрасли, заинтересованные стороны в значительной степени зависят друг от друга, и, как следствие, совместно испытывают последствия пандемии.

а. Последствия снижения спроса и предложения

Широко распространенные приостановка деятельности предприятий, жесткие ограничения на поездки, нежелание потребителей путешествовать являются одними из многих факторов, влияющих на авиационную отрасль за счет значительного снижения спроса со стороны пассажиров и, как следствие, предложения. Восстановление доверия потребителей к путешествиям может потребовать значительного периода времени.

Из-за такого резкого снижения спроса пассажиров, усугубляемого растущим числом ограничений на поездки, авиакомпании были вынуждены «поставить на стоянку» свой флот, что требует огромного количества специально предназначенных помещений (ангаров) для воздушных судов или стояночных мест, что также создает дополнительные расходы для авиакомпаний. Кроме того, стоянка воздушного судна на определенный период времени может привести к огромным расходам на его обслуживание перед дальнейшим возобновлением полетов в штатном режиме.

б. Ликвидность и денежные потоки

Резкое сокращение трафика создает имманентные финансовые угрозы для авиационной отрасли во всем мире. Авиакомпании, например, сталкиваются с серьезным финансовым давлением, которое в некоторых случаях может привести к банкротству. Несмотря на то, что до настоящего времени всего лишь несколько авиакомпаний подали заявление о банкротстве в связи с COVID-19, предполагается, что денежные резервы авиакомпаний без внешней финансовой помощи иссякнут за короткий период времени, что, в свою очередь, повлияет на другие заинтересованные стороны, деятельность которых зависит от этих денежных потоков.

Аэропорты и поставщики аэронавигационного обслуживания (ПАНО) также испытывают затруднения с денежными средствами, поскольку их доход напрямую зависит от объема воздушного трафика. Так как доходы стремительно падают, многие аэропорты и ПАНО уже применяют меры по сдерживанию расходов, насколько это представляется возможным для того, чтобы сохранить свою финансовую стабильность, и при увеличении этих расходов в условиях постоянно меняющейся ситуации столкновение с дополнительными трудностями неизбежно.

По тем же причинам другие заинтересованные стороны в авиации, торговле и туризме также испытывают финансовые и эксплуатационные трудности. Этот беспрецедентный кризис создает проблемы для существования всех секторов, функционирование которых прямо или косвенно поддерживается авиацией, от наземного обслуживания, услуг кейтеринга, производителей воздушных судов до турагентов, предприятий розничной торговли в аэропортах и других.

В связи с этим, правительства призваны поддерживать отрасль посредством предоставления займов и гарантий по займам, прямого вливания капитала, снижения налогов, включая льготы на топливо, заработную плату, доходы, и другие сборы. Некоторые государства уже разработали планы помощи, заключающиеся, среди прочего, в следующем:

- а) прекращение сбора налогов на внутренних авиалиниях;
- б) прямая финансовая помощь авиакомпаниям;
- с) другая государственная поддержка.

Некоторые государства также сообщили о рассмотрении более основательных мер поддержки, таких как национализация авиаперевозчиков.

с. Занятость

Вынужденное сокращение рабочей силы авиакомпаниями, наземными службами, операторами аэропортов, турагентами и многими другими также тесно связано со всеми факторами воздействия COVID-19. Авиакомпании объявили о временных мерах, связанных с отправлением в отпуск большого числа пилотов, экипажей, ремонтных бригад и менеджеров.

д. Слоты

Авиакомпании выдвинули веские аргументы в пользу освобождения перевозчиков от необходимости соблюдать так называемое правило 80/20, согласно которому авиакомпании должны использовать свои слоты в аэропорту как минимум на 80 процентов, иначе они могут потерять их в будущем. В последнее время многие координаторы, в том числе в Соединенных Штатах Америки и Европейском союзе (ЕС), временно приостановили это требование для защиты финансового благополучия авиаперевозчиков и смягчения негативного воздействия на окружающую среду рейсов, выполняемых с одной лишь целью – сохранения компаниями слотов в аэропорту.

е. Ограничения на путешествия и торговлю

Ограничения на поездки стали реальностью отрасли воздушного транспорта, поскольку государства стремятся защитить своих граждан и свои национальные интересы в условиях пандемии COVID-19. В свете различных мер, принятых для сдерживания распространения заболевания, ситуация постоянно меняется. Приблизительно 143 государства сообщили о наличии определенных ограничений на поездки (от требований соблюдения карантина и частичных запретов на поездки до полного закрытия границ).

Такая политика в отношении поездок также приводит к удалению из системы значительных грузовых мощностей, так как перевозки грузов стали в основном обеспечиваться пассажирскими воздушными судами, которые жизненно важны для обеспечения функционирования цепочек поставок, включая доставку гуманитарной помощи и оборудования. Существует необходимость в том, чтобы: а) прояснить или изменить политику в отношении перевозок, чтобы сделать исключение для грузовых рейсов; б) освободить определенные экипажи от требований соблюдения карантина; и с) предоставить временное право на перевозки для выполнения необходимых грузовых рейсов с целью поддержания функционирования глобальной цепочки поставок.

III. Проблемы, которые могут возникнуть на пути к восстановлению

Перспективы развития и восстановления все еще очень неопределенные. В случае, если будет реализован негативный сценарий, шансы и средства для восстановления значительно снизятся. В краткосрочной перспективе основным риском является перспектива того, что пандемия COVID-19 окажется куда более интенсивной и продолжительной, чем предполагается в прогнозах.

Основополагающая глобальная интеграция авиационной отрасли, взаимозависимость мировой экономики и досуга/культуры обслуживания клиентов являются составляющими, которые могут помочь в восстановлении авиационной промышленности. Приведенные ниже сценарии восстановления являются многоуровневыми и могут корректироваться. Основное предположение заключается в том, что для определения какого-либо пути восстановления авиационной отрасли необходимо первоначально смягчить и в значительной степени устранить кризис в сфере здравоохранения.

ФАКТОРЫ (предположения)	«Быстрое» восстановление (3-6 месяцев)	«Поступательное» восстановление (6-12 месяцев)	«Медленное» восстановление (1-2 года)
Ограничения на поездки	Отмена всех ограничений, когда допустимо	Постепенное смягчение ограничений: вероятный сценарий включает в себя первоначальную отмену ограничений на внутреннем/ региональном уровне, затем – на международном.	Жесткие ограничения на международные перевозки на протяжении длительного периода времени; преобладает внутреннее/ региональное авиасообщение.
Экономическая обстановка	Экономическая активность постепенно восстанавливается и выходит на докризисный уровень	Частичный ущерб экономике; медленное восстановление коммерческой активности и уровня потребительских расходов.	Глобальный спад экономики; повсеместно слабый экономический сектор, сокращения бюджета и рабочей силы.
Возможности авиакомпаний	Операционные возможности не затронуты (воздушный флот и т.д.); рабочая сила доступна для найма; беспроцентные кредиты и государственные денежные вливания для поддержания текущих возможностей.	Возможности слегка затронуты; большинство авиакомпаний все еще функционирует; авиакомпании значительно сокращают свою деятельность, чтобы ограничить риски и сосредоточиться на внутренних рейсах; денежные вливания/	Возможностям причинен значительный ущерб, что подтолкнет некоторые авиакомпании к дефолту и/или банкротству; авиакомпании резко сокращают свою деятельность (международные

		банковские кредиты необходимы для поддержания минимально приемлемого уровня возможностей.	пассажирские перевозки сильно ограничены).
Спрос на авиаперевозки	Пассажирский спрос нормализуется после незначительного перерыва, что приведет к низким ценам.	Спрос на поездки снизится, однако более низкий уровень предложения (из-за снижения операционных возможностей) может привести к росту цен.	Сокращение и ограничение осуществляемой деятельности приведет к росту цен, что не будет стимулировать спрос.
Состояние авиационной отрасли	Быстрое восстановление отрасли.	На авиационную отрасль в значительной степени оказывает влияние меньший объем перевозок, приносящий меньше дохода и обеспечивающий меньшую занятость.	Большое воздействие на отрасль при значительном сокращении осуществляемой деятельности, числа игроков на рынке, высоком уровне безработицы.

Прогнозируемые проблемы для каждого сценария

Финансовые возможности	Снижены.	Значительно снижены.	Финансовые возможности заинтересованных сторон в области воздушного транспорта будут находиться в критическом положении, что может привести к изменению модели коммерческой авиации в том виде, в каком мы ее знаем сегодня (обширная национализация и государственные субсидии, исчезновение премиального сегмента, переход от хабовой модели организации
------------------------	----------	----------------------	--

			перевозок к point-to-point модели).
Занятость	Найм сотрудников приостанавливается на 1 год, ограниченное увеличение человеческого капитала.	Средний или высокий уровень безработицы в отрасли из-за вынужденного постоянного сокращения рабочей силы и/или нежелания сотрудников возвращаться к работе из-за неопределенности или менее привлекательных условий.	Высокий уровень безработицы в отрасли, что приведет к нехватке пилотов, экипажей, сотрудников наземных служб, диспетчеров и т.д.
Инвестирование	Никаких дополнительных инвестиций или развития проектов и/или коммерческих предложений	Сокращение инвестиций в существующие проекты и текущую деятельность (сокращение маршрутов, воздушного флота и т.д.)	Значительный недостаток инвестиций, в приоритете безопасность полетов и авиационная безопасность, все другие инвестиции считаются несущественными и не поддерживаются.
Торговля и туризм	Можно ожидать восстановления торговли и туризма к 4 кварталу.	Потребуется обширная финансовая помощь со стороны государств для поддержки восстановления и развития туризма.	Восстановление торговли и туризма будет в значительной степени зависеть от государств, поддержка не ограничится финансовой помощью
Грузовые перевозки	Внезапное сокращение провозных мощностей для грузовых перевозок нарушило воздушные грузопотоки, однако сектор быстро приспособляется и может вскоре вернуться к уровню,	Предположительно стабильная составляющая в сценариях восстановления, грузовые авиаперевозки будут играть важную роль, поддерживая восстановление глобальной цепи поставок и экономики;	Авиаперевозки грузов будут основным игроком в восстановлении мировой экономики в долгосрочной перспективе.

	немного превышающему ситуацию до COVID19, при незначительном повышенном спросе на транспортировку грузов.	это будет обусловлено упрощением и гибкостью правил.	
Стандарты и процедуры	Незначительное количество или отсутствие дополнительных процедур в отрасли - т.е. для пассажиров все процедуры останутся неизменными.	Установление временных и среднесрочных дополнительных процедур, например, медицинское обследование в аэропортах, соблюдение дистанции в самолетах и т.д.	Внедрение постоянных процедур для предотвращения подобных кризисов в будущем - специальные тренинги для экипажа, грузовые стандарты и т.д.
Доверие потребителей	Доверие потребителей будет восстановлено посредством эффективных маркетинговых кампаний и стимулирующих предложений.	На доверие пассажиров будет влиять длительный период неопределенности и тревоги, а также общее недоверие к международным поездкам.	Доверие пассажиров будет на очень низком уровне, пассажиры будут отдавать предпочтение региональным поездкам или будут выбирать другие виды транспорта.

IV. Ключевые концепции для подготовки и реализации мер по восстановлению отрасли

а. Механизмы восстановления: обязанности государств

Каждое государство несет первостепенную ответственность за развитие и восстановление своей авиационной отрасли; невозможно переоценить роль механизмов восстановления и плана действий на национальном уровне. Принимая во внимание прямые и косвенные экономические выгоды, которые гражданская авиация создает для своей национальной экономики, государствам необходимо в срочном порядке разработать механизмы ее восстановления в тесном сотрудничестве с другими транспортными властями и министерствами, отвечающими за соответствующие сектора, для определения пути к стабилизации и ускоренному восстановлению.

б. Соблюдение установленных принципов: межотраслевое сотрудничество

При разработке и реализации механизмов восстановления и планов действий необходимо обеспечить надлежащий баланс между соответствующими интересами поставщиков услуг (аэропорты и ПАНО) с одной стороны, пользователями (авиакомпаниями) и конечными

пользователями, с другой. Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Doc 9082) гласит:

«Финансовое положение аэропортов и ПАНО, а также их основных пользователей колеблется в зависимости от показателей глобальной, национальной и региональной экономики. Аэропорты и ПАНО имеют высокую долю постоянных расходов, в основном финансируемых за счет воздушного трафика, и поэтому во времена снижения спроса им нелегко поддерживать высокие стандарты безопасности, надежности и качества обслуживания. Авиаперевозчики же стремятся снизить расходы на различные сборы, которые они платят. Известно, что трудно согласовать между собой долгосрочное планирование аэропортов и ПАНО и краткосрочные требования авиаперевозчиков. Поэтому для решения этих проблем важно взаимопонимание между поставщиками и пользователями».

Большинство аэропортов и ПАНО не приватизированы и управляются государственными структурами, а стоимость предоставления услуг и инфраструктуры в основном финансируется за счет сборов с пользователей (а также неавиационных доходов в случае аэропортов). Политика ИКАО (Doc 9082) подчеркивает четыре ключевых принципа взимания платы, а именно: недискриминацию, соотнесение затрат, транспарентность и обсуждение с пользователями. Признавая, что авиакомпании сталкиваются с ограничениями в отношении выбора ими конкретных аэропортов и маршрутов для осуществления полетов, следует проявлять осторожность при попытке компенсировать нехватку доходов и учитывать последствия увеличения сборов для перевозчиков и конечных пользователей.

[с. Соблюдение принципов: государственная и институциональная поддержка](#)

Могут быть случаи, когда государственная помощь может принести экономические и социальные выгоды с точки зрения реструктуризации авиаперевозчиков и обеспечения обслуживания. Однако, даже в таких особых случаях, государствам следует принимать транспарентные и эффективные меры, сопровождаемые четкими критериями и методологией для обеспечения того, чтобы помощь/субсидии не оказывали неблагоприятного воздействия на конкуренцию на рынке (см. Рекомендации 5-й Всемирной авиатранспортной конференции).

Кроме того, по оценкам, в 2018 году авиация принесла налоговые поступления в размере 136 млрд. долларов США, что эквивалентно 45% ВДС отрасли (эквивалент ВВП), выплачиваемых местным, провинциальным и национальным органам власти посредством пассажирских сборов, внутренних налогов на добавленную стоимость, таможенных и иммиграционных сборов и т. д. Рекомендуется, чтобы приоритет распределения налоговых поступлений, произведенных авиацией, оставался у авиационной отрасли.

Государства, международные учреждения и доноры, такие как международные финансовые институты, каждый из которых имеет свои сравнительные преимущества, должны изучить наилучшие способы оказания поддержки заинтересованным сторонам без ущерба для добросовестной конкуренции и обеспечения транспарентности. В зависимости от индивидуальных обстоятельств и при условии соблюдения основного принципа транспарентности и недискриминации, экономический стимул (т.е. косвенная помощь),

предоставляемый государством, может быть комплексом мер, начиная от налоговых льгот, сокращения затрат по займам и отсрочки погашения займов до предоставления грантов и других фискальных льгот.

Таким образом, государственная помощь для авиакомпаний, аэропортов и ПАНО должна быть одним комплексом мер, выработанным посредством:

- а) достижения надлежащего баланса между соответствующими интересами поставщиков услуг (аэропортов и ПАНО), с одной стороны, и пользователями (авиакомпаниями) и конечным пользователем - с другой;
- б) уделения особого внимания разнице в структуре собственности между авиакомпаниями (подавляющее большинство является частными), аэропортами (в большинстве своем государственными, но коммерциализированными) и ПАНО (принадлежащими государству полностью или частично, за небольшим исключением, на основе возмещения расходов);
- с) принятие транспарентных и недискриминационных мер для обеспечения того, чтобы любые меры помощи не оказывали неблагоприятного воздействия на конкуренцию на рынке; и
- д) применение принципа пропорциональности относительно объема предоставляемой поддержки, то есть пропорционально экономическим выгодам, извлеченным для национальной экономики.

d. [Дополнительные рассуждения о появлении инноваций как ответ на кризис COVID-19](#)

Сегодняшний кризис создал беспрецедентные экономические последствия для авиационной отрасли и, возможно, подчеркнул недостатки воздушного транспорта в том виде, в каком мы его знаем, - низкая операционная маржа авиаперевозчиков, зависимость от премиальных доходов, получаемых от пассажиров бизнес-класса, чрезмерная взаимозависимость между различными участниками цепи поставок и т. д. Таким образом, путь к восстановлению воздушного транспорта может потребовать беспрецедентных мер, в том числе использование инновационных решений и их принятие правительствами государств. Мы можем ожидать ускоренный рост электронной коммерции и поставок одним днем, появление более устойчивой, распределенной и отслеживаемой цепи поставок через IoT и блокчейн, сдвиг бизнес-моделей в сторону коллаборативной экономики, а также рост числа автономных частных воздушных судов с низкой вместимостью, среди прочих.