



**ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)**

**ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ**

**Монреаль, 18–22 марта 2013 года**

- Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования**
- Пункт 2.7 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания**

**ПРОЕКТ ДОКЛАДА**



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

**Пункт 2.7 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания**

*Примечание. Конференция рассмотрела этот пункт повестки дня в трех частях: а) модернизация авиационной системы; б) финансирование функций контроля и с) управление инфраструктурой.*

**а) Модернизация авиационной системы**

**2.7.1 ДОКУМЕНТАЦИЯ**

2.7.1.1 Конференция рассмотрела пункт 2.7 а) повестки дня на основе следующих рабочих документов: WP/19 и WP/21 (Секретариат), WP/52 (представлен Ирландией от имени Европейского союза (ЕС) и других государств – членов Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА)), WP/101 (государства – члены Африканской комиссии гражданской авиации (АКГА)), WP/88 (Международный совет аэропортов (МСА)), WP/74 (Международный совет аэропортов (МСА), Организация по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО) и Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА)).

**2.7.2 РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА**

2.7.2.1 Рабочие документы Секретариата по модернизации авиационной системы нашли общую поддержку. Конференция считала важными нынешнюю политику и инструктивный материал ИКАО в отношении сборов, в том числе по финансированию аэропортовых и аэронавигационных служб за счет сборов пользователей. Многие государства полагали, что следует разработать дополнительный инструктивный материал, касающийся финансирования блочной модернизации аэронавигационного обслуживания (ASBU). Другие государства не видели необходимости в разработке дополнительного инструктивного материала, поскольку считали работу над новым руководством по финансированию авиатранспортной системы преждевременной и излишней. Кроме того, было отмечено, что создание нового руководства с целью дополнения существующего инструктивного материала, вероятно, будет непродуктивным и может помешать усилиям ИКАО по содействию применению основных принципов финансирования, содержащихся в существующем инструктивном материале.

2.7.2.2 Было отмечено, что будущая аэронавигационная система будет сложной и весьма дорогостоящей и что имеется необходимость в разработке новых механизмов финансирования. Была поддержана идея проведения работы над системами экономического стимулирования, концепциями "лучше оборудован – лучше обслужен" и "имеешь наибольшие возможности – лучше обслужен" и подходами на основе показателей эффективности с точки зрения "от перрона до перрона". Некоторые государства полагали, что ИКАО следует разработать новый инструктивный материал по таким вопросам, а другие считали, что сначала следует оценить значение недавно обновленного инструктивного материала, содержащегося в документе "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Дос 9082) и в следующем пятом издании *Руководства по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

2.7.2.3 Достигнут консенсус относительно необходимости создания многодисциплинарной рабочей группы, в состав которой войдут специалисты ИКАО, представители государств и других заинтересованных сторон, в целях дальнейшего рассмотрения этих вопросов. Было предложено, чтобы данная рабочая группа сначала определила параметры и сформулировала определения, например, политики в отношении приоритетов обслуживания, и установила эффективность этой политики. Затем рабочая группа могла бы рассмотреть вопрос о том, как эта политика может применяться на практике и, наконец, как ее можно отразить в существующих принципах и в прочем инструктивном материале ИКАО. Рабочая группа могла бы представить свои выводы Группе экспертов по экономике аэропортов (AEP) и Группе экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (ANSEP) с целью определить, можно ли и как можно изменить существующий инструктивный материал для отражения в нем выводов рабочей группы. Наконец, была отмечена необходимость определить, согласуется ли такая практика с политикой ИКАО, касающейся недопущения дискриминации.

### 2.7.3 ВЫВОДЫ

2.7.3.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии по вопросам модернизации авиационной системы Конференция сделала следующие выводы:

- a) политика и инструктивный материал ИКАО по вопросам финансирования аэропортовой инфраструктуры посредством взимания аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, посредством предварительного финансирования проектов и посредством распределения расходов на глобальную аэронавигационную спутниковую систему (GNSS) по-прежнему актуальны;
- b) значение недавно обновленных принципов и инструктивного материала ИКАО, содержащихся в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082) и в *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161), следует оценить в контексте модернизации авиатранспортной системы;
- c) следует создать многодисциплинарную рабочую группу для рассмотрения экономических и эксплуатационных проблем, связанных, в частности, с модернизацией аэронавигационного обслуживания и с финансированием авиатранспортной системы в целом.

### 2.7.4 РЕКОМЕНДАЦИИ

#### **Рекомендация 2.7/1. Модернизация авиатранспортной системы**

##### **Конференция рекомендует:**

- a) государствам следует продолжать внедрение политики и инструктивного материала ИКАО, которые могут применяться к финансированию авиатранспортной инфраструктуры, осуществляемому посредством аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание;

- b) ИКАО следует в сотрудничестве с государствами, международными организациями и отраслью создать многодисциплинарную рабочую группу для рассмотрения вопроса о разработке ряда соответствующих принципов эксплуатационного и экономического стимулирования, позволяющих обеспечить на раннем этапе получение выгод от применения новых технологий и процедур, которые описываются в модулях блочной модернизации авиационной системы (ASBU), в целях поддержки эксплуатационных усовершенствований с максимальным повышением уровня безопасности полетов, пропускной способности и общей эффективности системы, учитывая конкретные потребности, выраженные государствами и отраслью на Конференции AN-Conf/12;
- c) ИКАО следует принять меры для обеспечения широкой осведомленности и информирования об ее политике и инструктивном и прочем материале в отношении финансирования инфраструктуры, а также для обеспечения того, чтобы они сохраняли свою значимость, актуальность и отражали меняющуюся ситуацию.

## **b) Финансирование функций контроля**

### **2.7.5 ДОКУМЕНТАЦИЯ**

2.7.5.1 Конференция рассмотрела пункт 2.7 b) повестки дня на основе следующих рабочих документов: WP/7 (Секретариат) и WP/76 (Бангладеш).

2.7.5.2 Конференция также приняла к сведению следующий информационный документ: IP/12 (представлен Ирландией от имени Европейского союза (ЕС) и его государств-членов и Евроконтролем).

### **2.7.6 РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА**

2.7.6.1 Многие государства считали, что содержащихся в политике ИКАО в отношении сборов (Doc 9082) положений, касающихся функций контроля (в сфере безопасности полетов, авиационной безопасности и экономического надзора), вполне достаточно. Другие государства высказали мнение о том, что существующие положения политики ИКАО касаются только аэропортов и аэронавигационного обслуживания, а не финансирования функций контроля на государственном или региональном уровне. Поэтому было предложено, чтобы ИКАО разработала дополнительный инструктивный материал, касающийся сборов за осуществление функций контроля на государственном и региональном уровнях.

2.7.6.2 Участникам Конференции напомнили о дискуссии, состоявшейся на 37-й сессии Ассамблеи ИКАО по вопросу "сборов за безопасность полетов", и было отмечено, что эти сборы должны взиматься в соответствии с существующей политикой ИКАО в отношении сборов.

2.7.6.3 На Конференции было в полном объеме рассмотрено предложение установить взимаемый с пассажиров сбор за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности в размере 5 долл., который взимался бы ИАТА и находился в распоряжении Управления технического сотрудничества ИКАО. Тем не менее было сочтено, что это предложение противоречит ключевым принципам ИКАО в отношении взимания сборов, касающимся увязки с расходами, транспарентности, недопущения дискриминации и проведения консультаций с пользователями. Отмечалось, что рентабельность функций контроля можно было бы обеспечить

на основе регионального подхода (например, путем создания региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов/авиационной безопасности и участия в ней).

### 2.7.7 ВЫВОДЫ

- a) Функции контроля за обеспечением безопасности полетов, авиационной безопасности и экономического надзора относятся к сфере ответственности государств, однако для некоторых государств с ограниченными финансовыми ресурсами не всегда возможно или практически осуществимо государственное финансирование этих функций;
- b) разработанный ИКАО инструктивный материал по вопросу финансирования функций контроля на уровне аэропортов/ПАНО по-прежнему остается актуальным и должен постоянно обновляться, с тем чтобы государства использовали его по мере потребности. На основе политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Дос 9082, был разработан дополнительный инструктивный материал по вопросу финансирования функций контроля в сфере безопасности полетов на региональном уровне за счет поступлений от сборов. Тем не менее, учитывая проблемы, связанные с финансированием функций контроля на государственном и региональном уровнях, политику и инструктивный материал ИКАО следует доработать;
- c) предложение о введении взимаемого с пассажиров сбора на финансирование деятельности по контролю в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности не соответствует политике ИКАО в отношении сборов, в частности положениям в отношении обеспечения увязки предлагаемых сборов с расходами, транспарентности, недопущения дискриминации и проведения консультаций с пользователями.

### 2.7.8 РЕКОМЕНДАЦИИ

#### **Рекомендация 2.7/2. Финансирование функций контроля**

##### **Конференция рекомендует:**

- a) ИКАО следует продолжить разработку своего инструктивного материала по устойчивому финансированию на государственном уровне функций контроля в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности;
- b) ИКАО следует продолжить изучение возможности создания новых механизмов для обеспечения устойчивого финансирования функций контроля на государственном и региональном уровнях (включая сборы с пользователей, не противоречащие положениям *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за авиационное обслуживание* (Дос 9082)), принимая во внимание различные ситуации, с которыми сталкиваются разные государства.

**с) Управление инфраструктурой****2.7.9 ДОКУМЕНТАЦИЯ**

2.7.9.1 Конференция рассмотрела пункт 2.7 с) на основе следующих рабочих документов: WP/6 и WP/9 (Секретариат), WP/92 (Республика Корея), WP/88 (Международный совет аэропортов (МСА)), WP/71, WP/72 и WP/73 (Организация по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО)) и WP/99 (Международная федерация транспортников (МФТ)).

2.7.9.2 Конференция также приняла к сведению следующие информационные документы: IP/2 (Секретариат), IP/18 (Бразилия) и IP/16 (Индонезия).

**2.7.10 ОБСУЖДЕНИЕ**

2.7.10.1 Конференция поддержала рабочие документы Секретариата по управлению инфраструктурой и признала преимущества создания автономных структур для эксплуатации аэропортов и аэронавигационных служб. Образовался консенсус в отношении положительного влияния, которое оказывают на управление аэропортами и аэронавигационными службами добросовестная управленческая практика и полноценные, регулярные и взаимовыгодные консультации между поставщиками и пользователями услуг. Было высказано мнение о том, что к консультациям следует привлекать все заинтересованные стороны, включая профсоюзы.

2.7.10.2 Были приняты к сведению результаты двух проведенных ИКАО обзоров по вопросу выполнения рекомендаций Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS), и ИКАО было поручено продолжать собирать с государств информацию об уровне реализации политики в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание и публиковать и регулярно обновлять эту информацию путем выпуска дополнения к документу Doc 9082, а также следить за изменениями в сфере коммерциализации и приватизации аэропортов и ПАНО.

2.7.10.3 Конференция отметила, что "неавиационные" доходы имеют большое значение для финансовой стабильности аэропортов и что большинство аэропортов по всем мире терпит убытки, а большинство аэропортов, обслуживающих менее одного миллиона пассажиров, в целом убыточны.

2.7.10.4 Было выдвинуто предложение не требовать, чтобы аэропорты использовали неавиационные доходы для сокращения сборов по принципу "единой кассы" и позволить аэропортам направлять неавиационные поступления на финансирование будущих инвестиций. Это предложение было поддержано несколькими государствами, в том время как другие государства придерживались мнения о том, что политика ИКАО в отношении сборов в документе Doc 9082 обеспечивает достаточную гибкость, позволяющую государствам самим выбирать, следует ли аэропорту работать по принципу "единой кассы", "двойной кассы" или "гибридной кассы". Согласно другому предложению, представленному на рассмотрение Конференции, экономический контроль за деятельностью аэропортов следует сводить к минимуму. Было высказано мнение о том, что государствам следует обеспечивать сбалансированный учет интересов поставщиков и пользователей услуг за счет экономического надзора, который должен использоваться для защиты интересов конечных пользователей.

2.7.10.5 Наконец, Конференция рекомендовала ИКАО продолжать добиваться повсеместной осведомленности и информированности о своей политике в отношении сборов с пользователей и прочем инструктивном материале.

## 2.7.11 ВЫВОДЫ

2.7.11.1 В результате рассмотрения документации и состоявшейся дискуссии Конференция сделала следующие выводы:

- a) накопленный во всем мире опыт показывает, что там, где аэропорты и ПАНО эксплуатируются автономными структурами, в целом наблюдается улучшение финансового положения и повышение управленческой эффективности и что добросовестная управленческая практика и использование контрольных показателей способствовали росту эффективности, и частный сектор играет исключительно важную роль в развитии аэропортовой и аэронавигационной инфраструктуры во всем мире;
- b) как подтверждается результатами проведенных ИКАО двух исследований, рекомендации Конференции CEANS 2008 года выполняются в большинстве государств, ответивших на вопросники; однако уровень выполнения некоторых конкретных рекомендаций необходимо повысить;
- c) неавиационные доходы имеют исключительно важное значение для финансовой устойчивости аэропортов во всем мире;
- d) содержащаяся в документе Дос 9082 политика ИКАО в отношении сборов обеспечивает государствам достаточную гибкость в решении вопроса о том, должен ли аэропорт работать по принципу "единой кассы", "двойной кассы" или "гибридной кассы";
- e) для того чтобы отношения и консультации с пользователями были взаимовыгодными, следует придерживаться фундаментальных принципов, процессов и механизмов, а в качестве справочного документа может служить Справочник по управлению взаимоотношениями с клиентами КАНСО.

## 2.7.12 РЕКОМЕНДАЦИИ

### Рекомендация 2.7/3. Управление инфраструктурой

#### Конференция рекомендует:

- a) государствам следует рассмотреть вопрос о создании автономных структур для эксплуатации аэропортов и ПАНО, принимая во внимание экономическую целесообразность, а также интересы пользователей и других заинтересованных сторон, и обеспечивать соблюдение рекомендаций CEANS;
- b) государствам следует содействовать повышению качества аэронавигационного обслуживания на базе добросовестной управленческой практики;

- 
- с) государствам следует принимать все соответствующие меры для достижения повсеместной осведомленности и информированности о своей политике в отношении сборов с пользователей и справочном материале, касающемся руководства, владения, контроля и управления аэропортами и ПАНО, и обеспечивать, чтобы они оставались уместными, актуальными и учитывающими изменяющуюся ситуацию;
  - d) ИКАО следует разработать на основе рекомендаций CEANS положение для включения в качестве факультативного нормативного требования в типовые соглашения о воздушном сообщении (TASA);
  - e) ИКАО следует продолжать отслеживать изменения в сфере коммерциализации и приватизации аэропортов и ПАНО, собирать с государств информацию об уровне внедрения политики в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание и публиковать и регулярно обновлять эту информацию путем выпуска дополнения к документу Doc 9082.
- — — — —