

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 38-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ****Пункт 42 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания****ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АВИАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ
И НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ И ФИНАНСИРОВАНИЕ АВИАЦИОННЫХ СИСТЕМ**

(Представлено Советом ИКАО)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе представлен доклад по экономическим/финансовым вопросам, связанным с результатами Двенадцатой Аэронавигационной конференции (AN-Conf/12), проведенной в Монреале с 19 по 30 ноября 2012 года, в центре внимания которой были проблемы, связанные с финансовым обеспечением авиационной инфраструктуры и надзорных функций и финансированием авиатранспортной системы. Эти вопросы обсуждались на Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6), проведенной в Монреале с 18 по 22 марта 2012 года. Кроме того, в настоящем документе представлен план действий ИКАО, касающийся этих вопросов, на следующий трехлетний период, который основан на рекомендациях, принятых ATConf/6.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) рассмотреть представленную в настоящем докладе информацию об основных событиях и связанной с ними работе ИКАО;
- б) одобрить план будущей работы Организации в области финансового обеспечения и финансирования, представленный в п. 4;
- с) учесть содержащуюся в настоящем документе информацию при обновлении резолюции A37-20 Ассамблеи.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью С "Охрана окружающей среды и устойчивое развитие воздушного транспорта"
<i>Финансовые последствия</i>	Мероприятия, указанные в настоящем документе, будут осуществляться при условии наличия ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2014–2016 гг. и/или за счет внебюджетных поступлений
<i>Справочный материал</i>	A38-WP/55, Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта A38-WP/56, Результаты Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) Дос 10009, Доклад Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) Дос 10008, Доклад Экономической комиссии 37-й сессии Ассамблеи Дос 10007, Доклад Двенадцатой Аэронавигационной конференции (AN-Conf/12) Дос 9958, Действующие резолюции Ассамблеи (по состоянию на 8 октября 2010 года) Дос 9734, Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов Дос 9562, Руководство по экономике аэропортов Дос 9161, Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания Дос 9082, Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Нынешняя политика и инструктивные указания ИКАО могут применяться к финансовому обеспечению инфраструктуры, включая внедрение нового поколения аэронавигационных систем, а также к финансированию функций контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности и функций экономического надзора. Однако в отношении вопросов финансирования авиатранспортной системы произошел ряд событий. Эти вопросы рассматривались на Двенадцатой Аэронавигационной конференции (AN-Conf/12), проведенной в Монреале в ноябре 2012 года, и Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6), проведенной в Монреале в марте 2013 года.

1.2 В настоящем документе представлена информация о совместных результатах AN-Conf/12 и ATConf/6, касающихся этих вопросов, и представлен соответствующий план действий Организации на период 2014–2016 гг.

2. ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ

2.1 AN-Conf/12 рекомендовала, чтобы выводы Конференции, касающиеся экономических, финансовых и социальных аспектов блочной модернизации авиационной системы (ASBU), были переданы на рассмотрение ATConf/6 с целью выработать решения, которые будут способствовать обеспечению безопасной и устойчивой аэронавигационной системы. При рассмотрении проблем интеграции, интероперабельности и гармонизации систем в рамках поддержки концепции "единого неба" для международной гражданской авиации, AN-Conf/12 рекомендовала, чтобы ИКАО на базе общесистемного подхода и подхода, основанного на характеристиках, подготовила план разработки Стандартов и Рекомендуемой практики применительно к блочной модернизации авиационной системы, включая установление глобальных приоритетов между различными блоками и модулями.

2.2 В отношении экономических и финансовых последствий рекомендаций AN-Conf/12 Конференция ATConf/6 рассмотрела два подпункта: финансовое обеспечение и финансирование, изложенных в приводимых ниже разделах.

2.3 **Финансовое обеспечение инфраструктуры**

2.3.1 В ходе последнего десятилетия было продемонстрировано, что частный сектор имеет важнейшее значение для разработки инфраструктуры аэропортов и аэронавигационных средств во всем мире, и что добросовестная управленческая практика и использование контрольных показателей способствовали росту эффективности. ATConf/6 пришла к выводу, что недавно уточненная *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082) и инструктивный материал, приводимый в *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161), по-прежнему должны применяться при решении вопросов финансового обеспечения авиатранспортной инфраструктуры. Аэропорты/аэронавигационные службы могут получать достаточные доходы, превышающие все прямые и косвенные эксплуатационные расходы на уровне, позволяющем обеспечить эффективное финансирование в целях инвестирования в новую или развивающуюся инфраструктуру. На этом этапе необходимо принимать во внимание платежеспособность соответствующих государств и заинтересованных сообществ с учетом того, что любое государство или полномочный орган, взимающие сборы, могут не полностью возмещать понесенные расходы, исходя из признания выгоды, полученной в местном, региональном или национальном масштабе.

2.4 **Финансовое обеспечение функций контроля**

2.4.1 В Doc 9082 в частности напоминает государствам, что при рассмотрении вопроса о коммерциализации или приватизации аэропортов или поставщиков аэронавигационного обслуживания (ПАНО), следует помнить, что государство несет конечную ответственность в сфере контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, а также за осуществление экономического надзора за их деятельностью. Кроме того, расходы аэропорта и аэронавигационной службы, непосредственно связанные с функциями контроля (т. е. контроль за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности и экономический надзор за деятельностью), могут включаться в стоимостную основу сборов. Для целей экономического надзора за деятельностью поставщиков следует придерживаться конкретной политики, касающейся консультаций с пользователями, экономической эффективности и стоимостной основы для целей начисления сборов. Конференция вновь подтвердила, что реализация функций контроля является обязанностью государств, однако, признав при этом, что некоторые государства с ограниченными финансовыми ресурсами не всегда могут воспользоваться правительственным финансированием. Кроме того, АТConf/6 сделала вывод, что рекомендации ИКАО по финансовому обеспечению функций контроля на уровне аэропорта/ПАНО сохраняют свою значимость и их следует перерабатывать и обновлять для использования государствами в соответствии со своими потребностями.

2.5 **Финансирование модернизации авиационной системы**

2.5.1 С точки зрения экономики проблема модернизации системы организации воздушного движения (ОрВД) связана с потребностью в значительном количестве инвестиций, которые должны быть привлечены на длительную перспективу. Немалая часть таких инвестиций должна быть обеспечена пользователями воздушного пространства, причем их коммерческое обоснование непосредственно зависит от инвестиций со стороны других пользователей воздушного пространства и ПАНО. Следует отметить, что некоторые государства уже ввели у себя порядок "наилучшее оборудование – наилучшее обслуживание", в соответствии с которым при предоставлении обслуживания приоритет отдается воздушным судам, оснащенным оборудованием с надлежащими возможностями в области ОрВД. Тем не менее эксплуатанты воздушных судов заявляют, что они не могут позволить себе покрывать все возникающие издержки и что они с нежеланием относятся к инвестированию средств в необходимое оборудование кабины экипажа воздушных судов, исходя при этом из того, что соотношение затрат и выгод не представляется им вполне ясным. Для решения таких финансовых проблем государства изыскивают новые подходы. Например, в Соединенных Штатах Америки было санкционировано частно-государственное партнерство (ЧГА), которое будет содействовать оснащению воздушных судов авиации общего назначения и коммерческих воздушных судов оборудованием, необходимым для авиатранспортной системы следующего поколения (NextGen). Для обеспечения своевременной и контролируемой блочной модернизации, а также для отказа от подхода, основанного на "преимущество идущего последним", в пользу подхода, основанного на "преимущество идущего первым", необходимо предусмотреть дополнительные меры стимулирования.

3. ТЕКУЩАЯ РАБОТА ИКАО В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ И СИСТЕМ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

3.1 Финансовое обеспечение инфраструктуры

3.1.1 Подробно изложенная политика и инструктивный материал, представляющие особый интерес при рассмотрении вопросов, касающихся финансового обеспечения инфраструктуры воздушного транспорта, изложен в Дос 9082, а также в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) и в Дос 9161. В этих документах, в частности, рассматриваются вопросы, связанные со стоимостной основой аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, а также различные аспекты финансового обеспечения, которые необходимо учитывать при развертывании проектов инвестирования инфраструктуры, необходимых для обеспечения модернизации аэропортовых и аэронавигационных служб и средств. Что касается глобальной навигационной системы (GNSS), то Совет принял временную политику распределения дополнительных расходов применительно к более совершенной GNSS. В качестве общего принципа поставщики могут потребовать от пользователей оплачивать часть непосредственно относящихся к ним расходов, но в то же время не следует требовать покрытия расходов за счет международной гражданской авиации, которые неправильно отнесены на ее счет. В этом контексте политика и инструктивные указания ИКАО остаются в силе применительно к финансированию инфраструктуры воздушного транспорта за счет аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, предварительного финансового обеспечения проектов и распределения расходов на GNSS.

3.2 Устойчивое финансовое обеспечение региональных организаций по контролю за обеспечением безопасности полетов

3.2.1 Что касается Симпозиума по региональным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO), проведенного в Монреале в октябре 2011 года, то Совет на 4-м заседании своей 195-й сессии решил, что совместно с государствами и отраслью следует разработать дополнительный инструктивный материал по устойчивому финансовому обеспечению RSOO.

3.2.2 Специальная исследовательская группа Секретариата переработала главу 5 *Руководства по организации контроля за обеспечением безопасности полетов*, часть В "Создание региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и управление этой организацией" (Дос 9734). Данный пересмотр, а в частности, учитывал необходимость приведения структуры данной главы в соответствии с нынешней политикой и инструктивным материалом по финансовому обеспечению инфраструктуры воздушного транспорта. Этот инструктивный материал был завершен в октябре 2012 года после учета замечаний, полученных от RSOO, международных организаций, Группы экспертов по экономике аэропортов (АЕР) и Группы экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (АНСЕР). Этот материал будет включен в Дос 9734 и направлен государствам и RSOO после редакционного рассмотрения.

3.2.3 Как указывалось выше, на основе политики ИКАО в области сборов, изложенной в Дос 9082, были разработаны дополнительные рекомендации по финансовому обеспечению функций контроля на региональном уровне посредством сборов с пользователей. Тем не менее, учитывая проблемы, связанные с финансовым обеспечением функций контроля на уровне государства и региона, следует доработать политику и инструктивные указания ИКАО.

4. БУДУЩАЯ РАБОТА

4.1 В целях реализации своих стратегических целей Организация планирует проделать указанную ниже работу в области финансового обеспечения авиационной инфраструктуры и надзорных функций и финансирования авиатранспортной системы, принимая во внимание утвержденные Советом предложенные стратегические цели и выполнение утвержденных Советом соответствующих рекомендаций Конференции ATConf/6.

4.2 В рамках сотрудничества с государствами и отраслью ИКАО создаст многодисциплинарную рабочую группу для рассмотрения вопроса разработки ряда соответствующих принципов эксплуатационного и экономического стимулирования, позволяющих обеспечить на раннем этапе получение выгод от применения новых технологий и процедур, которые описываются в модулях ASBU, в целях поддержки эксплуатационных усовершенствований при максимальном повышении уровня безопасности полетов, пропускной способности и эффективности, учитывая конкретные потребности, выраженные государствами и отраслью на Конференции AN-Conf/12.

4.3 ИКАО примет соответствующие меры для обеспечения широкой осведомленности и информирования о ее политике и инструктивном и прочем материале по вопросу финансового обеспечения инфраструктуры и надзорных функций, следя за тем, чтобы они сохраняли свою значимость, актуальность и отражали меняющуюся ситуацию в сфере воздушного транспорта и соответствовали одобренным Ассамблее рекомендациям Конференции ATConf/6, касающимся вопросов финансового обеспечения и финансирования.

4.4 ИКАО разработает инструктивный материал по устойчивому финансовому обеспечению функций организации контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности на уровне государств и регионов, осуществляя при этом контроль за положением дел в области финансового обеспечения экономического надзора. В целях обеспечения устойчивого финансирования надзорных функций на уровне государств и регионов ИКАО также изучит возможности создания новых механизмов, согласующихся с положениями документа Дос 9082, при одновременном учете различных ситуаций, с которыми сталкиваются государства.