



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

Пункт 1 повестки дня. Проблемы, требующие взаимодействия между государствами, поставщиками и пользователями

Пункт 1.3 повестки дня. Консультации с пользователями

КОНСУЛЬТАЦИИ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ УСЛУГ

(Представлено Международным советом аэропортов (МСА))

АННОТАЦИЯ

Консультации с пользователями услуг являются важным элементом в разработке системы расчета аэропортовых сборов за обслуживание и в планировании развития инфраструктуры аэропорта. Услугами аэропортов пользуются различные юридические и физические лица, включая операторов воздушных судов, пассажиров, грузоотправителей и других конечных пользователей. В контексте *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082), под консультациями следует понимать консультации с эксплуатантами воздушных судов. Ответственность сторон, вовлеченных в процесс консультаций, заключается в проведении активных и конструктивных консультаций с учетом текущих и будущих интересов пассажиров и других конечных пользователей. Однако по своей сути консультации отличаются от переговоров и не требуют заключения сторонами соглашения. Аэропорт, как поставщик услуг, сохраняет свою автономность и свободу в установлении размера сборов, принимая во внимание информацию, полученную от пользователей, предоставляемых им услуг в процесса консультаций. Важно, чтобы любой процесс подачи жалоб или апелляций соответствовал форме экономического контроля, принятой в соответствующем государстве.

Действия Конференции указаны в параграфе 5.

¹ Перевод выполнен в МСА.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Хорошие отношения между поставщиками и пользователями услуг важны для нормального развития воздушного транспорта. Текущая политика ИКАО и соответствующие инструктивные материалы (Дос 9082) подчеркивают необходимость проведения консультаций, предваряющих пересмотр или введение новых сборов и окончательное утверждение планов развития и капитальных проектов.

1.2 Международный совет аэропортов (МСА) выступает за проведение консультаций, так как они являются эффективным инструментом при определении подходов и размера аэропортовых сборов и оптимизации развития аэропортов, позволяющим избежать вмешательства третьих сторон, т. е. государственных и регулятивных органов.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.1 Отсутствие эффективного диалога между поставщиками услуг и заинтересованными лицами ставит под угрозу своевременное проведение необходимой модернизации инфраструктуры и расширения мощностей аэропорта, что может привести к его перегруженности, сопряженной с дополнительными расходами для авиакомпаний, и ограничению конкуренции как внутри самого аэропорта, так и во всей отрасли, в ущерб потребителю и благосостоянию общества.

2.2 Цель консультаций – достижение лучшего взаимопонимания между поставщиками и пользователями услуг и повышение их осведомленности о планах и намерениях другой стороны. Результатом консультаций должны стать согласованные действия всех сторон, направленные на обеспечение необходимых инвестиций и финансирования.

2.3 Консультации по сути своей отличаются от переговоров тем, что не требуют заключения соглашения сторон и не дают пользователям услуг права вето. Аэропорты должны учитывать разные интересы, которые не всегда совпадают с интересами эксплуатантов воздушных судов. Коммерческие и конкурентные стратегии, применяемые операторами аэропортов и операторами воздушных судов, могут расходиться, например, введение аэропортом дополнительных мощностей означает снижение препятствий для входа в бизнес новых авиакомпаний. Поэтому очень важно, чтобы поставщик услуг сохранял свою автономию и свободу в определении размера сборов и в планировании будущих инвестиций, и при этом должным образом учитывал информацию, полученную в ходе консультаций и их итоги.

2.4 Конкретные детали проведения консультаций, касающиеся их содержания и периодичности, должны определяться на национальном или местном уровне с учетом размера, масштабов операций и планов поставщика услуг, а также количества пользователей услуг и заинтересованных лиц, вовлеченных в процесс обсуждения. Проведение консультаций на постоянной основе несет в себе риск утраты поставщиком услуг автономии, а также риск чрезмерного раскрытия коммерчески важной информации. В основе любых консультаций должно лежать конкретное предложение. Проведение консультаций на постоянной основе может привести к тому, что пользователи услуг начнут давать поставщику советы по оперативным вопросам, тем самым необоснованно обременяя и отвлекая его от процесса организации работы аэропорта.

2.5 Мнения и информация, полученные от пользователей услуг в ходе консультаций, должны быть тщательно проанализированы поставщиком до принятия окончательного решения по вынесенному им на обсуждение вопросу. Несмотря на то, что целью сторон при проведении

консультаций должно быть достижение консенсуса, нужно признать, что консенсус в каждой ситуации и по каждому вопросу может оказаться недостижимым. Для облегчения проведения консультаций эксплуатанты воздушных судов должны принимать во внимание циклы планирования аэропортов и предоставлять поставщику услуг информацию с учетом планов развития аэропорта на 10 и более лет. Данные, предоставляемые эксплуатантами воздушных судов, должны включать информацию по типам, характеристикам и количеству воздушных судов, предполагаемому росту пассажиро- и грузопотоков, а также по конкретным возможностям, предоставления которых они ожидают от поставщика услуг.

2.6 Аэропорты понимают сложность прогнозирования планов и стратегий авиакомпаний, особенно применительно к отдельным аэропортам. Вместе с тем, руководству аэропорта необходимо уметь предвидеть развитие ситуации в более широком плане, включающем потребности пассажиров, развитие и нужды обслуживаемого им местного сообщества и развитие национальной экономики, не забывая при этом о своих собственных планах и позиционировании в отрасли. Стратегия и планы отдельных авиакомпаний являются важным фактором при составлении планов аэропорта, но это всего лишь небольшая часть общей картины, которую он должен учитывать.

2.7 Указание срока, в течение которого поставщик обязан уведомить пользователей услуг о принятии окончательного решения, представляется излишне директивным. Целью политики ИКАО является выработка рекомендательных принципов для государств-участников соглашения. Исходя из этого, предписание каких-либо четко очерченных сроков уведомления представляется, нецелесообразным, и должно остаться прерогативой каждого отдельного государства.

2.8 Если стороны не смогут достигнуть консенсуса в ходе консультаций, поставщик услуг должен по-прежнему иметь свободу в принятии решения. Любое право подачи жалоб или апелляций эксплуатантами транспортных средств должно соответствовать форме экономического контроля, принятой в соответствующем государстве. В условиях нормально функционирующего рынка данная коммерческая свобода не должна компрометироваться процессом подачи апелляций, который может потенциально повлиять на принятие решения поставщиком услуг. Только в случае если ситуацию, представляющую риск злоупотребления поставщиком своим господствующим положением на рынке, не удастся исправить с помощью рыночных механизмов, решение поставщика должно стать предметом рассмотрения апелляционного органа.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 Из вышесказанного можно сделать следующие выводы:

- a) Государствам следует поощрять введение практики регулярных консультаций между пользователями услуг и поставщиками инфраструктуры аэропорта в тех случаях, когда между ними не установлено подобная форма сотрудничества. Процедура проведения консультаций должна быть гибкой и опираться на конкретные предложения поставщика.
- b) ИКАО следует постоянно подчеркивать, что при проведении консультаций сторонам следует, главным образом, принимать во внимание настоящие и будущие потребности пассажиров и других конечных пользователей.

- с) ИКАО следует внести поправки в параграфы 31–33 документа Дос 9082 с целью конкретизации формы и цели консультационного процесса. Решение об объединении параграфов 31–33 и 49–51 в один новый параграф и включении его во введение к документу Дос 9082 должно остаться за конференцией.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПОПРАВКИ

- 4.1 В соответствии с выводом, представленным в пункте с) параграфа 3.1, предлагается внести следующие поправки в параграфы 31–33 документа Дос 9082:

Консультации с пользователями

Сборы

31. Совет подчеркивает важность проведения консультаций с ~~пользователями услуг аэропортов~~ эксплуатантами воздушных судов до внесения изменений в системы расчета сборов или введения ставок сборов. Во время таких консультаций необходимо, в первую очередь, принимать во внимание настоящие и будущие потребности пассажиров и других конечных пользователей. Цель консультаций заключается в том, чтобы поставщик услуг предоставлял пользователям достаточную информацию, касающуюся предлагаемых изменений, и должным образом учитывал их мнения и последствия, которые будут для них иметь введение тех или иных сборов. По мере возможности, изменения должны вводиться на основе договоренности между пользователями и поставщиками услуг. При отсутствии достижения такой договоренности аэропорт сохраняет за собой право на введение соответствующих сборов, а пользователи имеют право подачи апелляции в независимый компетентный орган, если таковой имеется. При этом процесс рассмотрения апелляций должен соответствовать ~~регулятивному режиму~~ форме экономического контроля, принятой в конкретном государстве (см. также параграф 33). Разработка четко очерченной процедуры консультаций является невозможной в силу разнообразия административных, финансовых и юридических систем, в которых работают аэропорты; при разработке процедуры проведения консультаций для каждого конкретного аэропорта также следует принимать во внимание его размер и масштабы операций. Тем не менее, учитывая данные соображения, Совет счел возможным дать следующие рекомендации:

i) При намерении изменить размер взимаемых сборов или ввести новые виды сборов оператору аэропорта или другому компетентному органу рекомендуется направлять соответствующее уведомление пользователям или их представителям как минимум за четыре месяца до принятия решения, в соответствии с правилами, действующими на территории каждого отдельного государства.

ii) Во всех случаях пересмотра размера взимаемых сборов или введения новых видов сборов пользователи услуг должны иметь возможность высказывать свое мнение и проводить консультации с руководством аэропорта или компетентной организацией. С этой целью пользователям должна предоставляться прозрачная и достаточная финансовая, операционная и прочая необходимая информация, которая позволит им высказывать информированное мнение по рассматриваемому вопросу.

iii) Пользователи услуг должны быть заблаговременно проинформированы о принятии окончательного решения о любом пересмотре размера взимаемых сборов или о введении новых сборов.

iv) Консультации должны проводиться на основе конкретных предложений. При их проведении поставщикам услуг следует четко указывать, интересы каких сторон затрагивают данные предложения, называть конкретные вопросы, по которым они хотят получить информацию от пользователей услуг и называть сроки предоставления ответов, а в случае более масштабных проектов – представить бизнес-основу, использованную для разработки рассматриваемых предложений, и выводы проведенного финансового анализа. Все стороны, чьи интересы затронуты данными изменениями, должны иметь возможность довести свои мнения до сведения поставщика услуг.

Планирование работы аэропортов

32. Совет также считает важным в свете очень высоких и постоянно растущих затрат на строительство новых аэропортов и проведение масштабной модернизации существующих аэропортов, проведение консультаций с пользователями или их представителями перед принятием окончательных решений по планам реализации проектов. Целью таких консультаций является учет потребностей пользователей услуг при реализации подобных проектов и информирование пользователей о финансовых последствиях их реализации в виде возможного изменения уплачиваемых ими сборов. Точно так же, для того, чтобы аэропорты могли лучше планировать свои долгосрочные финансовые потребности, пользователи услуг, в частности, авиакомпании, должны со своей стороны заблаговременно предоставлять аэропортам данные для планирования на основе своих долгосрочных планов развития на 5–10 лет. Данные, предоставляемые эксплуатантами воздушных судов, должны включать информацию о типах, характеристиках и количестве воздушных судов, предполагаемому росту пассажиро- и грузопотоков, а также по конкретным возможностям, предоставления которых они ожидают от поставщика услуг. При осуществлении такого планирования наилучшие результаты будут достигнуты путем проведения двусторонних консультаций которые могут быть как прямыми, так и проводиться через соответствующих представителей.

Механизм "первой инстанции" в урегулировании споров

33. Совет считает, что в связи с быстрым ростом количества аэропортов, независимых от прямого государственного контроля, в интересах аэропортов и их пользователей представляется целесообразным наличие на местном уровне нейтральной стороны для разрешения споров, в частности, возникающих в связи со сборами, взимаемых аэропортами, до передачи их на рассмотрение международных инстанций (механизм "первой инстанции"). В соответствии с формой экономического контроля, принятой в государстве, Этот механизм должен быть гибким и фокусировать внимание на урегулировании спорных вопросов путем переговоров и на посредничестве, но может также включать и рычаги полного арбитража, если вовлеченное в этот процесс государство примет соответствующее решение. Эти функции могут осуществляться независимым органом с более широкими полномочиями контроля за операциями автономных

поставщиков услуг, как указано в параграфе 15, или специально учрежденной инстанцией.

5. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы параграфа 3.1;
- b) рассмотреть и поддержать поправки к документу Doc 9082, предлагаемые в параграфе 4.1.

— КОНЕЦ —