Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/174[1]
8/10/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы
3.4 Сборы с международного воздушного транспорта

УВЯЗКА С РАСХОДАМИ КАК СПРАВЕДЛИВЫЙ НИЖНИЙ ПРЕДЕЛ: ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА НАЗЕМНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

(Представлено Международной Ассоциацией поставщиков услуг (ASA))

КРАТКАЯ СПРАВКА

В поправке 18 к тому I Приложения 14, в добавочных поправках к Приложениям 6 и 9 и в *"Правилах аэронавигационного обслуживания. Аэродромы"* (PANS-Aerodromes) (Doc 9981), Международная организация гражданской авиации (ИКАО) признает наземное обслуживание критически важным для безопасности видом деятельности, который подлежит контролю со стороны государств. Однако экономический аспект пока отстает. В отличие от аэропортов и аэронавигационных служб, сфера наземного обслуживания сильно раздроблена. Тут множество поставщиков конкурирует за заказы авиакомпаний, которые принципиально стараются закупать по максимально низким ценам. Это порочный круг снижения затрат за счет инвестиций в безопасность и благополучие работников, когда авиакомпании изо дня в день игнорируют даже обусловленные договорами нормы, которые они сами же и ввели в Стандартное соглашение о наземном обслуживании (SGHA) Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА). В настоящем документе мы предлагаем распространить четыре основных принципа взимания сборов (недискриминация, увязка с расходами, транспарентность и проведение консультаций с пользователями), установленные в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Doc 9082), на сферу наземного обслуживания, но с одной поправкой: применительно к тем, кто вынужден соглашаться с ценами под сконцентрированным нажимом покупателя, увязка с расходами работает не как верхний предел для тарифов доминирующего поставщика, а как справедливый нижний предел. Такой подход предполагает систему из шести элементов: тарифы, отражающие полную стоимость безопасного и устойчивого снабжения; восстановление договорного равновесия по Соглашению SGHA; возмещение расходов, продиктованных новой системой безопасности, как это работает для аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания (ПАНО); применение других критериев конкурсного отбора, кроме наиболее низких цен; ограничение сборов за контроль стоимостью проведенного контроля; и четыре принципа в применении к сборам, взимаемым с поставщиков услуг наземного обслуживания. Конференции предлагается одобрить вышеуказанный принцип и просить Совет внести соответствующие изменения в документы

[1] Версии документа на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках предоставлены ASA World.

Doc 9082 *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"*, Doc 9562 *"Руководство по экономике аэропортов"*, Doc 10121 *" Руководство по организации наземного обслуживания"* и Doc 9587 *"Политика и инструктивный материал по экономическому регулированию международного воздушного транспорта"*. **Действия:** Конференции предлагается согласиться с рекомендациями, указанными в п. 6.2.	
Стратегическая цель	Данный рабочий документ связан со стратегической целью *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"*
Финансовые последствия	Отсутствуют
Справочный материал	Doc 9082 *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* Doc 9562 *"Руководство по экономике аэропортов"* Doc 9587 *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* Doc 10121 *"Руководство по организации наземного обслуживания"* Поправка 18 к тому I *"Проектирование и эксплуатация аэродромов"* Приложения 14 *"Аэродромы"* Регламент о делегировании Комиссии полномочий (ЕС) 2025/20 в дополнение к Регламенту (ЕС) 2018/1139, устанавливающий требования к безопасному оказанию услуг наземного обслуживания и к предоставляющим такие услуги организациям EASA, Уведомление о предложенных поправках 2023–106 "Наземное обслуживание" (RMT.0728) HLCC 2021-WP/243 "Отчет компонента по безопасности полетов по пункту 3 повестки дня (Наземное обслуживание)", Конференция высокого уровня ИКАО по COVID-19 (HLCC 2021) A42-WP/545, A42-WP/550 и A42-WP/552 (представлены ASA)

1. **ВВЕДЕНИЕ**

1.1 В 2023 году услуги наземного обслуживания (пассажиры, багаж, перроны, ВС и грузы) дали прибыль на 64 млрд долл. США и около 3 млн рабочих мест по всему миру. На них полагаются все международные воздушные перевозки: это важнейшая для авиации работа, а не второстепенная коммерческая услуга, и ее финансовая устойчивость определяет состояние всей системы в целом. В документах A42-WP/545, A42-WP/550 и A42-WP/552 Международная Ассоциация поставщиков услуг (ASA) отметила как вхождение отрасли в систему безопасности Международной организации гражданской авиации (ИКАО), так и ее экономическую неустойчивость, подрывающую возможности для инвестиций в безопасность.

1.2 В настоящем документе рассматривается экономический аспект этого перехода. Поскольку согласно Стандартам и Рекомендуемой практике ИКАО (SARPS) наземное обслуживание становится регулируемой и критически важной для безопасности деятельностью, на нее следует распространить и те принципы, которые ИКАО применяет для аэропортов и аэронавигационного обслуживания (недискриминация, увязка с расходами, транспарентность и проведение консультаций с пользователями). Здесь есть одно принципиально важное отличие: эти политики регулируют деятельность доминирующих операторов инфраструктуры, в то время как в наземном обслуживании все наоборот – раздробленная структура поставщиков противостоит

сконцентрированному нажиму покупателя. Поэтому увязка с расходами – не потолок тарифов доминирующего поставщика, а справедливый нижний предел, обеспечивающий, чтобы тарифы на критически важные для безопасности услуги не падали ниже уровня безопасности таких услуг. Цель – обеспечить справедливую, устойчивую и прозрачную конкуренцию, а не защитить уже обустроившихся участников рынка.

2. НОВЫЙ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НАЗЕМНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В ИКАО

2.1 28 марта 2025 года Совет ИКАО принял поправку 18 к тому I Приложения 14, которая вступит в силу с 26 ноября 2026 года – прямо во время нынешней Конференции. Впервые в Приложении прямо рассматривается наземное обслуживание: государства должны регулярно оценивать его влияние на авиационную безопасность и установить критерии для контроля безопасности; об этом прямо говорится в положениях, касающихся проектирования аэродромов и перронных служб. Добавочные поправки к Приложениям 6 и 9 и *"Правилам аэронавигационного обслуживания. Аэродромы"* (PANS-Aerodromes) (Doc 9981) унифицируют контроль, обучение и правила эксплуатации оборудования, а Европейский Союз принял первые всеобъемлющие региональные правила (ЕС 2025/20), которые вводят обязательный контроль поставщиков услуг наземного обслуживания (GHSP) и их систем управления безопасностью полетов (СУБП).

2.2 Международная Ассоциация поставщиков услуг (ASA) приветствует и поддерживает эти изменения, зная, что надзор со стороны контролирующих органов означает дополнительные и прежде не виданные в данном секторе издержки: обязательства, продиктованные регулятором, а не согласованные по договору, и не подлежащие возмещению ни по тому, ни по другому. А вот экономический подход к этому сектору не изменился. Поставщики услуг наземного обслуживания оплачивают лицензионные и концессионные сборы, платят операторам аэропортов за пользование централизованной инфраструктурой, аренду и доступ, и все чаще – сборы за выдачу сертификатов и контроль. Поставщики услуг наземного обслуживания платят в систему аэропортовых сборов, но ее защита на них не распространяется. Безопасность системы наземного обслуживания прорабатывается все глубже, но ее экономику упускают из виду.

3. СУЩЕСТВУЮЩИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ ИКАО ДЛЯ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННЫХ СЛУЖБ

3.1 Документ ИКАО *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Doc 9082) опирается на четыре основных принципа взимания сборов: недискриминация, увязка с расходами, транспарентность и проведение консультаций с пользователями. Принцип увязки с расходами требует, чтобы сборы отражали стоимость предоставленных средств и оказанных услуг, распределялись справедливо и соответствовали статье 15 *Конвенции о международной гражданской авиации* **(**Чикагская Конвенция); нельзя дважды требовать оплаты ни за какие услуги; сборы не должны препятствовать пользованию средствами и услугами, необходимыми для безопасности, а в базис себестоимости могут входить затраты на контроль, стоимость привлечения капитала, амортизация и адекватная прибыль, позволяющая эффективно финансировать инвестиции. Эти принципы уже касались наземного обслуживания: В Doc 9082 оно исключено из рекомендации в полной мере развивать неавиационные доходы, документ Doc 9562 *"Руководство по экономике аэропортов"* предписывает аэропортам отслеживать сборы за обслуживание, а в Doc 9587 *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* содержится типовое положение.

4. ПОЧЕМУ УВЯЗКА С РАСХОДАМИ ДОЛЖНА РАСПРОСТРАНЯТЬСЯ НА НАЗЕМНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

4.1 Организационно-правовой статус и экономический подход должны отвечать друг другу: деятельность не может считаться авиационной в плане безопасности и одновременно чисто коммерческой в плане сборов. Аэропорты и поставщики услуг аэронавигации всегда работали на коммерческой основе; ответом ИКАО стало экономическое регулирование, достигшее пика на Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS, 2008 г.) с появлением независимого надзора наряду с четырьмя принципами взимания сборов. Несмотря на то, что у авиакомпаний безопасность регулируется в той же степени, они сами устанавливают плату за проезд и включают в цены расходы на выполнение своих обязательств по безопасности. У поставщиков услуг наземного обслуживания все не так: они не устанавливают цены и не могут их корректировать. Изменение статуса наземного обслуживания требует паритета в этом аспекте.

4.2 Тем не менее, наземное обслуживание переворачивает структуру рынка, для которого были разработаны эти принципы. Поставщики услуг наземного обслуживания – отнюдь не доминирующие поставщики, а их потребители к ним не привязаны. Хотя они консолидированы в глобальном масштабе, но каждый раз вынуждены бороться за цену с организованной покупательской властью перевозчиков узловых аэропортов и альянсов, которые централизованно закупают услуги таких поставщиков. При этом большую часть прибыли поставщика в каждом аэропорту дают всего несколько контрактов, а потребители всегда могут провести наземное обслуживание своими силами. Никаких тайных соглашений и не требуется: каждая авиакомпания и в одиночку получает такие же цены на торгах.

4.3 И это не традиционная ценовая конкуренция. Стандартная коммерческая практика авиакомпаний – задержка оплаты до 75 дней, ограничение цен или отказ от их повышения с учетом инфляции и заработной платы, предусмотренное договором ограничение ответственности, и сторонний аудит, который в зафиксированных Агентством Европейского союза по безопасности полетов (EASA) случаях занимает 178 дней в год с идентичными на 80 % результатами – все это означает, что покупатель не несет издержки на безопасность, которую он же отказывается оплачивать. Последствия проявляются намного позднее и по всей системе. Отложенные платежи сильнее всего бьют по предприятиям, несущим большие трудовые издержки: заработную плату и предусмотренные законом взносы нужно платить ежемесячно, так что 75-дневный цикл оплаты делает поставщиков услуг наземного обслуживания кредиторами оборотного капитала для авиакомпаний. Это внешний эффект: экономия достается отдельным авиакомпаниям, а издержки распределяются по всей системе. Тарифы падают ниже полной стоимости безопасного оказания услуг, создавая естественный экономический стимул урезать статьи, от которых зависит безопасность – обучение, кадровое обеспечение, обновление парка техники и условия труда, что влечет скрытые риски и издержки в связи с поставками по цене ниже себестоимости. Они проявляются, только когда уже слишком поздно: несчастные случаи и происшествия, ослабление эксплуатационной устойчивости и деградация удовлетворения клиентов – все эти последствия наравне испытывают на себе аэропорты, авиакомпании, поставщики услуг аэронавигации и пассажиры.

4.4 Трудовые издержки, как самая большая статья расходов, первым испытывают это давление, а последствия всплывают по обе стороны бухгалтерского баланса: выгорание, отсутствие опыта, утомляемость и увеличение рабочего времени выливаются в происшествия на перроне. После пандемии у некоторых европейских поставщиков услуг наземного обслуживания EASA зафиксировало самую высокую текучку кадров в авиационной сфере на уровне 70 % в год. Агентство предупредило, что в сочетании с давлением, направленным на минимизацию издержек, это повышает риск как для наземных операторов, так и для операторов рейсов: ухудшение оплаты и условий труда провоцирует многократные забастовки работников сферы наземного обслуживания

в аэропортах всего мира, ведет к отмене рейсов и появлению застрявших в аэропорту пассажиров. Это давление не пропадет само по себе: EASA ожидает усугубления нехватки с выходом работников на пенсию и уменьшением притока молодых работников, с повышением уровня навыков, необходимых для цифровых операций, что повышает расходы на квалифицированный персонал независимо от давления закупочных цен. В применении к доминирующему аэропорту или к единственному поставщику услуг аэронавигации, увязка с расходами выступает верхним пределом, а в случае поставщиков услуг наземного обслуживания, сталкивающихся с организационным давлением покупателей, она должна служить справедливым нижним пределом. В данном секторе это еще одна мера безопасности.

4.5 Самостоятельное регулирование потерпело неудачу как механизм экономического управления. Стандартное соглашение о наземном обслуживании ИАТА (SGHA), составленное под руководством авиакомпаний, воплощает консенсус отрасли на взвешенных условиях, однако поставщики услуг наземного обслуживания жалуются, что перевозчики, которые сами и составили соглашение, систематические отходят от него: сроки оплаты гораздо дольше оговоренных, одностороннее давление в плане ограничения ответственности, отказ включать оговорки о скользящих ценах и односторонние правки договоров как условие оплаты или продления договора. ASA представила документальные свидетельства таких случаев на 42-м заседании Ассамблеи (A42-WP/550), отметив их прямое влияние на финансовую устойчивость и экономическую жизнеспособность поставщиков услуг. Вмешательство ИКАО неизбежно там, где сильная сторона сама нарушает собственные правила.

4.6 Новая система вводит значительные издержки на соблюдение требований: системы управления безопасностью, обучение, оборудование и сертификация. Для аэропортов и поставщиков услуг аэронавигации в доктрине ИКАО обязательные издержки рассматриваются как подлежащие возмещению – стоимость контроля, капитала, амортизации и разумную норму прибыли. У поставщиков услуг наземного обслуживания нет подобного механизма, а без него (сбалансированные договорные условия, условия пользования или регулируемая плата за пользование) Стандарты и Рекомендуемая практика превращаются в необеспеченное финансированием обязательство для отрасли, которая и без того работает по ценам ниже себестоимости. Принцип возмещения распространяется и на сам надзор: поставщики услуг наземного обслуживания теперь будут платить компетентным органам сборы за сертификацию и контроль, не переставая нести издержки на сторонний аудит, как указано в п. 4.3. И это тоже обязательные издержки, входящие в подлежащие возмещению расходы. Те, кто возлагает на поставщиков услуг наземного обслуживания обязательные услуги, должны возмещать их полную стоимость, включая все возложенные на них надзорные обязательства, независимо от того, дублируются ли они.

4.7 Справедливый нижний предел служит на благо государств и пассажиров. Закупки по ценам ниже себестоимости создают замкнутый круг: страдает благополучие работников, размываются безопасные пределы, поставщики терпят неудачу, возникают разрывы операций, сокращается пропускная способность. Это было хорошо видно во время восстановления после пандемии, когда возможности наземного обслуживания ограничивали восстановление авиационных служб. Конференция высокого уровня ИКАО по COVID-19 (HLCC 2021, рекомендация 3.3/1) уже просила государства признать долгосрочную социальную и экономическую устойчивость поставщиков услуг наземного обслуживания залогом будущей безопасности, эффективности и жизнестойкости системы воздушных перевозок. Закупки по ценам ниже себестоимости закрепляют прямо противоположное. Ценообразование с учетом расходов разрывает это круг и таким образом сокращает издержки всей системы в целом. Кроме того, прогнозируемая экономика позволяет инвестировать в оборудование, технологии и обучение и развитие персонала, а это фундамент декарбонизации, устойчивости операций и удовлетворения

пассажиров. Справедливый нижний предел – это не фиксированные или унифицированные цены. Это стоимость оказания услуг с соблюдением всех требований и условий безопасности на каждой станции, которые меняются у каждого поставщика и на каждой станции. Сверх того, продолжается конкуренция по эффективности и качеству услуг.

5. ЭЛЕМЕНТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НАЗЕМНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

5.1 Чтобы закрепить достижения в области безопасности, введенные Поправкой 18, дополнительными Стандартами и Рекомендуемыми практиками, и реализовывать рекомендацию 3.3/1 HLCC 2021 в отношении экономической устойчивости поставщиков услуг наземного обслуживания, ASA предлагает применять к наземному обслуживанию экономическую систему, основанную на установившихся принципах увязки с расходами, договорного равновесия и возмещения расходов, состоящую из следующих элементов:

a) признать увязку с расходами справедливым нижним пределом; тарифы должны отражать полную стоимость безопасного и устойчивого оказания услуг – это расходы на квалифицированные кадры, управление безопасностью и качеством, аудит и проверки, средства защиты и системы, наличия которых требуют авиакомпании или власти, достойные условия труда, включая предусмотренные законом повышения заработной платы и стоимость найма и ротации кадров, обновление парка техники, сборы за сертификаты и лицензии, обеспечение устойчивости функционирования, и на разумную норму прибыли;

b) восстановление договорного равновесия в Стандартных соглашениях о наземном обслуживании (SGHA) с авиакомпаниями, в том числе сроки оплаты, ограничение ответственности, форс-мажорные обстоятельства и механизмы повышения цен с учетом роста издержек, а также, поскольку поставщики услуг наземного обслуживания несут одинаковые расходы, обрабатывая разные объемы, обязательства по соблюдению минимальных объемов, гибридным ценам и срокам действия договоров, достаточным для того, чтобы окупались инвестиции в оборудование и обучение;

c) возмещение расходов на обязательные инвестиции путем условий пользования или регулируемой платы за пользование;

d) политики лицензирования и проведения тендеров, в которых учтены стандарты безопасности, качества, персонала, операционной устойчивости и инвестиционного потенциала, а не только наименьшие цены. При этом пороговые требования по соблюдению норм, безопасности, потенциалу и финансовой состоятельности должны быть выполнены еще до оценки ценовых предложений;

e) надзор на основе оценки рисков и сертификационные сборы ограничиваются стоимостью выполненного надзора;

f) применение четырех принципов взимания сборов к сборам, которые операторы аэропортов взимают с поставщиков услуг наземного обслуживания.

6. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Поправка18 и вспомогательные Стандарты и Рекомендуемые практики выводят вперед безопасность системы, и экономика не должна отставать.

6.2 Конференции предлагается:

a) признать наземное обслуживание важнейшей для авиации деятельностью, экономические условия которой должны отвечать ее нормативно-правовому статусу по Стандартам и Рекомендуемым практикам ИКАО;

b) согласиться с тем, что принцип увязки с расходами должен распространяться на наземное обслуживание в виде справедливого нижнего предела, чтобы тарифы отражали полную стоимость безопасного и устойчивого оказания услуг, а обязательные инвестиции в безопасность подлежали возмещению;

c) просить Совет разработать политику и руководство по аналогии с п. 5.1, и обновить документы Doc 9082, Doc 9562, Doc 10121 и Doc 9587;

d) призвать государства поощрять практику сбалансированных договоров в Стандартных соглашениях о наземном обслуживании и критерии проведения тендеров, основанные на безопасности и качестве, а не только на ценах;

e) призвать государства в рамках экономического надзора оценивать финансовую состоятельность поставщиков услуг наземного обслуживания и следить, чтобы ее не подрывали условия договоров.

— КОНЕЦ —