



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

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

Пункт 2 повестки дня. Содействие развитию авиации и воздушного сообщения посредством инвестиций в инфраструктуру, человеческий капитал и партнерские отношения

2.2 Инвестиции в развитие и модернизацию инфраструктуры гражданской авиации

УСТОЙЧИВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ И ИЗМЕРЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ СВЯЗНОСТИ СЕТИ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА ДЛЯ АРХИПЕЛАЖНЫХ И ГЕОГРАФИЧЕСКИ ИЗОЛИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВ

(Представлено Индонезией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Данный документ посвящен специфике проблем в области связности транспортной сети, с которыми сталкиваются архипелажные и географически изолированные государства, где воздушный транспорт является важным звеном, необходимым для развития туризма, торговли, здравоохранения, образования и социально-экономической сферы, а также реагирования на чрезвычайные ситуации, однако обеспечение устойчивой связности транспортной сети затрудняется ограниченными объемами перевозок, высокими затратами на инфраструктуру, уязвимостью к климатическим явлениям и проблемами обеспечения устойчивости эксплуатационной деятельности. Для решения этих проблем необходимы устойчивые механизмы финансирования, инвестиции в инновационную инфраструктуру и укрепление регионального сотрудничества, при этом в сфере финансирования и инвестиций для принятия обоснованных решений имеет критическое значение более качественное измерение показателей связности транспортной сети. Существующие на национальном уровне подходы к измерению показателей связности транспортной сети могут не в полной мере отражать различия внутри крупных архипелажных государств, что ограничивает возможности лиц, ответственных за принятие решений, по выявлению районов с недостаточным уровнем обслуживания и определению приоритетов в области инвестиций. В данном документе излагаются опыт и точка зрения Индонезии и предлагается, чтобы Международная организация гражданской авиации (ИКАО) рассмотрела возможность подготовки инструктивного материала для помощи государствам в оценке и решении этих взаимосвязанных проблем в рамках комплексной, ориентированной на инвестиции концепции, включая осуществимость анализа связности транспортной сети на субнациональном уровне.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в настоящем документе;
- b) рассмотреть рекомендации, изложенные в п. 4 настоящего документа.

<i>Стратегическая цель</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью <i>"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	Отсутствуют для ИКАО на данном этапе. Любая дальнейшая разработка инструктивных материалов или аналитических подходов будет в соответствующих случаях опираться на имеющиеся технические ресурсы ИКАО и добровольные вклады заинтересованных государств-членов
<i>Справочный материал</i>	Дос 9082 <i>"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"</i> Дос 9587 <i>"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"</i> Дос 9980 <i>"Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания"</i> Методологическая основа Индекса глобальной конкурентоспособности авиации (GACI) ИКАО Рабочий документ A42-WP/113 Revision No.1 (Бразилия) Ассамблеи ИКАО, 42-я сессия ИАТА <i>"Связность сети воздушного транспорта: измерение связей, стимулирующих экономический рост"</i> (2022 год) Показатель 9.1.2 целей в области устойчивого развития (ЦУР), касающийся объемов пассажирских и грузовых перевозок по видам транспорта Министерство транспорта Индонезии, данные по маршрутам первоначального освоения и перевозкам в рамках обязательств по оказанию общественных услуг (PSO) за 2026 год; Анализ рынка компанией ATR (2026 год)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Воздушный транспорт играет важнейшую роль в обеспечении сообщения между населенными пунктами на островах и в отдаленных районах. Для архипелажных государств, таких как Индонезия, которая состоит из более чем 17 000 островов, авиация является важным средством, обеспечивающим для населения доступ к основным услугам, рынкам и экономическим возможностям. Надежное воздушное сообщение способствует развитию туризма, торговли, здравоохранения, образования и систем реагирования на бедствия, а также вносит вклад в национальную интеграцию и экономическое развитие региона.

1.2 Значение связности сети воздушного транспорта прочно закреплено в Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции), которая определяет рамки международной гражданской авиации и признает важность безопасного, регулярного и эффективного воздушного транспорта. Настоящий документ согласуется со Стратегическим планом Международной организации гражданской авиации (ИКАО) на 2026–2050 годы, в частности с приоритизацией экономического развития воздушного транспорта и стратегической целью *"Ни одна страна не остается без внимания"* (NCLB), которая предусматривает оказание адресной помощи государствам, сталкивающимся с особыми проблемами в сфере обеспечения связности транспортной сети.

1.3 Архипелажные государства сталкиваются с особыми структурными препятствиями на пути к обеспечению устойчивой связности транспортной сети. В настоящем документе рассматриваются эти барьеры, а также подходы к финансированию и измерению показателей

связности транспортной сети, необходимые для их преодоления; в нем предлагается, чтобы ИКАО рассмотрела возможность разработки инструктивного материала для помощи государствам в оценке и решении этих взаимосвязанных задач.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Проблема обеспечения связности транспортной сети

2.1.1 Перед архипелажными государствами стоит особый комплекс взаимосвязанных задач в области поддержания связности сети воздушного транспорта. Центральной проблемой является ограниченный объем перевозок: для многих маршрутов, обслуживающих островные населенные пункты, характерен малый объем пассажирских и грузовых перевозок, что затрудняет достижение коммерческой рентабельности. Низкий спрос ограничивает частоту полетов и размеры воздушных судов, которые можно рентабельно использовать, что, в свою очередь, ограничивает связность транспортной сети для этих населенных пунктов. Ситуацию усугубляет высокая стоимость инфраструктуры: строительство и обслуживание аэропортов, ВПП и навигационных систем на множестве островов обходится значительно дороже, чем на массивах суши, при этом на небольших островах зачастую требуются короткие ВПП, специализированное оборудование и устойчивая инфраструктура, способная противостоять воздействию климата. Уязвимость к воздействию климата еще больше повышает эти затраты, поскольку архипелажные государства в несоразмерно большой степени подвержены последствиям повышения уровня моря, воздействию экстремальных метеорологических условий и береговой эрозии, что создает угрозу для авиационной инфраструктуры и приводит к сбоям в эксплуатации. Наконец, авиакомпании, обслуживающие малозагруженные маршруты, сталкиваются с проблемами обеспечения устойчивости своей деятельности, в том числе с высокими эксплуатационными расходами, ограничениями для экономии за счет масштаба и трудностями с привлечением и удержанием квалифицированного персонала, что создает барьеры для входа на рынок и в некоторых случаях приводит к ограничению конкуренции или зависимости от одного эксплуатанта.

2.1.2 Опыт Индонезии наглядно иллюстрирует эти проблемы. В регионе Папуа насчитывается около 310 аэропортов и посадочных полос – больше, чем в любой другой группе островов, – однако на многих из них нет регулярного воздушного сообщения, а уровень связности транспортной сети значительно варьируется в зависимости от района и провинции. Из 180 аэропортов Индонезии, в которых есть ВПП с искусственным покрытием, 70 (39 %) не обслуживают регулярные пассажирские рейсы. В ходе отраслевого анализа было выявлено 209 новых внутренних маршрутов, которые могут оказаться экономически выгодными и представляют собой неиспользуемый рынок объемом примерно 16 млн пассажиров в год. Хотя в данном документе рассматривается опыт Индонезии, описанные проблемы характерны для многих архипелажных и географически изолированных государств.

2.1.3 Преодоление этих проблем имеет огромное социально-экономическое значение. Связность сети воздушного транспорта способствует интеграции архипелажных государств, обеспечивая перемещение людей, товаров и услуг между географически разнесенными районами. Она способствует развитию туризма, торговли, сельского хозяйства, рыболовства и промышленности, одновременно упрощая доступ к рынкам и содействуя развитию экономики региона. В случае стихийных бедствий или чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения воздушный транспорт также может стать важным средством доставки гуманитарной помощи, эвакуации пострадавшего населения и восстановления жизненно важных услуг. Таким образом, надежная связная транспортная сеть является важным компонентом устойчивости и социально-экономического развития для территориально разрозненных районов.

2.2 Финансирование мер по устранению разрыва в уровне связности транспортной сети

2.2.1 Решение этих проблем, относящихся к связности транспортной сети, требует значительных и устойчивых инвестиций. Однако архипелажные государства сталкиваются со структурными трудностями в сфере финансирования. Низкие объемы пассажиропотока на малозагруженных маршрутах затрудняют окупаемость затрат на инфраструктуру за счет одних только сборов с пользователей, а аэропорты, обслуживающие отдаленные населенные пункты, зачастую работают в убыток и зависят от государственных субсидий. Одновременно перед многими архипелажными и развивающимися государствами стоит проблема ограниченности государственного бюджета, что сдерживает их способность финансировать авиационную инфраструктуру на фоне необходимости выделять средства для здравоохранения, образования и других жизненно важных сфер. При этом частных инвесторов могут отпугнуть предполагаемые риски, связанные с низкой загруженностью маршрутов, высокими капитальными затратами, длительным сроком окупаемости и неопределенностью спроса. Без механизмов снижения рисков объем частного капитала может остаться ограниченным.

2.2.2 Документ Дос 9082 ИКАО (*Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание*) и документ Дос 9980 ИКАО (*Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания*) содержат соответствующие инструктивные материалы, однако не в полной мере учитывают специфику проблем архипелажных государств. В ответ на это Индонезия и другие государства начали изучать инновационные решения в области финансирования. Государственно-частные партнерства позволяют привлекать частный капитал и экспертные знания, обеспечивая распределение рисков и выгод между государственными и частными партнерами: примером служит проект Международного аэропорта "Северный Бали" в Индонезии, являющийся национальным приоритетным проектом, стоимость которого оценивается примерно в 50 трлн индонезийских рупий (Rp) (2,8 млрд долл. США) и реализация которого ведется за счет частных инвестиций. Смешанное финансирование объединяет государственный и благотворительный капитал с частными инвестициями для снижения рисков и привлечения коммерческого финансирования и может быть особенно актуально для проектов с высокой социальной отдачей, но ограниченной коммерческой жизнеспособностью. Банки развития могут предоставлять долгосрочное недорогое финансирование вместе с технической помощью, а фонды по борьбе с изменением климата и обеспечению устойчивого развития – поддерживать создание устойчивой инфраструктуры, отвечающей экологическим задачам. Региональные механизмы финансирования инфраструктуры предлагают еще один путь, объединяя ресурсы и распределяя риски между соседними государствами. Собственный опыт Индонезии отражает это разнообразие: развитие аэропорта Малео было профинансировано за счет гранта в размере 177,99 млрд индонезийских рупий, а расширение аэропорта Рендани привлекло международный интерес.

2.2.3 Несмотря на наличие этих механизмов финансирования, сохраняется потребность в дополнительном инструктивном материале ИКАО. В частности, инструктивный материал по финансированию аэропортов на малых островах, включая вопросы возмещения затрат, разработки схем субсидирования и привлечения частного сектора, мог бы помочь государствам в создании устойчивых моделей финансирования. Методики оценки социально-экономической выгоды от авиационной инфраструктуры в условиях архипелагов могли бы способствовать принятию инвестиционных решений на основе фактических данных. Содействие обмену передовым опытом между архипелажными государствами также позволило бы шире распространять успешные модели финансирования и накопленный опыт.

2.3 Измерение как фактор, способствующий принятию более эффективных решений в сфере финансирования

2.3.1 Одним из ключевых факторов, обеспечивающих эффективное финансирование, являются более качественные измерения. Инструменты ИКАО для измерения показателей связности транспортной сети, в том числе Индекс глобальной конкурентоспособности авиации (GACI) и система оценки связности транспортной сети на уровне стран, в настоящее время позволяют получать данные странового уровня для межстранового сравнительного анализа. Несмотря на ценность для международного сравнительного анализа, эти инструменты не отражают различия между районами внутри крупных архипелажных государств. Небольшое количество магистральных маршрутов с развитым транспортным сообщением между крупными транспортными узлами может повысить совокупный показатель по стране, при этом важные районы могут и далее обслуживаться в недостаточной степени или фактически быть отрезанными от остальной части страны.

2.3.2 Как показывает опыт Индонезии, изложенный в разделе 2.1.2, различия в уровне связности транспортной сети в пределах архипелажных государств могут быть значительными, однако они не всегда находят отражение в совокупных общенациональных показателях. При отсутствии детализированных данных субнационального уровня лицам, принимающим решения, бывает сложно определить, какие районы больше всего нуждаются в инвестициях, какие маршруты требуют государственной поддержки и где финансирование принесет наибольший эффект. Измерение показателей связности транспортной сети на субнациональном уровне могло бы обеспечить доказательную базу для более эффективного распределения имеющихся ресурсов.

2.3.3 Данное предложение согласуется с общим направлением дискуссий ИКАО по вопросам сравнительного анализа в авиации. На 42-й сессии Ассамблеи ИКАО (2025 год) Бразилия предложила (A42-WP/113) трансформировать GACI из единого унифицированного индекса в более гибкий "комплексный набор контрольных показателей", который учитывал бы национальную специфику. Предложение Индонезии о проведении измерений на субнациональном уровне могло бы дополнить этот подход, распространив принцип учета контекста, применяемый при межгосударственных сравнениях, на определение приоритетов внутригосударственной политики. Индонезия считает, что ИКАО могла бы изучить возможность расширения сферы применения своих инструментов измерения связности транспортной сети для проведения анализа на субнациональном уровне, что предоставило бы государствам более полезную на практике основу для целевого финансирования и инвестиций.

3. **ВЫВОД**

3.1 Для реализации концепции Седьмой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/7) ("Воздушный транспорт способствует глобальной связности, экономическому развитию и надежности") необходим скоординированный стратегический подход к финансированию авиационной инфраструктуры в архипелажных и географически изолированных государствах. Опыт Индонезии показывает, что проблемы, касающиеся связности транспортной сети, необходимо решать комплексно. Включая инвестиции в авиацию в национальные планы развития, внедряя инновационные механизмы финансирования, развивая региональное сотрудничество и обеспечивая возможность для измерения показателей связности транспортной сети на субнациональном уровне для более адресного распределения средств, государства могут в полной мере раскрыть экономический потенциал своего авиационного сектора.

4. РЕКОМЕНДАЦИЯ

4.1 Конференции предлагается:

- a) призвать государства обмениваться передовым опытом в области финансирования авиационной инфраструктуры, обслуживающей населенные пункты в архипелагах и географически изолированных районах;
- b) предложить ИКАО подготовить конкретные случаи для изучения и инструктивный материал по моделям устойчивого финансирования инфраструктуры;
- c) предложить ИКАО изучить инновационные механизмы финансирования в целях улучшения связности транспортной сети в отдаленных и островных районах;
- d) призвать государства учитывать социально-экономические выгоды и преимущества в плане связности транспортной сети при оценке инвестиций в авиационную инфраструктуру;
- e) предложить ИКАО в ходе дальнейшей разработки и доработки методологий измерения показателей связности транспортной сети рассмотреть возможность проведения анализа на субнациональном уровне в консультации с заинтересованными государствами-членами.

— КОНЕЦ —