



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 42-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 26 повестки дня. Экономическое развитие воздушного транспорта

НА ПУТИ К СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКЕ В ОБЛАСТИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ "ОКОН" В АЭРОПОРТАХ ДЛЯ СОЦИАЛЬНОГО И ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

(Представлено Международным советом аэропортов (МСА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе содержится призыв к государствам – членам Международной организации гражданской авиации (ИКАО) оказать поддержку и помочь в формировании современной политики в области распределения "окон" для совершенствования согласованности стимулов в рамках авиационной экосистемы, обеспечения справедливого доступа к ограниченной инфраструктуре аэропортов и долгосрочной связанности. Хотя Инструктивные указания по распределению "окон" в аэропортах на глобальном уровне (WASG) послужили прочной технической основой и способствовали скоординированному росту, система по-прежнему основана на принципах, заложенных до периода либерализации, и все в большей степени не соответствует современным условиям конкуренции и целям государственной политики.

В документе предлагаются принципы высокого уровня, которыми следует руководствоваться при разработке как глобальных инструкций по "окнам", так и национальных правил их распределения. В нем подчеркивается необходимость гибкости, прозрачности и значимого участия государств и аэропортов, чтобы распределение "окон" поддерживало устойчивый рост, отражало интересы местных сообществ и соответствовало более широким целям авиационной и экономической политики.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) признать, что политика в области распределения "окон" представляет собой стратегический выбор, формирующий облик авиационного ландшафта, и что применяемые подходы должны развиваться в соответствии с актуальными потребностями и приоритетами авиационной отрасли;

б) призвать государства участвовать в модернизации глобальной практики в области распределения "окон" в аэропортах, в том числе путем взаимодействия со Всемирным советом по распределению "окон" (WASB) и диалога на местном уровне в целях обновления национальных и региональных правил распределения "окон". Это будет способствовать эффективному использованию инфраструктуры, конкурентному доступу и долгосрочной связанности в общественных интересах;

¹ Версии документа на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках предоставлены МСА.

с) пригласить государства к тому, чтобы разработка и принятие решений в области политики "окон" учитывали особенности местной инфраструктуры и цели авиационной и экономической политики через предоставление операторам аэропортов четко определенной и значимой роли в соответствующих процессах регулирования и управления, сохраняя при этом независимость функции координации "окон".	
<i>Стратегические цели</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
<i>Справочный материал</i>	Руководство МСА по декларациям пропускной способности аэропортов

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1. Глобальное восстановление воздушного движения вновь усилило нагрузку на аэропорты с ограниченной пропускной способностью. В то время как процессы составления расписаний и распределения "окон" являются операционными, политика в области "окон" представляет собой стратегический выбор, формирующий облик воздушного транспорта и его вклад в экономический рост, развитие связанности и достижение целей, представляющих общественный интерес.

1.2. Базовые принципы системы "окон" были представлены в 1970-х годах как средство неформальной координации расписаний авиакомпаний для повышения связанности. Со временем они развились в структурированную систему, закреплённую в Инструктивных указаниях по распределению "окон" в аэропортах на глобальном уровне (WASG), которая формирует конкурентную динамику и распределяет между действующими перевозчиками ценность, получаемую от дефицитной инфраструктуры аэропортов.

1.3. Создание в 2020 г. Всемирного совета по распределению "окон" (WASB), как отмечено в документе A40-WP/275-EC/22 Revision No. 1, стало важным шагом на пути к совместной работе над WASG, предоставив операторам аэропортов официальное место за столом переговоров. Совет WASB стал форумом для технической координации между заинтересованными сторонами в отрасли. Поскольку политика в отношении "окон" непосредственно влияет на местную, национальную и региональную экономики, становится все труднее рассматривать ее исключительно как внутренний технический вопрос отрасли. Государства и регулирующие органы играют законную роль в обеспечении того, чтобы стратегическая политика в отношении "окон" отражала более широкие политические цели, и должны работать с отраслью для определения прозрачного, сбалансированного и перспективного направления, отражающего точки зрения всех заинтересованных сторон.

2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА И КОНТЕКСТ

2.1. На момент определения основополагающих принципов распределения "окон" большинство аэропортов находились в государственной собственности и управлялись государствами, а на рынке авиаперевозок доминировали национальные перевозчики. Эти добровольные практики постепенно были формализованы в WASG, которые и поныне служат основным международным техническим справочником по распределению "окон". Несмотря на то,

что принципы WASG разрабатывались как передовая отраслевая практика, они были приняты многими национальными регулирующими органами, что дало им широкое влияние на доступ к ограниченной пропускной способности аэропортов.

2.2. Хотя эта система способствовала согласованному росту, она была разработана до либерализации воздушного транспорта и не адаптирована к последовавшим структурным изменениям. К ним относятся дерегулирование, консолидация и расширение альянсов и совместных предприятий авиакомпаний, а также приватизация аэропортов. Сегодня аэропорты, функционирующие как самостоятельные предприятия, управляют сложной инфраструктурой, обслуживая интересы местных сообществ. Эти изменения поднимают вопрос о том, продолжают ли основополагающие принципы распределения "окон" служить общественным интересам.

2.3. Указания WASG зачастую представляются как нейтральные и эффективные, но нейтральность в администрировании не гарантирует нейтральности в результате. С момента распределения "окна" создают значительную коммерческую ценность для их держателей. Эта ценность, получаемая за счет инфраструктуры, которая обычно финансируется и поддерживается аэропортами или государственными органами, используется авиакомпаниями за счет возможности удерживать или использовать "окна", что обеспечивает им коммерческие преимущества. Предложения по реформированию правил распределения часто воспринимаются как угроза стабильности системы. Хотя "окна" не привязаны к определенным маршрутам или типам самолетов, такие практики, как изменение назначения "окна", его передача внутри группы или вторичная торговля, допускают существенные изменения в их использовании. Обеспечение гибкости в использовании "окон" при одновременном обеспечении стабильности в условиях, когда изменения могут повлиять на динамику рынка, ограничивает способность системы реагировать на меняющиеся потребности политики.

2.4. Распределение "окон" обычно осуществляется через административные процедуры без прямого финансового обмена, но механизмы их сохранения могут создавать значительные структурные издержки для всей авиационной системы. В перегруженных аэропортах, где барьеры для входа высоки, контроль над ограниченной мощностью по существу сосредоточен у действующих перевозчиков. Нынешняя система распределения "окон" по сути сохраняет привилегии, существовавшие до либерализации, без обязательств по защите общественных интересов или регулирующего надзора, характерных для предыдущих режимов. Статус действующего оператора может способствовать операционной стабильности и долгосрочным инвестициям, но сохранение доступа должно основываться на постоянном вкладе в связанность, эффективность и справедливую конкуренцию.

2.5. Согласование политики "окон" с долгосрочными инвестиционными стратегиями необходимо для того, чтобы развитие пропускной способности аэропортов соответствовало реальному спросу и использовалось эффективно – не только в интересах операционной и экономической эффективности аэропортов, но и для содействия региональному развитию и созданию ценности для пассажиров и местных сообществ.

3. УЧАСТИЕ АЭРОПОРТОВ

3.1. Сообщество аэропортов последовательно поддерживает модернизацию политики распределения "окон". За последнее десятилетие аэропорты стали играть все более активную роль в обсуждении глобальной политики в области распределения "окон". Процесс начался с создания в 2015 г. Международной экспертной группы по вопросам "окон" Международного совета аэропортов (МСА) и продолжился участием в стратегически важной работе по пересмотру Инструктивных указаний по распределению "окон" в аэропортах на глобальном уровне (WASG), а

также активным взаимодействием в рамках WASB. Хотя были достигнуты некоторые технические улучшения, обсуждение структурных вопросов продвигается с трудом, что тормозит более глубокую эволюцию системы.

3.2. MCA World также опубликовал Методические рекомендации MCA по декларациям пропускной способности аэропортов² – широко используемый технический документ, обеспечивающий прозрачные, основанные на местных условиях и операционно реалистичные декларации пропускной способности. Аэропорты естественным образом заинтересованы в удовлетворении рыночного спроса путем повышения эффективности и содействия росту, как для поддержки будущих инвестиций, реагирования на потребности сообщества, так и для достижения общественных или коммерческих целей. Однако преобразование задекларированной пропускной способности в доступную для использования в повседневной деятельности зависит от скоординированных действий множества участников, включая органы обслуживания воздушного движения, регуляторов, наземных операторов, службы безопасности и пограничного контроля, а также авиакомпаний. Эти взаимосвязи подчеркивают, что несмотря на центральную роль аэропортов в процессе оценки и декларации пропускной способности, ее практическая реализация зависит от скоординированной работы всей авиационной системы.

4. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

4.1. В данном разделе представлены основные направления, на которых следует сосредоточить внимание, чтобы политика распределения "окон" соответствовала быстро меняющимся операционным и политическим требованиям.

4.1.1. Переоценка принципов и результатов

4.1.1.1. Ключевые принципы WASG – определенность, гибкость, устойчивость и прозрачность – сформированы преимущественно с позиции действующих перевозчиков и закрепляют существующее положение. Принцип определенности основан на историческом прецеденте, который позволяет авиакомпаниям сохранять свои "окна" от сезона к сезону при соблюдении минимальных показателей использования. Гибкость означает, что "окна" не привязаны к конкретным направлениям или типам воздушных судов. Под устойчивостью подразумевается сохранение системы, в которой "окна" распределяются без прямой оплаты, несмотря на то что мощность аэропортов является ограниченным и капиталоемким ресурсом. Прозрачность подчеркивает ясность процедур, но дает ограниченное представление о результатах использования "окон".

4.1.1.2. Для модернизации рамочной структуры может потребоваться не только переоценка текущих руководящих принципов, но и изменение того, как они толкуются. Хотя существующие принципы поддерживают координацию и предсказуемость, в дальнейшем потребуется подход, который обеспечит эффективное и справедливое развитие доступа к "окнам". Определенность для действующих игроков оправдана, когда она также способствует наилучшему использованию имеющейся пропускной способности; гибкость должна обеспечивать реагирование системы на спрос и цели связанности; устойчивость должна учитывать долгосрочную жизнеспособность инфраструктуры аэропорта и надежность системы. Прозрачность должна включать в себя четкое понимание результатов использования "окон" и того, способствуют ли они эффективному использованию ограниченной инфраструктуры аэропорта для потребителей и целей связанности.

4.1.1.3. Авиакомпании оптимизируют использование "окон" в интересах собственной маршрутной сети, а в некоторых случаях – в рамках сотрудничества с другими перевозчиками.

² MCA World. *Руководство по декларациям пропускной способности аэропортов*, 1-е издание. Публикации MCA, 2023 г. Доступно по адресу: <https://store.aci.aero/product/guidance-on-airport-capacity-declarations-first-edition/>

Однако сам по себе факт задействования "окон" не указывает на использование пропускной способности для повышения конкуренции, связанности и эффективности функционирования системы. Результаты в аэропортах с высоким спросом по всему миру показывают, что старые процедуры распределения "окон" приводят к неоптимальному использованию пропускной способности в часы пик и ограничению конкуренции.

4.2. Укрепление диалога между государствами и отраслью в сфере политики

4.2.1. Совет WASB предоставляет ценную платформу для технической координации. Однако поскольку для изменения Инструктивных указаний по распределению "окон" (WASG) требуется консенсус всех участников отрасли, добровольное перераспределение баланса вряд ли позволит достичь более широких стратегических политических целей. Кроме того, существует риск упустить из виду законные интересы аэропортов в результатах распределения, особенно когда коммерчески заинтересованные стороны не испытывают структурного давления для поддержки изменений. Государства и регулирующие органы находятся в уникальном положении, позволяющем обеспечить соответствие политики распределения "окон" целям, представляющим общественный интерес, в том числе за счет надлежащего регулирования и баланса интересов всех заинтересованных сторон.

4.2.2. Взаимодействие необходимо на двух взаимодополняющих уровнях. На глобальном уровне государства могут способствовать развитию WASG через постоянное взаимодействие со Всемирным советом по распределению "окон" (WASB). Совет договорился начать свой следующий срок в ноябре 2025 г. с обсуждения долгосрочных стратегических подходов каждой из заинтересованных сторон с целью достижения более тесной согласованности внутри отрасли. МСА развивает это направление и призывает государства принять участие в обсуждениях, поскольку успех реформ будет зависеть от их активного участия. Кроме того, необходимо обеспечить участие в обсуждениях как технических специалистов, так и представителей, формирующих стратегическую политику.

4.2.3. На национальном или региональном уровне диалог между регуляторами, аэропортами, координаторами "окон" и авиакомпаниями по-прежнему имеет решающее значение для обеспечения того, чтобы правила распределения "окон" отражали пропускную способность на местах, приоритеты роста и потребности сообществ, обслуживаемых аэропортами.

4.3. Обеспечение значимого участия аэропортов

4.3.1. Хотя способы использования "окон" авиакомпаниями определяют их коммерческую полезность, сама ценность "окна" в конечном итоге определяется доступом к ограниченному и регулируемому государством ресурсу. Учитывая близость к инфраструктурным мощностям, условиям эксплуатации и местным потребностям, операторы аэропортов обладают уникальным пониманием того, как распределение "окон" может наилучшим образом способствовать развитию связанности, конкуренции и эффективности системы в долгосрочной перспективе. Обеспечение более содержательного участия операторов аэропортов в процессах распределения "окон" позволит согласовать результаты распределения с инфраструктурными реалиями и содействовать долгосрочному планированию в общественных интересах.

5. ВЫВОД

5.1. Действующая система распределения "окон" помогла справиться с перегруженностью, но не развивалась в соответствии с изменениями в авиационной экосистеме, динамикой рынка и политическими ожиданиями. По мере роста нагрузки на пропускную способность аэропортов возникает все большая необходимость в том, чтобы распределение "окон"

служило общественным интересам, способствовало экономическому развитию и обеспечивало эффективное и справедливое использование ограниченных ресурсов аэропортовой инфраструктуры.

5.2. Современная политика в области распределения "окон" должна формировать надлежащие стимулы для устойчивого роста, расширения доступа и реализации более широкого спектра стратегических целей, включая развитие национальной связанности, конкуренции и оптимизацию инфраструктуры. Аэропорты, тесно взаимодействующие с местными сообществами и несущие долгосрочную ответственность за планирование и эксплуатацию инфраструктуры, должны принимать более значимое участие в процессе распределения "окон", чтобы результаты распределения основывались на реальных возможностях инфраструктуры, соответствовали местным приоритетам и способствовали эффективности всей системы.

5.3. Модернизируя политику распределения "окон", государства и регулирующие органы смогут обеспечить управление доступом к ограниченной пропускной способности аэропортов в общественных интересах. МСА призывает авиационную отрасль к сотрудничеству с государствами в целях содействия долгосрочной модернизации распределения "окон" в аэропортах и предлагает рассмотреть прогресс в этой области на следующей Ассамблее ИКАО.

– КОНЕЦ –