



35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 28 повестки дня. Регулирование и организация аэропортов и аэронавигационных служб

ДОКЛАД СОВЕТА ПО ВОПРОСУ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННЫХ СЛУЖБ

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе содержится доклад о событиях в области регулирования и организации деятельности аэропортов и аэронавигационных служб после 2001 года и предусматривается необходимость получения дальнейших указаний по вопросам коммерциализации и приватизации в данной области, а также рекомендации в отношении международного сотрудничества, связанного с внедрением глобальной аэронавигационной системы.

Действия Ассамблеи изложены в п. 6.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

Дос 9082/6, *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание*

Дос 9562, *Руководство по экономике аэропортов*

Дос 9161, *Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания*

Циркуляр 284, *Приватизация в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания*

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 После 33-й сессии Ассамблеи произошли некоторые события в области регулирования организации деятельности аэропортов и аэронавигационных служб. В силу ряда неблагоприятных факторов (экономический спад, события сентября 2001 года, начало военных действий в Ираке и эпидемия тяжелого острого респираторного синдрома (SARS)) аэропортам и аэронавигационным службам пришлось столкнуться с резким сокращением деятельности в области воздушного транспорта в целом. С учетом этого поставщики обслуживания отреагировали либо замораживанием, либо даже снижением сборов с пользователей, стремясь компенсировать убытки путем обслуживания сети дополнительных перевозчиков или путем повышения сборов в целях поддержания уровня доходов за счет применения увеличенных ставок сборов.

1.2 В то время как тенденция в сфере создания автономных органов, осуществляющих эксплуатацию аэропортов, продолжалась, хотя и более, чем ранее, низкими темпами, процесс приватизации аэропортов замедлился. По сравнению с аэропортами тенденция в сфере создания автономных организаций, осуществляющих аэронавигационное обслуживание, была замедленной и участие частного сектора здесь по-прежнему является довольно редким явлением.

1.3 Как правило, поставщики аэропортового и аэронавигационного обслуживания не подвергаются воздействию рыночной конкуренции. Поэтому в условиях нарастания коммерциализации и приватизации возникла необходимость введения экономического надзора и регулирования в целях осуществления контроля за их коммерческой практикой и эффективностью деятельности.

1.4 В настоящем документе в первую очередь сообщается о недавних событиях внутри государств и на уровне ИКАО в области коммерциализации и приватизации и подчеркивается вытекающая из этого необходимость получения дальнейших рекомендаций со стороны ИКАО. Далее в нем рассматриваются вопросы, касающиеся внедрения глобальной аэронавигационной системы, наряду с более конкретными аспектами проблем, возникающих в процессе взимания сборов за аэронавигационное обслуживание и распределения расходов, связанных с использованием глобальной навигационной спутниковой системы GNSS, среди различных пользователей этих видов обслуживания.

2. ПРОЦЕСС КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ И ПОТРЕБНОСТЬ В РЕКОМЕНДАЦИЯХ ИКАО

2.1 Тенденция к осуществлению коммерциализации и приватизации в сфере владения и управления аэропортами является частью общего процесса глобализации и либерализации экономики во всем мире. Финансовые проблемы, с которыми сталкиваются многие страны в области развития аэропортов, и осознание того, что приватизация может стать источником доходов для покрытия или сокращения бюджетных дефицитов, явились, наряду с другими факторами, стимулами для вовлечения частного сектора. Кроме того, признание деловым сообществом и финансовыми учреждениями того факта, что аэропорты могут стать объектом надежных инвестиций, привели к появлению глобальной индустрии управления аэропортами с образованием альянсов между аэропортами и участием в управлении аэропортами в третьих государствах. В отношении аэронавигационных служб многие государства в мире уже провели оценку варианта коммерциализации и приняли решения с учетом их конкретной ситуации. Главным образом, ввиду высокой доли фиксированных расходов и ограниченного потенциала получения доходов от неавиационных видов деятельности, ряд приватизированных поставщиков аэронавигационного обслуживания сталкивались в период экономического спада с более серьезными финансовыми трудностями, нежели аэропорты.

2.2 В тех государствах, где имеют место приватизация или участие частного сектора в предоставлении аэропортового (или аэронавигационного) обслуживания, существует необходимость создания механизма экономического регулирования в целях избежания злоупотребления монопольным положением, в том что касается аэропортовых сборов или сборов за аэронавигационное обслуживание. Характер требуемого регулирования зависит от уровня коммерциализации/приватизации, действующей правовой системы государства, включая

конституционные положения, правовую структуру гражданской авиации и цель предполагаемых изменений. Очень желательно обеспечить четкое разделение между функциями регулирования и функциями поставщиков аэропортов и аэронавигационного обслуживания. Ответственный за осуществление регулирующих функций орган должен опираться на соответствующие нормативные рамки и желательно быть независимым в целях избежания конфликта интересов. В тех государствах, где создание отдельного механизма регулирования не является целесообразным, важно, чтобы правительство через полномочные органы гражданской авиации осуществляло надзор и контроль за системой и уровнем взимания сборов.

2.3 Процесс коммерциализации аэропортов и аэронавигационных служб по-прежнему находится в стадии развития. Инструктивный материал по ключевым аспектам, касающимся коммерциализации, таким, как экономический надзор и регулирование, наилучшая коммерческая практика, эталонный анализ, измерение эффективности/производительности и применение экономических принципов при ценообразовании, необходимо продолжать рассматривать, изменять и при необходимости расширять с учетом накопленного со временем опыта в различных государствах. Это имеет важное значение для поощрения и повышения эффективности и рентабельности при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания. Согласно проведенным в Европе оценкам, повышение экономической эффективности на 10% в области аэронавигационного обслуживания только в этом регионе может дать около 6 млрд. евро. прибыли в течение 10 лет).

2.4 Совет признал необходимость получения отзывов и распространения информации об осуществлении государствами политики ИКАО в отношении возмещения расходов. Такая информация будет опубликована в виде дополнения к *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082/6) и размещена на web-сайте ИКАО на безвозмездной основе. Для того чтобы информация о политике ИКАО и инструктивный материал были легко доступны для поставленных на коммерческую основу или приватизированных организаций, на web-сайте будут размещены на безвозмездной основе *Руководство по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководство по экономике аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

2.5 В условиях экономического спада и уменьшающихся доходов поставщиков аэропортового и аэронавигационного обслуживания действующая политика возмещения расходов вызвала определенные вопросы, и не в последнюю очередь, со стороны авиакомпаний. В п. 20 Дос 9082/6 говорится о необходимости сохранения равновесия между соответствующими интересами аэропортов и аэронавигационных служб, с одной стороны, и перевозчиков, с другой стороны, особенно в трудные экономические периоды. С учетом этого Совет рекомендовал государствам поощрять наращивание сотрудничества между аэропортами, поставщиками аэронавигационного обслуживания и авиаперевозчиками, с тем чтобы экономические трудности, с которыми они все сталкиваются, распределялись равномерно. Критика действующей политики возмещения расходов касается недостаточной гибкости при решении экономических проблем, таких, как нынешнее сокращение объемов воздушного движения. При строгом применении принципов возмещения затрат поставщики имеют тенденцию скорее увеличивать сборы в целях компенсации сокращения доходов, нежели повышать эффективность и рентабельность своих операций.

3. ВНЕДРЕНИЕ ГЛОБАЛЬНОЙ АЭРОНАВИГАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ

3.1 Общие положения

3.1.1 Внедрение глобальной аэронавигационной системы потребует более широкого и крупномасштабного международного сотрудничества на всех уровнях в целях обеспечения эффективного постепенного процесса перехода в регионах. Всеобъемлющая политика и инструктивный материал ИКАО по организационным и экономическим аспектам предоставления и осуществления уже существует, включая материал по международному сотрудничеству между государствами на субрегиональном, а также на региональном уровнях в форме международных эксплуатационных агентств, совместных агентств по взиманию сборов, многонациональных средств и служб и соглашений о совместном финансировании. Общие руководящие принципы создания и обеспечения услуг многонациональных и навигационных средств и служб в настоящее время содержатся во всех региональных аэронавигационных планах. На основе заключения международного договора или административного соглашения все эти формы национального сотрудничества технически могут применяться с охватом целого региона.

3.1.2 В краткосрочном и среднесрочном плане роль ИКАО по оказанию содействия развитию международного сотрудничества будет сосредоточена на предоставлении практических рекомендаций и помощи государствам (и регионам). Как упоминалось выше (п. 2.3), процесс коммерциализации аэронавигационных служб по-прежнему находится в стадии развития, и инструктивный материал по ключевым аспектам коммерциализации, таким образом, нуждается в расширении. Этот материал важен также для понимания и активного участия всех заинтересованных сторон (национальных органов регулирования/поставщиков, региональных органов регулирования/поставщиков и всех пользователей воздушного пространства) в процессе планирования, внедрения и эксплуатации будущей глобальной аэронавигационной системы.

3.2 Проблемы взимания сборов

3.2.1 В соответствии с рекомендацией 33-й сессии Ассамблеи вопрос о взимании невыплаченных сборов за аэронавигационное обслуживание был добавлен в круг ведения Группы экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (ANSEP). Соответственно, Группа экспертов разработала предложение, касающееся инструктивных указаний по новой политике и расширения инструктивного материала по проблемам взимания сборов. В предложении делается упор на необходимость наличия утвержденной политики взимания сборов и перечисляются важнейшие функции эффективного механизма взимания сборов. В этом контексте в п. 18 Дос 9082/6 Совет рекомендует государствам или поставщикам, которым переданы полномочия по осуществлению обслуживания, рассмотреть, там где это выгодно, вопрос об участии в совместных агентствах по взиманию сборов.

3.3 Распределение связанных с GNSS расходов

3.3.1 Вопрос, касающийся распределения связанных с GNSS расходов между различными группами пользователей, включался в программу работы Организации на протяжении последних нескольких лет. ANSEP, которой была поручена задача оказывать помощь Секретариату в проведении исследования, согласилась с тем, что распределение расходов между гражданской авиацией и другими пользователями должно осуществляться на региональном уровне и должно быть основано на учете потребностей различных категорий пользователей. Необходимо

осуществлять координацию с другими организациями и неавиационными пользователями для того чтобы заручиться поддержкой предложений, содержащихся в исследовании ИКАО.

4. БУДУЩАЯ ПРОГРАММА РАБОТЫ

4.1 В ходе трехлетия 2005–2007 годов высокую приоритетность для аэропортов и аэронавигационных служб будет иметь дальнейшая разработка политики и инструктивного материала по экономическому надзору и регулированию; эталонному анализу; измерению эффективности и производительности; и распределению и возмещению расходов на меры обеспечения безопасности. Такое совершенствование политики и инструктивного материала является важным для аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания с точки зрения их усилий, направленных на удовлетворение требований авиакомпаний и других пользователей воздушного пространства, в отношении эффективной и рентабельной при эксплуатации инфраструктуры в интересах гражданской авиации.

4.2 Дальнейшая разработка этой политики и инструктивного материала также имеет важное значение для внедрения глобальной аэронавигационной системы, где требуется активное участие всех заинтересованных сторон, и их понимание коммерческого подхода является неотъемлемым условием реализации потенциала регионального и глобального сотрудничества. Одновременно программа работы Организации предусматривает необходимость оказания практической помощи и предоставления рекомендаций регионам и субрегионам во всем мире в целях содействия своевременному внедрению глобальной аэронавигационной системы.

4.3 Другими, связанными с этими областями, где потребуются провести существенную работу в течение следующего трехлетия, являются разработка базы данных для ежегодной публикации *"Тарифы на аэропортовое и аэронавигационное обслуживание"* (Doc 7100) (для ее размещения на web-сайте в качестве интерактивного документа); проведение практикумов и учебных курсов; и оказание помощи государствам при определении и распределении расходов, связанных с авиационным метеорологическим обслуживанием. Что касается мер безопасности (упомянутых в п. 4.1) и авиационного метеорологического обслуживания, важно обеспечить положение, при котором гражданская авиация не несла бы на себе бремени расходов, которые не относятся к ней, исходя из разумных принципов учета.

5. ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ПРЕДЛАГАЕМЫХ ДЕЙСТВИЙ*

5.1 Предлагаемая деятельность, о которой говорится в п. 4, будет осуществляться в рамках ресурсов программы 3.4 "Управление аэропортами и средствами на маршруте" проекта бюджета по программам на 2005–2007 гг. По программе 3.4 предусматривается на одну должность категории специалистов меньше, чем в текущем трехлетии.

* Данная информация представляется только с целью указать предполагаемые финансовые последствия реализации предлагаемых действий. Выделенные на это средства будут зависеть от окончательного варианта бюджета по программам Организации на 2005–2007 гг., который будет утвержден Ассамблеей.

6. ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ

6.1 Ассамблее предлагается принять к сведению настоящий доклад, одобрить планы Совета в отношении программы будущей работы по регулированию и организации деятельности аэропортов и аэронавигационного обслуживания и при необходимости дать дальнейшие указания.

– КОНЕЦ –