

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****36-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Пункт 41 повестки дня. Регулирование предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННЫХ СЛУЖБ**

(Представлено Советом ИКАО)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе содержится доклад об основной деятельности, проведенной ИКАО после предыдущей сессии Ассамблеи по оказанию государствам помощи в обеспечении эффективной и рентабельной эксплуатации аэропортов и аэронавигационных служб, в частности посредством обновления и содействия выполнению соответствующей политики и инструктивного материала ИКАО. В нем также представлен краткий обзор связанных с регулированием тенденций и событий в отрасли, касающихся управления деятельностью органов аэропортового и аэронавигационного обслуживания. В рамках оценки будущего развития в документе определяются следующие основные вопросы: коммерциализация, экономический надзор, наилучшая коммерческая практика, оценка эффективности и производительности. Далее в нем представлен план действий Организации на следующий трехлетний период, включающий внимательное отслеживание событий; содействие реализации существующих политики и рекомендаций и поддержание их актуальности и соответствия требованиям государств; разработка, при необходимости, новых рекомендаций; содействие расширению сотрудничества между заинтересованными сторонами; и разработка учебных курсов, касающихся управления деятельностью аэропортов и аэронавигационных служб.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) одобрить план будущей работы Организации в области экономических и организационных аспектов управления инфраструктурой;
- б) просить Договаривающиеся государства сотрудничать с ИКАО и поддерживать ее деятельность в этой области.

<i>Стратегические цели</i>	Предлагаемые в настоящем документе действия будут способствовать достижению стратегической цели D, в частности в том, что касается обеспечения эффективности и рентабельности предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания
<i>Финансовые последствия</i>	Будущая работа, изложенная в п. 4, будет выполняться с учетом установленной очередности в рамках имеющихся в бюджете на 2008–2010 гг. ресурсов

<i>Справочный материал</i>	<p>Дос 9082, <i>Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание</i></p> <p>Дос 9161, <i>Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания</i></p> <p>Дос 9562, <i>Руководство по экономике аэропортов</i></p> <p>Дос 9847, <i>Доклад Экономической комиссии на 35-й сессии Ассамблеи</i></p> <p>Дос 9848, <i>Действующие резолюции Ассамблеи (А35-18)</i></p> <p>А36-WP/xxxx, <i>Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта</i></p>
----------------------------	--

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 После 35-й сессии Ассамблеи произошли некоторые изменения с точки зрения экономических и организационных условий, в которых осуществляется предоставление аэропортового и аэронавигационного обслуживания. После 2004 года общий экономический контекст обеспечения воздушных сообщений был гораздо более благоприятным по сравнению с предыдущим трехлетним периодом, однако ситуация осложнялась в связи с увеличением цен на топливо и усилением мер авиационной безопасности. Аэропорты и аэронавигационные службы столкнулись с возобновившимся спросом на воздушные перевозки, что в то же время является основной предпосылкой для улучшения экономического и финансового положения.

1.2 В настоящем документе рассматриваются вопросы, которые в течение прошедшего трехлетнего периода были предметом внимания Совета в области управления инфраструктурой. В нем также затрагиваются некоторые основные вопросы и новые тенденции в отрасли, требующие рассмотрения в плане работы на период 2008–2010 годов.

2. ОСНОВНАЯ РАБОТА, ПРОВЕДЕННАЯ ИКАО

2.1 В течение последних трех лет, действуя во исполнение соответствующих резолюций и решений Ассамблеи, а также стратегических целей Организации, Секретариат выполнил нижеперечисленные основные задачи в рамках программы, касающейся управления аэропортами, средствами и службами на маршруте. (Дополнительная подробная информация о проделанной работе содержится в Годовом докладе Совета.)

2.2 Программный документ *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082) регулярно пересматривался с целью обеспечения его актуальности и соответствия требованиям государств. В настоящее время к нему подготавливаются поправки для включения в следующее издание. Кроме того, содержащийся в *Руководстве по экономике аэропортов* и *Руководстве по экономике аэронавигационного обслуживания* (Дос 9562 и Дос 9161 соответственно) инструктивный материал по мере необходимости обновлялся, о чем соответственно уведомлялись государства.

2.3 Было проведено исследование по вопросу о финансовом положении аэропортов и аэронавигационных служб. Это исследование показало, что за период 1998–2003 гг. доля аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, как часть общих эксплуатационных расходов авиакомпаний, постоянно сокращалась. Большинство международных аэропортов Договаривающихся государств, представивших свои данные,

полностью возмещают свои затраты, а многие из них фактически получают прибыль. Вместе с тем значительное число международных аэропортов с низким объемом воздушного движения по-прежнему работают в убыток. Положение поставщиков аэронавигационного обслуживания аналогично положению аэропортов. Как ожидается, проводимое на основе данных за 2005 год новое исследование подтвердит выводы ранее проведенного исследования. Оба исследования будут доступны еще до начала Ассамблеи на публичном веб-сайте ИКАО.

2.4 В отношении вопроса о спорах, возникающих в сфере возмещения задолженности поставщиками аэронавигационного обслуживания (ANSP) в контексте взимания сборов, который поднимался на 35-й сессии Ассамблеи, Авиатранспортный комитет счел, что было бы неуместно разрабатывать рекомендации относительно досудебных и судебных процедур, поскольку эти вопросы должны рассматриваться судами суверенных государств, а не на многостороннем уровне. Вместо этого было решено сосредоточить внимание на рассмотрении тех областей, в которых можно усилить существующий инструктивный материал, например в области консультаций с пользователями.

2.5 Секретариат и Группа экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (ANSEP) дополнительно рассмотрели вопрос о необходимости разработки нового или обновленного инструктивного материала, касающегося создания и финансирования региональных или субрегиональных механизмов поиска и спасания (SAR), который имеет особое значение для Африканского континента. В ходе обсуждения данного вопроса высказывалось мнение, что наилучшим подходом к финансированию услуг SAR в Африке будет создание специального фонда SAR для этого континента.

2.6 Другой вопрос, который рассматривался Секретариатом при помощи ANSEP, касался финансирования региональных контрольных агентств (RMA) в связи с внедрением сокращенных минимумов вертикального эшелонирования. В этом отношении в ряде регионов возникли трудности, и было предложено разработать глобальный подход. Затем Секретариатом была разработана методология, основанная на существующих рекомендациях относительно создания многонациональных средств/служб, которая заключается в применении поэтапной процедуры относительно договоренностей о возмещении расходов на региональном уровне. Этот подход был одобрен всеми региональными группами планирования и внедрения (ALLPIRG) и впоследствии Советом.

2.7 Вопрос, касающийся распределения связанных с глобальной навигационной спутниковой системой (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, разработала некоторые принципы и допущения, подлежащие использованию при распределении расходов между гражданской авиацией и другими пользователями. Согласно этим принципам любое распределение связанных с GNSS расходов должно осуществляться на региональном уровне и с учетом потребностей различных категорий пользователей. Один из основных вопросов сводится к поиску способов гарантирования того, чтобы с авиации не взималась плата сверх ее истинной и справедливой доли связанных с GNSS расходов. Результаты этого исследования были представлены Совету, который на своей 180-й сессии утвердил разработанные ANSEP принципы в качестве предварительных принципиальных установок в отношении распределения связанных с GNSS расходов.

3. **НОВЫЕ СОБЫТИЯ И ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

3.1 Появившаяся в последние годы тенденция к коммерциализации и приватизации в сфере владения и управления аэропортами в предстоящие годы сохранится. Однако темпы ее развития тормозятся по причине того, что наиболее перспективные аэропорты (с точки зрения инвесторов) уже были переданы в частный сектор или функционируют на коммерческой основе, а также в результате авиатранспортного кризиса после событий, имевших место 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах Америки. Иностранные инвестиции и транснациональные договоренности в сфере управления будут продолжаться до тех пор, пока деловые круги и финансовые учреждения рассматривают аэропорты как надежное капиталовложение. В отношении аэронавигационного обслуживания многие государства мира уже провели оценку варианта его коммерциализации и приняли решение с учетом их конкретного положения. Важные изменения происходят в двух крупных регионах с большим объемом перевозок: в Северной Америке (реструктуризация поставщика аэронавигационного обслуживания в Соединенных Штатах Америки) и Европе (реализация концепции "единого европейского неба").

3.2 Государствам, в которых имеют место коммерциализация, приватизация или участие частного сектора в предоставлении аэропортового (или аэронавигационного) обслуживания, Совет рекомендует создавать механизм экономического регулирования, чтобы избежать злоупотребления монопольным положением, особенно в отношении сборов с пользователей. Характер требуемого регулирования зависит от уровня коммерциализации или приватизации; действующей в государстве правовой системы, включая конституционные положения; правовой структуры гражданской авиации и цели предлагаемых изменений. Расширяется число государств, в которых достигнуто желательное разделение между функциями по регулированию и функциями по предоставлению обслуживания. Орган, ответственный за осуществление регулирующих функций, должен опираться на соответствующие нормативные рамки и желательно быть не зависимым от поставщика во избежание конфликта интересов. Для государств, в которых создание отдельного механизма регулирования не представляется целесообразным, важно, чтобы само правительство осуществляло экономический надзор посредством полномочного органа гражданской авиации.

3.3 Во многих государствах процесс коммерциализации аэропортов и аэронавигационного обслуживания по-прежнему находится на этапе развития. Поэтому существующий инструктивный материал по ключевым аспектам, касающимся коммерциализации, таким как экономический надзор и регулирование, наилучшая коммерческая практика, эталонный анализ, оценка эффективности/производительности и применение экономических принципов ценообразования, должен регулярно пересматриваться, изменяться и расширяться, по необходимости, с учетом накопленного со временем в различных государствах опыта. Это необходимо для поощрения и повышения эффективности и рентабельности при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания.

3.4 В секторе авиаперевозок в последнее время появились новые тенденции, которые могут создать определенные проблемы для поставщиков обслуживания и регулирующих органов. К ним, например, относится расширение парка низкозатратных перевозчиков, имеющих особые потребности, к которым эксплуатанты аэропортов должны адаптироваться (например, отдельные "дешевые" пассажирские аэровокзалы). Однако некоторые из таких мер могут потенциально привести к появлению дискриминационного режима или, по крайней мере, восприниматься как таковые.

3.5 Важным аспектом, который уже негативно сказался на авиатранспортной отрасли в целом и который в предстоящие годы приобретет еще более острый характер, является цена на авиационное топливо и его доступность. Помимо экологических соображений, связанных с эмиссией авиационных двигателей, авиатранспортная отрасль вынуждена будет столкнуться с некоторыми проблемами с точки зрения корректировки пропускной способности или с точки зрения эксплуатационных расходов. Стоимость авиационного топлива может иметь широкомасштабные последствия, которые скажутся не только на авиакомпаниях (и пассажирах), но и на том, как осуществляется проектирование, эксплуатация и управленческая деятельность аэропортов и аэронавигационных служб с учетом будущей пропускной способности.

4. БУДУЩАЯ РАБОТА

4.1 В ходе трехлетия 2008–2010 годов будет продолжена разработка политики и инструктивного материала по вопросам экономического надзора и регулирования, наилучшей коммерческой практики, эталонного анализа, измерения эффективности/производительности и применения экономических принципов ценообразования. Это будет иметь важное значение для оказания помощи государствам в осуществлении соответствующим образом их функций управления и контроля в контексте коммерциализации и приватизации аэропортов и аэронавигационных служб. Такое совершенствование политики и инструктивного материала является важным для аэропортов и ANSP во всем мире с точки зрения их усилий, направленных на удовлетворение требований авиакомпаний и других пользователей воздушного пространства относительно повышения эффективности и рентабельности при эксплуатации инфраструктуры гражданской авиации.

4.2 Надежные и эффективные отношения между поставщиками и пользователями являются ключевым элементом в будущем развитии воздушного транспорта, особенно во времена экономических трудностей. Необходимо пересмотреть и дополнить политику и инструктивный материал по процессам консультаций между поставщиками и пользователями с тем, чтобы такие консультации организовывались и/или официально проводились чаще и позволяли рассматривать все аспекты взаимоотношений, включая экономические показатели деятельности поставщиков обслуживания и качество услуг.

4.3 Дальнейшая разработка политики и инструктивного материала также необходима для внедрения глобальной аэронавигационной системы, в рамках которой активное участие всех заинтересованных сторон (национальные и/или региональные нормативные органы, поставщики и все пользователи воздушного пространства) и требуемое от них понимание коммерческого подхода являются предпосылками реализации потенциальных возможностей, направленных на повышение экономической эффективности в рамках регионального и глобального сотрудничества. В то же время программа работы Организации в области управления инфраструктурой будет направлена на предоставление практических рекомендаций и помощи регионам и субрегионам всего мира с целью упрощения своевременного внедрения глобальной аэронавигационной системы.

4.4 В связи с эксплуатацией аэродромов и аэронавигационных служб в новых условиях, характеризующихся коммерциализацией/приватизацией, и появлением в отрасли новых тенденций возникает необходимость более активной пропаганды и распространения политики ИКАО в области сборов с пользователей. В этих целях ИКАО совместно с Международным советом аэропортов (МСА) приступила к проведению учебных курсов по аэропортовым сборам на

основе возмещения расходов. В настоящее время рассматриваются возможности проведения других курсов при возможном сотрудничестве других международных организаций.

4.5 В нынешних условиях регулирования, особенно принимая во внимание особый характер деятельности аэропортов и аэронавигационных служб, потребуется внимательно следить за их финансовым положением и связанными с ним последствиями для сборов с пользователей, с тем чтобы обеспечить наличие соответствующей сбалансированности интересов всех участвующих сторон.

4.6 К другим областям, где, возможно, потребуется провести существенную работу в течение следующего трехлетия, относятся разработка более подробного инструктивного материала по распределению и возмещению расходов, связанных с мерами по обеспечению безопасности, и системы взимания сборов за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание.

4.7 Некоторые из вышеупомянутых вопросов полезно будет обсудить на уровне Всемирной конференции по экономическим аспектам деятельности аэропортов и аэронавигационных служб, проведение которой запланировано на сентябрь 2008 года. Одна из основных задач такого форума будет заключаться в том, чтобы заложить основу экономических и прочих институционных вопросов для надежного сотрудничества между основными заинтересованными сторонами авиационной отрасли. Это имеет особенно важное значение с учетом того, что препятствия на пути осуществления будущей концепции организации воздушного движения и внедрения глобальной аэронавигационной системы имеют институционный, а не технический или эксплуатационный характер.