



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.1 повестки дня. Доступ к рынку

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ "ОКОН"

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем документе рассматривается вопрос распределения "окон" путем оценки текущего положения и его влияния на международный воздушный транспорт. В нем также представлена информация о нормативной практике государств и соответствующей деятельности и инструктивном материале ИКАО.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценку, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, изложенные в п. 5;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 6.

Справочный материал:

Справочный материал Конференции ATConf/6 представлен на сайте www.icao.int/meetings/atconf6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Временные "окна" аэропорта представляют собой конкретные промежутки времени, выделяемые для посадки или взлета воздушных судов в аэропорту. Там, где спрос на "окна" в конкретном аэропорту превышает имеющиеся возможности, такой аэропорт может рассматриваться как аэропорт с "ограниченной пропускной способностью", и в этом случае вводится в действие процесс "распределения окон". Ограничение пропускной способности может возникать только в определенное время дня или по определенным дням недели или даже во время конкретных сезонных периодов.

1.2 Проблема распределения "окон" связана с конкретным положением аэропорта в конкретных государствах, однако каждое из таких местных условий влияет на доступ к рынку и международные полеты из любого аэропорта другого государства. По мере роста объемов воздушного движения и перевозок по схеме с использованием одного узлового и нескольких второстепенных аэропортов распределение "окон" приобретает все более повсеместный характер в тех регионах мира, где текущий спрос значительно превышает количество первоначально распределенных "окон".

2. ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО ПОЛОЖЕНИЯ

2.1 Поскольку рост объема воздушных перевозок продолжает превышать располагаемую пропускную способность ВПП, количество стоянок воздушных судов и возможности процесса оформления пассажиров, все большее количество аэропортов испытывает растущую нехватку выделяемых для взлета и посадки "окон". Это положение характеризуется широкими отличиями в различных регионах. Согласно Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА) общее число аэропортов с ограниченной пропускной способностью, именуемых аэропортами с полным согласованием или аэропортами уровня 3¹, где "окна" распределяются через систему согласования графиков рейсов ИАТА, продолжало увеличиваться со 136 в 2000 году до 155 в 2010 году и ожидается, что к 2012 году их количество достигнет 159 (104 в Европе, из которых 92 расположены в 27 государствах – членах ЕС, 43 в регионе Азии и Тихого океана, и остальные 11 разбросаны по Ближнему Востоку, Северной Америке и Южной Африке). Кроме того, тот или иной уровень перегруженности наблюдается в 121 аэропорту мира. Если объемы перевозок будут продолжать расти темпами, превышающими темпы роста инвестиций в увеличение пропускной способности, ожидается, что многие из этих испытывающих перегруженность 121 аэропортов превратятся в аэропорты с полным согласованием или аэропорты уровня 3.

2.2 Помимо всего прочего, на наличие "окон" для выполнения взлетно-посадочных операций могут оказывать влияние схемы движения. Принятая авиакомпаниями практика операций по схеме с использованием одного узлового и нескольких второстепенных аэропортов создает притоки или волны рейсов, прибывающих с различных направлений и вылетающих по многим направлениям через короткие промежутки времени. Несмотря на то, что такая практика помогает сократить время, затрачиваемое пассажирами на пересадку, она создает серию пиковых периодов в течение всего дня, уменьшая тем самым количество располагаемых "окон" в этих узловых аэропортах.

2.3 Таким образом, проблема распределения "окон", которая является глобальной по определению, требующей совместимых, если не полностью совпадающих, правил, будет, как ожидается, носить все более широко распространенный характер и налагать все большие ограничения на развитие отрасли воздушного транспорта.

2.4 Нехватка "окон" существенным образом влияет на способность авиаперевозчиков пользоваться правами доступа к рынку, предоставляемыми государствами в соответствии с соглашениями о воздушном сообщении (СВС). Так, например, на Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS) 2008 года африканские государства проинформировали о растущих трудностях, связанных с получением "окон" в некоторых аэропортах за пределами Африки, куда хотят выполнять полеты африканские авиаперевозчики. Африканские государства выразили мнение, согласно которому такие трудности могут отрицательно сказаться на получении доступа и использовании африканскими авиаперевозчиками международных маршрутов за пределами Африки, и что государствам, где находятся соответствующие авиакомпании, следует применять принципы взаимности и равенства, зафиксированные в СВС при решении проблемы "окон".

2.5 Несмотря на то, что развитие инфраструктуры аэропортов и в отдельных случаях более широкое использование имеющихся средств и служб может явиться решением или в значительной степени улучшить положение в долгосрочном плане, краткосрочные решения

¹ К аэропортам уровня 3 относятся аэропорты, где спрос на доступ к ВПП и доступ к перрону превышает пропускную способность аэропорта, в результате чего возникает необходимость распределения "окон" авиакомпаний через систему согласования графиков рейсов ИАТА.

нормативного характера, связанные с распределением "окон", представляются более трудно осуществимыми, а в случае их реализации порой носят спорный характер.

3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И СООТВЕТСТВУЮЩИЙ ИНСТРУКТИВНЫЙ МАТЕРИАЛ ИКАО

3.1 ИКАО всесторонне рассмотрела проблему распределения "окон" как в контексте доступа к рынку, так и развития инфраструктуры. Разработанный ИКАО инструктивный материал, касающийся политики в этой сфере, включает исследование *"Нормативных аспектов выделения "окон" на прилет и вылет рейсов в международных аэропортах"* (циркуляр 283, опубликованный в 2001 году), выводы Конференции ATConf/5 по данной проблеме (Doc 9819, доклад ATConf/5) и типовые положения для включения в двусторонние соглашения о воздушном сообщении.

3.2 Основной руководящий принцип ИКАО заключается в том, что "при либерализации доступа к рынку следует должным образом учитывать ограниченную пропускную способность аэропортов и долгосрочные потребности в развитии инфраструктуры". "Любая система распределения "окон" должна быть справедливой, недискриминационной и транспарентной и учитывать интересы всех заинтересованных сторон. Она также должна быть глобально совместимой, направленной на максимально эффективное использование пропускной способности аэропортов, простой, практичной и экономически стабильной". При рассмотрении этой проблемы государствам следует учитывать правовые рамки, установленные Чикагской конвенцией, обязательства по соглашениям о воздушном сообщении, применимые национальные и региональные правила и существующие добровольные механизмы решения проблемы недостаточной пропускной способности аэропортов.

3.3 За период после ATConf/5 связанные с пропускной способностью аэропортов ограничения возросли, несмотря на то что многие аэропорты построили новые ВПП и интенсифицировали использование аэропортов. Многим перевозчикам не удалось получить необходимые им "окна", а усилия государств по оказанию помощи перевозчикам не принесли успеха. Такое положение вызвало определенное разочарование у озабоченных сторон. В ответ на просьбу африканских государств к ИКАО предпринять дальнейшие действия по решению проблемы распределения "окон" на Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS) в 2008 году Совет ИКАО поручил Секретариату изучить вопрос о разработке типовых двусторонних положений о распределении "окон".

3.4 Соответственно, Секретариат по согласованию с Группой экспертов по регулированию воздушного транспорта (ATRP) разработал на основе принятой в государствах практике и рекомендаций ИКАО три варианта двусторонних типовых положений, изложенных в добавлении А. Эти варианты были рассмотрены в январе 2011 года Авиатранспортным комитетом, который одобрил первый вариант в качестве предлагаемого ИКАО типового положения, подлежащего включению в типовое соглашение о воздушном сообщении (ТСВС), и для распространения государствам с целью факультативного использования. Комитет также согласился, что государства следует проинформировать о наличии двух других вариантов, а также о том, что вопрос об использовании любого из предлагаемых положений, является прерогативой государств. Секретариату было также поручено продолжать отслеживать события в этой области и провести дополнительную работу по данному вопросу с целью подготовки других вариантов, которые могли бы получить более широкую поддержку. Следует отметить, что в январе 2012 года на встрече в верхах глав государств и правительств Африканского союза была одобрена "африканская политика в области гражданской авиации", в которой, среди прочего, содержалась рекомендация африканским государствам использовать в своих соглашениях о воздушном сообщении вариант 2 типового положения ИКАО по распределению "окон".

3.5 Наконец, в контексте аэропортовых сборов, ИКАО разработала подробный инструктивный материал по экономическому ценообразованию для перегруженных аэропортов, который содержится в Дос 9562 (*Руководство по экономике аэропортов*).

4. ОБСУЖДЕНИЕ

4.1 После Конференции ATConf/5 проблема ограничения пропускной способности аэропортов и поиск соответствующих решений продолжает оставаться вызовом для правительств, эксплуатантов аэропортов и отрасли воздушного транспорта. Политика и практика государств в решении проблемы распределения "окон" также имеют различия. Большинство стран применяют систему ИАТА, приведенную в "Инструктивных указаниях по распределению "окон" на глобальном уровне (WSG)" ИАТА; эти инструктивные указания содержат набор правил, согласованных авиакомпаниями и координаторами "окон". Некоторые государства приняли свои собственные правила, зачастую опираясь при этом на принципы, содержащиеся в WSG ИАТА. Например, Европейский союз (ЕС) и Соединенные Штаты Америки ввели в действие свои собственные правила по распределению "окон", которые за последние несколько лет претерпели некоторые изменения или корректировку. В отдельных случаях государства решают эту проблему в контексте своих двусторонних соглашений о воздушном сообщении. Имеются также случаи, когда в сильно перегруженных аэропортах допускается "торговля окнами". Такая раздробленность нормативных подходов в последние годы вызвала определенную критику.

4.2 Кроме того отмечалось, что в существующих правилах распределения "окон" не хватает механизма применения санкций, который мог бы отбить охоту у некоторых эксплуатантов воздушного транспорта применять виды практики, снижающие эффективность процесса распределения "окон", такие как чрезмерная надбавка цен на "окна", запоздалый возврат "окон" и их недостаточное использование. Эти недостатки требуют устранения.

4.3 Понятно, что недостаточный объем пропускной способности аэропортов и "окон" негативно влияют на способность авиаперевозчиков осуществлять права доступа к рынку и, кроме того, являются физическим препятствием, которое невозможно устранить путем краткосрочных решений. Ввиду природы этой проблемы трудно предложить глобальное решение, поскольку нехватка пропускной способности в различных аэропортах колеблется от аэропорта к аэропорту. Вместе с тем необходимо, чтобы государства, авиаперевозчики и эксплуатанты аэропортов решали эту проблему исходя из более широкой долгосрочной перспективы с должным учетом потребностей в плане пропускной способности и ограничений в процессе планирования развития инфраструктуры. В этой связи по рекомендации АТРП Секретариат провел второе обследование текущих и будущих ограничений пропускной способности аэропортов и представляет информацию о результатах обследования в добавлении В. Следует отметить, что результаты обследования не являются достаточно убедительными, чтобы представить какую-либо соответствующую информацию Конференции.

4.4 В том, что касается трудностей или разногласий в вопросе распределения "окон", наиболее практичный для государств подход к разрешению разногласий согласно рекомендациям, содержащимся в инструктивном материале ИКАО, заключается в проведении консультаций и применении механизмов разрешения споров в рамках соглашений о воздушном сообщении или других имеющихся форумов. Пока же государствам в координации с авиационной отраслью и ИКАО необходимо продолжать пересматривать применение существующих правил и процедур, касающихся "окон", таких как "используй или уступай", "торговля окнами", покупка/продажа "окон" и местные правила, расходящиеся с WSG ИАТА, и размышлять над тем, являются ли изменения целесообразными, учитывая при этом необходимость обеспечения глобальной совместимости правил. В этом отношении ИКАО может продолжать играть важную роль в

разработке инструктивного материала и/или соответствующих способов решения проблем с учетом интересов государств, отрасли и других заинтересованных партнеров.

5. ВЫВОДЫ

5.1 В свете вышеизложенного обсуждения вопроса, можно сделать следующие выводы:

- a) вопрос распределения "окон" связан с конкретными местными условиями, однако при этом он оказывает влияние на доступ к рынку и осуществление международных воздушных сообщений. Поскольку объем воздушных перевозок и операций с использованием схемы одного узлового и нескольких второстепенных аэропортов продолжает возрастать, проблемы будут сохраняться и потенциально увеличиваться. Ввиду того, что это положение варьируется от государства к государству и от аэропорта к аэропорту, предложить какое-либо глобальное решение представляется затруднительным. Вместе с тем международному авиационному сообществу необходимо согласовать существующие правила и процедуры распределения "окон" и изучить вопрос о том, каким образом государства и заинтересованные авиационные партнеры могут совместно работать над усовершенствованием основных принципов;
- b) наиболее практичным методом разрешения конкретных трудностей является проведение консультации на местном уровне между заинтересованными сторонами с учетом обязательств, вытекающих из соответствующих международных соглашений, применимых национальных и региональных правил, а также интересов всех участвующих сторон;
- c) ИКАО всесторонним образом рассмотрела проблему распределения "окон" и разработала соответствующий инструктивный материал для использования государствами, который сохраняет свою актуальность;
- d) основываясь на результатах обследований и несмотря на тесное сотрудничество с отраслью, представление полноценных данных и прогнозов в отношении текущего и будущего ограничения пропускной способности аэропортов представляется чрезвычайно затруднительным в силу недостаточности информации.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- a) государствам следует надлежащим образом учитывать обеспокоенность других государств в вопросах, связанных с распределением "окон", и их отрицательное воздействие на международные воздушные сообщения и прилагать все усилия для разрешения этих проблем. Государствам следует должным образом учитывать спрос на пропускную способность при планировании и развитии авиационной инфраструктуры;

- b) ИКАО следует продолжать отслеживать эту ситуацию и практику государств в том, что касается разрешения проблем распределения "окон", повышать осведомленность государств об инструктивном материале ИКАО и поощрять его использование государствами;
- c) ИКАО следует продолжать играть ведущую роль в разработке инструктивного материала и работать в тесном сотрудничестве с государствами и заинтересованными авиационными партнерами над изучением соответствующих путей решения проблем доступа к рынку и распределения "окон" с учетом интересов государств, отрасли и других заинтересованных авиационных партнеров;
- d) ИКАО следует регулярно информировать государства о любых значительных событиях и будущей работе ИКАО в этой области, включая предоставление информации о спросе на пропускную способность аэропортов и системы ОрВД и/или ее ограничениях.

ДОБАВЛЕНИЕ А

ТИПОВЫЕ ДВУСТОРОННИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О РАСПРЕДЕЛЕНИИ "ОКОН"

Государства были проинформированы о следующих трех вариантах посредством электронного бюллетеня № 2011/14 от 11 марта 2011 года.

Данное типовое положение (**вариант 1**) одобрено Авиатранспортным комитетом для включения в типовое соглашение о воздушном сообщении (ТСВС) и для факультативного использования государствами.

Текст типового положения	Пояснительные примечания
Вариант 1	
[Статья X. Распределение "окон"]	<i>Положения о распределении "окон" могут быть включены в соглашение в виде отдельной статьи или помещены в подходящую статью соглашения (например, в статью о коммерческих возможностях)</i>
1. Каждая Сторона обеспечивает справедливое, транспарентное, эффективное и недискриминационное применение своих руководящих принципов, процедур и правил регулирования "окон", относящихся к аэропортам на своей территории	<i>Это положение содержит общие принципы, которые сторонам следует применять при решении вопросов, касающихся "окон"</i>

Ниже представлены два дополнительных варианта типовых положений (**варианты 2 и 3**), подготовленных Секретариатом ИКАО, предназначенных для возможного использования государствами по их желанию.

Текст типовых положений	Пояснительные примечания
Вариант 2	
1. Каждая Сторона способствует осуществлению договорных сообщений назначенными авиапредприятиями другой Стороны, в том числе путем предоставления необходимых "окон" на посадку и взлет, при условии соблюдения применимых национальных и международных норм и правил и в соответствии с принципами справедливых и равных возможностей, взаимности, недискриминации и транспарентности.	<i>В п. 1 признается, что стороны обязаны способствовать осуществлению прав, предоставляемых в соответствии с соглашением, и указываются общие принципы, которые должны соблюдаться. В то же время в нем ясно указывается, что распределение и предоставление "окон" осуществляется с соблюдением применимых национальных законов и правил. Слово "международных" употребляется с учетом ситуаций, при которых могут применяться региональные или международные нормы или руководящие принципы, такие как нормы ЕС и руководящие принципы ИАТА.</i>
2. Обе Стороны прилагают все усилия для разрешения любого спора по вопросу "окон", затрагивающему осуществление договорных сообщений, посредством	

<p>консультаций и переговоров в соответствии с положениями статьи X (Консультации) или на основе положений статьи Y (Урегулирование споров), касающихся разрешения споров</p>	<p><i>В п. 2 сторонам дается указание использовать для разрешения любого спора механизмы консультаций и урегулирования споров</i></p>
<p>Вариант 3</p>	
<p>1. В отношении распределения и предоставления "окон" в аэропортах на своей территории каждая Сторона в соответствии со своими действующими или санкционированными иным образом местными правилами, процедурами или практическими методами распределения "окон" обеспечивает, чтобы авиапредприятиям другой Стороны:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) предоставлялись справедливые и равные возможности получения "окон" для осуществления договорных сообщений; ii) предоставлялся не менее благоприятный режим, чем тот, который предоставляется любым другим национальным или международным авиапредприятиям, осуществляющим аналогичные перевозки в тот же самый аэропорт/из того же самого аэропорта. 	<p><i>В п. 1 подчеркиваются принципы справедливых и равных возможностей и недискриминационного обращения, которые следует применять при регулировании "окон", а также признается применение внутренних, региональных или международных правил и процедур.</i></p> <p><i>В п. 2 сторонам дается указание использовать для разрешения любого спора механизмы консультаций и урегулирования споров</i></p>
<p>Положения настоящего пункта выполняются с соблюдением национальных и международных законов и правил, применимых к распределению и предоставлению "окон" в своих аэропортах.</p> <p>2. В случае возникновения любого спора по вопросу распределения "окон", затрагивающему осуществление прав, предоставляемых по настоящему Соглашению, обе Стороны стремятся разрешить спор посредством консультаций и переговоров в соответствии с положениями статьи X (Консультации) или на основе положений статьи Y (Урегулирование споров), касающихся разрешения споров</p>	

ДОБАВЛЕНИЕ В

СУЩЕСТВУЮЩИЕ И БУДУЩИЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРОПУСКНОЙ СПОСОБНОСТИ АЭРОПОРТОВ

1. После проведения Конференции ATConf/5 положение с ограничением пропускной способности аэропортов продолжает сохраняться. В ходе подготовки к рассмотрению на Конференции ATConf/6, среди прочего, проблем, связанных с распределением "окон", Группа экспертов по регулированию воздушного транспорта на своем 11-м совещании (ATRP/11) рекомендовала, чтобы Секретариат ИКАО представил информацию о существующих и будущих ограничениях пропускной способности аэропортов и системы ОрВД, с тем чтобы государства могли принять во внимание текущее положение с пропускной способностью, а также прогнозируемое положение в долгосрочном плане.

2. В сотрудничестве с Международным советом аэропортов (МСА) в феврале 2010 года среди ведущих 170 аэропортов – членов МСА был распространен второй обзорный вопросник на данную тему. Ввиду того, что на этот вопросник ответило небольшое количество аэропортов, в начале 2012 года был составлен новый вопросник и распространен среди 500 аэропортов, входящих в МСА (результаты представлены в конце данного добавления). Тем не менее, несмотря на активные усилия МСА, только 135 аэропортов ответили на вопросник, из которых только 45 представили в ответ на него соответствующие данные. Дополнительные подробности, охватываемые вопросником, приведены в таблице 1.

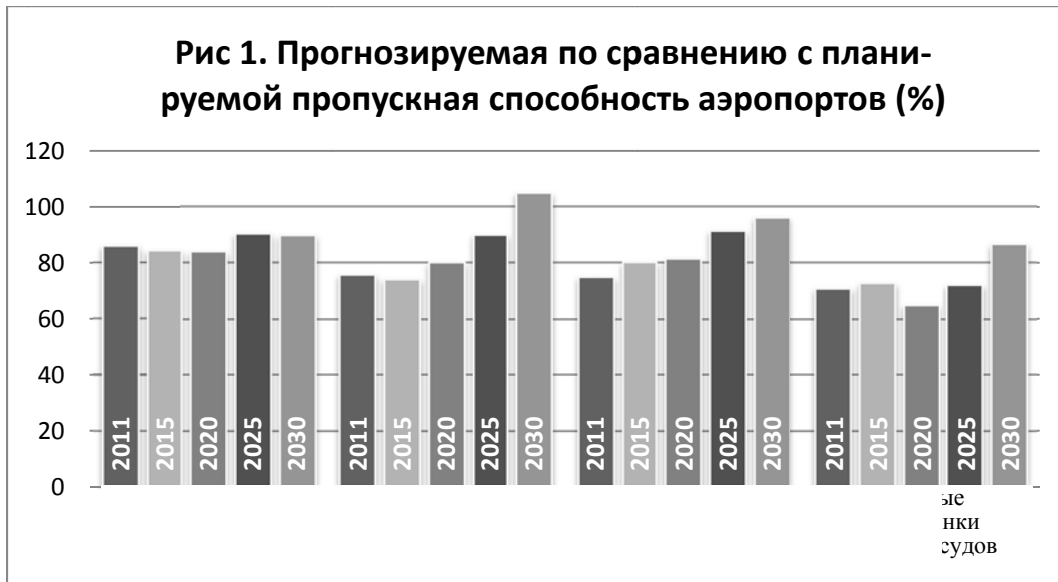
Таблица 1. Географический охват вопросника по ограничениям пропускной способности аэропортов

Регион	Количество представивших ответы аэропортов	% вылетов воздушных судов ⁽¹⁾
Африка	7	3%
Азия и Тихий океан	5	7%
Европа	11	5%
Ближний Восток	2	8%
Северная Америка и бассейн Карибского моря	20	35%
Южная Америка	1	0%
Весь мир	45	16%

⁽¹⁾ Только регулярные перевозки

3. На основе полученных из ответов данных трудно составить полную картину ситуации в мире в том, что касается ограничений пропускной способности аэропортов. Тем не менее из данного обследования можно извлечь одну интересную тенденцию: несмотря на появление некоторой дополнительной новой пропускной способности начиная с 2015 года и далее, ограничения пропускной способности аэропортов будут возрастать как с точки зрения количества вылетов воздушных судов, так и количества прилетающих мест стоянки воздушных судов. Эта

тенденция явно требует от государств уделить надлежащее внимание положению с пропускной способностью аэропортов при планировании и развитии авиационной инфраструктуры, включая ограничения и будущий спрос. Эта тенденция показана на рис. 1, где подчеркивается развивающаяся связь между планируемой и прогнозируемой пропускной способностью аэропортов.



— КОНЕЦ —