



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

- Пункт 1 повестки дня. Проблемы, требующие взаимодействия между государствами, поставщиками и пользователями
- Пункт 1.3 повестки дня. Консультации с пользователями

КОНСУЛЬТАЦИИ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

Цель настоящего документа – определить основные принципы, которыми должны руководствоваться поставщики аэропортового и аэронавигационного обслуживания для обеспечения проведения надлежащих консультаций с пользователями по вопросам, которые могут иметь для них материальные последствия (например, уровни и структура сборов, повышение пропускной способности и инвестиции). В документе делается вывод о целесообразности установления постоянного процесса проведения консультаций при отсутствии механизмов сотрудничества между поставщиками и пользователями. Соответственно, предлагается внести изменения в текст *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Doc 9082)*.

Действия Конференции указаны в п. 5.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Хорошие взаимоотношения между регулирующими органами, поставщиками обслуживания и его пользователями имеют важное значение для эффективного развития воздушного транспорта. Консультации и сотрудничество между поставщиками и пользователями обслуживания являются важными факторами в усилиях по повышению эффективности и рентабельности в сфере предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания и эксплуатации соответствующих служб. Настоящий документ направлен на разработку основных принципов проведения консультаций с целью расширения сотрудничества между поставщиками обслуживания и пользователями.

1.2 Консультации с пользователями по вопросам аэропортовых сборов, сборов за аэронавигационное обслуживание и планирования должны также охватывать все другие аспекты, упомянутые в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082) в отношении принципов проведения консультаций, а именно: управление эффективностью работы, предварительное финансирование проектов, взимание сборов за обслуживание пассажиров, возмещение расходов, связанных с мерами безопасности, и экологические сборы.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Между поставщиками обслуживания существуют большие различия в степени проведения консультаций и привлечения к ним пользователей. Некоторые аэропорты используют такие механизмы сотрудничества, как соглашения об уровне обслуживания (определяющие уровень предоставляемого обслуживания и правила, регулирующие отношения между аэропортами и пользователями в контексте согласованного обслуживания). Вместе с тем, многие другие аэропорты и поставщики аэронавигационного обслуживания (ANSP) во всем мире не имеют надлежащего процесса проведения регулярных консультаций или вообще не проводят консультаций с пользователями.

2.2 Без консультаций или какого-либо другого механизма сотрудничества возникает риск того, что нужды или потребности пользователей не будут известны регулирующим органам и поставщикам обслуживания, что может привести к неоптимальному развитию аэропортов и аэронавигационных систем. Например, индивидуальные стратегии могут привести к излишним и дорогостоящим инвестициям и проблемам пропускной способности или безопасности полетов с последующим ростом расходов и цен для пользователей и их клиентов. Наоборот, весьма необходимые виды обслуживания и производственные мощности, возможно, не будут своевременно предоставляться пользователям.

2.3 При отсутствии механизмов сотрудничества, приемлемых для поставщиков обслуживания и пользователей, государствам следует принимать меры к тому, чтобы со всеми заинтересованными пользователями должным образом проводились консультации по вопросам, материально затрагивающим пользователей (уровни и структура сборов, увеличение пропускной способности и инвестиции). Цели консультаций состоят в повышении взаимопонимания между поставщиками и пользователями, ознакомлении их с планами и намерениями друг друга и повышении шансов на успех любого крупного изменения или капиталовложения с участием всех сторон, стремящихся идти в одном направлении. В этой связи возникает вопрос: какой тип механизма консультаций лучше всего способствует достижению этих целей.

2.4 В пп. 31–32 и 49–50 документа Дос 9082 рекомендуется проводить консультации перед пересмотром сборов или введением новых сборов, а также до окончания разработки планов. Однако, как отмечается в п. 2.1, поставщики обслуживания легко могут упустить из виду или проигнорировать специальные механизмы консультаций. В этой связи в документ Дос 9082 предлагается включить более прочный механизм консультаций, который должен сохраняться даже тогда, когда поставщик не предусматривает никаких изменений в отношении сборов, пропускной способности или инвестиций.

2.5 Конкретные процедуры таких постоянных и регулярных консультаций следует устанавливать на индивидуальной основе с учетом формы экономического надзора, принятой в соответствующем государстве, а также объема и масштаба деятельности поставщика обслуживания. Независимо от процедур следует делать все возможное для достижения консенсуса

до осуществления крупных изменений, хотя и следует признать, что достижение консенсуса в каждой ситуации может оказаться невозможным или даже нежелательным. Информация, полученная от пользователей в ходе консультаций, должна в максимально возможной степени учитываться при принятии решения относительно любого предложения.

2.6 Одним из факторов, определяющих успешное проведение консультаций, является наличие доброй воли со стороны всех участвующих сторон. Консультируемая сторона (пользователь) несет такую же ответственность, как и консультирующая сторона (поставщик обслуживания) за активное участие в процессе консультаций. Другими факторами, требующими учета, являются транспарентность и ясность. Например, планы увеличения пропускной способности должны подкрепляться экономическими обоснованиями, а планы крупных капиталовложений – адекватной финансовой информацией со всеми подробно изложенными предположениями, включая анализы последствий для заинтересованных сторон.

2.7 В пп. 31 и 49 документа Doc 9082 рекомендуется, чтобы поставщики обслуживания по крайней мере за четыре месяца уведомляли о намерении провести пересмотр сборов или ввести новые сборы и чтобы пользователи достаточно заблаговременно извещались об окончательном решении. Что касается последнего положения, то указание минимального срока уведомления (например, не позднее, чем за один месяц до выполнения решения) даст пользователям некоторое время для корректировки своих тарифов, если это необходимо, а также позволит им прибегнуть к механизму разрешения споров там, где он имеется, до начала применения пересмотренных сборов.

2.8 В документе Doc 9082 вопросы консультаций с пользователями в отношении аэропортового и аэронавигационного обслуживания в настоящее время рассматриваются отдельно (т. е. пп. 31–33 касаются аэропортов, а пп. 49–51 – аэронавигационного обслуживания), хотя они весьма аналогичны. Принимая во внимание, что рамки консультаций с пользователями в целом являются общими для аэропортового и аэронавигационного обслуживания, и исходя из соображений лаконичности и удобства пользования, эти пункты можно объединить в один пакет, применимый к обоим видам обслуживания, внося необходимые поправки с учетом вышеизложенного, и поместить в раздел 1 документа Doc 9082.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- a) в тех случаях, когда механизмы сотрудничества между поставщиками и пользователями еще отсутствуют, государствам следует обеспечивать установление в своих аэропортах и органах аэронавигационного обслуживания постоянного процесса регулярных консультаций со всеми пользователями;
- b) государствам следует обеспечивать, чтобы в рамках этого процесса с пользователями проводились консультации об уровне и структуре сборов, а также относительно увеличения пропускной способности и инвестиций и чтобы отзывы пользователей, полученные в ходе консультаций, как можно больше учитывались при принятии решения относительно любого предложения;
- c) ИКАО следует внести изменения в документ Doc 9082 для отражения концепции постоянного процесса регулярных консультаций в новых пунктах о

консультациях с пользователями, охватывающих как аэропорты, так и аэронавигационные службы.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЧАСТИ ПОЛИТИКИ

4.1 В соответствии с выводом с) в п. 3.1 предлагается заменить пп. 31–33 и 49–51 документа Doc 9082 четырьмя следующими новыми пунктами о консультациях с пользователями, которые следует поместить сразу за нынешним п. 17.

Консультации с пользователями*

Сборы

xx. Совет подчеркивает важность проведения консультаций с пользователями аэропортов и аэронавигационного обслуживания до изменения систем взимания или уровней сборов. Цель консультаций – обеспечить, чтобы поставщик предоставлял пользователям адекватную информацию о предлагаемом изменении и надлежащим образом учитывал мнение пользователей и оказываемое на них влияние сборов. Везде, где это возможно, следует стремиться к тому, чтобы изменения производились по соглашению между пользователями и поставщиками. В случае недостижения такого соглашения поставщик по-прежнему может вводить соответствующие сборы при условии наличия у пользователей права обжалования действий в независимый от поставщика орган там, где таковой имеется, однако применяемая процедура обжалования должна согласовываться с формой экономического надзора, принятой в соответствующем государстве. В случае отсутствия механизма обжалования достижение соглашения между поставщиками и пользователями в отношении любых изменений в системах взимания или уровнях сборов до их введения приобретает особенно важное значение.

Планирование в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания

уу. Совет также считает важным проведение консультаций с пользователями или организациями, представляющими их интересы, по вопросам повышения пропускной способности и осуществления инвестиционных планов. Целью таких консультаций является обеспечение того, чтобы данное развитие отвечало потребностям пользователей и пользователи были осведомлены о финансовых последствиях взимания сборов, которые им предстоит платить. В равной степени, для того чтобы аэропортовые структуры и поставщики аэронавигационного обслуживания могли лучше планировать свои будущие финансовые потребности, пользователи, в частности авиаперевозчики, должны со своей стороны предоставлять отдельным аэропортовым структурам и поставщикам аэронавигационного обслуживания предварительные плановые данные, основанные на 5–10-летних прогнозах в отношении

* Консультации с пользователями должны охватывать все другие аспекты взимания сборов, затрагиваемые в этом документе о политике при изложении принципов, относящихся к консультациям.

будущих типов, характеристик и количества воздушных судов, которые предполагается ввести в эксплуатацию, ожидаемого увеличения числа операций воздушных судов и объема пассажирских и грузовых перевозок, а также по другим соответствующим вопросам.

Постоянный механизм регулярных консультаций

zz. В случае отсутствия механизмов сотрудничества между поставщиками и пользователями, приемлемых для всех заинтересованных сторон, Совет призывает государства и их аэропортовые организации и поставщиков аэронавигационного обслуживания устанавливать постоянный процесс регулярных консультаций со всеми категориями пользователей и/или представляющими их интересы организациями, осуществляющими свою деятельность в аэропорту или в определенном воздушном пространстве. Конкретные процедуры эффективных консультаций следует определять на индивидуальной основе с учетом формы экономического надзора, принятой в соответствующем государстве. Процедуры в отдельных аэропортах также должны учитывать объемы и масштабы деятельности аэропорта и поставщика аэронавигационного обслуживания. С учетом этих соображений Совет рекомендует следующее:

- i) в случае намерения аэропортового эксплуатанта, поставщика аэронавигационного обслуживания или другой компетентной организации провести пересмотр сборов или ввести новые сборы пользователям или их представительным органам, по крайней мере за четыре месяца до этого, как правило, следует давать соответствующее уведомление согласно нормам и правилам, применяемым в каждом государстве;*
- ii) при любом таком пересмотре сборов или введении новых сборов пользователям следует предоставлять возможность изложить свою точку зрения эксплуатанту аэропорта, поставщику аэронавигационного обслуживания или другой компетентной организации и провести с ними консультации; с этой целью пользователей следует обеспечивать ясной и адекватной финансовой, эксплуатационной и прочей информацией, позволяющей им делать обоснованные замечания;*
- iii) об окончательном решении относительно любого изменения сборов или введения новых сборов пользователей следует уведомлять достаточно заблаговременно (по крайней мере за один месяц). Этот месячный срок не обязательно следует добавлять к четырем месяцам, предусмотренным в подпункте i) выше;*
- iv) в ходе консультаций в общем следует прояснить характер предложений, указать стороны, которые могут быть наибольшим образом затронуты, дать коммерческое обоснование предложений; представить финансовый анализ, проведенный по каждой категории пользователей, уточнить конкретные вопросы, по которым запрашиваются отзывы и сроки получения ответов. Всем заинтересованным сторонам следует предоставить возможность*

изложить свое мнение. Документы с решениями должны содержать четкие доводы в пользу выбранного(ых) решения(й) и показывать, учитывались ли или не учитывались отзывы.

Механизм "первой инстанции"

ху. Совет считает, в частности, применительно к сборам, что в связи с быстрым ростом числа аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания, не находящихся под прямым государственным контролем, в интересах аэропортов, поставщиков аэронавигационного обслуживания и их пользователей, возможно, следует иметь на местном уровне нейтральную сторону для предотвращения и разрешения споров до их выхода на международную арену (механизм "первой инстанции"). Данный механизм должен быть гибким и направленным на примирение или посредничество, но с возможностью проведения полного арбитражного разбирательства, если того пожелает заинтересованное государство. Такая функция может включаться в круг полномочий независимого органа, выполняющего гораздо более широкие обязанности по надзору за деятельностью автономных поставщиков обслуживания, упомянутые в п. 15, или осуществляться отдельным органом.

5. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и одобрить выводы, изложенные в п. 3.1;
- b) рассмотреть и одобрить изменения к документу Дос 9082, предложенные в п. 4.1.

— КОНЕЦ —