



ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

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

Пункт 2.7 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания

ФИНАНСИРОВАНИЕ ФУНКЦИЙ КОНТРОЛЯ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В последние годы внимание ИКАО было привлечено к вопросу финансирования осуществляемых государствами функций контроля в сфере безопасности полетов, авиационной безопасности и функций экономического надзора. В настоящем документе представлены политика и инструктивный материал ИКАО, касающиеся различных механизмов финансирования функций контроля в области авиации. В нем также содержится краткий перечень мероприятий, планируемых ИКАО в целях дальнейшей разработки инструктивного материала, касающегося финансирования функций контроля на государственном уровне.

Действия: Конференции предлагается:

а) рассмотреть информацию, оценки и предложения, представленные в настоящем документе;

б) принять рекомендации, содержащиеся в п. 5.

Справочные

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

материалы:

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Пятая Всемирная авиатранспортная конференция (ATConf/5, Монреаль, 24-28 марта 2003 года) рассмотрела вопрос о функциях контроля и ответственности государств с учетом влияния экономической либерализацией воздушного транспорта. Начиная с этого времени надлежащее и устойчивое финансирование функций контроля стало рассматриваться в качестве новой важной задачи. Поскольку функции контроля в сфере безопасности полетов, авиационной безопасности и экономического надзора находятся в ведении государств, считается, что методом финансирования этих функций является государственное финансирование. Однако это не всегда представляется возможным или практически выполнимым, особенно для государств с ограниченными финансовыми ресурсами. Исходя из этого, ИКАО разработала политику и инструктивный материал по вопросу финансирования функций контроля, которые в обобщенном виде представлены в настоящем документе.

1.2 Настоящий рабочий документ составлен следующим образом: в трех разделах рассматривается инструктивный материал ИКАО по вопросам финансирования трех функций контроля (т. е. финансирование контроля в сфере безопасности полетов, финансирование контроля в сфере авиационной безопасности и финансирование в сфере экономического надзора). В каждом из этих разделов рассматриваются три компонента: финансирование на уровне аэропорта/поставщика аэронавигационного обслуживания (ПАНО), финансирование на национальном уровне/уровне ведомства гражданской авиации и финансирование на региональном уровне. Дискуссия по этому вопросу подкреплена результатами обзора, проведенного в соответствии с письмом государствам ЕС 2/101-10/15 от 2 марта 2010 года о финансировании трех функций контроля. Данное письмо государствам размещено на вебсайте ATConf/6 на www.icao.int/meetings/atconf/6.

2. ФИНАНСИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ

2.1 Результаты проведенного ИКАО обзора в отношении финансирования контроля в сфере безопасности полетов свидетельствуют о том, что правительство (министерство финансов) является самым важным источником финансирования этой функции (49 %). Другими источниками финансирования являются продукты и услуги (16 %), аэропортовые сборы (16 %) и сборы за аэронавигационное обслуживание (12 %); на остальные источники финансирования приходится 7 %. На региональном уровне имеющиеся данные по пяти региональным организациям по контролю за обеспечением безопасности полетов (РОКБП) показывают, что членские взносы составляют 100 % финансирования в трех РОКБП; в двух оставшихся РОКБП на долю государственного финансирования приходится лишь 26 и 20 %, а остальное финансирование поступает в основном от продажи продуктов и услуг.

2.2 Что касается уровня аэропортов или ПАНО, то в документе *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082) указывается, что расходы, связанные непосредственно с функциями надзора за обеспечением безопасности аэропортового или аэронавигационного обслуживания могут, по усмотрению государства и при условии, что такие расходы возлагаются на поставщиков обслуживания, включаться в структуру расходов аэропортов или ПАНО при расчете размеров сборов с пользователей (см. Дос 9082, п. 2 х) раздела II и п. 3 vii) раздела III).

2.3 В Дос 9082 также говорится, что политика ИКАО касается только аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (п. 3 Предисловия). Тем не менее, обозначенные в Дос 9082 политика и принципы в отношении сборов могут применяться и в других обстоятельствах, например, при финансировании функции контроля за обеспечением безопасности полетов на национальном и региональном уровне. В любом случае, при финансировании контроля за обеспечением безопасности полетов следует соблюдать четыре ключевых принципа в отношении сборов: исключение дискриминации, транспарентность, увязка с фактическими затратами и учет мнения пользователей, а также требование о том, чтобы пользователи оплачивали только предоставленные услуги.

2.4 На региональном уровне, с учетом итогов симпозиума по РОКБП, проходившего в Штаб-квартире ИКАО с 26 по 28 октября 2011 года, Совет признал необходимым разработать дополнительный инструктивный материал по вопросу устойчивого финансирования РОКБП. Соответственно, Секретариатом был подготовлен новый инструктивный материал по вопросу финансирования РОКБП, в котором в качестве одного из возможных источников предлагаются сборы за обеспечение безопасности полетов. Члены Группы экспертов по экономике аэропортов и Группы экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (АЕР-ANSEP) высказали мнение, что они не имеют полномочий и достаточной компетенции для разработки

инструктивного материала по вопросу финансирования функций контроля в авиационной сфере, которые не имеют прямого отношения к аэропортам или аэронавигационным услугам. По этой причине новый инструктивный материал в отношении сборов за обеспечение безопасности полетов был разработан на основе консультаций, проведенных с РОКБП, Всемирным банком (ВБ), Международным советом аэропортов (МСА), Организацией по аэронавигационному обслуживанию гражданской авиации (КАНСО), Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА), и председателем АЕР-ANSEP.

2.5 С учетом политики, предусмотренной в Дос 9082, будут введены сборы за обеспечение безопасности полетов, которые позволят покрыть издержки РОКБП по оказанию ряда услуг, связанных с контролем за обеспечением безопасности полетов, а четыре основных принципа – исключение дискриминации, увязка с фактическими затратами, транспарентность и учет мнения пользователей – будут включены в учредительные соглашения, нормативные документы или руководящие принципы РОКБП. В инструктивном материале по вопросу финансирования РОКБП подчеркивается, что до введения любых сборов за обеспечение безопасности полетов должны быть установлены прямые гарантии, а также содержатся подробные инструктивные указания в отношении других аспектов экономики и управления РОКБП. Этот инструктивный материал будет включен в *Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов* (Дос 9734).

2.6 Следует отметить, что Секретариат рассматривает возможность разработки новых механизмов и дополнительного инструктивного материала по вопросу устойчивого финансирования функции контроля в сфере безопасности полетов на государственном уровне (т.е. администрацией гражданской авиации), используя в качестве основы инструктивный материал, разработанный для РОКБП.

3. ФИНАНСИРОВАНИЕ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

3.1 Результаты проведенного ИКАО обзора в отношении финансирования функции контроля в сфере авиационной безопасности показали, что самым важным источником финансирования этой функции (67 %) является правительство (министерство финансов), 8 % приходятся на аэропортовые сборы и 12 % – на сборы за аэронавигационное обслуживание; оставшиеся 13 % – это поступления из других источников финансирования.

3.2 Что касается уровня аэропортов и ПАНО, то в Дос 9082 указывается, что расходы, связанные непосредственно с функциями надзора за обеспечением безопасности аэропортового или аэронавигационного обслуживания могут, по усмотрению государства и при условии, что такие расходы возлагаются на поставщиков обслуживания, включаться в структуру расходов аэропортов или ПАНО при расчете размеров сборов с пользователей (см. Дос 9082, п. 2 х) раздела II и п. 3 vii) раздела III). Кроме того, в документе указывается, что на счет гражданской авиации не следует относить понесенные затраты, связанные с осуществлением государствами более общих функций обеспечения безопасности, таких, как охрана общественного порядка полицией, сбор разведывательной информации и обеспечение национальной безопасности; дополнительные затраты, связанные с обеспечением на регулярной основе дополнительного уровня безопасности для пользователей по их просьбе, могут также относиться на счет пользователей. При возмещении расходов на безопасность в аэропортах с помощью сборов следует применять дискреционный метод, но такие сборы должны устанавливаться либо по числу пассажиров, либо по весу воздушного судна, либо с учетом обоих факторов (Дос 9082, п. 7 раздела II).

3.3 Более подробный инструктивный материал в отношении сборов за обеспечение безопасности содержится в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

3.4 ИКАО не предлагалось разработать дополнительный инструктивный материал, который бы непосредственно касался расходов, связанных с обеспечением авиационной безопасности и соответствующих сборов для финансирования функции контроля в сфере авиационной безопасности на национальном или региональном уровнях. Считается, что существующие политика и инструктивный материал вполне достаточны и актуальны. Тем не менее, в течение последнего десятилетия наблюдалось существенное увеличение расходов на обеспечение авиационной безопасности в аэропортах, которые возлагаются на пассажиров и конечных пользователей посредством сборов за обеспечение безопасности, что свидетельствует о возможном более активном проведении в жизнь существующей политики со стороны государств.

4. ФИНАНСИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

4.1 Результаты проведенного ИКАО обзора, касающегося финансирования экономического надзора в отношении аэропортов показали, что большая часть средств (76 %) поступает от правительства (министерство финансов), еще 19 % приходятся на аэропортовые сборы, а оставшиеся 5 % – это поступления из других источников. В отношении ПАНО результаты показывают, что большая часть средств (68 %) также поступает от правительств (министерства финансов), еще 23 % – это сборы за аэронавигационное обслуживание, а оставшиеся 9 % – поступления из других источников.

4.2 ИКАО разработала подробные инструктивные указания в области политики, касающиеся финансирования функции экономического надзора в отношении аэропортов и ПАНО. В Дос 9082 (раздел I, пп. 12–15) указывается, что функции экономического надзора со стороны государств должны быть четко отделены от функций эксплуатации и предоставления аэропортов и аэронавигационного обслуживания при наличии ясного определения роли и полномочий в отношении каждой функции. Более того, основной целью экономического надзора должно быть достижение баланса между интересами аэропортов и ПАНО, включая государственных поставщиков, и целями государственной политики, такими, как предотвращение злоупотребления любым доминирующим положением, которое эти поставщики могут занимать, обеспечение транспарентности и отсутствия дискриминации, обеспечение эффективности капиталовложений или защита интересов пассажиров и конечных пользователей. Наконец, расходы, связанные непосредственно с функцией экономического надзора в отношении аэропортов и аэронавигационного обслуживания, могут, по усмотрению государств и при условии, что такие расходы возлагаются на поставщиков обслуживания, включаться в структуру расходов аэропортов или ПАНО (см. Дос 9082, п. 2 х) раздела II и п. 3 vii) раздела III).

4.3 В отношении экономического надзора на национальном уровне в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161) указывается на необходимость оценки потенциальных расходов (и выгод), связанных с конкретными формами экономического надзора, такими, как обратное регулирование, регулирование предельного уровня цен или регулирование нормы прибыли. Оперативная деятельность и управление в сфере экономического надзора связаны с расходами, и эти расходы могут возрастать, если государство при выборе подхода будет переходить от более мягкой к более жесткой форме экономического надзора. В экстремальном случае расходы, связанные с регулированием, могут превысить ожидаемые выгоды. Поэтому выбор надлежащей формы регулирования вне сферы применения закона о конкуренции означает поиск таких вариантов, которые обеспечили бы защиту общественных интересов на приемлемом уровне и при минимальных расходах, связанных с регулированием.

4.4 Наконец, в отношении финансирования функции экономического надзора на региональном уровне Конференция по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS, Монреаль, 15–20 сентября 2008 года) рекомендовала государствам рассмотреть вопрос о принятии регионального подхода к экономическому надзору в тех случаях, когда отдельные государства не обладают необходимыми возможностями выполнять свои обязанности, связанные с экономическим надзором (см. Дос 9082, раздел I, п. 15).

5. ВЫВОДЫ

5.1 В свете вышеприведенного обсуждения можно сделать следующие выводы:

- a) Функции контроля за обеспечением безопасности полетов, авиационной безопасности и экономического надзора относятся к сфере ответственности государств, однако для некоторых государств с ограниченными финансовыми ресурсами не всегда возможно или практически осуществимо государственное финансирование этих функций.
- b) Разработанный ИКАО инструктивный материал по вопросу финансирования функций контроля на уровне аэропортов/ПАНО по-прежнему остается актуальным и должен сохранять свое значение для использования его государствами в случае необходимости. На основе политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в Дос 9082, был разработан дополнительный инструктивный материал по вопросу финансирования на региональном уровне функции контроля в сфере безопасности полетов за счет поступлений от сборов. Тем не менее, с учетом проблем, связанных с финансированием функций контроля на государственном и региональном уровнях, политика и инструктивный материал ИКАО нуждаются в дальнейшей доработке.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- a) ИКАО следует продолжить разработку своего инструктивного материала по вопросу устойчивого финансирования на государственном уровне функции контроля в сфере безопасности полетов;
- b) ИКАО следует продолжить следить за развитием ситуации, связанной с финансированием деятельности по контролю в сфере обеспечения авиационной безопасности и экономического надзора;
- c) ИКАО следует продолжить изучение возможности создания новых механизмов для обеспечения устойчивого финансирования функций контроля на государственном и региональном уровнях;
- d) ИКАО следует следить за тем, чтобы ее политика и инструктивные материалы сохраняли свою актуальность и позволяли реагировать на многообразные ситуации, с которыми сталкиваются различные государства, и
- e) ИКАО следует принять все необходимые меры для обеспечения широкой информированности и осведомленности о ее политике и инструктивных материалах, касающихся сборов, взимаемых с пользователей.