



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)

ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 1 повестки дня. Глобальный обзор тенденций и событий

1.2 Прочие области работы ИКАО, которые могут иметь финансовые последствия

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе приводится описание работы ИКАО в области разработки политики и инструктивного материала по экономическим аспектам обеспечения авиационной безопасности и обсуждаются будущие проблемы, связанные с предоставлением надлежащих экономически эффективных мер и функций обеспечения безопасности. Кроме того, в нем содержится краткая информация о новых событиях, связанных с экономическими аспектами реализации мер безопасности. В документе содержится вывод о том, что авиационная безопасность имеет критическое значение для развития гражданской авиации и содержится призыв к государствам соблюдать политику в области расходов и соответствующих сборов, связанных с обеспечением авиационной безопасности.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и анализ, представленные в настоящем документе;
- b) одобрить выводы, изложенные в п. 3;
- c) принять рекомендации, представленные в п. 4.

Справочный материал:

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

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В соответствии с Приложением 17 "Безопасность. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства" к Конвенции о международной гражданской авиации на Договаривающиеся государства возлагаются обязанности по обеспечению соблюдения Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS), касающихся авиационной безопасности, даже в том случае, когда функции по обеспечению безопасности в аэропортах и аэронавигационных службах делегируются государствами третьей стороне (частной или государственной). Независимо от того, каким образом и кем предоставляются связанные с обеспечением безопасности услуги, обеспечение безопасности имеет чрезвычайно важное значение для эксплуатации и развития воздушного транспорта.

1.2 В настоящем рабочем документе приводится описание политики и инструктивного материала ИКАО в отношении расходов и соответствующих сборов, связанных с обеспечением безопасности в аэропортах и аэронавигационных службах, которые изложены в *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082), в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562), а также в *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161). В этой политике и инструктивном материале рассматриваются вопросы, касающиеся сборов на обеспечение авиационной безопасности эксплуатантов аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания, но не затрагиваются вопросы политики, практики или сборов других заинтересованных сторон, таких как эксплуатанты воздушных судов. В документе также сообщается о новых событиях, относящихся к расходам и сборам на обеспечение авиационной безопасности, и рассматриваются их экономическое воздействие и проблемы, связанные с реализацией усиленных новых мер и функций по обеспечению безопасности.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Действующая политика ИКАО в области сборов, связанных с реализацией мер безопасности в аэропортах, была уточнена на основе результатов Конференции по авиационной безопасности на уровне министров, проходившей в Монреале в 2002 году. Этой политикой предусматривается реализация восьми функций в области авиационной безопасности, включая требуемое оборудование, средства и персонал, а также досмотр пассажиров в целях безопасности и подготовку персонала служб безопасности (см. добавление 1 Дос 9082), которые должны учитываться эксплуатантами аэропортов при определении стоимостной основы. Государства отвечают за обеспечение реализации адекватных мер по авиационной безопасности в аэропортах в соответствии с положениями Приложения 17 "*Безопасность*" к *Конвенции о международной гражданской авиации*. Государства могут делегировать задачи по обеспечению отдельных функций безопасности таким организациям, как аэропорты, эксплуатанты воздушных судов и местные полицейские органы.

2.2 В соответствии с политикой ИКАО в отношении сборов, изложенной в Дос 9082 (см. п. 1 предисловия), следует соблюдать четыре ключевых принципа взимания сборов, заключающихся в недискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями при определении структуры и внедрении сборов. В соответствии с рекомендацией, принятой Конференцией по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS 2008), одобренной Советом ИКАО, государствам настоятельно рекомендуется включать эти ключевые принципы взимания сборов в национальное законодательство, правила или политику, а также в свои будущие соглашения о воздушном сообщении для обеспечения соблюдения их эксплуатантами аэропортов и поставщиками аэронавигационного обслуживания.

2.3 Государствам надлежит самим определять, при каких обстоятельствах и в каком объеме расходы по предоставлению средств и служб безопасности должны покрываться за счет государства, аэропортов или других ответственных организаций. Что касается возмещения расходов, связанных с обеспечением безопасности за счет пользователей, Совет рекомендует применять следующие общие принципы:

- а) до несения аэропортами, эксплуатантами воздушных судов или другими структурами расходов на обеспечение безопасности следует проводить консультации;

- b) соответствующие структуры могут возмещать расходы, связанные с мерами по обеспечению безопасности в аэропортах, за счет пользователей на справедливой и объективной основе с учетом консультаций;
- c) любые сборы на безопасность, или расходы на безопасность, передаваемые на оплату поставщикам услуг, эксплуатантам воздушных судов и/или конечным пользователям, должны непосредственно увязываться с расходами на обеспечение конкретных служб безопасности, а также рассчитываться с учетом возмещения суммы, не превышающей конкретно понесенные расходы;
- d) на счет гражданской авиации не следует относить понесенные расходы, связанные с осуществлением государствами более общих функций обеспечения безопасности, таких, как полицейская охрана общественного порядка, сбор разведывательной информации и обеспечение национальной безопасности;
- e) при взимании сборов за обеспечение конкретного уровня безопасности в отношении различных категорий пользователей не должна допускаться дискриминация. Определенным категориям пользователей также можно предъявлять к оплате дополнительные расходы, понесенные на обеспечение дополнительных уровней безопасности, предоставляемых им регулярно по запросу;
- f) 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. Расходы на безопасность, распределяемые среди арендаторов аэропорта, можно возмещать в форме арендной платы либо других сборов;
- g) сборы на безопасность могут взиматься либо в качестве дополнительных к другим уже действующим сборам, либо в форме отдельных сборов, но они должны подлежать отдельному определению расходов и соответствующему обоснованию.

2.4 Кроме того, в том, что касается сборов, связанных с обеспечением безопасности на уровне поставщика аэронавигационного обслуживания (ПАНО), расходы на некоторые превентивные меры безопасности, связанные с предоставлением аэронавигационного обслуживания, которые имеют непосредственное отношение к гражданской авиации и осуществляются на регулярной основе, могут включаться в стоимостную основу сборов за аэронавигационное обслуживание в той мере, в которой они еще не учтены в контексте мер, связанных с обеспечением безопасности полетов. На счет гражданской авиации не следует относить понесенные затраты, связанные с осуществлением государствами более общих функций обеспечения безопасности, таких как полицейская охрана общественного порядка, сбор разведывательной информации и обеспечение национальной безопасности. Кроме того, расходы на обеспечение безопасности аэропортов не следует объединять с понесенными расходами на обеспечение безопасности аэронавигационных средств или служб (см. п. 3 v) раздела III Doc 9082).

2.5 Расходы, связанные непосредственно с надзорными функциями в отношении аэропортового обслуживания и аэронавигационного обслуживания могут включаться в структуру расходов аэропорта и ПАНО по усмотрению государства (см. п. 2 x) раздела II и п. 3 vii) раздела III Doc 9082 соответственно).

2.6 Подробный инструктивный материал по расходам и сборам, связанным с обеспечением безопасности включен в *Руководство по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

2.7 После событий 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах Америки наблюдалось значительное наращивание средств и служб по обеспечению безопасности в аэропортах, расходы на которые переносились на пользователей в целом и конечных пользователей посредством сборов за обеспечение безопасности. И хотя признается, что именно государствам следует определять, какие расходы за обеспечение безопасности следует относить на счет государств, аэропортов/ПАНО или других ответственных организаций, увеличение сборов за обеспечение безопасности свидетельствует о том, что выполнение государствами существующей политики ИКАО может быть улучшено.

2.8 Конференция высокого уровня по авиационной безопасности (HLCAS), проводившаяся в Монреале с 12 по 14 сентября 2012 года, подчеркнула важность определения мер безопасности, которые должны быть эффективными, действенными, осуществимыми в эксплуатационном отношении, экономически устойчивыми и учитывающими их воздействие на пассажиров. HLCAS конкретно обсудила устойчивость мер по авиационной безопасности и рекомендовала ИКАО и ее государствам-членам в процессе дальнейшей разработки Приложения 17 принять во внимание подход, ориентированный на достижение результатов, и необходимость повышения уровня удовлетворенности пассажиров.

2.9 В последние годы вопрос финансирования осуществляемых государствами надзорных функций по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности был доведен до сведения ИКАО. Поскольку эти две надзорные функции являются обязанностью государств, правительственное финансирование рассматривается в качестве принятого метода, посредством которого осуществляется финансирование этих государственных функций. Однако это не всегда является возможным или практичным, особенно в случае государств с ограниченными финансовыми ресурсами. В этих обстоятельствах, т. е. когда отдельным государствам не хватает достаточных возможностей для выполнения надзорных функций, им следует рассмотреть возможность применения регионального подхода к осуществлению надзора за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности. Например, региональные организации по контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности могут предоставлять доступ к необходимому техническому опыту как в вопросах безопасности полетов, так и авиационной безопасности, посредством совместного использования или объединения ресурсов. Следует отметить, что вопрос финансирования надзорной функции по обеспечению авиационной безопасности рассматривается отдельно в документе ATConf/6-WP/7.

2.10 Аналогичным образом вопросы, касающиеся экономических аспектов обеспечения связности сети воздушного транспорта и упрощения формальностей, рассматриваются отдельно в документе ATConf/6-WP/20.

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 В свете приведенного выше обсуждения можно сделать следующие выводы:

- a) авиационная безопасность имеет критическое значение для безопасного, надежного и упорядоченного развития международного воздушного транспорта в мире, а решение различных проблем безопасности, с которыми сталкивается международный воздушный транспорт сегодня, будет продолжать являться фактором, влияющим на расходы;
- b) реализация аэропортами и ПАНО усовершенствованных новых мер и функций по обеспечению безопасности, включая надзор за обеспечением безопасности, приведет к дополнительным расходам. Государствам настоятельно рекомендуется при определении расходов, подлежащих возмещению с пользователей в целом и конечных пользователей посредством сборов, следовать политике ИКАО в отношении сборов за обеспечение безопасности, изложенной в Doc 9082;
- c) политика и инструктивный материал ИКАО по экономическим аспектам авиационной безопасности сохраняют свою актуальность: Конференция CEANS 2008 признала, что действующая политика ИКАО в отношении возмещения расходов, связанных с мерами по обеспечению безопасности в аэропортах и ПАНО, по-прежнему адекватна и рекомендуется, чтобы государства обеспечивали ее эффективную реализацию; недавно проведенная Конференция HLCAS не предложила ИКАО провести дальнейшее расширение политики и инструктивного материала по расходам и сборам, связанным с обеспечением безопасности.

4. **РЕКОМЕНДАЦИИ**

4.1 Конференции предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- a) государствам следует обеспечить, чтобы действующая политика ИКАО в отношении возмещения расходов, связанных с реализацией мер и функций по обеспечению безопасности в аэропортах и ПАНО, выполнялась таким образом, чтобы сборы с пользователей за обеспечение безопасности были разумными, экономически эффективными, и способствовать их гармонизации во всем мире;
- b) государствам настоятельно рекомендуется включать четыре ключевых принципа взимания сборов, заключающиеся в недискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями, в свои национальные законодательства, правила или политику, а также в соглашения о воздушном сообщении для обеспечения их соблюдения эксплуатантами аэропортов и поставщиками аэронавигационного обслуживания;
- c) ИКАО следует предпринять все соответствующие меры для обеспечения широкой осведомленности и информированности о ее политике и поощрять использование разработанного ею инструктивного материала в отношении расходов и связанных с ними сборов за обеспечение авиационной безопасности.