



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 1.1 повестки дня. Экономический надзор

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ НАДЗОР

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе говорится о цели экономического надзора за деятельностью аэропортов и аэронавигационных служб и рассматривается вопрос о том, как выбрать соответствующую форму экономического надзора. В нем вновь подтверждается, что экономический надзор является обязанностью государства, выполняемой в рамках различных целей государственной политики, включая предотвращение риска злоупотребления поставщиком обслуживания своим доминирующим положением. Если считать, что экономический надзор вне рамок законодательства о конкуренции необходим, то следует учитывать степень конкуренции, связанные с надзором затраты и выгоды, а также правовые, институциональные и управленческие рамки. В документе предлагается внести изменения в текст *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Doc 9082)* для уточнения цели, масштабов и выбора формы экономического надзора.

Действия Конференции указаны в п. 5.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Государства несут конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов, авиационной безопасности и осуществление экономического надзора за деятельностью поставщиков аэропортового и аэронавигационного обслуживания. Под термином "экономический надзор" подразумевается мониторинг коммерческой и эксплуатационной практики поставщиков обслуживания, осуществляемой государством. Экономический надзор может иметь ряд различных форм, начиная с нежесткого подхода (основанного, например, на применении закона о конкуренции) и кончая непосредственным вмешательством регулирующих органов в решение

поставщиков обслуживания относительно экономической деятельности. Государства могут выполнять свою функцию экономического надзора посредством "экономического регулирования", например, в форме законодательства или нормотворчества, и/или создания механизма регулирования.

1.2 В настоящем документе говорится о цели экономического надзора и рассматривается вопрос о том, как выбрать соответствующую форму экономического надзора с учетом конкретных условий в каждом государстве. В нем также рассматривается соответствующий текст документа *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082). Следует отметить, что вопросы, касающиеся "владения, управления и контроля", включая разделение функций регулирования и эксплуатационных функций, рассматриваются в документах WP/7 и 12.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Продолжающиеся в последнее время процессы коммерциализации и приватизации аэропортов и аэронавигационных служб оказывают все большее давление на поставщиков обслуживания с точки зрения конкуренции и коммерческой деятельности. Аэропорты демонстрируют устойчивую тенденцию к приватизации, со стороны аэронавигационных служб наблюдается, скорее, тенденция к коммерциализации.

2.2 Однако такое развитие событий не означает какого-либо изменения в обязанностях государств в части экономического надзора за деятельностью поставщиков обслуживания. Поскольку рыночная конъюнктура и степень конкуренции неодинаковы, существует риск злоупотребления доминирующим положением со стороны поставщика обслуживания. Даже на конкурентных рынках акцент поставщиков обслуживания на конкурентную борьбу и снижение затрат иногда может негативно сказываться на интересах некоторых категорий пользователей. Кроме того, коммерциализация и приватизация могут снизить уровень осведомленности поставщиков обслуживания о международных обязательствах государств, в том числе в рамках политики ИКАО в отношении сборов (см. WP/17), и степень их соблюдения поставщиками.

2.3 Цели экономического надзора могут включать: недопущение злоупотребления доминирующим положением поставщиками обслуживания; обеспечение недискриминации и транспарентности при применении сборов; предоставление стимулов поставщикам обслуживания и пользователям для заключения соглашений относительно сборов; обеспечение разработки и внедрения поставщиками обслуживания соответствующих систем управления эффективностью работы (см. WP/5); и обеспечение достаточных капиталовложений на повышение пропускной способности для удовлетворения будущих потребностей. Степень важности каждой цели может зависеть от конкретных условий в каждом государстве. Следует стремиться к достижению баланса между такими целями государственной политики и стремлением автономных/частных организаций к получению оптимального эффекта от коммерциализации или приватизации.

2.4 Перечень возможных форм экономического надзора приводится в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161). В целом они включают: а) применение законодательства о конкуренции; б) "резервное" регулирование, в соответствии с которым вмешательство регулирующего органа имеет место только в случае, если поведение регулируемой организации выходит за публично установленные "приемлемые" рамки; с) институциональные механизмы, в частности требования о проведении консультаций с пользователями (часто дополняемые процедурами арбитражного производства/разрешения споров), раскрытия

информации и учреждении организации с конкретной структурой собственности, контроля и финансовой структурой; d) консультативная комиссия третьей стороны, посредством которой группа заинтересованных сторон рассматривает предложения по ценообразованию, инвестированию и уровням обслуживания; e) договорное регулирование, в соответствии с которым государство дает на определенных условиях контракт или концессию на предоставление аэропортового или аэронавигационного обслуживания; f) регулирование на основе стимулирования или регулирование ценового порога и g) регулирование стоимости обслуживания или нормы прибыли.

2.5 В отношении каждого из вышеупомянутых подходов к экономическому надзору могут быть разработаны варианты. В некоторых ситуациях сочетание двух или нескольких подходов может дать наилучшую форму экономического надзора. В целом выбор соответствующей формы зависит, в частности, от степени конкуренции, правовых, институциональных и управленческих рамок, включая роль, права и обязанности различных заинтересованных сторон, а также от расходов, связанных с конкретными формами. Независимо от принятого подхода, экономический надзор следует осуществлять транспарентным, эффективным и рентабельным способом с большой степенью гибкости для адаптации его к меняющимся условиям.

2.6 Однако в документе Doc 9082 мало говорится о различных формах экономического надзора (или недостаточно признается факт их существования). К тому же п. 15 документа Doc 9082, в котором рекомендуется создание независимого механизма экономического регулирования, не составлен с учетом принятой формы экономического надзора.

2.7 В инструктивном материале документа Doc 9161 и Doc 9562 признается, что экономическое регулирование посредством применения законодательства о конкуренции может быть адекватным там, где конкуренция является "достаточно сильной". Таким образом, одним из оправданий выбора других форм экономического регулирования должна быть неадекватность законодательства о конкуренции для устранения риска злоупотребления доминирующим положением со стороны поставщика обслуживания. Проблема здесь состоит в том, как определить, при каких обстоятельствах конкуренция или угроза конкуренции будет недостаточно сильной. В целом степень конкурентных рыночных ограничений следует определять по фактической или потенциальной конкуренции со стороны соседних поставщиков обслуживания или других видов транспорта. В этом отношении необходимо также учитывать размеры организаций и объемы перевозок на рынке.

2.8 Даже в тех случаях, когда конкуренция не может считаться достаточно сильной, могут иметь место условия, при которых потребность в конкретном вмешательстве со стороны регулирующих органов менее очевидна. Например, поставщики обслуживания и сотрудничающие с ними пользователи являются теми сторонами, которые в состоянии установить оптимальное аэропортовое или аэронавигационное обслуживание, систему взимания сборов и уровни сборов в зависимости от предоставляемого обслуживания (см. WP/6). То же самое относится к ситуации, когда поставщик обслуживания частично или полностью принадлежит пользователям. В таких случаях рамки экономического надзора следует ограничивать рекомендациями о том, что изменение системы взимания сборов и уровня сборов должно производиться по соглашению между поставщиком обслуживания и всеми категориями пользователей. Вмешательство органов экономического регулирования должно быть минимальным и осуществляться по мере необходимости, например, в случае разногласий между сторонами.

2.9 Еще одним важным фактором при оценке наиболее подходящего подхода являются потенциальные затраты и выгоды, связанные с альтернативной формой экономического надзора.

Организация и осуществление экономического надзора требуют затрат. При переходе государства от нежесткого подхода (например, требование о раскрытии информации) к применению более всеобъемлющей схемы (например, регулирование нормы прибыли) расходы, связанные с экономическим надзором, могут возрастать. В крайних случаях, затраты на регулирование могут превышать ожидаемые выгоды. Таким образом, выбор соответствующей формы, выходящей за рамки законодательства о конкуренции, является вопросом поиска ряда вариантов защиты общественных интересов с минимальными затратами, связанными с регулированием.

3. ВЫВОДЫ

3.1 С учетом вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- a) Государствам следует помнить, что экономический надзор является обязанностью государств и что он осуществляется, в частности, в целях предотвращения риска злоупотребления доминирующим положением со стороны поставщика обслуживания, недопущения дискриминации и обеспечения транспарентности при применении сборов, предоставления стимулов для проведения консультаций с пользователями, разработки соответствующих систем управления эффективностью работы и обеспечения пропускной способности, позволяющей удовлетворить будущие потребности, с должным учетом стремления автономных/частных организаций к получению оптимального эффекта от коммерциализации или приватизации.
- b) Государствам следует выбирать подходящую форму экономического надзора в соответствии со своими конкретными условиями с минимальным вмешательством со стороны регулирующих органов по мере необходимости. При определении потребности в экономическом надзоре вне рамок законодательства о конкуренции следует учитывать степень конкуренции, затраты и выгоды, связанные с альтернативными формами надзора, а также правовые, институциональные и управленческие рамки.
- c) ИКАО следует внести изменения в документ Дос 9082 для уточнения целей и рамок экономического надзора за деятельностью аэропортов и аэронавигационных служб со ссылкой на различные формы надзора и выбор наиболее подходящей формы.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЧАСТИ ПОЛИТИКИ

4.1 В соответствии с выводом подпункта с) п. 3.1 предлагается внести перед п. 15 документа Дос 9082 два следующих новых пункта, касающихся экономического надзора:

Экономический надзор

xx. С учетом постоянной тенденции к коммерциализации и приватизации в сфере предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания и эксплуатации соответствующих служб, Совет рекомендует ориентировать экономический надзор на достижение баланса между стремлением автономных или частных организаций к получению оптимального эффекта от коммерциализации

или приватизации и целями государственной политики, которые включают, не ограничиваясь этим, следующее:

- i) предотвращение применения аэропортами и поставщиками аэронавигационного обслуживания антиконкурентной практики или злоупотребления ими своим доминирующим положением;*
- ii) недопущение дискриминации и обеспечение транспарентности при применении сборов;*
- iii) предоставление стимулов аэропортам и поставщикам аэронавигационного обслуживания, а также пользователям для достижения соглашений об уровнях сборов и обслуживания;*
- iv) обеспечение разработки и внедрения соответствующих систем управления эффективностью работы аэропортами и поставщиками аэронавигационного обслуживания;*
- v) обеспечение капиталовложений на повышение пропускной способности с целью удовлетворения будущих потребностей.*

уу. Совет также рекомендует, чтобы вмешательство государств, связанное с экономическим регулированием, было минимальным и осуществлялось по мере необходимости. При определении потребности в экономическом надзоре вне рамок законодательства о конкуренции следует учитывать степень конкуренции, затраты или выгоды, связанные с альтернативными формами надзора, а также правовые, институциональные и управленческие рамки. В интересах всех заинтересованных сторон экономический надзор устанавливается транспарентным, эффективным и экономичным способом.

4.2 Просьба иметь в виду, что в связи с вышеизложенным новым текстом политики нынешнюю формулировку п. 15 документа Дос 9082 необходимо скорректировать. В этом контексте следует рассмотреть предложения в документах WP/7 и 12.

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.