



## РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

### КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

- Пункт 2 повестки дня. Конкретные проблемы экономики аэропортов и управления ими  
Пункт 2.2 повестки дня. Стоимостная основа сборов  
Пункт 2.3 повестки дня. Системы распределения расходов и взимания сборов

#### УСТАНОВЛЕНИЕ СБОРОВ И ОПРЕДЕЛЕНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ РАСХОДОВ

(Представлено Соединенными Штатами Америки)

#### АННОТАЦИЯ

Цель настоящего документа – подчеркнуть потенциальные недостатки, связанные с подходом к распределению расходов и установлению сборов, который представляется в документе WP/8. В настоящем документе предлагается альтернативный подход, больше согласующийся с политикой ИКАО. Преимуществом излагаемого здесь подхода является то, что он обеспечивает гибкость при установлении сборов, о которой упоминается в документе WP/8, и одновременно снижает степень потенциальной неэффективности, связанной с наличием большого числа отдельных элементов взимания сборов. Наконец, в этом документе предлагаются изменения в части политики ИКАО.

Действия Конференции указаны в п. 4.

#### 1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Одной из основных целей *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082) является обеспечение взимания аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание на основе справедливо распределяемых расходов. Чтобы сборы были умеренными, Совет ИКАО рекомендует государствам давать разрешения на взимание сборов только за услуги и функции, которые предоставляются гражданской авиации, имеют к ней непосредственное отношение или, в конечном итоге, полезны для ее деятельности. Кроме того, сборы не должны быть дискриминационными по отношению к международной гражданской авиации по сравнению с другими видами международного транспорта.

1.2 *Руководство по экономике аэропортов* (Дос 9562) содержит подробный инструктивный материал о том, как владельцам/эксплуатантам аэропортов следует устанавливать индивидуальную стоимостную основу в качестве первого шага при установлении сборов. Как отмечается в документе WP/8, в этом Руководстве по аэропортам определено 11 различных стоимостных основ, исходя из которых владелец/эксплуатант аэропорта может устанавливать сборы. Выгода установления такой степени детализации состоит в обеспечении тесной связи сборов со стоимостью обслуживания. Кроме того, эта степень детализации часто упрощает проведение консультаций с пользователями и ведение отчетности. С другой стороны, использование большого числа индивидуальных категорий расходов в качестве основы для установления сборов может повлечь за собой неэффективность административного управления как владельцев/эксплуатантов аэропортов, так и пользователей аэропортов.

1.3 В документе WP/8 предлагается предоставить владельцу/эксплуатанту аэропорта гибкость, выражающуюся в возможности создания единой стоимостной основы, исходя из которой могут устанавливаться многочисленные аэропортовые сборы<sup>1</sup>. Хотя такой подход может сократить бремя административных затрат владельца/эксплуатанта аэропорта, связанных с определением и установлением различных вышеупомянутых стоимостных основ, данная практика, даже при наличии гарантий, вероятно, будет иметь ряд негативных последствий. Как представляется, подход, изложенный в документе WP/8, прежде всего нарушает основополагающий принцип "связи с расходами", который во многом определяет политику ИКАО в отношении возмещения расходов.

1.4 Цель настоящего документа – подчеркнуть потенциальные недостатки, связанные с представленным в документе WP/8 подходом к распределению расходов и установлению сборов, и предложить альтернативный подход к установлению сборов – подход, который согласуется с существующим инструктивным материалом. Преимуществом этого альтернативного подхода является то, что он обеспечивает гибкость при установлении сборов, о которой упоминается в документе WP/8, и в то же время снижает степень неэффективности, связанную с наличием большого числа элементов взимания сборов. Наконец, в настоящем документе предлагаются изменения к документу Дос 9082.

## 2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Связь с расходами – основополагающий принцип политики и вспомогательных документов ИКАО. Судя по описанию в п. 2.5 документа WP/8, предложение ИКАО, как представляется, ослабляет опору на этот основополагающий принцип. Предоставление владельцам/эксплуатантам аэропортов возможности устанавливать единую стоимостную основу, исходя из которой владелец/эксплуатант аэропорта затем сможет выводить множество сборов, существенно ослабляет или даже ликвидирует связь между стоимостью обслуживания и сборами. Хотя заявленной целью разрешения устанавливать сборы таким образом является предоставление возможности владельцу/эксплуатанту аэропорта изменять сборы и оказывать влияние на пользователей, такой тип ценообразования уже предусматривается и подробно описывается в

---

<sup>1</sup> В документе WP/8 выражается мысль о том, что наличие дополнительного обоснования установления сборов, исходя из единой стоимостной основы, даст возможность небольшим и средним аэропортам изменять сборы с целью оказания влияния по поведение пользователей. Однако существующий инструктивный материал уже допускает такую практику в рамках политики ИКАО (см. Дос 9562, пп. 5.3–5.8). Следовательно, предлагаемые изменения в части политики ИКАО, указанные в документе WP/8, представляются ненужными и, пожалуй, излишними.

документе Doc 9562. Следовательно, предлагаемые поправки являются ненужными и излишними и будут иметь ряд дополнительных непредвиденных последствий.

2.2 Во-первых, принятие предлагаемых поправок может существенно снизить прозрачность связи между сборами и стоимостью обслуживания. Установление прочной и очевидной связи между аэропортовыми сборами и стоимостью обслуживания является первоочередной задачей ИКАО. Во-вторых, без ясной связи между сборами и аэропортовыми услугами способность государств осуществлять важный экономический надзор и содействовать проведению консультаций с пользователями снижается.

2.3 Если Конференция пожелает способствовать повышению гибкости в методах установления сборов владельцами/эксплуатантами аэропортов, то в существующий инструктивный материал можно будет внести изменения, отражающие это желание и одновременно предусматривающие прозрачность, экономический надзор и консультации с пользователями.

2.4 Вместо того чтобы побуждать владельцев/эксплуатантов аэропортов объединять свои расходы в единую стоимостную основу и затем выводить множество сборов из единой основы, образуя тем самым сборы, мало связанные с предоставляемым обслуживанием, в рамках альтернативного подхода можно было бы поощрять агрегирование соответствующих показателей расходов в меньшее число категорий затрат. Там, где это целесообразно, владелец/эксплуатант аэропорта мог бы сократить число стоимостных основ с вышеупомянутых 11 до более удобного для управления числа. Сокращение числа стоимостных основ может облегчить для всех сторон бремя административных затрат и способствовать повышению гибкости ценообразования. Аэропортовые сборы можно было бы устанавливать тогда на более обобщенной основе, одновременно сохраняя взаимнооднозначное соответствие между расходами и сборами.

2.5 Например, владельцы/эксплуатанты аэропортов могли бы агрегировать все соответствующие расходы по обслуживанию в контролируемой зоне в единую категорию затрат и затем устанавливать единый сбор для покрытия этих расходов. Различие между этим подходом и тем, который предлагается в документе WP/8, состоит в том, что в последнем случае отсутствует соответствие между сборами и предоставляемым обслуживанием, в то время как в первом эта взаимосвязь сохраняется. Кроме того, в целях обеспечения согласованности с нынешним инструктивным материалом ИКАО, при агрегировании расходов необходимо заботиться о том, чтобы процесс агрегирования не приводил к перекрестному субсидированию одной группы пользователей за счет другой группы пользователей. Существующий инструктивный материал, вероятно, уже допускает такой тип агрегирования, однако дополнительный инструктивный материал в этой области мог бы подчеркнуть его целесообразность при определенных условиях. Следует отметить, что, хотя в настоящем документе поддерживается агрегирование расходов в меньшее число категорий затрат в целях установления сборов, владелец/эксплуатант аэропорта должен сохранять способность разделять расходы на более мелкие категории для содействия проведению консультаций с пользователями и предоставления государству возможности осуществлять эффективный экономический надзор.

### 3. **ВЫВОД**

3.1 С учетом вышеизложенного рекомендуется не вносить изменения в п. 23 документа Doc 9082, как это предлагается в документе WP/8. Вместо этого в настоящем документе предлагается дать некоторые разъяснения относительно политики ИКАО путем включения

нижеуказанного текста в п. 22 документа Дос 9082. Предлагаемый текст в нижеуказанной формулировке может быть включен в качестве нового подпункта после пункта iii):

*iv) Хотя аэропортам следует вести достаточно подробные данные о расходах, чтобы способствовать консультациям, транспарентности и экономическому надзору, при некоторых условиях в целях установления сборов может быть полезно разрабатывать более агрегированную стоимостную основу. Однако агрегирование следует осуществлять логичным и транспарентным способом во избежание перекрестного субсидирования и дискриминации среди пользователей при установлении сборов.*

#### 4. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

4.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть необходимость предоставления владельцам/эксплуатантам аэропортов большей гибкости в отношении установления сборов;
- b) рассмотреть и одобрить предлагаемые изменения к п. 22 документа Дос 9082;
- c) отклонить по вышеизложенным причинам предлагаемые изменения к п. 23 документа Дос 9082, указанные в документе WP/8.

— КОНЕЦ —