



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

АССАМБЛЕЯ — 40-Я СЕССИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 36 повестки дня. Прочие вопросы, подлежащие рассмотрению Экономической комиссией

МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЕДОМСТВ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

(Представлено Украиной)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В последние годы все больше государств сталкивается с проблемой обеспечения достаточного и устойчивого финансирования деятельности, связанной с их основными обязанностями по осуществлению контроля в сфере гражданской авиации: контроля за обеспечением безопасности полетов, обеспечения авиационной безопасности и экономической деятельности. Ограниченность финансовых ресурсов, выделяемых для этих функций в некоторых государствах, часто приводит к сниженным показателям, связанным с обеспечением безопасности полетов, и свидетельствует о неспособности ведомств гражданской авиации надлежащим образом удовлетворять постоянно растущие потребности воздушного транспорта (увеличение пассажиропотока, парка воздушных судов, численности персонала гражданской авиации и т. д.). В данном документе рассматривается существующая политика и инструктивный материал ИКАО в отношении различных механизмов финансирования функций контроля в авиации, которые, следовательно, каждое государство может использовать для решения таких проблем в индивидуальном порядке. Кроме того, в документе кратко упоминается вопрос финансирования RSOO.

Действия: Учитывая информацию, содержащуюся в настоящем документе, и в соответствии с кратко представленными в нем существующей политикой и инструктивным материалом ИКАО Ассамблее предлагается:

- a) принять к сведению информацию, представленную в данном документе;
- b) повторно подтвердить основные принципы, связанные с надлежащим финансированием ВГА согласно существующей политике ИКАО (включая пример украинского ВГА, приведенный в настоящем документе), гарантируя, что эта политика будет оставаться уместной, актуальной, отражающей меняющуюся ситуацию в воздушном транспорте и при этом будет учитывать рекомендации ATConf/6 по вопросам фондирования и финансирования, утвержденные Ассамблеей;
- c) принять к сведению существование прямой зависимости между уровнем финансирования ВГА и уровнями развития воздушного транспорта, а также эффективной реализации критических элементов систем контроля за обеспечением безопасности полетов;
- d) учесть тот факт, что снижение уровня финансирования ВГА по сравнению с уровнем финансирования отрасли, за контроль в отношении которой отвечают ВГА, является основанием для озабоченности в связи с проблемами, касающимися безопасности полетов и авиационной безопасности;
- e) призвать все государства-члены принять все необходимые меры для обеспечения источников достаточного и устойчивого финансирования ВГА в целях совершенствования

<p>контрольных функций в области обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности и развития гражданской авиации;</p> <p>f) поручить Совету провести в рамках инициативы <i>"Ни одна страна не остается без внимания"</i> специализированные практикумы/семинары для государств-членов на региональном уровне, с тем чтобы обеспечить повсеместную осведомленность и информированность о политике, инструктивном материале и других материалах ИКАО, связанных с финансированием контрольных функций, наладить обмен передовой практикой между государствами и помочь им продвигаться вперед в соответствии с политикой ИКАО в этой области.</p>	
<i>Стратегические цели</i>	<p>Данный рабочий документ связан со стратегической целью <i>"Экономическое развитие воздушного транспорта"</i></p>
<i>Финансовые последствия</i>	<p>Деятельность, упомянутая в настоящем документе, будет осуществляться при наличии средств в бюджете Регулярной программы 2020–2022 гг. и/или за счет привлечения внебюджетных средств</p>
<i>Справочный материал</i>	<p>A38-WP/55, Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта A38-WP/56, Результаты Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) Doc 10009, Доклад Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) Doc 9734, Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов Doc 9562, Руководство по экономике аэропортов Doc 9161, Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания Doc 9082, Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание Doc 8632, Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта</p>

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Важным аспектом надлежащего функционирования ведомства гражданской авиации (ВГА) является финансирование. В некоторых регионах мира, где объемы авиационной деятельности ограничены, проблема финансирования может иметь решающее значение для обеспечения непрерывности деятельности такой организации.

1.2 Согласно политике и инструктивным материалам ИКАО за выполнение функций контроля за обеспечением безопасности полетов, обеспечением авиационной безопасности и экономической деятельностью отвечает государство. Предполагается, что эти функции должно финансировать государство. Однако это не всегда возможно или практически целесообразно, особенно для государств с ограниченными финансовыми ресурсами. В связи с этим ИКАО подготовила политику и инструктивный материал по вопросу о финансировании функций контроля, кратко изложенные в настоящем документе. В некоторых случаях ВГА также может передать некоторые из своих контрольных функций – при этом, в соответствии с положениями ИКАО, оставаясь ответственным за их осуществление – региональной организации по контролю за обеспечением безопасности полетов (RSOO).

1.3 Более подробный инструктивный материал о политике ИКАО в отношении сборов содержится в документах "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Дос 9082), "Руководство по экономике аэропортов" (Дос 9562), "Политика ИКАО по вопросу налогообложения в области международного воздушного транспорта" (Дос 8632), "Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания" (Дос 9161) и "Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов/финансирование RSOO" (Дос 9734).

1.4 Таким образом, рекомендуется обеспечить повсеместную осведомленность и информированность о политике ИКАО и предложить каждому государству применять политику, изложенную в соответствующих документах, перечисленных выше.

2. УКРАИНСКИЙ ПРИМЕР ФИНАНСИРОВАНИЯ ВГА

2.1. Вне зависимости от формы собственности различных организаций гражданской авиации (аэропорты, ПАНО, авиаперевозчики и т. д.) в каждом государстве и от того, принадлежат ли они полностью государству или контролируются частными предприятиями, именно государство в конечном итоге всегда несет ответственность за осуществление контроля за обеспечением безопасности полетов, авиационной безопасности и экономической деятельностью. По итогам рассмотрения этого вопроса на Шестой Всемирной авиатранспортной конференции (ATConf/6) расходы, непосредственно связанные с функциями контроля за обеспечением безопасности полетов, обеспечением авиационной безопасности и экономической деятельностью в отношении аэропортового и аэронавигационного обслуживания, по усмотрению государства могут включаться в структуру расходов аэропортов и ПАНО. ATConf/6 подтвердила, что несмотря на то, что некоторые государства могут располагать ограниченными финансовыми ресурсами, осуществление контрольных функций является обязанностью государства, и поэтому оно должно изыскивать соответствующие решения, необходимые для исполнения его основных обязанностей. При любых обстоятельствах в отношении финансирования контрольных функций должны соблюдаться четыре ключевых принципа взимания сборов, заключающиеся в недискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями, а также требование о том, чтобы пользователи оплачивали только то обслуживание, которое они получают.

2.2. Исследование, проведенное ИКАО в соответствии с письмом государствам ЕС 2/101-10/15 от 2 марта 2010 г. по вопросу о финансировании трех контрольных функций (в области обеспечения безопасности полетов, обеспечения авиационной безопасности и экономической деятельности), показало, что важнейшим источником средств (49 %) было государство (казначейство). Остальная часть (51 %) была получена за счет продукции и обслуживания (16 %), аэропортовых сборов (16 %) и сборов за аэронавигационное обслуживание (12 %); на другие источники финансирования пришлось оставшиеся 7 %. В отношении финансирования контроля обеспечения авиационной безопасности результаты исследования показали, что самым существенным источником финансирования этой функции (67 %) было государство (казначейство); 8 % было получено за счет аэропортовых сборов, 12 % за счет сборов за аэронавигационное обслуживание; оставшиеся 13 % поступили из других источников финансирования. Что касается контроля экономической деятельности, то наибольшая часть средств (76 %) была получена от государства (казначейства), еще 19 % поступило за счет аэропортовых сборов, а оставшиеся 5 % – из других источников.

2.3. Региональное бюро EUR/NAT в координации с Украиной подготовило рабочий документ и презентации для совещания ГДГА региона EUR/NAT 2019 г., в которых описываются главные проблемы обеспечения постоянной доступности финансовых ресурсов и квалифицированного персонала для создания возможности эффективного решения вопросов финансирования государственного контроля за обеспечением безопасности полетов, обеспечением авиационной безопасности и экономической деятельностью. На этом совещании украинская делегация представила свой пример решения Украиной проблемы ограниченного финансирования Государственной авиационной службы Украины в прошлом и того, как эта система работает в целях обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности гражданской авиации Украины. В случае Украины единственным источником финансирования является Государственный специализированный фонд финансирования общегосударственных расходов на авиационную деятельность и участие Украины в международных авиационных организациях, почти 83 % поступлений в который обеспечивается за счет сборов за пассажирские и грузовые перевозки, начисляемых соответственно на каждого пассажира и каждую тонну груза при выполнении международных/внутренних полетов. Другие 17 % средств поступают за счет услуг в области сертификации, регистрации и предоставления постоянной поддержки, оказываемых Государственной авиационной службой Украины, а также за счет сборов за аэронавигационное обслуживание. Функционирование упомянутого выше фонда позволяет украинскому ВГА надлежащим образом исполнять свои основные обязанности по осуществлению контроля, нанимать и удерживать на рабочих местах квалифицированных сотрудников, не отставать от растущей отрасли, финансировать подготовку персонала и т. д.

2.4. В данном документе Украина на своем примере рассказывает о том, как в соответствии с украинским законодательством в области гражданской авиации Государственная авиационная служба Украины получает необходимое финансирование для исполнения своих контрольных обязанностей согласно политике ИКАО.

3. ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (ЕС)

3.1 Стоит также упомянуть пример регионального взаимодействия разных государств через организацию RSOO, самой важной целью которой является сотрудничество и обмен передовой практикой, задачами и ресурсами в области контроля за обеспечением безопасности полетов в целях создания и поддержания эффективной системы контроля за обеспечением безопасности полетов.

3.2 В случае ЕС и присоединившихся к нему государств такие функции RSOO выполняет Европейское агентство по безопасности полетов (EASA), посредством которого 28 государств – членом ЕС, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария договорились о сотрудничестве в области обеспечения безопасности полетов, включая делегирование некоторых контрольных обязанностей государств. EASA выполняет задачи, перешедшие от государств к ЕС, и оказывает государствам помощь во внедрении нормативной базы в области обеспечения безопасности полетов.

3.3 Такое делегирование странами ЕС и присоединившимися к ним государствами-членами обязанностей по контролю за обеспечением безопасности полетов агентству EASA позволяет им эффективно сводить к минимуму свои расходы на контрольную деятельность за счет распределения таких расходов между собой посредством взносов в EASA, а также поддерживать высокий уровень безопасности полетов в регионе.

3.4 ИКАО включила руководящие указания по финансированию RSOO в главу 5 части В Руководства по организации контроля за обеспечением безопасности полетов (Doc 9734).

4. ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ ВГА

4.1 Ведомства гражданской авиации (ВГА) большинства развивающихся государств не имеют возможностей мобилизовать государственные ресурсы на развитие гражданской авиации в своих странах. В правительствах этих государств существует конкуренция между авиацией и другими важными направлениями деятельности, такими как оборона, здравоохранение, образование и государственная безопасность. ВГА сталкиваются с трудностями, убеждая свои правительства включить авиацию в программы национального развития, что могло бы облегчить финансирование за счет средств помощи для целей развития.

4.2 Авиация по-прежнему рассматривается как относительно самофинансируемый сектор с существенными возможностями генерирования доходов от платежей и сборов с пользователей для компенсации капитальных и эксплуатационных расходов. Первая проблема заключается в том, чтобы обеспечить реинвестирование в авиационный сектор всех авиационных доходов от сборов, связанных и не связанных с воздушным движением, а также от приватизации аэропортов и деятельности государственно-частных партнерств.

4.3 В наименее развитых странах (НРС), развивающихся странах, не имеющих выхода к морю (РСНВМ) и малых островных развивающихся государствах (МОСТРАГ) объемы воздушного движения обычно слишком малы для того, чтобы генерировать достаточно доходов для необходимых инвестиций в инфраструктуру. Поэтому им трудно получить кредиты.

4.4 Другая проблема заключается в том, что при оказании любой помощи следует обеспечивать наращивание потенциала и устойчивость. Оказания государствам помощи в деле совершенствования контроля за обеспечением безопасности полетов или обеспечения авиационной безопасности может быть недостаточно без учета общего положения гражданской авиации в стране.

5. ВЫВОДЫ

5.1 В данном документе изложен вопрос о финансировании функций контроля в авиации, осуществляемых государствами, в особенности теми, финансовые ресурсы которых ограничены. Нехватка финансовых ресурсов влияет в целом на способность государств исполнять свои обязанности в области контроля.

5.2 За выполнение функций контроля за обеспечением безопасности полетов, обеспечением авиационной безопасности и экономической деятельностью отвечают государства, однако для некоторых государств с ограниченными финансовыми ресурсами не всегда возможно или практически целесообразно направлять государственное финансирование на выполнение этих функций.

5.3 Согласно данным, полученным по результатам УППКБП (ВП) для региона EUR/NAT, существует прямая зависимость между уровнем финансирования ВГА и уровнями развития воздушного транспорта, а также эффективной реализации критических элементов систем контроля за обеспечением безопасности полетов.

- 5.4 Недостаточное финансирование ВГА будет приводить к следующим последствиям:
- a) неспособности нанимать и удерживать на рабочих местах квалифицированных сотрудников, поскольку они, скорее всего, будут "мигрировать" в отрасль, где их труд будет оплачиваться на более высоком уровне. Кроме того, будет существовать постоянная необходимость в подготовке нового персонала, которая также требует финансовых и временных затрат;
 - b) неспособности надлежащим образом исполнять три своих основных контрольных обязанности, следствием чего будут низкие результаты проверок в рамках УППКБП;
 - c) ВГА будут проигрывать "состязание" с растущей отраслью, которая будет требовать от ВГА проведения все большего числа контрольных мероприятий, в то время как уровень финансирования будет основан не на рыночных потребностях, а на выделяемых государством финансовых ресурсах;
 - d) общие уровни обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности в государстве снизятся, поскольку контрольные функции не будут выполняться надлежащим образом.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Каждое государство должно принимать все необходимые меры для разработки устойчивой политики, которая позволит ведомствам гражданской авиации надлежащим образом финансировать выполнение своих трех основных контрольных функций вне зависимости от финансовых/казначейских ресурсов, выделяемых их соответствующими правительствами.

6.2 ИКАО следует рассмотреть возможность принятия соответствующих мер для оказания поддержки государствам и обеспечения широкого распространения информации и знаний о своей политике, инструктивных и прочих материалах, касающихся финансирования инфраструктуры и контрольных функций; при этом гарантируя, что эти меры будут оставаться уместными, актуальными и отражающими меняющуюся ситуацию в воздушном транспорте и в то же время также будут учитывать рекомендации АТConf/6 по вопросам фондирования и финансирования, одобренные Ассамблеей.