



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

СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА, СИСТЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ И ВЗИМАНИЯ СБОРОВ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматриваются два новых вопроса в отношении аэропортовых систем распределения расходов и взимания сборов, а именно использование единой стоимостной основы, охватывающей корзину сборов, и взимание сборов с пользователей на основе расходов на каждого пассажира. Выражается обеспокоенность относительно их совместимости с принципами, изложенными в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082). В документе делается вывод о том, что при наличии соответствующих гарантий принцип связи аэропортовых сборов с расходами мог бы применяться на другом уровне по сравнению с сегодняшней практикой. Такая дополнительная гибкость позволит эксплуатантам аэропортов изменять сборы, выводимые из одной стоимостной основы или нескольких стоимостных основ. Здесь также делается заключение о том, что вариант возмещения расходов, связанных с обслуживанием воздушных судов, посредством взимания сборов на основе количества пассажиров следует рассматривать с большой осторожностью ввиду последствий для обеспечения связи с расходами, транспарентности и защиты интересов потребителей. В этом контексте предлагаются некоторые изменения к документу Дос 9082.

Действия Конференции указаны в п. 5.

1. ВВЕДЕНИЕ

- 1.1 Эксплуатанты аэропортов разработали различные методы распределения расходов и системы взимания сборов в соответствии со своими нормативными требованиями, деловыми

потребностями и конкретными условиями. Многие из этих методов и систем согласуются с такими принципами *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082), как связь с расходами при установлении сборов, недискриминация при применении сборов, транспарентность стоимостной основы сборов, консультации с пользователями и исключение перекрестного субсидирования между видами обслуживания. Однако некоторые из новых методов и систем, применяемых эксплуатантами аэропортов, могут не соответствовать некоторым из этих принципов.

1.2 В документе рассматривается два новых вопроса: а) использование единой стоимостной основы для охвата нескольких сборов или "корзины" сборов; и б) взимание сборов с пользователей за каждого пассажира по принципу возмещения расходов, связанных с обслуживанием воздушных судов, посредством взимания сборов на основе количества пассажиров. Здесь также рассматривается соответствующий текст документа Дос 9082.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 В п. 22 документа Дос 9082 говорится, что соотношение расходов, распределяемых между различными категориями пользователей, должно определяться на справедливой основе таким образом, чтобы никакая категория пользователей не несла расходы, неправильно отнесенные на ее счет, исходя из рациональных принципов бухгалтерского учета. Уточняя политику, *Руководство по экономике аэропортов* (Дос 9562) подробно рассматривает вопрос установления стоимостной основы индивидуальных сборов в отношении как авиационной, так и неавиационной деятельности. Данные рекомендации относительно распределения расходов следует применять независимо от принятого аэропортом метода установления сборов (единая или двойная касса).

Единая стоимостная основа различных сборов

2.2 Традиционно, после установления расходов, связанных с обслуживанием воздушного движения, они включаются в стоимостные основы индивидуальных сборов. Таким образом каждый сбор выводится из конкретной стоимостной основы. В документе Дос 9562 описываются возможные стоимостные основы 11 различных видов сборов.

2.3 В последние годы наметился иной подход, в соответствии с которым эксплуатанты аэропортов вместо определения различных стоимостных основ по каждому виду сбора используют единую стоимостную основу или небольшое количество стоимостных основ для начисления различных сборов. Хотя никаких конкретных установок по данному вопросу в документе Дос 9082 не содержится, эксплуатанты аэропортов могут устанавливать более широкие стоимостные основы для целей взимания сборов, как это отмечается в документе Дос 9562.

2.4 В пп. 4.31 и 4.32 документа Дос 9562 указано, что сумма расходов, составляющих основу начисления индивидуальных сборов за обслуживание воздушного движения, будет зависеть от количества видов сборов, взимаемых в данном аэропорту; соответственно, чем меньше сборов, тем шире основа для начисления каждого из них. Например, стоимостная основа сборов за посадку может включать расходы, связанные с ВПП, рулежными дорожками и соответствующим светосигнальным оборудованием, местами стоянки на перроне, услугами противопожарной службы и скорой медицинской помощи, управлением воздушным движением, метеорологическим обслуживанием, службами безопасности и наземными транспортными средствами и службами.

2.5 Идея использования одной стоимостной основы, охватывающей корзину сборов, поднимает вопрос об уровне, на котором целесообразно учитывать связь аэропортовых сборов с расходами. Если принцип связи с расходами применять к аэропорту не на том уровне, на котором это делается в настоящее время, то эксплуатант аэропорта может установить блок стоимостных основ для начисления различных сборов. Это дает эксплуатантам аэропортов, в частности небольших и средних аэропортов, средство изменения сборов, охватываемых стоимостными основами, для обеспечения желательного развития своих аэропортов. С целью содействия применению более коммерческого подхода к установлению аэропортовых сборов и упрощения систем взимания сборов государства могут рассмотреть возможность повышения уровня, на котором устанавливается связь с расходами в аэропорту.

2.6 Эта дополнительная гибкость может, в свою очередь, вызвать опасения относительно прозрачности и дискриминации при применении сборов. Поэтому такая гибкость должна сопровождаться соответствующими гарантиями (например, применение расширенной стоимостной основы только к аэропортам с однородным обслуживанием, которым пользуются однородные пользователи, проведение консультаций и, по мере возможности, заключение соглашений с пользователями до принятия каких-либо решений относительно введения сборов).

2.7 Для обеспечения этой дополнительной гибкости при установлении связи с расходами подпункт viii) п. 23 документа Doc 9082 следует изменить. В настоящее время в этом подпункте о гибкости говорится в связи с применением методов взимания сборов, однако такая гибкость позволяет только "не препятствовать внедрению улучшенной методики по мере ее разработки". Поэтому в данный подпункт следует включить определенный текст о гарантиях, которые должны сопутствовать этому новому методу взимания сборов, с тем чтобы он оставался соответствующим политике ИКАО.

Взимание сборов на основе количества пассажиров

2.8 В документе Doc 9562 ясно говорится, что система распределения сборов должна позволять связывать расходы с теми пользователями, которые самым непосредственным образом пользуются данным обслуживанием. Например, сборы за обслуживание пассажиров, как правило, должны ограничиваться расходами, связанными с обслуживанием пассажиров в пассажирском аэровокзале и соответствующими услугами службы безопасности (за исключением случаев взимания отдельного сбора), и расходами на наземные транспортные средства и службы, относимыми к обеспечению доступа пассажиров к аэровокзалу. В той мере, в какой расходы, связанные с использованием телескопических трапов, не включаются в стоимостную основу, относимую на счет эксплуатантов воздушных судов, такие расходы могут также включаться в сборы за обслуживание пассажиров.

2.9 В некоторых аэропортах расходы, связанные с обслуживанием воздушных судов, в настоящее время включаются в пассажирские сборы. Таким образом, пассажиры должны оплачивать те расходы, которые в прошлом относились на счет эксплуатантов воздушных судов, посредством определенной формы пассажирского сбора. Такая практика вызывает беспокойство, в частности, относительно соблюдения принципов прозрачности и связи с расходами. Расходы в контролируемой зоне аэропорта определяются операциями воздушных судов и лишь косвенно связаны с фактическим количеством пассажиров через размер воздушного судна. Распределение расходов, понесенных в контролируемой зоне, на основе учета каждого пассажира и возмещение таких расходов за счет пассажиров посредством пассажирских сборов создают перекрестное субсидирование эксплуатантов воздушных судов пассажирами, снижают прозрачность распределения расходов между различными пользователями и не соответствуют

принципу связи сборов с расходами. Перенос значительной доли расходов, связанных с обслуживанием воздушных судов, на пассажиров может также вызвать обеспокоенность по поводу возможности защиты интересов потребителей. По сравнению с эксплуатантами воздушных судов пассажиры более разнотипны и не организованы для аналогичной формы участия в процессе консультаций. Кроме того, возмещение понесенных в контролируемой зоне расходов за счет пассажиров с точки зрения аэропортов может вызвать некоторую неопределенность относительно ожидаемого дохода. Это объясняется тем, что уровень дохода непосредственно зависит от объема пассажирских перевозок, который может колебаться в большей степени, чем количество полетов воздушных судов.

2.10 В связи с вышеизложенными опасениями к вопросу о переносе расходов, связанных с обслуживанием воздушных судов, в сбор, основанный на количестве пассажиров, следует относиться весьма осторожно. В любом случае, с целью обеспечения правильного определения существующих сборов за обслуживание пассажиров и ограничения их обслуживанием, предоставляемым в зданиях и возле зданий аэровокзалов (средства и службы неконтролируемой зоны), п. 28 документа Дос 9082 следует дополнить указанием расходов, которые, как правило, следует включать.

3. ВЫВОДЫ

3.1 Из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

- a) Государства могут рассмотреть вопрос о применении принципа связи аэропортовых сборов с расходами на уровне аэропорта, а не на уровне индивидуальных сборов, с тем чтобы эксплуатанты аэропортов могли использовать единую стоимостную основу, охватывающую корзину сборов. Такой гибкий подход должен сопровождаться соответствующими гарантиями, касающимися, например, консультаций с пользователями и сферы применения.
- b) Государствам следует осторожно подходить к системам взимания сборов, в том числе к различным формам сборов, основанным на количестве пассажиров, которые снижают транспарентность и степень связи сборов с расходами.
- c) ИКАО следует внести изменения в документ Дос 9082 с целью обеспечения дополнительной гибкости в отношении использования единой стоимостной основы и указания расходов, которые следует включать в сборы за обслуживание пассажиров.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЧАСТИ ПОЛИТИКИ

4.1 В соответствии с выводом с) в п. 3.1 подпункт viii) п. 23 документа Дос 9082 предлагается изменить и включить новое первое предложение в его п. 28, как указано ниже:

Системы взимания аэропортовых сборов

23. Совет рекомендует выбирать системы взимания сборов ... в соответствии со следующими принципами:

- viii) При применении всех видов взимания сборов необходимо соблюдать следует сохранять максимальную гибкость, чтобы не препятствовать внедрению улучшенной методике учитывать новые коммерческие подходы по мере ее их разработки, сопровождающиеся соответствующими гарантиями в отношении консультаций и соглашений со всеми заинтересованными сторонами, а также сферы применения таких методов взимания сборов.

Сборы за обслуживание пассажиров

28. Совет рекомендует, чтобы сборы за обслуживание пассажиров базировались на расходах по предоставлению в пассажирских аэровокзалах средств, связанных с оформлением пассажиров, включая расходы на связанные с этим услуги служб авиационной безопасности (если сборы за такие услуги не взимаются отдельно), и расходах на наземные транспортные средства и службы, связанные с обеспечением доступа к пассажирским аэровокзалам. В той мере, в какой расходы по предоставлению телескопических трапов не включаются в стоимостную основу, относимую на счет эксплуатантов воздушных судов, эти расходы также могут включаться в сборы за обслуживание пассажиров. Совет признает, что доходы, получаемые от сборов за обслуживание пассажиров, являются важным фактором в экономике значительного числа аэропортов. Однако взимание таких сборов ...

5. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и одобрить выводы, изложенные в п. 3.1;
- b) рассмотреть и одобрить изменения к документу Doc 9082, предложенные в п. 4.1.