

Doc 9161



Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание четвертое — 2007

Международная организация гражданской авиации

Опубликовано Международной организацией гражданской авиации отдельными изданиями на русском, английском, арабском, испанском и французском языках. Всю корреспонденцию, за исключением заказов и подписки, следует направлять в адрес Генерального секретаря.

Заказы на данное издание направлять по одному из следующих нижеприведенных адресов, вместе с соответствующим денежным переводом в долл. США или в валюте страны, в которой размещается заказ. Во избежание задержек с доставкой заказчикам рекомендуется пользоваться кредитными карточками (MasterCard, Visa или American Express). Информация об оплате кредитными карточками и другими методами приводится в разделе "Как оформить заказ" *Каталога изданий и аудиовизуальных учебных средств ИКАО*.

International Civil Aviation Organization. Attention: Document Sales Unit, 999 University Street, Montreal, Quebec, Canada H3C 5H7
Telephone: +1 514-954-8022; Facsimile: +1 514-954-6769; Sitatex: YULCAYA; E-mail: sales@icao.int; World Wide Web: <http://www.icao.int>

Cameroon. KnowHow, 1, Rue de la Chambre de Commerce-Bonanjio, B.P. 4676, Douala / Telephone: +237 343 98 42; Facsimile: +237 343 89 25;
E-mail: knowhow_doc@yahoo.fr

China. Glory Master International Limited, Room 434B, Hongshen Trade Centre, 428 Dong Fang Road, Pudong, Shanghai 200120
Telephone: +86 137 0177 4638, Facsimile: +86 21 5888 1629; E-mail: glorymaster@online.sh.cn

Egypt. ICAO Regional Director, Middle East Office, Egyptian Civil Aviation Complex, Cairo Airport Road, Heliopolis, Cairo 11776
Telephone: +20 2 267 4840; Facsimile: +20 2 267 4843; Sitatex: CAICAYA; E-mail: icaomid@cairo.icao.int

Germany. UNO-Verlag CmbH, August-Bebel-Allee 6, 53175 Bonn / Telephone: +49 0 228-94 90 2-0; Facsimile: +49 0 228-94 90 2-22;
E-mail: info@uno-verlag.de; World Wide Web: <http://www.uno-verlag.de>

India. Oxford Book and Stationery Co., 57, Medha Apartments, Mayur Vihar, Phase-1, New Delhi 110091
Telephone: +91 11 65659897; Facsimile: +91 11 22743532

India. Sterling Book House — SBH, 181, Dr. D. N. Road, Fort, Bombay 400001
Telephone: +91 22 2261 2521, 2265 9599; Facsimile: +91 22 2262 3551; E-mail: sbh@vsnl.com

India. The English Book Store, 17-L Connaught Circus, New Delhi 110001
Telephone: +91 11 2341-7936, 2341-7126; Facsimile: +91 11 2341-7731; E-mail: ebs@vsnl.com

Japan. Japan Civil Aviation Promotion Foundation, 15-12, 1-chome, Toranomon, Minato-Ku, Tokyo
Telephone: +81 3 3503-2686; Facsimile: +81 3 3503-2689

Kenya. ICAO Regional Director, Eastern and Southern African Office, United Nations Accommodation, P.O.Box 46294, Nairobi
Telephone: +254 20 7622 395; Facsimile: +254 20 7623 028; Sitatex: NBOCAYA; E-mail: icao@icao.unon.org

Mexico. Director Regional de la OACI, Oficina Norteamérica, Centroamérica y Caribe, Av. Presidente Masaryk No. 29, 3er. piso, Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.
Teléfono: +52 55 52 50 32 11; Facsimile: +52 55 52 03 27 57; Correo-e: icao_nacc@mexico.icao.int

Nigeria. Landover Company, P.O. Box 3165, Ikeja, Lagos
Telephone: +234 1 4979780; Facsimile: +234 1 4979788; Sitatex: LOSLORK; E-mail: aviation@landovercompany.com

Peru. Director Regional de la OACI, Oficina Sudamérica, Av. Víctor Andrés Belaúnde No. 147, San Isidro, Lima (Centro Empresarial Real, Via Principal No. 102, Edificio Real 4, Floor 4)
Teléfono: +51 1 611 8686; Facsimile: +51 1 611 8689; Correo-e: mail@lima.icao.int

Russian Federation. Aviaizdat, 48, Ivan Franco Street, Moscow 121351, Telephone: +7 095 417-0405; Facsimile: +7 095 417-0254

Senegal. Directeur régional de l'OACI, Bureau Afrique occidentale et centrale, Boîte postale 2356, Dakar
Téléphone: +221 839 9393; Fax: +221 823 6926; Sitatex: DKRCAYA; Courriel: icaodkr@icao.sn

Slovakia. Air Traffic Services of the Slovak Republic, Levoté prevádzkové služby Slovenskej Republiky, State Interprise, Letisko M.R. Štefánika, 823 07 Bratislava 21; Telephone: +421 2 4857 1111; Facsimile: +421 2 4857 2105; E-mail: sa.icao@lps.sk

South Africa. Avex Air Training (Pty) Ltd., Private Bag X102, Halfway House, 1685, Johannesburg
Telephone: +27 11 315-0003/4; Facsimile: +27 11 805-3649; E-mail: avex@iafrica.com

Spain. A.E.N.A. - Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 14, Planta Tercera, Despacho 3.11, 28027 Madrid; Teléfono: +34 91 321-3148; Facsimile: +34 91 321-3157; Correo e: ssc.ventasoaci@aena.es

Switzerland. Adeco-Éditions van Diermen, Attn: Mr. Martin Richard Van Diermen, Chemin du Lacuez 41, CH-1807 Blonay
Telephone: +41 021 943 2673; Facsimile: +41 021 943 3605; E-mail: mvandiermen@adeco.org

Thailand. ICAO Regional Director, Asia and Pacific Office, P.O. Box 11, Samyaeak Ladprao, Bangkok 10901
Telephone: +66 2 537 8189; Facsimile: +66 2 537 8199; Sitatex: BKKCAYA; E-mail: icao_apac@bangkok.icao.int

United Kingdom. Airplan Flight Equipment Ltd. (AFE), 1a Ringway Trading Estate, Shadowmoss Road, Manchester M22 5LH
Telephone: +44 161 499 0023; Facsimile: +44 161 499 0298; E-mail: enquiries@afeonline.com;
World Wide Web: <http://www.afeonline.com>

5/07

Каталог изданий и аудиовизуальных учебных средств ИКАО

Ежегодное издание с перечнем всех имеющихся в настоящее время публикаций и аудиовизуальных учебных средств. В дополнениях к Каталогу сообщается о новых публикациях, аудиовизуальных учебных средствах, поправках, дополнениях, повторных изданиях и т. п.

Рассылаются бесплатно по запросу, который следует направлять в Сектор продажи документов ИКАО.

Doc 9161



Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание четвертое — 2007

Международная организация гражданской авиации

ПРЕДИСЛОВИЕ

ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАДАЧА

1. В апреле 2001 года Авиатранспортный комитет ИКАО во исполнение рекомендаций Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (ANSEConf 2000) принял решение пересмотреть и обновить материал *Руководства по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Doc 9161). При разработке настоящего четвертого издания Руководства Секретариату оказала помощь группа экспертов по экономике и управлению аэронавигационным обслуживанием, а именно Группа экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (ANSEP).

2. Цель настоящего Руководства заключается в предоставлении государствам, управленческим и эксплуатационным структурам аэронавигационных служб и назначенным органам по взиманию сборов и регулированию практического инструктивного материала, призванного оказать им помощь в обеспечении эффективного управления аэронавигационными службами и осуществлении *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082).

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

3. Настоящий инструктивный материал учитывает разнообразие условий, с которым сталкиваются управленческие структуры аэронавигационных служб в регионах мира. Он основан на разработанных государствами (с помощью ИКАО) международной политике и принципах возмещения расходов, связанных с аэронавигационным обслуживанием, и в нем описываются процедуры и практика, которые соответствуют указанным принципам и политике. Основные положения, касающиеся такой политики и принципов, изложены в статье 15 *Конвенции о международной гражданской авиации*, являющейся уставом ИКАО. Совет ИКАО впоследствии разработал подробные инструктивные указания в отношении проведения политики в этой области, которые содержатся в документе Doc 9082.

4. В настоящем Руководстве инструктивный материал излагается в семи главах и пяти соответствующих добавлениях, включая глоссарий и индекс терминов, используемых в Руководстве. В главе 1 рассматривается политика ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание; в главе 2 основное внимание уделяется организационным структурам аэронавигационного обслуживания на национальном уровне; глава 3 посвящена международному сотрудничеству; в главе 4 содержится инструктивный материал по управлению финансовой деятельностью и способам оценки производственной деятельности и производительности; в главе 5 рассматриваются вопросы финансирования инфраструктуры аэронавигационного обслуживания; в главе 6 содержится инструктивный материал, касающийся определения стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание, а в главе 7 рассматриваются сборы и аспекты их взимания, включая инструктивный материал, касающийся консультаций с пользователями.

5. При подготовке данного Руководства особое внимание уделялось обеспечению соответствия и согласования с сопутствующим документом *"Руководство по экономике аэропортов"* (Doc 9562).

ИСТОЧНИКИ

6. В качестве основных источников информации использовались третье издание данного Руководства, упомянутый выше Дос 9082, *Доклад Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания* (Дос 9764) и *Руководство по экономике аэропортов* (Дос 9562). Дополнительные исходные документы ИКАО включали Приложения к *Конвенции о международной гражданской авиации*, руководства, доклады, циркуляры и материалы исследований. Кроме того, ценная информация была предоставлена государствами и международными организациями непосредственно или на проводимых по программе ИКАО региональных семинарах по вопросам управления аэропортами, средствами и службами на маршруте (WARFM), а также в ходе индивидуальных консультаций по линии Секретариата.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	<i>Страница</i>
Глоссарий терминов и сокращений	(xi)
ГЛАВА 1. Политика ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание	1-1
A. Статья 15 Конвенции о международной гражданской авиации (Дос 7300)	1-1
B. Политика ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание	1-3
C. Резолюции Ассамблеи	1-6
D. Политика ИКАО в отношении экологических сборов	1-7
ГЛАВА 2. Организационные структуры на национальном уровне	2-1
A. Общие положения	2-1
B. Основные организационные характеристики предоставления аэронавигационного обслуживания	2-2
C. Организационные структуры	2-3
Общие положения	2-3
Основные организационные структуры	2-4
Правительственный департамент	2-4
Автономная организация государственного сектора	2-5
Организация частного сектора	2-6
Переходные меры	2-7
Общие замечания	2-8
D. Экономический надзор за предоставлением аэронавигационного обслуживания	2-8
Обязанности Договаривающихся государств	2-8
Необходимость в экономическом надзоре	2-8
Возможные формы экономического надзора	2-10
Открытое заявление о желаемых результатах	2-10
Консультативная комиссия третьей стороны	2-10
Договоры между поставщиками обслуживания и пользователями	2-10
Арбитраж/разрешение споров	2-10
Экономическое регулирование/регулирующее агентство	2-11
Институциональные механизмы: система сдержек и противовесов	2-12
Выбор соответствующих форм надзора	2-12
Внедрение механизмов разрешения споров	2-13
ГЛАВА 3. Международное сотрудничество	3-1
A. Общие положения	3-1
B. Международные эксплуатационные агентства	3-2
Сфера деятельности и функции	3-2
Преимущества	3-4
Создание агентства	3-4
Организационные мероприятия	3-5
C. Совместные агентства по взиманию сборов	3-6
Сфера деятельности и функции	3-6
Финансовые аспекты	3-7
Важность контроля со стороны государств за взиманием сборов	3-8

	Страница
Варианты для государств	3-8
Валютные аспекты	3-10
D. Многонациональные средства и службы	3-10
Исходная информация	3-10
Определение и примеры	3-10
Аспекты справедливого распределения расходов	3-11
Последствия для государств и органов ИКАО по техническому планированию	3-11
Инструктивный материал	3-12
Соглашение	3-13
Основные положения	3-14
Статус инструкции	3-14
E. Соглашения о совместном финансировании	3-15
Общие положения	3-15
Датское и Исландское соглашения о совместном финансировании	3-15
Основные аспекты	3-15
Сметы расходов на обеспечение обслуживания	3-16
Сборы с пользователей	3-16
Начисление взносов Договаривающихся правительств	3-17
Платежи государствам-поставщикам	3-17
Контроль за обслуживанием	3-17
Другие виды применения концепции совместного финансирования	3-17
Возможное применение концепции совместного финансирования при внедрении систем CNS/ATM	3-18
F. Политическое сотрудничество	3-19
Общие положения	3-19
Реорганизация воздушного пространства	3-20
Общая европейская система сертификации поставщиков аэронавигационного обслуживания	3-20
Совместимость сетей ОрВД	3-21
Общая система взимания сборов	3-21
Единое свидетельство диспетчеров воздушного движения	3-22
G. Конкретные организационные аспекты, относящиеся к системам CNS/ATM	3-23
Исходная информация	3-23
Службы спутниковой связи: внедрение и выбор вариантов	3-23
GNSS	3-24
Организация воздушного движения	3-25
ГЛАВА 4. Управление финансовой деятельностью	4-1
A. Основные аспекты	4-1
Общие положения	4-1
Применение принципов передовой коммерческой практики	4-2
Цели бухгалтерского учета и финансового контроля	4-3
Масштабы бухгалтерского учета и финансового контроля	4-3
Бизнес-план и бюджет	4-4
Общие положения	4-4
Бизнес-план	4-5
Бюджет	4-6
Финансирование и регулирование денежных операций	4-7
Внешняя и внутренняя ревизия	4-7
B. Бухгалтерский учет	4-8
Общие положения	4-8
Финансовые отчеты	4-9

	Страница
Доходы	4-11
Авиаперевозки	4-12
Часть сборов, полученная за других поставщиков аэронавигационного обслуживания	4-12
Доходы от вспомогательной деятельности	4-12
Доходы от банковских и денежных операций	4-12
Дотации и субсидии	4-13
Расходы	4-13
Общие положения	4-13
Учет по категориям расходов	4-13
Расходы по видам деятельности и позициям	4-15
Распределение расходов по функциональным позициям	4-17
Прочие аспекты учета расходов	4-17
Контроль за результатами финансовой деятельности	4-18
Капитал	4-18
Собственный капитал	4-18
Оборотный капитал	4-18
Инвестированный капитал	4-19
Движение денежной наличности	4-19
Бухгалтерский учет предварительного финансирования проектов за счет сборов	4-20
С. Способы оценки производственной деятельности и производительности	4-22
Введение	4-22
Управление производственной деятельностью	4-22
Консультации и выбор целей	4-23
Метод оценки	4-23
Выбор целевых показателей	4-23
Планирование реализации целей	4-24
Оценка показателей производственной деятельности	4-24
Области оценки, источники данных, методы	4-24
Затраты	4-25
Выпускаемая продукция	4-25
Результаты	4-26
Применение результатов	4-32
Инструмент внутренней оценки	4-32
Установление контрольных показателей	4-32
Определение передовой практики и ведущих видов производственной деятельности	4-32
Прогнозирование	4-33
Анализ инвестиций	4-33
Консультации с пользователями	4-33
Подготовка докладов о производственной деятельности для руководства и информирование общественности	4-33
Рекомендуемая практика	4-34
ГЛАВА 5. Финансирование инфраструктуры аэронавигационного обслуживания	5-1
А. Прогнозы перевозок	5-1
В. Привлечение экспертов	5-2
С. Экономический и финансовый анализ	5-3
Финансовая оценка	5-3
Анализ затрат/выгод	5-4
Коммерческое обоснование	5-6
Анализ экономических последствий	5-6

	Страница
D. План финансирования.....	5-7
Цель и содержание плана финансирования.....	5-7
Потребности в валюте.....	5-8
Расходы, обычно оплачиваемые в национальной валюте.....	5-8
Расходы, обычно оплачиваемые (полностью или частично) в иностранной валюте....	5-9
Погашение ссуд.....	5-9
E. Источники финансирования.....	5-10
Национальные источники.....	5-11
Иностранные источники.....	5-11
Двусторонние учреждения.....	5-12
Банки и фонды развития.....	5-12
Программа развития Организации Объединенных Наций.....	5-13
Коммерческие источники.....	5-13
Финансирование за счет займов.....	5-14
Рейтинг кредитоспособности.....	5-15
Предварительное финансирование проектов за счет сборов за аэронавигационное обслуживание.....	5-16
Прочие источники.....	5-16
F. Особые аспекты финансирования, связанные с внедрением систем CNS/ATM.....	5-17
ГЛАВА 6. Стоимостная основа сборов за аэронавигационное обслуживание.....	6-1
A. Инвентаризация средств и служб.....	6-1
Организация воздушного движения (ОрВД).....	6-2
Связь, навигация и наблюдение (CNS).....	6-3
Метеорологическое обеспечение аэронавигации (MET).....	6-4
Поиск и спасание (SAR).....	6-5
Службы аэронавигационной информации (CAI).....	6-5
B. Определение расходов.....	6-6
Введение.....	6-6
Разница в расходах по счетам организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, и расходах, используемых при определении стоимостной основы сборов.....	6-7
Прочие эксплуатационные расходы.....	6-8
Износ и/или амортизация и стоимость капитала.....	6-9
Износ и/или амортизация.....	6-9
Стоимость капитала.....	6-11
Значение организационной структуры.....	6-12
Расходы на отдельные средства и службы.....	6-13
C. Распределение расходов.....	6-14
Введение.....	6-14
Описание видов обслуживания для целей распределения расходов.....	6-14
Неавиационное использование.....	6-16
Распределение при использовании средств в аэропортах и на маршрутах.....	6-17
Распределение всех расходов по зонам обслуживания.....	6-19
Распределение расходов на маршрутное обслуживание между районами полетной информации.....	6-20
Распределение расходов на маршрутное обслуживание между категориями пользователей.....	6-20
Введение.....	6-20
Категории видов обслуживания и пользователей.....	6-21
Параметры распределения расходов между категориями пользователей.....	6-22
Распределение расходов на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание между категориями пользователей.....	6-24

	Страница
D. Стоимостная основа индивидуальных сборов	6-25
Основные аспекты	6-25
Стоимостная основа маршрутных сборов.....	6-26
Стоимостная основа сборов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание или основа договорных платежей за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание (по аэропортам)	6-26
Меры по обеспечению безопасности аэронавигационного обслуживания	6-26
E. Особые соображения относительно расходов, связанных с системами CNS/ATM.....	6-27
Определение расходов на системы CNS/ATM	6-27
Возмещение расходов на этапе разработки и внедрения	6-27
Распределение расходов на системы CNS/ATM.....	6-28
ГЛАВА 7. Сборы за аэронавигационное обслуживание и их взимание	7-1
A. Основные факторы	7-1
B. Применение принципов экономического ценообразования	7-3
Сфера применения экономического ценообразования	7-3
Оценка применения экономического ценообразования в системе возмещения расходов ..	7-4
Транспарентность и консультации	7-6
Вопросы монопольной власти и возмещения расходов	7-6
C. Индивидуальные сборы	7-6
Общие положения.....	7-6
Маршрутные сборы.....	7-7
Введение	7-7
Параметры, рекомендуемые ИКАО	7-8
Прочие параметры.....	7-9
Системы сборов, основанные на пролетаемом расстоянии и весе воздушного судна.....	7-10
Упрощенные системы взимания сборов	7-11
Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание	7-11
Общие положения.....	7-11
Параметры, рекомендуемые Советом	7-12
Прочие параметры.....	7-12
Общие сборы за обслуживание подхода или в районе аэродрома	7-13
D. Взимание сборов	7-13
Сборы, взимаемые непосредственно с пользователей	7-13
Общие положения.....	7-13
Источники данных для выставления счетов	7-14
Правовая основа взимания сборов	7-15
Проверка и оценка данных.....	7-17
Корректировки и претензии (спорные счета)	7-17
Многосторонние системы.....	7-18
Вопросы, связанные с выставление счетов.....	7-18
Сборы, которыми облагаются пассажиры, груз и/или топливо	7-19
Взимание налогов полномочным органом, занимающимся вопросами сборов и выступающим в качестве правительственного агента	7-20
Проблемы взимания сборов.....	7-20
E. Консультации с пользователями	7-21
Характер консультаций.....	7-21
Процесс консультаций (включая предварительное уведомление)	7-22
Предварительное финансирование проектов за счет сборов.....	7-23

	Страница
Разрешение споров	7-23
F. Аспекты взимания сборов/возмещения расходов, связанные с предоставлением обслуживания с использованием систем CNS/ATM	7-23
ДОБАВЛЕНИЯ	
1. Выдержки из документа "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Дос 9082)	Доб 1-1
2. Выдержка из введения к тому II "FASID" Аэронавигационного плана Европейского региона (Дос 7754)	Доб 2-1
3. Инструктивный материал по определению расходов на авиационное метеорологическое обслуживание	Доб 3-1
4. Предварительное финансирование инвестиционных проектов за счет сборов	Доб 4-1
5. Двусторонние и международные источники финансирования	Доб 5-1
Индекс	Индекс-1

Глоссарий терминов и сокращений

ТЕРМИНЫ

Примечание. Приведенные ниже термины определяются так, как они применяются в контексте настоящего Руководства. Этот перечень не является исчерпывающим. Другие термины, определения которых содержатся в тексте Руководства, указаны в индексе.

Аварийное оповещение; служба аварийного оповещения. Обслуживание, предоставляемое для уведомления соответствующих организаций о воздушных судах, нуждающихся в помощи поисково-спасательных служб, и оказания необходимого содействия таким организациям.

Авиация общего назначения. Все полеты гражданской авиации, кроме регулярных воздушных сообщений и нерегулярных авиатранспортных перевозок, осуществляемых за плату или по найму.

Автономная структура. Независимая организация, созданная с целью эксплуатации и управления одним или несколькими аэропортами и/или аэронавигационными службами и наделенная правами распоряжаться и использовать получаемые ею доходы для покрытия своих расходов. (См. поставщик аэронавигационного обслуживания.)

Активы. Источник, из которого, как ожидается, организация будет извлекать экономические выгоды и который принадлежит ей или контролируется ею.

Амортизация. Постепенное бухгалтерское списание вплоть до погашения суммы расходов на данный актив путем взимания периодических (ежегодных) сборов по возмещению затрат, которые обычно применимы к нематериальным активам (например, расходы на разработку).

Аренда. Право занимать строго определенные помещения или владеть определенным оборудованием в течение установленного периода времени, которые могут использоваться для коммерческих целей. Эти здания или оборудование возвращаются владельцу по истечении срока аренды, как правило без выплаты какой-либо компенсации.

Аэродромное диспетчерское обслуживание. Диспетчерское обслуживание аэродромного движения.

Аэронавигационное обслуживание. Данный термин включает организацию воздушного движения (ОрВД), системы связи, навигации и наблюдения (CNS), метеорологическое обеспечение аэронавигации (MET), поиск и спасание (SAR) и службы аэронавигационной информации (CAI). Эти виды обслуживания предоставляются воздушному движению на всех этапах полета (подход, в районе аэродрома и на маршруте).

Большой круг. Круг на поверхности Земли, плоскость которого проходит через центр Земли.

Движение денежной наличности. Чистая сумма денег, полученная организацией за определенный период времени.

Дивиденды. Распределение доходов в виде наличных денег или в виде капитала.

Диспетчерское обслуживание воздушного движения; управление воздушным движением (УВД). Обслуживание, предоставляемое в целях:

- a) предотвращения столкновений:
 - 1) между воздушными судами и
 - 2) воздушных судов с препятствиями и на площади маневрирования и
- b) ускорения и регулирования воздушного движения.

Диспетчерское обслуживание подхода. Диспетчерское обслуживание контролируемых полетов прибывающих и вылетающих воздушных судов.

Износ. Уменьшение стоимости актива вследствие износа в ходе эксплуатации, воздействия стихийных сил, не удовлетворения требованиям или устаревания, как правило, в течение predetermined периода времени (период износа/расчетный период амортизации актива).

Капитализация расходов. Регистрация и перенос на один или более будущих финансовых периодов в качестве амортизируемого актива любых расходов, выгоды от которых будут реализованы в течение соответствующего(их) периода(ов).

Коммерциализация. Подход к управлению средствами и службами, при котором применяются коммерческие принципы или делается акцент на расширение коммерческой деятельности.

Конвертируемая валюта. Валюта, которую можно обменять на золото или на одну из основных валют.

Корпоратизация. Создание юридической структуры за рамками правительственных учреждений для управления определенными средствами и службами посредством специального статута или в рамках существующего уставного документа, например устава компании. В результате корпоратизации такая структура становится автономной.

Ликвидность. Состояние или положение, определяемые степенью владения активами, которые без промедления предоставляются для выполнения финансовых обязательств.

Налог. Взимаемый платеж, предназначенный для увеличения доходов национальных или местных правительств, которые, как правило, не используются для гражданской авиации полностью или на основе конкретных расходов.

Облигация. Документальное обязательство о выплате долгосрочного кредита с процентами к определенной или неопределенной в будущем дате.

Оборотные средства. Средства, которые могут быть реализованы в течение одного года.

Обслуживание воздушного движения (ОВД). Общий термин, означающий в соответствующих случаях полетно-информационное обслуживание, аварийное оповещение, консультативное обслуживание воздушного движения, диспетчерское обслуживание воздушного движения (районное диспетчерское обслуживание, диспетчерское обслуживание подхода или аэродромное диспетчерское обслуживание).

Обязательства. Задолженность организации в форме финансовых претензий на активы данной организации.

Организация воздушного движения (ОрВД). Комплекс бортовых и наземных функций (обслуживание воздушного движения, организация воздушного пространства и организация потока воздушного движения), необходимых для обеспечения безопасного и эффективного движения воздушных судов на всех этапах полета.

Основной капитал. Материальные или нематериальные активы, приобретаемые с тем расчетом, что они будут использоваться в течение ряда периодов, за которые предоставляется бухгалтерский отчет. (См. основные средства.)

Основные средства. Материальные активы, которые являются постоянными по характеру и обычно сохраняются в течение периода, превышающего один год (обычно здания и оборудование).

Остаточная стоимость. Стоимость (актива) за вычетом любой части стоимости, которая была обесценена или амортизирована, или рассматривается как издержка или потеря.

Полетно-информационное обслуживание. Обслуживание, целью которого является предоставление консультаций и информации для обеспечения безопасного и эффективного выполнения полетов.

Поставщик аэронавигационного обслуживания. Независимая организация, созданная с целью эксплуатации и управления аэронавигационными службами и наделенная правами распоряжаться и использовать получаемые ею доходы для покрытия своих расходов. В настоящем Руководстве термины "поставщик", "структура" и "организация" являются взаимозаменяемыми.

Постоянные расходы. Расходы, которые в краткосрочном плане остаются неизменными, независимо от того, увеличивается или уменьшается объем предоставляемого обслуживания.

Приватизация. Передача права собственности на средства и службы частному сектору в полном объеме или в объеме, дающем право контроля.

Район полетной информации (РПИ). Воздушное пространство определенных размеров, в пределах которого обеспечивается полетно-информационное обслуживание и аварийное оповещение.

Районное диспетчерское обслуживание. Диспетчерское обслуживание контролируемых полетов в диспетчерских районах (на маршруте).

Расстояние по ортодромии. Длина самой короткой дуги большого круга, соединяющей две точки.

Региональные аэронавигационные планы (ANP). Аэронавигационные планы, в которых подробно оговорены средства, службы и процедуры, необходимые для обеспечения международной аэронавигации в конкретном районе.

Сбор. Взимаемый платеж, конкретно предназначенный и используемый для возмещения расходов, связанных с предоставлением средств и служб для гражданской авиации.

Собственный капитал. Деньги, вкладываемые владельцем(ами) организации.

Стоимость прироста производства. Стоимость производства еще одной единицы продукции.

Участие частного сектора. Миноритарное участие или привлечение частной структуры к владению отдельными средствами и службами. Привлечение частного сектора также может быть в форме управленческого контракта или договора аренды.

Финансовые отчеты. Бизнес-документы с информацией о финансовой деятельности предприятия, предоставляемые лицам или организациям, не занимающимся коммерческой деятельностью.

Ценовой потолок. Максимальная цена, установленная в соответствии с политикой ценообразования или специальным законодательством.

Чистая стоимость актива. Цена всех активов организации за вычетом всех задолженностей (соответствует собственному капиталу).

Экономический надзор. Контроль государством коммерческой и хозяйственной деятельности поставщика обслуживания.

Экономический срок службы (актива). Период времени, в течение которого предполагается, что актив достигнет нормы прибыли.

Экономическое регулирование. Меры, принимаемые государством в части законодательства или нормотворчества, создания регламентирующего механизма и т. д. в целях выполнения функций экономического надзора.

Эксплуатационный срок службы (актива). Период времени, в течение которого может использоваться основной капитал.

Этап полета в районе аэропорта. Любой или все этапы полета воздушного судна, включающие заход на посадку, посадку, взлет и/или вылет.

Этап полета по маршруту. Часть полета, исключая этап полета в районе аэропорта (см. этап полета в районе аэропорта).

СОКРАЩЕНИЯ

ВРПИ	Верхний район полетной информации
ВЧ	Высокая частота
ГЛОНАСС	Глобальная навигационная спутниковая система
ОВД	Обслуживание воздушного движения
ОВЧ	Очень высокая частота
ОрВД	Организация воздушного движения
ПВП	Правила визуальных полетов
ППП	Правила полетов по приборам
РДЦ	Районный диспетчерский центр
РПИ	Район полетной информации
САИ	Служба аэронавигационной информации
УВД	Управление воздушным движением
ЦПИ	Центр полетной информации
AFS	Авиационная фиксированная служба
AFTN	Сеть авиационной фиксированной электросвязи
AIP	Сборник аэронавигационной информации
AIRMET	Информация о возникновении явлений погоды по маршруту полета, которые могут повлиять на безопасность полетов воздушных судов на малых высотах
AMS	Авиационная подвижная служба
AMSS	Авиационная подвижная спутниковая служба
ASM	Организация воздушного пространства

APP	Диспетчерский пункт подхода или диспетчерское обслуживание подхода
ATFM	Организация потока воздушного движения
ATIS	Служба автоматической передачи информации в районе аэродрома
ATN	Сеть авиационной электросвязи
CBA	Анализ затрат/выгод
CNS	Связь, навигация и наблюдение
COM	Служба авиационной электросвязи
DME	Дальномерное оборудование
GE	Наземная земная станция
GNSS	Глобальная навигационная спутниковая система
GPS	Глобальная система определения местоположения
ILS	Система посадки по приборам
MET	Метеорологическое обеспечение аэронавигации
NDB	Ненаправленный радиомаяк
NOTAM	Извещение для пилотов
SAR	Поиск и спасание
SIGMET	Информация о возникновении явлений погоды по маршруту полета, которые могут повлиять на безопасность полетов воздушных судов
TWR	Аэродромный диспетчерский пункт или аэродромное диспетчерское обслуживание
VOLMET	Метеорологическая информация для воздушных судов, находящихся в полете
VOR	Всенаправленный ОВЧ-радиомаяк

ГЛАВА 1

Политика ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание

В настоящей главе, состоящей из четырех частей, рассматривается политика ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание и определяются рамки инструктивного материала, содержащегося в данном Руководстве.

В части А рассматриваются основополагающие принципы политики, зафиксированные в статье 15 Конвенции о международной гражданской авиации (Doc 7300).

В части В основное внимание уделяется дополнительному инструктивному материалу, содержащемуся в документе "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Doc 9082); здесь поясняется, как разрабатывается политика, и подчеркиваются некоторые принципы, имеющие принципиальное значение.

В части С излагается третий элемент процесса разработки политики, относящейся к сборам за аэронавигационное обслуживание – резолюции Ассамблеи.

Наконец, в части D резюмируется текущая политика ИКАО, касающаяся использования сборов с целью охраны окружающей среды.

А. СТАТЬЯ 15 КОНВЕНЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (Doc 7300)

1.1 Основы определенной ИКАО политики в области аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание изложены в статье 15 Конвенции о международной гражданской авиации (Doc 7300) (обычно именуется Чикагской конвенцией) следующим образом:

Аэропортовые и подобные им сборы

Каждый аэропорт в Договариваемом государстве, открытый для общественного пользования его национальными воздушными судами, открыт также, с учетом положений статьи 68, на единообразных условиях для воздушных судов всех других Договаривающихся государств. Такие же единообразные условия применяются при пользовании воздушными судами каждого Договариваемого государства всеми аэронавигационными средствами, включая радио и метеорологическое обеспечение, которые могут быть предоставлены для общественного пользования в целях обеспечения безопасности и оперативности аэронавигации.

Любые сборы, которые могут взиматься или разрешены для взимания Договариваемым государствам за пользование такими аэропортами и

аэронавигационными средствами воздушными судами любого другого Договаривающегося государства, не превышают:

- a) в отношении воздушных судов, не занятых в регулярных международных воздушных сообщениях, – сборов, которые взимались бы со своих национальных воздушных судов того же класса, занятых в аналогичных сообщениях; и
- b) в отношении воздушных судов, занятых в регулярных международных воздушных сообщениях, – сборов, которые взимались бы со своих национальных воздушных судов, занятых в аналогичных международных воздушных сообщениях.

Информация о всех таких сборах публикуется и сообщается Международной организации гражданской авиации, при этом по заявлению заинтересованного Договаривающегося государства сборы, взимаемые за пользование аэропортами и другими средствами, подлежат рассмотрению Советом, который представляет по ним доклад и дает рекомендации для рассмотрения заинтересованным государством или государствами. Никакое Договаривающееся государство не взимает каких-либо пошлин, налогов или других сборов только лишь за право транзита через его территорию или влета на его территорию или вылета с его территории любого воздушного судна Договаривающегося государства или находящихся на нем лиц или имущества.

1.2 Таким образом, в статье 15 излагаются следующие три основных принципа:

- a) единообразные условия применяются при пользовании аэропортами и аэронавигационными службами Договаривающегося государства воздушными судами всех других Договаривающихся государств;
- b) сборы, взимаемые Договаривающимся государством за пользование такими аэропортами или аэронавигационными службами воздушными судами других Договаривающихся государств, не превышают сборы, взимаемые с национальных воздушных судов, занятых в аналогичных международных воздушных сообщениях; и
- c) никакое Договаривающееся государство не взимает каких-либо сборов только лишь за право транзита через его территорию или влета на его территорию или вылета с его территории любого воздушного судна Договаривающегося государства или находящихся на нем лиц или имущества.

Как представляется, первые два принципа не вызывают недопонимания, в то время как третий принцип в некоторых случаях истолковывается как означающий, что, когда воздушное судно влетает на территорию, вылетает с территории или пролетает над территорией государства, сборы не взимаются. Однако такое понимание не отвечает целям данного принципа, поскольку все государства имеют полное право возмещать расходы посредством взимания сборов за обслуживание, которое они предоставляют эксплуатантам воздушных судов. Фактически, суть данного принципа заключается в том, что государство не взимает сборы только лишь за право влета, вылета или пролета над своей территорией.

1.3 В статье 15 также рассматриваются два других аспекта. Первый заключается в том, что государства обязаны публиковать информацию об аэропортовых сборах и сборах за аэронавигационное обслуживание, а также сообщать ее ИКАО. Эта информация обобщается и

публикуется ИКАО в документе "Тарифы на услуги аэропортов и аэронавигационных служб" (Дос 7100).

1.4 По статье 15 ИКАО также предоставляется право рассматривать, по заявлению заинтересованного Договаривающегося государства, взимаемые сборы и делать по ним рекомендации заинтересованному государству или государствам. Следует отметить, что в этой статье делается конкретная ссылка на представительство заинтересованного Договаривающегося государства, а не эксплуатанта воздушного судна.

1.5 Что касается статуса принципов, изложенных в статье 15 и во всех статьях Чикагской конвенции, то Договаривающиеся государства ИКАО не могут делать для себя исключения в отношении применения любых принципов, изложенных в Чикагской конвенции, поскольку, подписав ее, государство принимает на себя обязательства по строгому выполнению всех статей Конвенции без исключения.

В. ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ СБОРОВ ЗА АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

1.6 Дополнительный и более подробный инструктивный материал, касающийся политики, приводится в документе "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Дос 9082), далее именуемом Политика ИКАО в отношении сборов. После проведения крупных международных конференций по вопросам экономики аэропортов и аэронавигационного обслуживания эта политика периодически пересматривается Советом, однако большинство ее основных принципов и идей на протяжении многих лет остается неизменным. В вступительном разделе документа Дос 9082 рассматриваются некоторые вопросы, которые являются общими для аэропортов и аэронавигационных служб: сфера применения сборов и их количественный рост, организационно-управленческие вопросы и прочие факторы, влияющие на экономическое положение аэропортов и аэронавигационных служб. В этой части описывается раздел, касающийся сборов за аэронавигационное обслуживание, а также вступительный раздел.¹

1.7 По своему статусу Политика ИКАО в отношении сборов отличается от Чикагской конвенции тем, что в отличие от статей Чикагской конвенции Договаривающиеся государства ИКАО юридически не обязаны строго придерживаться ее положений. Однако, поскольку принципы политики ИКАО, в том числе в отношении сборов, основываются на рекомендациях крупных международных конференций, государства несут моральную обязанность следовать этим принципам и обеспечивать, чтобы их практика возмещения расходов соответствовала им.

1.8 В вступительном разделе Политики ИКАО в отношении сборов выражается обеспокоенность по поводу увеличения числа сборов с воздушного движения и государствам рекомендуется:

- a) давать разрешение на обложение сборами лишь за те услуги и функции, которые предоставляются гражданской авиации, имеют к ней непосредственное отношение или, в конечном итоге, полезны для ее деятельности; и
- b) воздерживаться от обложения сборами, являющимися дискриминационными по отношению к международной гражданской авиации по сравнению с другими видами международного транспорта (пп. 8 и 9, Дос 9082).

1. Выделение некоторых принципов Политики ИКАО в отношении сборов не означает, что эти принципы имеют более важное значение, чем другие принципы, изложенные в документе Дос 9082.

1.9 Государствам также рекомендуется рассматривать возможность учреждения автономных структур для эксплуатации своих аэропортов или аэронавигационных служб, когда это отвечает интересам поставщиков и пользователей, поскольку накопленный во всем мире опыт свидетельствует о том, что там, где аэропорты и аэронавигационные службы эксплуатируются автономными структурами, их общее финансовое положение и эффективность управления в целом имеют тенденцию к улучшению (пп. 10 и 11). Однако при этом отмечается, что в условиях стремительного расширения автономии в сфере предоставления и эксплуатации аэропортов и аэронавигационных служб многие государства могут пожелать создать независимый механизм экономического регулирования деятельности аэропортов и аэронавигационных служб в целях осуществления надзора за их экономической, коммерческой и финансовой деятельностью (п. 15). Кроме того, государствам рекомендуется применять принципы передовой коммерческой практики к аэропортам и аэронавигационным службам в целях содействия повышению транспарентности, эффективности и рентабельности при обеспечении надлежащего качества обслуживания и предоставляемых средств (п. 17).

1.10 В Политике ИКАО в отношении сборов сформулирована важная мысль о необходимости достижения сбалансированности соответствующих интересов аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания, с одной стороны, и авиаперевозчиков, с другой, учитывая важное значение авиатранспортной системы для государств и ее влияние на развитие экономических, культурных и общественных связей между государствами. Это имеет особое значение в периоды экономических трудностей. В этой связи государствам рекомендуется поощрять расширение сотрудничества между аэропортами, поставщиками аэронавигационного обслуживания и авиаперевозчиками в целях обеспечения разумного разделения бремени экономических проблем, с которыми они все сталкиваются (п. 20).

1.11 Принципы, содержащиеся в разделе III Политики ИКАО в отношении сборов, охватывают такие вопросы, как стоимостная основа сборов за аэронавигационное обслуживание, распределение расходов среди авиационных пользователей, системы взимания сборов, предварительное финансирование проектов, валютные вопросы, сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, маршрутные сборы, сборы за обслуживание, предоставляемое воздушным судам вне воздушного пространства государства-поставщика и консультации с пользователями.

1.12 К числу основных принципов Политики ИКАО в отношении сборов, касающихся стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание, относятся следующие:

- a) в тех случаях, когда аэронавигационное обслуживание предназначается для международного использования, поставщики могут требовать от пользователей возмещения их доли связанных с этим расходов; вместе с тем не следует требовать от международной гражданской авиации покрытия расходов, которые неправильно отнесены на ее счет (п. 36); и
- b) распределяемые расходы представляют собой полные расходы на предоставление аэронавигационного обслуживания, включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала и суммы амортизационных отчислений по основным фондам, а также расходы, связанные с техническим обслуживанием, эксплуатацией, управлением и административным обеспечением (п. 38 i)).

1.13 Другие принципы и рекомендации, имеющие непосредственное отношение к вопросу о стоимостной основе сборов за аэронавигационное обслуживание, системах начисления сборов и взимании сборов, заключаются в том, что:

- a) государствам следует вести отчетность за аэронавигационное обслуживание таким образом, чтобы сборы за аэронавигационное обслуживание, взимаемые с

международной гражданской авиации, основывались соответствующим образом на расходах (п. 36); кроме того, в целях проведения консультаций пользователям следует предоставлять ясную и адекватную финансовую, эксплуатационную и прочую информацию (п. 49 ii));

- b) от аэронавигационного обслуживания можно получать достаточные доходы, превышающие все прямые и косвенные эксплуатационные расходы и позволяющие, таким образом, иметь умеренную прибыль на основные фонды (до вычета налогов и суммы стоимости капитала), которая будет способствовать необходимому совершенствованию структуры капиталовложений (п. 38 v));
- c) распределение расходов на аэронавигационное обслуживание среди авиационных пользователей следует производить на справедливой для всех пользователей основе, и размеры расходов, относимых к международной гражданской авиации и другим видам использования указанных средств и служб (включая внутренние полеты гражданской авиации, государственные или другие освобожденные от налогов воздушные суда, а также неавиационных пользователей), должны определяться таким образом, чтобы не обременять пользователей расходами, которые распределены между ними в нарушение справедливых принципов учета (п. 40);
- d) системы сборов должны, по возможности, быть простыми и сопоставимыми, а в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание на маршруте – пригодными для общего применения по крайней мере на региональной основе. Административные расходы на взимание сборов не должны превышать разумной доли взимаемых сборов (п. 41 i));
- e) сборы не должны устанавливаться таким образом, чтобы препятствовать использованию средств и видов обслуживания, необходимых для обеспечения безопасности, или внедрению новых средств и методов (п. 41 ii));
- f) сборы должны определяться на основе рациональных принципов бухгалтерского учета и могут отражать, по мере необходимости, другие экономические принципы при условии, что они не противостоят статье 15 Конвенции о международной гражданской авиации (Doc 7300) и другим принципам, изложенным в настоящей Политике ИКАО в отношении сборов (п. 41 iii); и
- g) стороны, предоставляющие аэронавигационное обслуживание для международного использования, могут требовать, чтобы все пользователи выплачивали свою долю расходов на предоставление им обслуживания независимо от того, использовалось ли оно на территории государства, предоставляющего такое обслуживание, или нет (п. 47).

1.14 Важно также отметить, что предварительное финансирование проектов за счет сборов за аэронавигационное обслуживание может допускаться в конкретных обстоятельствах, когда это является наиболее целесообразным средством финансирования долгосрочных крупномасштабных инвестиций, при условии наличия твердых гарантий (п. 42).

1.15 В Политике ИКАО в отношении сборов подчеркивается важность проведения консультаций с пользователями аэронавигационного обслуживания до изменения систем взимания или уровней сборов. Цель консультаций – обеспечить, чтобы поставщик предоставлял пользователям достаточную информацию о предлагаемом изменении и надлежащим образом учитывал мнение пользователей и оказываемое на них влияние сборов. С пользователями или организациями, представляющими их интересы, следует также проводить консультации до принятия

окончательных планов в отношении создания новых или развития существующих аэронавигационных служб. В равной мере пользователи, в частности авиаперевозчики, должны предоставлять предварительные плановые данные, основанные, по возможности, на прогнозах на 5–10 лет. В данном контексте и, в частности, в связи с взиманием сборов признается необходимость в наличии нейтральной стороны на местном уровне для предупреждения и разрешения споров до их выхода на международную арену (механизм "первой инстанции") (пп. 49–51).

1.16 Важным аспектом Политики ИКАО в отношении сборов в контексте поисково-спасательных служб является ограничение расходами любых постоянных гражданских служб с оборудованием и персоналом при определении общих расходов на аэронавигационное обслуживание (добавление 2).

1.17 В Политике ИКАО в отношении сборов не содержится конкретных ссылок на особые принципы возмещения расходов, связанных с системами CNS/ATM, поскольку все установленные ИКАО принципы взимания сборов за аэронавигационное обслуживание применяются и при внедрении систем CNS/ATM. Однако в отношении организационных, управленческих и кооперативных аспектов, а также механизмов финансирования, калькуляции издержек и возмещения расходов следует применять особый подход.

С. РЕЗОЛЮЦИИ АССАМБЛЕИ

1.18 Политика ИКАО в области воздушного транспорта выражается в сводных резолюциях Ассамблеи, которые обновляются на каждой очередной сессии Ассамблеи. В специальных добавлениях к этим резолюциям рассматриваются вопросы политики, относящиеся ко всем разделам программы по воздушному транспорту. Последней действующей из этих резолюций Ассамблеи является резолюция А35-18 "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта", которая содержит добавление F, посвященное аэропортам и аэронавигационному обслуживанию. В этом добавлении F Договаривающимся государствам настоятельно рекомендуется обеспечивать полное соблюдение положений статьи 15 Чикагской Конвенции и напоминает, что они несут исключительную ответственность за выполнение обязательств, взятых ими по статье 28 Чикагской конвенции, независимо от организационной структуры обеспечения аэропортового и аэронавигационного обслуживания.

1.19 Политика ИКАО в отношении экологических сборов выражена в резолюции А35-5 Ассамблеи "Сводное заявление ИКАО о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды", добавление I, которое посвящено использованию рыночных мер, касающихся эмиссии авиационных двигателей.

D. ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СБОРОВ

1.20 Политика использования рыночных мер как средства ограничения или уменьшения экологического воздействия эмиссии авиационных двигателей содержится в добавлениях H и I резолюции А35-5 Ассамблеи (упоминается также в п. 1.19 выше). Эта политика носит временный характер, поскольку ИКАО посредством своего Комитета по охране окружающей среды от воздействия авиации (САЕР) осуществляет разработку соответствующего инструктивного материала об использовании рыночных мер², направленных на ограничение или уменьшение воздействия эмиссии авиационных двигателей.

2. Рыночные меры, изучаемые САЕР, – это *добровольные меры*, составляющие механизм, в рамках которого отрасль и правительства согласовывают целевой показатель и/или комплекс мер по уменьшению объема эмиссии; *пошлины, связанные с эмиссией*, и *обмен квотами на эмиссию*, т. е. система, в рамках которой будут определяться пределы общего объема эмиссии, а квоты в виде лицензий на выбросы двуокиси углерода могут покупаться и продаваться для достижения целей сокращения эмиссии.

ГЛАВА 2

Организационные структуры на национальном уровне

В настоящей главе рассматриваются различные аспекты организационных структур аэронавигационного обслуживания на национальном уровне.

В части А представлены общие положения, имеющие важное значение для понимания инструктивного материала настоящей главы.

В части В приводится описание основных организационных характеристик предоставления аэронавигационного обслуживания.

В части С рассматриваются три основные организационные структуры, предоставляющие аэронавигационное обслуживание.

В части D рассматриваются вопросы экономического надзора и регулирования.

А. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.1 С учетом разнообразия существующих условий в настоящем Руководстве не ставится задача рекомендовать какую-либо одну организационную структуру, а скорее - рекомендовать государствам инструктивный материал, описывающий соответствующие аспекты каждой структуры. Принимаемые отдельными государствами решения относительно организационной структуры, в рамках которой будет предоставляться аэронавигационное обслуживание, будут зависеть от ситуации в соответствующем государстве и зачастую от политики, осуществляемой его правительством. Однако, несмотря на организационную структуру, предоставляющую аэронавигационное обслуживание в соответствии со статьей 28 Чикагской конвенции, государство несет конечную ответственность за предоставление и эксплуатацию аэронавигационных средств и служб. В Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в Doc 9082, подчеркивается, что при рассмотрении вопроса о коммерциализации или приватизации аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания следует помнить, что государство несет конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности, а ввиду того, что деятельность аэропортов и аэронавигационных служб в целом носит монополистический характер – за осуществление экономического надзора за их операциями (п. 13 Doc 9082). Кроме того, государствам, принимая решение о принятии автономной или частной организационной структуры аэронавигационного обслуживания, следует учитывать возможные последствия снижения денежных поступлений, которое может произойти вследствие уменьшения объемов авиационной деятельности, обусловленного экономическими циклами, и обеспечивать непрерывность их операций путем составления планов на случай непредвиденных обстоятельств. В этой главе часто делается ссылка на "государство" как на поставщика аэронавигационного обслуживания или участника в связанных с ним разнообразных видах международной и многонациональной деятельности. Во многих случаях это обслуживание предоставляется не самим государством, а отдельным автономным предприятием, на которое государство возлагает такую функцию.

В. ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

2.2 Аэронавигационное обслуживание и аэропорты являются двумя из трех основных компонентов (третий – полеты воздушных судов), которые образуют авиатранспортную систему. Основные характеристики функционирования аэронавигационного обслуживания фундаментально отличаются от функционирования аэропорта в нескольких отношениях. Во-первых, в отличие от аэропортов аэронавигационные средства и обслуживание, предоставляемые государством, распространяются на всю территорию соответствующего государства и даже выходят за его пределы, а также часто зависят от средств и обслуживания, предоставляемого другими государствами. Во-вторых, аэронавигационное обслуживание затрагивает аспекты, связанные с национальной обороной и внешними сношениями, в общем контексте осуществления суверенитета государства над своим воздушным пространством. Кроме того, в большинстве государств все или большая часть аэронавигационного обслуживания не предоставляется одним органом. Напротив, в нем могут участвовать несколько органов, хотя лишь немногие из них являются крупными поставщиками обслуживания. Другим основным различием является ограниченная возможность получения доходов от неавиационной деятельности в целях содействовать укреплению финансового положения аэронавигационных служб. В то время как доходы от неавиационной деятельности для аэропортов во всем мире в среднем составляют одну треть от общих доходов или даже выше, по результатам проведенных ИКАО исследований, доля таких доходов для поставщиков аэронавигационного обслуживания составляет приблизительно 3%.

2.3 Обычно аэронавигационное обслуживание включает следующие пять основных компонентов: обслуживание воздушного движения (ОВД); авиационная электросвязь (СОМ), которая в свою очередь разбивается на авиационную фиксированную службу (АФС), авиационную подвижную службу (АМС) и службу авиационной радионавигации; метеорологическое обслуживание аэронавигации (МЕТ); поисково-спасательные службы (SAR) и службы аэронавигационной информации (САИ). При внедрении систем CNS/АТМ службы ОВД и СОМ будут заменены более широкими по масштабу компонентами, т. е. системами организации воздушного движения (ОрВД) и связи, навигации и наблюдения (СНС). Эти все пять видов обслуживания более подробно описаны в главе 6, часть А.

2.4 Что касается предоставления обслуживания в рамках отдельных категорий, то ОВД (и в конечном итоге ОрВД) часто предоставляется ведомствами гражданской авиации, хотя в большинстве государств эта функция осуществляется автономными органами (предприятиями), также называемыми эксплуатационными агентствами. В таких случаях этот же орган также может нести ответственность за предоставление некоторых видов связи, навигации и наблюдения, например за АФС, АМС и радионавигационное обслуживание.

2.5 Метеорологическое обслуживание (МЕТ) обычно предоставляется отдельными метеорологическими органами, которые во многих государствах направляют сообщения другому правительственному учреждению, которым может быть ведомство гражданской авиации или учреждение по обслуживанию электросвязью. В то время как авиационная деятельность в области поиска и спасания часто координируется ведомством гражданской авиации, в большинстве государств воздушные суда, транспортные средства, морские суда и персонал, участвующие в фактических операциях по поиску и спасанию, предоставляются со стороны вооруженных сил, сил гражданской обороны или других аналогичных сил. С другой стороны, услуги САИ обычно предоставляется ведомством гражданской авиации.

2.6 Связь этих организационных аспектов в отношении возмещения расходов рассматривается в последующих главах. Однако с организационной точки зрения важно, что там, где необходимо возмещать расходы на аэронавигационное обслуживание, заинтересованное государство должно назначать одну организацию, ответственную за обеспечение того, чтобы все расходы, связанные с предоставлением аэронавигационного обслуживания различными организациями

государства, включались в стоимостную основу любой программы или механизма по возмещению расходов. Отсутствие такого подхода приводит к тому, что, например, расходы MET совсем не учитываются в некоторых случаях, в результате чего заинтересованные государства не возмещают даже частично свои расходы. Также важным является то, что расходы, относимые на предоставление аэронавигационного обслуживания, должны определяться достаточно точно и надлежащим образом и что представление финансовых данных должно быть транспарентным.

2.7 Что касается выбора организации для сравнения расходов различных поставщиков аэронавигационного обслуживания, то такая организация, предоставляющая ОВД, действительно, наряду с предоставлением основных видов аэронавигационного обслуживания, также обладает информацией, необходимой для определения рейсов, за которые должны взиматься сборы. Поэтому в большинстве случаев было бы целесообразным поручать такой организации или правительственному отделу функцию сравнения. Отсюда вытекала бы ответственность за обеспечение распределения доходов от сборов среди различных организаций, предоставляющих аэронавигационное обслуживание, в соответствии с понесенными каждой такой организацией расходами. Такое распределение доходов среди различных заинтересованных организаций обычно должно осуществляться в соответствии с долей расходов, понесенных каждой стороной, предоставляющей аэронавигационное обслуживание. В большинстве государств такую функцию координации в свете вышесказанного лучше всего поручать ведомству гражданской авиации.

С. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.8 Основная цель всех поставщиков аэронавигационного обслуживания заключается в планировании и обеспечении безопасного и эффективного обслуживания в воздушном пространстве, ответственность за которое возлагается на государство. Это обслуживание должно предоставляться как можно более эффективным и продуктивным способом и ориентироваться на потребности пользователей. Несмотря на то, что ответственность за предоставление обслуживания в конечном итоге несет государство, признается возможность передачи его конкретному органу, выступающему от имени заинтересованного государства. Такие органы могут иметь на национальном уровне разнообразные организационные структуры, начиная с правительственных департаментов, автономных учреждений государственного сектора и кончая корпорациями и полностью приватизированными предприятиями. В качестве альтернативы, право на предоставление такого обслуживания может быть передано многонациональному органу, о чем говорится в главе 3.

2.9 Решение отдельных государств относительно организационной структуры на национальном уровне, в рамках которой следует предоставлять аэронавигационное обслуживание, будет зависеть от ситуации в конкретном государстве, организации воздушного пространства и от того, дано ли право на предоставление такого обслуживания другим государствам. Это решение во многом будет определяться политикой правительства, однако каждому государству, видимо, придется учитывать следующие факторы:

- a) общая структура управления и административная система государства;
- b) правовые и административные механизмы, обеспечивающие сохранение за государством ответственности за соблюдение соответствующих статей Чикагской конвенции;

с) прогнозы отрасли, а также источники и размеры фондов, требуемых для удовлетворения соответствующих потребностей в инвестировании инфраструктуры. Варианты финансирования капиталовложений включают:

- 1) государственное финансирование,
- 2) финансирование за счет собственного капитала,
- 3) финансирование путем получения займов и
- 4) лизинг.

Выбор варианта финансирования может повлиять на организационную структуру. Например, если органы государственного сектора не имеют доступа к частным рынкам финансирования в силу ограничений государственного сектора на получение займов, то обеспечить такой доступ можно только при условии изменения организационной структуры;

- d) потребность авиационной отрасли как на международной, так и на внутренней сцене, в повышении эффективности производства полетов на основе безопасного и эффективного обеспечения аэронавигационного обслуживания; и
- e) роль гражданской авиации в решении экономических и социальных задач государства и уровень развития гражданской авиации для удовлетворения этих потребностей.

ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ

2.10 Имеются три основные или ключевые организационные структуры аэронавигационного обслуживания на национальном уровне:

- a) правительственный департамент, действующий по правилам государственной финансовой отчетности и государственного казначейства; его персонал нанимается и оплачивается согласно условиям государственной службы;
- b) автономная организация государственного сектора, не находящаяся под непосредственным руководством правительства, однако правительство имеет полное право собственности на эту организацию; и
- c) организация частного сектора, которая принадлежит частным заинтересованным лицам либо полностью, либо с участием правительства, имеющего небольшой пай.

Правительственный департамент

2.11 Основные особенности такой организации:

- a) глава организации отчетывается непосредственно перед руководством на уровне исполнительной власти правительства;
- b) являясь правительственной организацией, она финансируется правительством, иногда за счет средств от общего налогообложения. Сборы, взимаемые с

пользователей за аэронавигационное обслуживание, могут оставаться либо в распоряжении правительства для общих целей, либо в организации; и

- c) организация может освобождаться от налогов, которые выплачиваются частным сектором.

2.12 Прочие факторы, которые могут иметь значение:

- a) организация предоставляет все виды аэронавигационного обслуживания и может также оказывать связанные с ним услуги, например по координации поисково-спасательных работ. Как правило, она несет ответственность за регулирование в области безопасности полетов авиации;
- b) в случае непригодности государственной системы финансовой отчетности для предоставления необходимой бухгалтерской информации, указанной в главе 4, подготовку отдельных счетов необходимо осуществлять, следуя нормам и практике коммерческой отчетности;
- c) капиталовложения подлежат процессу утверждения правительством, регулируются правилами казначейства и могут конкурировать с другими потребностями в правительственных фондах;
- d) организация, как правило, не заключает официальных соглашений о предоставлении обслуживания для военной авиации.

Автономная организация государственного сектора

2.13 Основные особенности организации такого типа как правило следующие:

- a) правительство, как владелец организации, отвечает за формулирование целей организации и контроль за ее деятельностью;
- b) деятельность организации осуществляется под руководством правления директоров. Правление назначается правительством и отчетывается перед ним;
- c) организация работает на условиях самофинансирования и может быть обязана добиваться прибыли на инвестированный капитал;
- d) организация взимает сборы за предоставляемое ею обслуживание и использует поступления от этих сборов для покрытия эксплуатационных затрат и финансирования капиталовложений. Некоторые обязательные виды полетов (например, полеты военной авиации или полеты в удаленные населенные пункты) могут освобождаться от сборов, а расходы, связанные с их обслуживанием, могут покрываться правительством;
- e) организация применяет нормы и практику коммерческой отчетности;
- f) организация может подвергаться обычному налогообложению, связанному с коммерческой деятельностью.

2.14 Эта модель охватывает круг организаций в зависимости от того, в какой степени конкретная организация предполагает действовать в качестве компании частного сектора. В этой связи могут иметь значение следующие факторы:

- a) органы государственного сектора, действующие почти по принципам частного сектора, могут, тем не менее, оставаться под управлением или давлением правительства с учетом более широких государственных интересов;
- b) организация может отвечать за регулирование в области безопасности полетов в рамках своего обслуживания и в некоторых случаях за обеспечение безопасности полетов авиации в целом;
- c) сотрудники организации не являются государственными служащими, поэтому система оплаты и условия службы государственного сектора на них не распространяются;
- d) правительство, как правило, осуществляет финансирование организации путем прямых займов, кредитных гарантий или лизинговых соглашений. Организация также может иметь доступ на рынок частного капитала, однако в силу своего статуса организации государственного сектора правительство может ограничивать этот доступ; и
- e) организация может быть обязанной пройти процесс утверждения крупных капиталовложений правительством.

Организация частного сектора

2.15 При создании такой организации необходимо учитывать ряд факторов. Аэронавигационное обслуживание предоставляется обычно какой-либо организацией, имеющей на это монопольное право, и в этой связи требуется обеспечить ряд гарантий для защиты пользователей от чрезмерных сборов и выполнения таких обязательств, как обеспечение свободы доступа, недопущение дискриминации среди категорий пользователей и соблюдение международных соглашений и обязанностей. Следует отметить, что создание частного органа аэронавигационного обслуживания никоим образом не должно ослаблять требование к государству выполнять свои международные обязательства, зафиксированные, в частности, в Чикагской конвенции и Приложениях к ней, а также его моральное обязательство соблюдать Политику ИКАО в отношении сборов, изложенную в Doc 9082. При создании нормативной системы контроля за частным предприятием эти гарантии в соответствующих случаях должны обеспечиваться.

2.16 Предполагаемые основные особенности организации, относящейся полностью к частному сектору:

- a) на организацию распространяются обязательства государств в рамках Чикагской конвенции;
- b) организация имеет правление директоров, назначенное в соответствии с ее уставом;
- c) организация работает на условиях самофинансирования, взимает сборы за предоставляемое обслуживание, получает фонды на рынке ссудного капитала и нуждается в получении финансовой прибыли;
- d) организация применяет нормы и практику коммерческого учета; и
- e) организация подвергается обычному налогообложению, связанному с коммерческой деятельностью.

2.17 Прочие факторы, которые могут иметь значение:

- a) финансовая структура организации должна быть достаточно устойчивой, для того чтобы выполнять свои финансовые обязательства;
- b) организация должна соблюдать нормативные положения по безопасности полетов авиации, установленные ответственным государственным органом;
- c) при отсутствии конкуренции в предоставлении аэронавигационного обслуживания сборы за такое обслуживание должны быть предметом независимого экономического регулирования;
- d) организация взимает сборы за предоставляемое обслуживание и использует поступления от этих сборов для покрытия эксплуатационных затрат и финансирования капиталовложений. Некоторые обязательные виды полетов (например, полеты военной авиации или полеты в отдаленные населенные пункты) могут освобождаться от налогов, а расходы, связанные с их обслуживанием, могут покрываться правительством;
- e) заинтересованные министерства должны разработать и согласовать меры по координации воздушного движения гражданских/военных судов, включая аспекты общего использования средств и служб и соответствующие финансовые вопросы; и
- f) правительство представляет государство на международном уровне. Любое участие организации частного сектора в таком представительстве требует решения заинтересованных сторон.

ПЕРЕХОДНЫЕ МЕРЫ

2.18 Изменение в целом, вероятнее всего, будет происходить по пути преобразования правительственного департамента в автономную организацию. До создания автономной организации необходимо сформулировать ее устав или документ аналогичного характера. В уставе следует описать сферу услуг, за обеспечение и предоставление которых будет отвечать организация. Изменение организационной структуры следует производить в консультации со всеми заинтересованными сторонами.

2.19 Процесс перехода будет зависеть от обстоятельств и практики в каждом государстве, однако в целом при переходе от структуры правительственного департамента могут возникнуть следующие вопросы:

- a) установление официальных взаимоотношений между правительством и автономной организацией, в том числе требований к финансовой отчетности;
- b) установление официальных взаимоотношений между автономной организацией и организациями по регулированию в области безопасности полетов и расследованию авиационных происшествий;
- c) создание экономических нормативных рамок;
- d) определение, оценка и перевод активов;
- e) первоначальная финансовая структура;
- f) условия найма, включая меры пенсионного обеспечения;

- g) укомплектование персоналом и поддержание нормальных трудовых отношений в течение переходного периода;
- h) проведение консультаций с пользователями и другими заинтересованными сторонами.

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

2.20 Вышеуказанные организационные структуры не являются взаимоисключающими, и каждое государство может использовать элементы одной или нескольких структур. Независимо от выбранной структуры организация, предоставляющая аэронавигационное обслуживание, должна придерживаться Политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в Дос 9082, и инструктивного материала, содержащегося в последующих главах настоящего Руководства, а также предоставлять в целях консультаций с пользователями информацию о своих подсчитанных надлежащим образом расходах.

D. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

ОБЯЗАННОСТИ ДОГОВАРИВАЮЩИХСЯ ГОСУДАРСТВ

2.21 Как указывалось выше, в рамках Чикагской конвенции Договаривающиеся государства несут ответственность за обеспечение предоставления аэронавигационного обслуживания на недискриминационной основе в своем национальном воздушном пространстве. Ключевым элементом этого является предоставление безопасного аэронавигационного обслуживания в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой (SARPS), содержащимися в Приложениях к Конвенции. Хотя Договаривающиеся государства могут делегировать функцию предоставления аэронавигационного обслуживания органам государственного или частного сектора, например посредством предоставления лицензии с соблюдением соответствующих условий, они не могут передать свою основную обязанность по обеспечению предоставления безопасного аэронавигационного обслуживания.

НЕОБХОДИМОСТЬ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ НАДЗОРЕ

2.22 Помимо надлежащего и эффективного регулирования в области безопасности полетов может потребоваться соответствующий экономический надзор за деятельностью поставщика аэронавигационного обслуживания с целью компенсации отсутствия конкуренции и исключения злоупотребления монопольным положением. Однако характер, сфера действия и возможные масштабы такого надзора будут зависеть от конкретных обстоятельств, сложившихся в государстве или группе государств, в случае, если аэронавигационное обслуживание предоставляется на наднациональной основе. В сфере предоставления обслуживания воздушного движения начинает развиваться конкуренция (см. п. 2.23). Степень возможной эффективной конкуренции, а также структура владения органом аэронавигационного обслуживания могут влиять на степень необходимого экономического надзора. Действенная конкуренция или реальная перспектива ее возникновения дает наилучшие гарантии удовлетворения потребностей пользователей, например в части цены и качества обслуживания, что обеспечивается посредством влияния на эффективность деятельности и действенность капиталовложений. Аналогичным образом важным фактором может являться структура владения и управления предприятием. Например, если в экстремальном случае предприятием

владеют и управляют его пользователи, это может в значительной степени снять обеспокоенность в отношении злоупотребления монопольным положением.

2.23 В то время как сфера действия конкуренции в области предоставления аэронавигационного обслуживания в настоящее время носит ограниченный характер и прямая конкуренция между различными поставщиками аэронавигационного обслуживания в одном и том же воздушном пространстве является практически невозможной, имеется, тем не менее, ряд аспектов деятельности поставщиков, связанных со случаями, когда "для" рынка конкуренция в более ограниченном масштабе представляет собой заслуживающий рассмотрения вариант. Например, имеет место много случаев, когда предоставление аэродромного диспетчерского обслуживания осуществляется на условиях проведения периодических конкурентных торгов. Кроме того, региональное сотрудничество в сфере предоставления аэронавигационного обслуживания может привести к созданию механизма сертификации/назначения, в рамках которого все поставщики аэронавигационного обслуживания должны будут проходить сертификацию с учетом общих требований. Там, где эти сертификаты будут всеми взаимно признаваться во всем регионе, государства смогут назначать любое предприятие, обладающее действительным сертификатом, для предоставления аэронавигационного обслуживания в конкретной части своего воздушного пространства.

2.24 Однако в тех случаях, когда конкуренция все еще отсутствует и аэронавигационное обслуживание по-прежнему предоставляется в условиях допускаемой законом или естественной монополии, в которых отсутствует непосредственная или даже реальная косвенная конкуренция, по всей вероятности, потребуется ввести соответствующий экономический надзор. В п. 15 Политики ИКАО в отношении сборов (Doc 9082) изложен ряд возможных целей, отражающих элементы, на которые возможно необходимо распространить соответствующий экономический надзор. Эти элементы, которые применяют только в тех случаях, когда конкуренция отсутствует и когда она является недостаточно сильной для того, чтобы предоставить пользователям надлежащую защиту, можно кратко изложить следующим образом:

- a) необходимость в защите пользователей от чрезмерных сборов и другой возможной противоконкурентной практики, когда она представляет собой злоупотребление монопольным положением;
- b) необходимость в транспарентности в отношении финансовых и других данных о поставщике аэронавигационного обслуживания, необходимых для того, чтобы пользователи смогли должным образом оценить основу предложений по взиманию сборов;
- c) необходимость в защите пользователей от чрезмерной дискриминации в отношении применения сборов;
- d) необходимость в рассмотрении вопроса эффективности в рамках предоставления аэронавигационного обслуживания;
- e) необходимость в рассмотрении вопроса об адекватности и согласованности стандартов и качества обслуживания;
- f) необходимость в поощрении адекватных и эффективных инвестиций;
- g) необходимость в действенных консультациях с пользователями, так чтобы гарантировать надлежащий учет их мнений; и
- h) необходимость в механизме разрешения споров.

ВОЗМОЖНЫЕ ФОРМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

2.25 Структура экономического надзора, который могут вводить правительства в целях защиты пользователей от возможного злонамеренного использования монопольного положения при одновременной гарантии сохранения расходов на осуществление такого надзора на необходимом минимальном уровне, может принимать различные формы, например в зависимости от того, будет ли такой надзор применяться к государственным или частным предприятиям, а также от позиций этих предприятий на рынке.

Открытое заявление о желаемых результатах

2.26 При создании государственного или частного автономного поставщика аэронавигационного обслуживания государство может в рамках соглашения о таком создании указать, что если поставщик не обеспечит, чтобы ее поведение оставалось в "приемлемых" рамках, то начнет осуществляться непосредственное регулирование (альтернативное регулирование). Цель заключается в получении выгод от регулирования в части смягчения самых худших черт монополии, не неся при этом расходов и избегая диспропорций, вызванных таким регулированием. Обычно это будет сопровождаться применением стандартного закона о конкуренции. Для того чтобы такой подход мог применяться, поставщик должен иметь представление о том, что составляет неприемлемое поведение. Сложность может заключаться в том, что детальное определение коммерческих границ может быть сопряжено с риском создания искажений в области регулирования, которых следует избегать.

Консультативная комиссия третьей стороны

2.27 Этот более традиционный подход к защите от злоупотребления монопольным положением часто считается более подходящим в тех случаях, когда заинтересованные стороны не образуют сплоченных групп и, следовательно, имеют мало или вовсе не имеют средств для организации коллективного иска. В состав консультативной комиссии третьей стороны могут входить авиакомпании, пользователи от авиации общего назначения, военные и другие заинтересованные стороны для постоянного ведения содержательного диалога с руководством поставщика аэронавигационного обслуживания и рассмотрения конкретных предложений по ценообразованию, инвестированию и обслуживанию.

Договоры между поставщиками обслуживания и пользователями

2.28 Вместо непосредственного регулирования деятельности поставщика аэронавигационного обслуживания государство может потребовать, чтобы поставщик обслуживания заключал договоры об обслуживании с пользователями. Цель ответственного за это государства будет заключаться в обеспечении того, чтобы пользователи могли влиять на характер, качество и стоимость обслуживания. Успешное заключение договора может устранить или уменьшить потребность в непосредственном надзоре со стороны государства.

Арбитраж/разрешение споров

2.29 В случае определения государством приемлемых стандартов поведения, как это предлагается в п. 2.26, или наличия договора между поставщиком аэронавигационного обслуживания и пользователями арбитраж или механизм разрешения споров может потребоваться, если поставщик и пользователи не смогут договориться об их практическом применении. Может оказаться необходимым оговорить условия, невыполнение которых автоматически влечет за собой начало процедуры арбитража, а также, возможно, критерии урегулирования споров. Основным преимуществом такого

арбитража является то, что он окажет давление на стороны с целью достижения и соблюдения коммерческих соглашений, что поможет укрепить любые исходные компенсационные рыночные возможности, которыми могут обладать авиакомпании. Тем не менее успех арбитража, по всей вероятности, зависит, среди прочего, также и от степени прочности монопольного положения поставщика аэронавигационного обслуживания, особенно в том случае, если в наличии имеется только механизм "регламентирования".

Экономическое регулирование/регулирующее агентство

2.30 Наиболее общими формами экономического регулирования являются регулирование стоимости обслуживания или ставки дохода по инвестициям, а также использование предопределенного ценового потолка на долгосрочные периоды.

2.31 Регулирование ставки доходов по инвестициям главным образом предназначается для рассмотрения вопроса о чрезмерной прибыли в условиях монополии. От поставщика аэронавигационного обслуживания может потребоваться получение разрешения на осуществление инвестиций и введения ставок сборов за обслуживание. Цель состоит в ограничении нормы прибыли поставщика от необходимых инвестиций. По крайней мере в своей простой форме оно обеспечивает прохождение затрат как через операционные расходы, так и капитальные расходы. Его влияние на обеспечение либо повышения экономической эффективности, либо осуществления соответствующих и эффективных инвестиций в новые производственные мощности или повышение качества представляется неясным. Получение нормы прибыли часто характеризуется как риск чрезмерного инвестирования в результате "золочения". При этом в порядке компенсации предпринимается вмешательство без предоставления ясных стимулов к повышению результативности и эффективности работы.

2.32 Ценовые потолки на долгосрочную перспективу могут стимулировать повышение экономической эффективности. После установления ценового потолка, например на пятилетний период, коммерческое предприятие будет располагать четко выраженным стимулом сокращать свои расходы и сохранять полученную в результате этого более высокую прибыль в течение оставшегося периода времени. После этого достигнутая экономическая эффективность обеспечит более низкий уровень цен для пользователей при их последующем пересмотре.

2.33 Однако влияние принципа установления ценового потолка на капиталовложения может быть неясным. Его проблема может состоять в том, что фиксированные ценовые потолки могут устанавливаться на несколько лет на основе прогнозируемых капитальных затрат, а также существующих активов. Может появиться стимул преувеличить капитальные затраты до того, как будет установлен ценовой потолок, а в дальнейшем не выполнять программу в полном объеме по причине того, что ценовой потолок может обеспечить поставщику кратковременную доходность активов без фактических инвестиций в них. Основная проблема состоит в невозможности дать четкое и всеобъемлющее определение продукции и цен на нее, что позволяет предприятию, являющемуся субъектом регулирования, утверждать, что затраты ниже запланированных явились результатом "желательного" повышения эффективности.

2.34 Ценовые потолки, основанные на продукции, могут ослабить эту проблему. Установление взамен цен по отношению к объему производства может в большей степени стимулировать эффективные инвестиции. Цена может подниматься или опускаться в зависимости от удовлетворения технических требований к производственной деятельности. Если со временем ценовые потолки могут быть тесно увязаны с результатами деятельности, у поставщика аэронавигационного обслуживания будет меньше стимула задерживать или не производить инвестиции в производственную деятельность.

Институциональные механизмы: система сдержек и противовесов

Обязательные консультации/раскрытие информации

2.35 Авиакомпании, являющиеся основными пользователями предоставляемого обслуживания, часто представляют собой солидные международные компании. Поэтому своевременный доступ к соответствующей информации, такой, как данные об оперативных и капитальных затратах поставщиков аэронавигационного обслуживания, предполагаемые программы инвестиций, прогнозы в области перевозок, а также предлагаемое качество/стандарт обслуживания, на которых опирается их деятельность, может являться важным аспектом институциональных сдержек и противовесов, способствующих справедливому, обоснованному и действенному ценам и уровням обслуживания. В тех случаях, когда аэронавигационное обслуживание предоставляется частными или смешанными государственными/частными предприятиями, проведение консультаций и раскрытие информации может оказаться обязательным и осуществляться на условиях, оговоренных в лицензии, выданной поставщику аэронавигационного обслуживания.

Членство заинтересованных сторон в совете директоров

2.36 Членство заинтересованных сторон в совете директоров может способствовать транспарентности и подотчетности между поставщиком аэронавигационного обслуживания и его пользователем.

Совместное владение

2.37 Структура владения, включающая эксплуатантов воздушных судов, и обусловленное этим членство в совете директоров может использоваться в качестве средства защиты информационного обмена, проведения консультаций и достижения консенсуса при установлении тарифов и сборов.

ВЫБОР СООТВЕТСТВУЮЩИХ ФОРМ НАДЗОРА

2.38 При решении вопроса, необходим ли экономический надзор вне рамок обычного закона о конкуренции, – и, если необходимо, какая форма является наиболее подходящей – государствам следует в первую очередь рассмотреть сферу действия конкуренции и, следовательно, степень любого потенциального злоупотребления монопольной властью, а затем потенциальную стоимость альтернативных механизмов надзора. В тех случаях, когда конкуренция или ее перспектива достаточно сильны, необходимость в экономическом надзоре, выходящем за рамки закона о конкуренции, может отсутствовать.

2.39 Другим важным фактором при оценке наиболее подходящего подхода является структура владения и управления поставщиком аэронавигационного обслуживания и имеющие более общий характер институциональные и правовые рамки экономического надзора, в которых действует поставщик аэронавигационного обслуживания и пользователи. Вообще, чем активнее пользователи участвуют в осуществлении владения и контроля за деятельностью предприятий, предоставляющих аэронавигационное обслуживание, тем меньше необходимость в специальных механизмах внешнего экономического надзора для защиты интересов этих пользователей. Однако владение, осуществляемое подгруппой пользователей, может, в зависимости от конкретных обстоятельств, вызвать обеспокоенность в части возможного усугубления дискриминационного поведения применительно к другим пользователям.

2.40 Институционные рамки, в которых осуществляется экономический надзор, могут быть ключевым фактором успеха при рассмотрении монопольных возможностей и создании для предприятий, предоставляющих аэронавигационное обслуживание, стимула к эффективной деятельности и инвестициям в такой форме, которая наилучшим образом обеспечивает достижение требуемых пользователями результатов в части производственных возможностей и качества обслуживания. Важное значение имеет тщательное рассмотрение функций, прав и обязанностей различных заинтересованных сторон, таких, как правительство, поставщики аэронавигационного обслуживания, пользователи и регулирующие агентства, там, где они действуют.

2.41 В том случае, если с учетом местных условий государство пожелает создать агентство по экономическому регулированию, вместо того, чтобы просто опираться на обычные законы о конкуренции, важное значение будет иметь установление соответствующего баланса между независимостью и подотчетностью применительно к регламентирующему агентству, а также поставщику аэронавигационного обслуживания, который будет являться субъектом регулирования. В целях обеспечения подотчетности регламентирующего агентства правительству будет необходимо поставить перед ним четкие цели, что предпочтительно сделать посредством издания соответствующего законодательного акта, одновременно предоставив ему достаточную эксплуатационную автономию.

2.42 Какая бы модель ни была принята, желательно обеспечить, чтобы механизм экономического надзора был предусмотрен таким образом, чтобы свести к минимуму ненужные ограничения, накладываемые на поставщика и пользователей аэронавигационного обслуживания. Усовершенствование процесса консультаций, основанное на действенном раскрытии информации, должно представлять собой главное требование, лежащее в основе любого изложенного выше подхода, с тем чтобы в максимальной степени расширить перспективы реагирования поставщика на предпочтения пользователей не только на краткосрочную, но также на средне- и долгосрочную перспективу.

ВНЕДРЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ

2.43 Вовлечение автономных предприятий в предоставление аэронавигационного обслуживания обуславливает появление коммерческой практики и новых рыночных сил, которые могут привести к возникновению новых и различных видов споров, которые потребуются разрешать до выхода их на международную арену. Экономический надзор должен предусматривать применение справедливых, транспарентных, оперативных и эффективных механизмов разрешения споров, создающих обстановку доверия между поставщиком аэронавигационного обслуживания и его пользователями. Его цель – вселять доверие в отношения между сторонами там, где рыночные силы не обеспечивают разрешения споров.

2.44 Ни один механизм не может удовлетворять всем требованиям и условиям. В целом процедуры разрешения спора между сторонами в соглашении могут осуществляться двумя этапами:

- a) консультации между сторонами; и/или
- b) передача спора на разрешение в арбитражный суд по требованию любой из сторон.

Решения, принимаемые на этом последнем этапе механизма, как правило, являются обязательными, и обе стороны обязаны обеспечивать выполнение этих решений.

2.45 Помимо административных и судебных процедур государство может рассмотреть механизм "первой инстанции", который может составить промежуточный уровень между этапом консультаций и этапом арбитражного разбирательства. Этот промежуточный уровень требует

использования либо независимого посредника, либо независимой группы экспертов по разрешению споров для установления фактов, включая определение существа спора, или для предоставления рекомендации по урегулированию разногласий. Он базируется на установлении ясных сроков, механизмов реализации, временных мер и условий привлечения третьих сторон.

2.46 Может быть создан независимый орган правосудия, к которому пользователи могли бы обращаться в случае возникновения у них оснований полагать, что они являются предметом злоупотребления монопольной властью или применения другой несправедливой практики. Этот орган может также рассматривать поданные апелляции в отношении жалоб о невыполнении требуемых принципов установления сборов. Данный механизм не должен затрагивать право сторон иметь доступ к другим механизмам разрешения споров, включая механизмы, предусмотренные общими законами о конкуренции, а также препятствовать осуществлению официального арбитражного процесса в рамках какого-либо соглашения.

2.47 Защита интересов третьих сторон может также обеспечиваться путем использования менее дорогостоящего механизма, как например уполномоченный по рассмотрению жалоб. Однако следует иметь в виду, что тогда как такой уполномоченный играет роль беспристрастного арбитра, он в конечном итоге не обладает полномочиями обеспечить выполнение решений.

2.48 Кроме того, в отношении жалоб по поводу решений, принимаемых полномочным органом экономического надзора, должно быть предусмотрено право обжалования действий в вышестоящем судебном органе. Можно предусмотреть режим соответствия установленным правилам и обеспечения такого соответствия, который обуславливает создание административной системы наложения денежных санкций с возможностью обжалования решений в независимом апелляционном трибунале. Однако необходимо признать, что, хотя эффективный механизм обеспечения выполнения решений имеет крайне важное значение, его реализация во многих государствах будет сопряжена с привлечением весьма значительных ресурсов.

ГЛАВА 3

Международное сотрудничество

В настоящей главе рассматриваются различные формы международного сотрудничества, существующие в области аэронавигационного обслуживания.

В части А определяются различные формы международного сотрудничества.

В части В основное внимание уделяется различным аспектам, относящимся к международным эксплуатационным агентствам.

В части С говорится о сфере деятельности, функциях и финансовых аспектах совместных агентств по взиманию сборов.

В части D рассматриваются многонациональные средства и службы, включая положения, которые должны быть отражены в соглашении об их создании.

В части E описываются соглашения о совместном финансировании, административное управление которыми осуществляется ИКАО.

В части F рассматриваются вопросы развития политического сотрудничества в Европе (инициатива "Единое европейское небо").

В части G рассматриваются организационные аспекты в контексте основных компонентов CNS/ATM.

А. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

3.1 Международные кооперативные предприятия по предоставлению аэронавигационного обслуживания, как правило, являются исключительно эффективными с точки зрения затрат как для государств-поставщиков обслуживания, так и для пользователей и в некоторых случаях представляют собой единственное средство внедрения дорогостоящего оборудования и служб, которые обеспечивают пропускную способность, превышающую потребности отдельно взятого государства. Сотрудничая в предоставлении таких средств или служб, заинтересованные государства обеспечивают более эффективное обслуживание с меньшими затратами, чем при самостоятельном финансировании соответствующих средств и служб. В Политике ИКАО в отношении сборов (Doc 9082) поощряется международное сотрудничество в предоставлении и эксплуатации аэронавигационных служб, когда это выгодно заинтересованным поставщикам и пользователям (п. 12), а также рекомендуется, чтобы государства или уполномоченные ими поставщики обслуживания рассматривали возможность участия в деятельности совместных агентств по взиманию сборов (п. 18).

3.2 В соответствии с резолюцией А35-14 (добавление X) Ассамблеи государства должны рассматривать возможность предпринятия совместных усилий для внедрения более эффективной организации воздушного пространства, в частности верхнего воздушного пространства, учитывая

необходимость обеспечения рентабельного внедрения и эксплуатации систем CNS/ATM. В этой связи Договаривающимся государствам следует по мере необходимости рассматривать вопрос о совместном создании единого органа по обслуживанию воздушного движения, ответственного за обеспечение обслуживания воздушного движения в воздушном пространстве ОВД над территориями двух или нескольких государств или над открытым морем. Об эксплуатационных агентствах упоминается также в принятых Ассамблеей резолюциях A22-19 "Помощь и консультации при осуществлении региональных планов" и A16-10 "Осуществление региональных планов – экономические, финансовые аспекты и аспекты совместной поддержки".

3.3 Международное сотрудничество может принимать различные формы. Самой простой формой является процесс координации и согласования, осуществляемый на субрегиональном уровне с участием ограниченного числа государств. Координация планирования, внедрения и эксплуатации аэронавигационных средств и служб с соседними государствами обеспечивает значительный эффект и экономию средств. Примерами такой субрегиональной деятельности являются организация РПИ Робертс в Африке и РПИ Пиарко в восточной части Карибского бассейна. Примером региональной деятельности является инициатива, предусматривающая сотрудничество в проведении поисково-спасательных работ (SAR) в Африке (см. текст в рамке ниже). Может быть создан более официальный механизм сотрудничества в виде, например, международного эксплуатационного агентства, совместного агентства по взиманию сборов, многонациональных средств/служб или соглашения о совместном финансировании под административным управлением ИКАО. Эти формы сотрудничества рассматриваются ниже в частях В – Е. В соответствии с резолюцией A35-14 Ассамблеи в рамках договора о Европейском союзе развивается политическое сотрудничество, известное как инициатива "Единое европейское небо". Инициатива "Единое европейское небо" рассматривается в части F.

РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ ПОИСКА И СПАСАНИЯ

Концепция регионального кооперативного предоставления обслуживания может в определенной степени компенсировать нехватку средств, выделяемых на системы SAR в некоторых государствах. При нехватке средств, выделение подходящих местных поисковых подразделений для решения задач, связанных со спасением людей, может оказаться невозможным. В подобным ситуациях наличие инфраструктуры, включающей подготовленный персонал, соответствующие помещения, средства связи совместного использования и многосторонние меморандумы о договоренности, могло бы способствовать оптимальному и эффективному распределению поисковых подразделений, добровольно пришедших на помощь из других мест, региональными координаторами SAR. Такая база людских и материальных ресурсов легче создается на региональной основе.

В. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЛУАТАЦИОННЫЕ АГЕНТСТВА

СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФУНКЦИИ

3.4 Международное эксплуатационное агентство в данном контексте представляет собой отдельный орган, которому поручена задача обеспечения аэронавигационного обслуживания, в основном маршрутных средств и служб, в пределах определенного района от имени двух или более суверенных государств. Услуги, которые эти агентства предоставляют, относятся, как правило, к категориям ОВД (OpВД), COM (CNS), SAR (в основном, координационные центры поиска и спасения)

и САИ, однако они могут также охватывать МЕТ. Они также отвечают за применение систем взимания сборов за предоставленные виды обслуживания.

3.5 В качестве примеров международных эксплуатационных агентств могут быть названы Агентство по обеспечению безопасности воздушной навигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) (которое, однако, осуществляет эксплуатацию аэропортов и предоставление аэронавигационного обслуживания), Центральноамериканская корпорация по аэронавигационному обслуживанию (КОЕСНА) в Центральной Америке и Европейская организация по обеспечению безопасности воздушной навигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ). Ниже приводится краткое описание этих трех агентств.

АГЕНТСТВО ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ВОЗДУШНОЙ НАВИГАЦИИ В АФРИКЕ И НА МАДАГАСКАРЕ (АСЕКНА)

Агентство АСЕКНА, основанное в 1959 году, представляет собой общественный орган, обладающий финансовой самостоятельностью, который эксплуатируется 16 африканскими государствами и Францией, которая также является его членом. Ее функции, осуществляемые от имени указанных государств, включают предоставление и эксплуатацию служб управления воздушным движением, средств связи и метеорологических служб для обеспечения полетов по маршруту и заходов на посадку в государствах-членах, а также аэродромного диспетчерского обслуживания и посадок в основных аэропортах, перечисленных в Конвенции. Агентство может в рамках индивидуальных контрактов договориться с каждым государством об обеспечении управления его аэропортами или технического обслуживания любых средств, предназначенных для авиационных целей. Агентству может быть поручено также создание специальных программ, касающихся оборудования, для конкретного государства, в частности, предусматривающих эксплуатацию аэродромных навигационных средств, или выполнение любых других задач, возлагаемых на Агентство.

Агентством руководит Министерский комитет, состоящих из министров гражданской авиации государств, подписавших соглашение о создании Агентства, который определяет его общую политику. Административной работой Агентства руководит Административный совет, включающий по одному представителю от каждого государства, подписавшего соглашение, которому оказывает помощь генеральный директор. Агентство использует свой собственный персонал, однако может пользоваться также услугами персонала, откомандированного в его распоряжение государствами, подписавшими соглашение. Штаб-квартира АСЕКНА находится в Дакаре (Сенегал).

В соответствии с положениями статьи 15 Чикагской конвенции Агентство не может предоставлять прямо или косвенно, или в какой-либо иной форме льготы, не предоставляемые другим пользователям, использующим на одинаковых условиях средства, находящиеся под его управлением.

Методы финансирования

В настоящее время Агентство полностью финансируется за счет дохода от своей деятельности. Оно уполномочено взимать сборы для покрытия финансовых обязательств, которые оно берет на себя при выполнении возложенных на него задач, и взамен за обслуживание, предоставляемое пользователям. Агентство уполномочено также получать весь доход, создаваемый собственностью, находящейся под его контролем, в ходе предоставления обслуживания для авиационных целей.

ПРЕИМУЩЕСТВА

3.6 Опыт показывает, что международные эксплуатационные агентства вносят определенный, часто значительный, вклад в улучшение эффективности обеспечения средств и обслуживания при низких затратах как для предоставляющих сторон, так и для пользователей. Среди обеспечиваемых преимуществ можно указать на более эффективное использование персонала, средств и оборудования, а также экономию средств при проведении исследований и проектно-конструкторских работ в результате избежания дублирования на национальном уровне и экономию средств, обусловленную эффектом масштаба. Это особенно относится к странам с менее развитой экономикой, где квалифицированный персонал и финансовые ресурсы являются недостаточными и где авиация должна конкурировать в области использования ресурсов с другими отраслями экономики. Эксплуатационные агентства, занимающиеся сборами за пользование маршрутными средствами, могут, как правило, действовать более успешно при взимании необходимых сумм за пролеты вследствие того, что их деятельность охватывает обычно более обширные географические районы. Кроме того, поскольку такие агентства представляют целый ряд государств, они имеют тенденцию занимать более сильные позиции на переговорах при ведении ими финансовых и коммерческих дел и поэтому способны добиваться более выгодных условий.

СОЗДАНИЕ АГЕНТСТВА

3.7 Число и состав членов агентства и, следовательно, его географические масштабы деятельности будут зависеть в основном от соображений политического, экономического, демографического и географического характера. На масштабы его деятельности также будут влиять наряду с этими факторами и та степень, в какой новые и усовершенствованные средства могут требоваться в некоторых государствах для обслуживания нынешних и будущих перевозок.

ЦЕНТРАЛЬНОАМЕРИКАНСКАЯ КОРПОРАЦИЯ ПО АЭРОНАВИГАЦИОННОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ (КОСЕСНА)

Центральноамериканская корпорация по аэронавигационному обслуживанию (КОСЕСНА), образованная в феврале 1960 года, включает шесть государств-членов, а именно: Белиз, Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Никарагуа и Сальвадор. Корпорация представляет собой единую, международную и автономную организацию в Центральной Америке.

В соответствии со своим уставом Корпорация обладает исключительным правом предоставлять обслуживание воздушного движения, средства авиационной связи и радионавигационные средства для международной гражданской авиации на территориях договаривающихся сторон. Однако фактически она предоставляет обслуживание в верхнем воздушном пространстве (выше эшелона полета 200) и лишь частично сотрудничает с договаривающимися правительствами при обеспечении обслуживания воздушного движения в нижнем воздушном пространстве. На основе соглашений вышеупомянутые виды обслуживания и средства, предусмотренные региональным аэронавигационным планом ИКАО, могут предоставляться также и другим государствам. Кроме того, на основе контрактов с государственными или частными организациями она также может предоставлять обслуживание и упомянутые радионавигационные средства, не указанные в региональном плане ИКАО, в пределах территорий договаривающихся сторон.

Методы финансирования

Помимо оборотного капитала договаривающиеся стороны соглашаются также приобретать, при необходимости, некоторое оборудование, перечисленное в уставе, и предоставлять безвозмездно для Корпорации право пользования и владения им, а также предоставлять земельные участки, на которых размещается оборудование, и другое имущество или оснащение, непосредственно связанное с выполнением ее функций. В целях поддержания финансовой сбалансированности и обеспечения развития и расширения аэронавигационного обслуживания Корпорация уполномочена взимать сборы с пользователей, которым предоставляются средства. Благодаря этому, КОЕСНА в настоящее время полностью финансируется за счет дохода, получаемого от своей деятельности.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

3.8 На структуру международного эксплуатационного агентства влияют обстоятельства, ведущие к его созданию, а также многие другие факторы. Поскольку в разных случаях они значительно отличаются друг от друга, не представляется целесообразным предписывать какую-либо конкретную схему организационных мероприятий, проводимых в целом в отношении таких агентств. Однако при этом обычно проявляются определенные основные общие характеристики. Например, общая политика, определяющая функции агентства, различные операции и финансовые дела, а также решения по таким фундаментальным вопросам, как капиталовложения и назначение ответственных сотрудников, по всей вероятности, входят в компетенцию управляющего комитета, состоящего из представителей государств-членов. Подобным же образом директор-распорядитель будет, как правило, нести всю полноту ответственности перед указанным комитетом за общую административно-организационную деятельность агентства. С самого начала требуется установить хорошо определенную финансово-экономическую политику и практику, относящиеся к покрытию расходов и финансовому контролю, включая правила и процедуры по отчетности и бюджету. Тщательного рассмотрения требуют также вопросы найма персонала агентства. (Следует также сделать ссылку на текст о соглашении(ях) между государствами и соответствующих контрактных аспектах в части D настоящей главы.)

ЕВРОПЕЙСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ВОЗДУШНОЙ НОВИГАЦИИ (ЕВРОКОНТРОЛЬ)

Основная цель ЕВРОКОНТРОЛЯ, в состав которой в настоящее время входит 34 государства-члена (ноябрь 2004 года), заключается в создании цельной общеевропейской системы организации воздушного движения (ОрВД). Достижение этой цели является ключевым элементом в решении нынешних и будущих задач, стоящих перед авиационным сообществом, которые состоят в том, чтобы обеспечивать прогнозируемый рост воздушного движения, поддерживая высокий уровень безопасности полетов, снижая расходы и охраняя окружающую среду.

ЕВРОКОНТРОЛЬ коллективно разрабатывает и координирует краткосрочную, среднесрочную и долгосрочную общеевропейскую стратегию организации воздушного движения, а также строит связанные с ней планы действий с участием национальных полномочных органов, поставщиков аэронавигационного обслуживания, гражданских и военных пользователей воздушного пространства, аэропортов, отрасли, профессиональных организаций и соответствующих европейских учреждений.

Основная деятельность ЕВРОКОНТРОЛЯ охватывает весь ряд операций по аэронавигационному обслуживанию "от перрона до перрона", начиная со стратегической и тактической организации потоков и кончая подготовкой авиадиспетчеров; начиная с регионального контроля воздушного пространства и кончая разработкой современных безопасных технологий и процедур и взиманием аэронавигационных сборов.

Подписание пересмотренной Конвенции в июне 1997 года расширило цели и задачи Организации. Нынешняя ситуация в области УВД заставляет как государства, так и ЕВРОКОНТРОЛЬ стремиться к скорейшему осуществлению этой пересмотренной Конвенции, которая вступит в силу после ратификации всеми государствами-членами. Кроме того, 8 октября 2002 года государства-члены и Европейское сообщество подписали протокол о присоединении Европейского сообщества к пересмотренной Конвенции ЕВРОКОНТРОЛЯ.

Руководящими органами Организации являются Генеральная ассамблея (Комиссия в течение промежуточного периода) и Совет (Временный Совет в течение промежуточного периода), которым оказывает помощь Агентство, руководимое Генеральным директором. Комиссия и Совет состоят из представителей государств-членов, обладающих числом голосов, пропорциональным ежегодному взносу каждого государства в Организацию.

ЕВРОКОНТРОЛЬ нанимает свой собственный персонал и владеет собственными зданиями и оборудованием, необходимыми ей для выполнения своих функций. Во избежание дублирования там, где это возможно, используются также национальные технические службы и оборудование государств-членов.

Методы финансирования

Организация финансируется за счет взносов государств-членов, за исключением тех расходов, которые связаны с программой взимания сборов за обслуживание на маршруте и которые возмещаются за счет пользователей воздушного пространства путем дополнительного платежа, включаемого в сборы.

Взимание аэронавигационных сборов

Центральное бюро по маршрутным сборам (CRCO) ЕВРОКОНТРОЛЯ действует в качестве согласованной региональной системы маршрутных сборов от имени государств-членов. В рамках двусторонних соглашений оно также взимает аэронавигационные сборы для ряда государств, не являющихся членами Организации. Данная система вносит вклад в финансирование Европейской системы организации воздушного движения (ОрВД) и одновременно способствует проведению консультаций с пользователями воздушного пространства.

С. СОВМЕСТНЫЕ АГЕНТСТВА ПО ВЗИМАНИЮ СБОРОВ

СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФУНКЦИИ

3.9 Другим эффективным, но менее всеохватывающим средством для государств с целью получения преимуществ от международного сотрудничества в осуществлении аэронавигационного обслуживания является участие в эксплуатации агентства по взиманию сборов. Это объясняется тем, что государства, эксплуатирующие маршрутные средства на индивидуальной основе и взимающие сборы за предоставляемое обслуживание, столкнутся со значительной работой по

ведению и представлению отчетности и могут также встретиться с трудностями по взиманию сборов в тех случаях, когда значительный объем воздушного движения связан с пролетами над его территорией. При таких обстоятельствах группа соседних по отношению друг к другу государств может извлечь значительную выгоду из создания совместного агентства по взиманию сборов. Такое агентство будет заниматься взиманием сборов за маршрутные средства от имени всех участвующих государств, включая те, над территорией которых осуществляются пролеты. Поскольку большинство воздушных судов, по всей вероятности, будет осуществлять посадки на территории по крайней мере одного из участвующих государств, это будет упрощать взимание сборов за аэронавигационное обслуживание. Затем агентство переводит каждому участвующему государству полученные в результате взимаемых по его поручению сборов суммы, за вычетом небольших комиссионных или процентов, обычно включаемых в состав сбора для покрытия относимой к этому государству доли расходов агентства. Совместное агентство по взиманию сборов также даст преимущество пользователям (или эксплуатантам воздушных судов), поскольку расходы на взимание сборов для каждого участвующего государства будут меньшими, чем при взимании сборов с пользователей самим государством для покрытия своих затрат. Значительно сократятся и административные расходы пользователей благодаря получению одного счета в одной валюте, а не множества отдельных счетов, выставляемых всеми заинтересованными государствами. Другим фактором, который необходимо рассмотреть, является дополнительная перспектива получения дальнейшей экономии средств в результате найма более квалифицированного персонала и применения более усовершенствованных методов и процедур.

3.10 Ввиду связанных с ними потенциальных выгод, региональные агентства по взиманию сборов могут иметь особую привлекательность для государств, которые желают выполнять технические функции своими собственными силами (например, УВД). Такие агентства к тому же менее сложно создавать, чем международные эксплуатационные агентства, с точки зрения обеспечения их оборудованием, персоналом и удовлетворения других потребностей. Что касается персонала, то агентство будет укомплектовано гражданами государств, заключивших контракт с агентством, что позволит им получить новый вид опыта и дополнительную рабочую силу.

3.11. Потребность государств в возмещении своих расходов, связанных с предоставлением аэронавигационного обслуживания, повышает значение эффективного и действенного выставления счетов и взимания сборов за аэронавигационное обслуживание и ведет к расширению сотрудничества и созданию совместных предприятий по выставлению счетов и взиманию сборов. Кроме того, расширение использования многонациональных средств и служб, в частности компонентов систем ОрВД и CNS, дает толчок к организации совместной деятельности по возмещению расходов. Использование агентств по взиманию сборов должно основываться на более высокой эффективности и меньших затратах, чем при взимании сборов отдельными поставщиками аэронавигационного обслуживания, а расходы, связанные с услугами по взиманию, должны быть понятны пользователям аэронавигационного обслуживания. В п. 18 Политики ИКАО в отношении сборов (Doc 9082) рекомендуется, чтобы государства или уполномоченные ими поставщики обслуживания рассматривали возможность участия в деятельности совместных агентств по взиманию сборов, когда это выгодно.

ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ

3.12 Соответствующие расходы участвующих государств должны быть минимальными. Действительно, первоначальный капитал, необходимый для приобретения помещений, оборудования по обработке данных и другого необходимого оборудования, а также для предэксплуатационной подготовки, координации и управления, практически не должен составлять проблем, поскольку его можно получить через финансовые учреждения, включая коммерческие банки. Заем будет погашаться в течение нескольких лет с выплатой частичных платежей и процентов, которые будут включаться в статью расходов агентства, которые будут добавляться в сборы и

возмещаться за счет сборов за использование маршрутного оборудования, выставление счетов по которым и взимание будут производиться агентством от имени договаривающегося государства.

ВАЖНОСТЬ КОНТРОЛЯ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВ ЗА ВЗИМАНИЕМ СБОРОВ

3.13 С учетом того, что сборы за авиационное обслуживание на маршруте являются основным источником доходов, важно, чтобы заинтересованные государства полностью осуществляли контроль за взиманием сборов и обладали возможностью немедленно распоряжаться собранными фондами по своему собственному усмотрению. Такой контроль осуществляется не только в случаях, когда государство само выполняет счета и взимает сборы, но также в тех случаях, когда оно объединяет усилия с другими государствами по созданию агентства по взиманию сборов, которое обслуживает все участвующие государства. Следует также учитывать, что некоторые из собранных данных являются весьма ценными, поэтому с ними следует обращаться как с конфиденциальными данными, и только заинтересованные государства должны распоряжаться ими и осуществлять контроль за ними. Аналогичным образом следует соблюдать конфиденциальность в отношении размеров сборов, выставляемых в виде счета отдельным эксплуатантам, или в отношении сумм задолженности.

3.14 Может возникнуть ситуация, когда государство будет рассматривать вопрос о заключении контракта на осуществление маршрутных сборов с агентством или организацией, которые не контролируются и не эксплуатируются правительством. В таких обстоятельствах государству потребуется, в первую очередь, тщательно изучить условия, на которых будет предоставляться услуга по взиманию сборов, и настоять на определении и описании затрат на услуги, за которые будут взиматься сборы. Еще более актуальным этот вопрос становится в тех случаях, когда этот принцип взимания сборов распространяется на взимание аэропортовых сборов.

3.15 Рекомендуется также, чтобы административный сбор за взимание включался в ставку сбора. Государство должно удостовериться в том, что в контракте с этим агентством указывается, что гонорар и расходы агентства не должны вычитаться из сборов, взимаемых от имени государства, но они должны добавляться к каждому сбору, взимаемому с пользователей (соответствующих эксплуатантов воздушных судов). Таким образом государство получает доход от сборов, взимаемых без каких-либо вычетов, вместо суммы, уменьшенной на гонорар и расходы агентства, которые не могут быть количественно определены заранее и которые тем самым препятствуют надлежащему финансовому планированию и составлению бюджета государством. Агентство или организация, осуществляющие сбор, получают компенсацию не со стороны соответствующего государства, а со стороны пользователей, которые являются основными бенефициарами авиационного обслуживания, за которое взимаются сборы. Это также соответствует практике, рекомендуемой в отношении возмещения расходов совместных агентств по взиманию сборов, и фактически является практикой по отношению к существующей деятельности, осуществляемой совместным органом по взиманию сборов, который принадлежит государству и контролируется им. Соответствующие расходы должны представляться в простой форме.

ВАРИАНТЫ ДЛЯ ГОСУДАРСТВ

3.16 В качестве самых наглядных примеров служб по взиманию сборов можно привести службы, функционирование которых обеспечивают ЕВРОКОНТРОЛЬ, Соединенное Королевство в отношении полетов над Северной Атлантикой и Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА). ЕВРОКОНТРОЛЬ эксплуатирует отдельно организованное и финансируемое агентство или бюро по взиманию сборов, которое обслуживает как государства ЕВРОКОНТРОЛЯ, так и другие государства. Аналогичным образом соответствующее бюро в Соединенном Королевстве, взимающее

маршрутные сборы, налагаемые Соединенным Королевством, взимает на договорной основе маршрутные сборы, налагаемые Данией и Исландией за предоставляемое ими обслуживание над Северной Атлантикой в рамках соглашений о совместном финансировании, а также сборы, налагаемые в покрытие расходов по программе внедрения системы контроля за выдерживанием высоты, которые совместно эксплуатируются шестью государствами и административно управляются ИКАО. ИАТА взимает сборы от имени приблизительно 30 государств, являющихся в основном развивающимися государствами, используя для этого свою службу совершенствования и финансирования УВД.

3.17 Что касается систем ЕВРОКОНТРОЛЯ и Соединенного Королевства, то на основании информации о всех рейсах, предоставленной в бюро по взиманию сборов заинтересованным Договаривающимся государством, данное бюро исчисляет применимые сборы, налагаемые этим государством, выставляет счета соответствующим эксплуатантам, собирает платежи и затем переводит полученные суммы за вычетом административного сбора Договаривающемуся государству. В рамках системы ИАТА государство исчисляет маршрутные сборы, подлежащие взиманию с каждого рейса, и предоставляет информацию ИАТА.

3.18 Два других международных правительственных эксплуатационных агентства, АСЕКНА в Африке и КОЕСНА в Центральной Америке, выставляют и взимают сборы с целью покрытия расходов за предоставляемое ими обслуживание от имени государств, являющихся их членами. Однако в отличие от ЕВРОКОНТРОЛЯ в настоящее время они не эксплуатируют службу или бюро по взиманию сборов от имени государств, являющихся их членами (или других государств), для возмещения расходов, которые несут эти государства.

3.19 В сфере взимания сборов за аэронавигационное обслуживание государства могут сотрудничать и без создания службы по взиманию сборов или присоединения к ней. Примером такого сотрудничества является Информационно-координационный совет по вопросам сборов за аэронавигационное обслуживание (ИКСАНО), созданный в 2000 году поставщиками аэронавигационного обслуживания восьми государств Европейского региона. Впоследствии в качестве членов или участников со статусом наблюдателя к ИКСАНО присоединились и другие государства. Цели этого сотрудничества:

- a) защищать интересы поставщиков аэронавигационного обслуживания и пользователей, которые своевременно оплачивают выставляемые им счета за пользование аэронавигационным обслуживанием; и
- b) используя более транспарентную систему, привлекать внимание к тем пользователям, которые не оплачивают причитающиеся сборы.

Для достижения этих целей государства-члены объединили и расширили свои базы данных для включения в них баз общих данных об авиакомпаниях, баз конкретных данных о должниках и архивных данных о тех авиакомпаниях и пользователях, которые обанкротились или прекратили свою деятельность по другим причинам. ИКСАНО информировал авиакомпании, имеющие большие задолженности, о том, что у него имеется соответствующая информация и что в настоящее время состояние их долга контролируется во всех соответствующих государствах, что, в свою очередь, затрудняет этим авиакомпаниям изменять свои маршруты, с тем чтобы избежать оплаты сборов, или выполнять пролеты без заблаговременного предоставления гарантий оплаты сборов. Соответственно ИКСАНО может служить моделью для государств, стремящихся получить большой объем данных относительно пользователей их аэронавигационных служб, включая информацию об их финансовом положении и кредитоспособности.

ВАЛЮТНЫЕ АСПЕКТЫ

3.20 При наличии совместного агентства по взиманию сборов собранные взносы могут немедленно переводиться на счет участвующего государства, которое может держать их либо в банке (либо в аналогичном финансовом учреждении), находящемся на его территории, либо в любом другом государстве, которое оно может назначить. Такой подход к взиманию сборов может также облегчить доступ участвующего государства к конвертируемой валюте. Хотя в п. 43 i) Политики ИКАО в отношении сборов (Doc 9082) рекомендуется, чтобы в обычных обстоятельствах сборы с пользователя выражались и оплачивались в местной валюте заинтересованного государства, тем не менее признается, что в тех случаях, когда счета за аэронавигационное обслуживание на маршруте выставляются на региональной основе (т.е. от имени нескольких государств или совместно эксплуатируемым учреждением), пользователям и поставщикам обслуживания может быть выгодно выражать и осуществлять оплату сборов в единой конвертируемой валюте (п. 43 iv).

D. МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА И СЛУЖБЫ

ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

3.21 В течение ряда лет государства предоставляли друг другу различные виды обслуживания, например диспетчерское обслуживание воздушного движения, связь и метеорологическую информацию. Что касается платы за такие виды обслуживания, то обычно государства не выставляли счетов друг другу, поскольку обслуживание в основном было двусторонним и, в целом, сбалансированным. Даже в тех случаях, когда имелись диспропорции, усилия по определению доли расходов, за которые следует выставлять счет соседнему государству, рассматривались как не соответствующие связанным с ним расходам. Вместо этого соответствующее государство-поставщик включает эти доли расходов в базу расходов на средства на маршруте или в другие аналогичные сборы, взимаемые с пользователей (эксплуатантов воздушных судов), осуществляющих полеты в пределах воздушного пространства, за которое упомянутое государство несет ответственность.

3.22 Такой подход по-прежнему остается общепринятой практикой, однако технические разработки и высокий уровень капиталовложений вносят фундаментальные изменения в растущий интерес к созданию многонациональных средств и служб. Это имеет место там, где определенные функции, осуществляемые в настоящее время самими государствами, могут выполняться более эффективно и с меньшими расходами единым многонациональным органом, работу которого обеспечивает одно или несколько государств. Фактически, при определенных обстоятельствах, таких, как внедрение предусмотренных систем связи, навигации и наблюдения/организации воздушного пространства (CNS/ATM), только многонациональное средство может быть в целом единственно возможной альтернативой. Однако в отношении многонациональных средств и служб по-прежнему важное значение имеет недопущение в целом дублирования обслуживания и связанных с этим дополнительных сборов с пользователей, что может произойти, если государство, участвующее в предоставлении многонационального обслуживания, будет дублировать это обслуживание на национальном уровне.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ И ПРИМЕРЫ

3.23 Многонациональные аэронавигационные средства или службы ИКАО могут быть определены как средства или службы, включенные в региональный аэронавигационный план ИКАО в целях обеспечения международной аэронавигации в воздушном пространстве, распространяющемся

за границы воздушного пространства, обслуживаемого одним государством в соответствии с региональным аэронавигационным планом.

3.24 Системы CNS/ATM или отдельные элементы этих систем, вероятно, являются самыми важными многонациональными средствами, которые будут использоваться авиационным сообществом в ближайшем будущем. Это в одинаковой мере относится к обслуживанию, предоставляемому этими системами, и связанным с ним расходам. Спутниковые сети линии передачи данных "земля – земля" и речевой связи (VSAT), действующие или внедряемые в Южной Африке, Южной Америке, центральном и восточном районах Карибского бассейна и в Восточной Европе, являются конкретными примерами в этом отношении. Другим примером является Европейская геостационарная навигационная оверлейная служба (EGNOS), которая представляет собой спутниковую систему функционального дополнения (SBAS) системы GNSS, обеспечивающую целостность и дифференциальную коррекцию с помощью геостационарных спутников.

АСПЕКТЫ СПРАВЕДЛИВОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ

3.25 Важным аспектом является справедливое распределение расходов, связанных с содержанием многонационального средства или службы, а также возмещение расходов на основе сборов с пользователей. В том случае, когда функционирование многонационального средства обеспечивается одним государством, а предоставляемым им обслуживанием пользуются два или более государств и при этом затраты государства, обеспечивающего работу этого средства значительно превышают расходы, необходимые только для удовлетворения собственных потребностей, отсутствие определенной формы распределения расходов может привести к неравноправию в двух областях. Во-первых, в отношении государства, предоставляющего и эксплуатирующего средство, несправедливость выражается в том, что это государство покрывает капитальные и эксплуатационные расходы в размере, превышающем расходы, необходимые для удовлетворения своих потребностей. Во-вторых, государство, стремясь возместить свои расходы за счет сборов с пользователей воздушного пространства, за которое оно несет ответственность, будет предъявлять пользователям к оплате такие расходы, связанные с обслуживанием, которые не в полной мере к ним относятся. Пользователи практически будут вынуждены субсидировать обслуживание воздушного движения, предоставляемое другому государству. Это противоречило бы принципу, изложенному в п. 40 Политики ИКАО в отношении сборов (Дос 9082) и гласящему, что распределение расходов на аэронавигационное обслуживание среди авиационных пользователей следует производить на справедливой основе для всех пользователей.

3.26 Следует добавить, что любое государство, принимающее доленое участие в расходах, связанных с эксплуатацией многонациональных аэронавигационных средств или служб, может включать соответствующие расходы в базовые расходы для взимания таких сборов, как сборы за пользование маршрутными средствами, которые они относят на конечных пользователей, которым предоставляется это обслуживание, а именно на эксплуатантов воздушных судов. Право любого Договаривающегося государства действовать таким образом закрепляется статьей 15 Чикагской конвенции, а основные принципиальные рекомендации по реализации этого права содержатся в Политике ИКАО в отношении сборов (Дос 9082).

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВ И ОРГАНОВ ИКАО ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

3.27 Ввиду возникающих последствий финансового и организационного характера можно ожидать, что подход органов технического планирования к возможному внедрению многонациональных средств и служб отличается от подхода, используемого в тех случаях, когда

средства или службы внедряются одним государством. Что касается последнего, то органы технического планирования сосредоточивают свое внимание главным образом на технических аспектах средств и служб, которые соответствующее государство должно внедрить с целью выполнения своих обязательств в рамках соответствующего регионального аэронавигационного плана для обслуживания международного движения гражданских воздушных судов в пределах воздушного пространства, за которое только оно одно несет ответственность. Если упомянутое средство или служба отвечают установленным международным стандартам, аспекты, касающиеся их финансирования и управления, являются внутренним делом упомянутого государства.

3.28 В случае с международными средствами и службами требуется другой подход, потому что они создаются прежде всего для того, чтобы позволить двум или более государствам более эффективно и рентабельно, чем это может сделать каждое государство самостоятельно, обеспечивать обслуживание, за которое они согласились нести ответственность в рамках регионального плана. Следовательно, можно ожидать, что соответствующие государства пожелают провести оценку, по крайней мере ориентировочно, финансовых аспектов работы таких средств, прежде чем они согласятся включить их в региональный план и до того, как они примут на себя обязательства по их использованию.

3.29 По этой причине группам технического планирования потребуются рассмотреть основные финансовые последствия на том этапе обсуждения, когда считается, что рекомендации о создании многонационального средства или службы являются наилучшим или даже единственным решением проблемы. Отсрочка рассмотрения основных финансовых последствий до того момента, когда указанные группы завершат подготовку своих рекомендаций, может привести к задержкам, если одно или более государств, которые, как ожидается, примут участие в эксплуатации соответствующего многонационального средства, выскажет возражение (например, относительно ожидаемой доли расходов). Такие задержки во внедрении технических решений могут поставить под угрозу безопасность полетов или эффективность обслуживания в соответствующем районе в то время, пока будет вестись поиск новых приемлемых для всех государств решений финансовых проблем.

ИНСТРУКТИВНЫЙ МАТЕРИАЛ

3.30 Общие инструкции о создании и предоставлении многонациональных аэронавигационных средств/служб, предусмотренных ИКАО, были впервые разработаны и утверждены Европейской группой аэронавигационного планирования (EANPG) в 1986 году и затем включены в вводную часть аэронавигационного плана Европейского региона. Совет в 1995 году решил, что инструкции, касающиеся многонациональных средств и служб, следует включить в вводные части всех региональных аэронавигационных планов. Он исходил из того, что такие инструкции весьма уместны в контексте внедрения различных компонентов систем CNS/ATM. В настоящее время данные инструкции содержатся также в аэронавигационных планах Ближневосточного региона, региона Африки и Индийского океана, Карибского и Южноамериканского регионов, региона Азии и Тихоокеанского региона. (Содержавшиеся в планах Карибского и Южноамериканского регионов, региона Азии и Тихоокеанского региона и в пересмотренном плане Европейского региона инструкции включены в том II, FASID).

3.31 Инструкции, содержащиеся в различных региональных аэронавигационных планах, аналогичны и после введения включают в себя определение многонационального средства или службы, положения о разработке и анализе предложения о создании многонационального средства или службы и подробный инструктивный материал о финансовых, управленческих и прочих контрактных аспектах, которые, как правило, следует рассматривать применительно к эксплуатации потенциальных многонациональных средств и служб, включая основные положения, которые необходимо учесть для включения в соглашение между государствами, участвующими в создании и

эксплуатации многонациональных средств и служб. Хотя в добавлении 2 к настоящему Руководству делается соответствующая ссылка с целью подробного рассмотрения этой конкретной инструкции соответствующие ее части, в которых говорится о соглашении и кратко излагаются основные положения, приводятся в следующих пунктах.

СОГЛАШЕНИЕ

3.32 Участие государств в обеспечении многонационального средства или вида обслуживания основано на предположении о том, что государство, выразившее поддержку вводу в действие и использованию такого средства/обслуживания, возьмет на себя также долю расходов, связанных с этим проектом. Сделав это, участвующим государствам необходимо формально отразить в соглашении условия обеспечения такого многонационального средства/обслуживания. Основное назначение такого соглашения состоит в том, чтобы гарантировать справедливое распределение связанных с данным проектом затрат между участвующими государствами.

3.33 Соглашение относительно разработки, ввода в действие, эксплуатации и технического обслуживания многонациональных средств/обслуживания может заключаться в форме официального международного договора или "административного соглашения". И в том, и в другом случае определяются международные обязанности, однако договор требует подписания главой государства или правительства, а также ратификации или утверждения национальным законодательным органом, на что, как правило, уходит много времени. Напротив, "административное соглашение", в отличие от договора, предусматривает более низкий уровень обязательств в отношении формальностей и процедур, оно может быть подписано министром или директором гражданской авиации или любым другим уполномоченным лицом и заключено путем обмена письмами или нотами.

3.34 Соглашение, по мере возможности, рекомендуется заключать в форме "административного соглашения", а не официального международного договора, поскольку это позволяет обеспечить вступление соглашения в силу с минимальной задержкой, а также действовать с большей гибкостью при внесении впоследствии любых необходимых изменений. Вместе с тем следует признать, что в некоторых государствах для принятия на себя финансовых обязательств, в особенности если они затрагивают крупные суммы и/или охватывают длительный период времени, конституцией или законодательством предусмотрено их утверждение законодательным органом. Такое утверждение может быть предусмотрено и в отношении фактического предоставления обслуживания. Какая бы из форм ни использовалась, структура соглашения должна позволять без задержек вносить необходимые поправки по мере развития событий. Поэтому конкретный материал, в который может в первую очередь потребоваться внести изменения, не затрагивающие основных положений соглашения, следует выносить в приложения или добавления.

3.35 Рекомендуется также по мере возможности принимать одно общее соглашение (договор или "административное соглашение"), охватывающее все аспекты данного средства или вида обслуживания на протяжении всех этапов его обеспечения. Однако это не всегда возможно. При некоторых обстоятельствах может оказаться необходимым или желательным заключить не одно, а несколько соглашений (договоров или административных соглашений), различных по своему охвату и содержанию. В таких случаях следует стремиться охватить максимальное число аспектов в административном соглашении, одновременно ограничив договор теми аспектами, по которым эта форма соглашения представляет важность для заинтересованных государств. Например, в одном соглашении можно охватить различную деятельность, включая предварительное финансирование, которую надлежит проводить государствам, берущим на себя обязанность за доведение данного средства/обслуживания до эксплуатационного статуса, тогда как другое соглашение будет заключено между всеми государствами (включая первую группу ранее упомянутых государств), которые после ввода данного средства/обслуживания в эксплуатацию будут пользоваться или обслуживаться им.

При таких обстоятельствах заключение первого соглашения будет важным, поскольку первой группе государств потребуется предоставить фонды из собственных средств для обеспечения ввода в действие данного средства/обслуживания, поскольку до его ввода в эксплуатацию приток доходов от сборов за пользование (эксплуатантами воздушных судов) обеспечиваться не будет.

3.36 Если этого требуют обстоятельства, возможно также заключение между всеми участвующими государствами соглашения, определяющего в общих чертах их обязательства по участию в обеспечении многонационального средства/обслуживания, с последующей разработкой отдельного соглашения, охватывающего все аспекты, касающиеся финансирования и эксплуатации данного многонационального средства/обслуживания.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

3.37 Основные положения, которые обычно следует отражать в соглашении, касающемся обеспечения и эксплуатации многонационального средства/обслуживания, являются следующими: цели соглашения; обязательства подписавших соглашение государств; определение и описание средства/обслуживания; создание и эксплуатация данного средства/обслуживания; правоспособность; юридическая ответственность; организационные аспекты (включая подпункты: органы управления и порядок принятия решений, организация и персонал, консультации); финансовые аспекты (включая подпункты: определение расходов, распределение расходов, определение бюджета, инстанция, утверждающая бюджет, финансовый контроль); налоговые и другие государственные сборы; порядок урегулирования сборов; порядок присоединения к договору, выхода из него, внесения поправок и прекращения срока действия договора.

3.38 Что касается положения в отношении создания и эксплуатации средства/обслуживания, то необходимо добавить, что в соглашении следует указать территориальную зону действия и кем данное средство/обслуживание будет создаваться и эксплуатироваться, а именно одним, двумя или несколькими государствами, уже существующей международной организацией, уже существующим национальным или международным агентством или новым агентством, которое надлежит специально учредить для этой цели. На решение о том, кем должно обеспечиваться данное средство/обслуживание, может влиять, в частности, предусмотренный объем капиталовложений и ежегодных расходов, а также степень ответственности за выполнение определенных функций другими обеспечителями (т. е. участвующим государством или государствами, международной организацией или агентством).

СТАТУС ИНСТРУКЦИИ

3.39 Следует отметить, что инструкция, приведенная под заголовком "Финансовые, управленческие и прочие контрактные аспекты" в добавлении ..., не является ни проектом типового соглашения, и ни статьей, поскольку обстоятельства, связанные с планированием, внедрением и эксплуатацией отдельных многонациональных средств/обслуживания, могут значительно отличаться друг от друга. Тем не менее, необходимо добавить, что эта часть инструкции была тщательно рассмотрена экспертами в юридической области, работающими в ИКАО и вне Организации. Согласованность во мнениях по юридическим вопросам такова, что в отношении внедрения многонациональных аэронавигационных средств и обслуживания, как это было определено в инструкции, не возникло непреодолимых препятствий юридического характера.

Е. СОГЛАШЕНИЯ О СОВМЕСТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

3.40 Политика ИКАО по данному вопросу основывается на положениях главы XV Чикагской конвенции, резолюциях A1-65, A14-37 и A16-10 Ассамблеи, а также на рекомендациях и выводах последних совещаний ИКАО. В резолюции A16-10 Ассамблеи (1968 года) Договаривающимся государствам предлагалось рассматривать возможность совместного финансирования в качестве последней меры в тех случаях, когда другие методы обеспечения финансирования аэронавигационных средств и служб не приносят желаемых результатов. Вместе с тем на последних совещаниях ИКАО рекомендовалось, чтобы региональные группы планирования и осуществления проектов (PIRG) учитывали опыт, накопленный в Североатлантическом регионе, где на протяжении ряда лет действует договоренность о возмещении всех расходов на средства и службы, относимых на счет гражданской авиации в рамках действующих соглашений о совместном финансировании, за счет пользователей. Осуществляется контроль за тем, чтобы процедуры определения расходов в рамках договоренности о совместном финансировании соответствовали Политике ИКАО в отношении сборов (Doc 9082).

ДАТСКОЕ И ИСЛАНДСКОЕ СОГЛАШЕНИЯ О СОВМЕСТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ

Основные аспекты

3.41 Совместное финансирование аэронавигационного обслуживания предусматривается в главе XV Чикагской конвенции. В настоящее время существуют два таких соглашения с Данией и Исландией, и административное управление ими осуществляется ИКАО от имени соответствующих Договаривающихся правительств.

3.42 Согласно этим связанным между собой соглашениям представляются определенные виды аэронавигационного обслуживания (ОВД, СОМ и МЕТ) в Гренландии и Исландии в целях обеспечения безопасности полетов гражданских воздушных судов через северную часть Атлантического океана к северу от 45° с. ш.

3.43 Время от времени требуемые виды обслуживания пересматриваются, в них вносятся необходимые изменения, и подробный их перечень приводится в приложении I к каждому из этих двух соглашений. В соответствии с соглашениями все просьбы о капиталовложениях должны утверждаться Советом ИКАО, а данные о состоянии различных видов оборудования, зданий и т. д. ежегодно обновляются и приводятся в приложении II к соглашениям. В добавлении III к соглашениям содержатся сведения о некоторых финансовых аспектах, к примеру о разрешенном уровне укомплектования штатами различных служб и станций, а также информация о том, каким образом возмещаются эксплуатационные расходы и расходы по техническому обслуживанию, и указываются максимальные суммы амортизационных отчислений и процентных доходов.

3.44 Эти соглашения прежде всего касаются аспектов финансирования такого обслуживания. По той причине, что Дания и Исландия получают особую пользу от эксплуатации этих служб, то, согласно соответствующим соглашениям, они покрывают 5% расходов этих служб. Остальные 95% расходов покрываются за счет сборов с пользователей и начисленных взносов всех договаривающихся правительств, включая правительства Дании и Исландии (см. также ниже).

3.45 Совет ИКАО организовал особый орган, а именно "Комитет по совместной поддержке аэронавигационного обслуживания", который оказывает ему помощь в выполнении обязанностей в

рамках этих соглашений. Одна из секций Секретариата ИКАО обслуживает этот Комитет и Совет и выполняет повседневные административные функции.

3.46 В этих соглашениях оговариваются методы финансирования работы этих служб и совместного покрытия расходов участвующими правительствами. В основном в обоих соглашениях эти методы одинаковы, и их краткое описание приводится в приведенных ниже пунктах.

Сметы расходов на обеспечение обслуживания

3.47 Ежегодно Дания и Исландия представляют подробные сметы расходов на обеспечение обслуживания в течение предстоящего года. Эти сметы тщательно проверяются Секретариатом. После этого сметы со всеми необходимыми пояснениями, особенно в отношении просьб о разрешении на новые капиталовложения, представляются Комитету по совместной поддержке аэронавигационного обслуживания. Если Комитет удовлетворен представленными сметами, то он рекомендует Совету утвердить их. Если Комитет имеет какие-либо оговорки и требуется представить дополнительные уточнения, то он может предложить Совету утвердить эти сметы на временной основе при том условии, что они будут дополнительно изучены и об этом будет представлен соответствующий доклад.

3.48 После того как Совет утверждает эти сметы, он дает разрешение на производство авансовых выплат Дании и Исландии в объеме, составляющем 95% сметных расходов, но при условии, что они не превышают лимита расходов, предусмотренного в статье V соглашений. Авансовые выплаты поступают из двух источников, а именно: а) доходы от сборов с пользователей; и б) взносы Договаривающихся правительств, начисляемые в порядке, описание которого приводится ниже.

Сборы с пользователей

3.49 Методика определения сборов с пользователей (за обслуживание на маршруте), применяемая в рамках двух соглашений о совместном финансировании, была сформулирована на конференциях по аспектам совместного финансирования, проводимых Договаривающимися правительствами, участвующими в этих соглашениях. Расчеты выполняются Секретариатом и представляются Комитету по совместной поддержке аэронавигационного обслуживания для рассмотрения. Если Комитет считает, что эти расчеты правильные, то он предлагает Совету утвердить их. Расчеты сборов с пользователей производятся отдельно в рамках каждого соглашения, и они взимаются со всех воздушных судов за пролет Северной Атлантики в районе, расположенном к северу от 45° с. ш.

3.50 Сборы с пользователей определяются исходя из утвержденных Советом сметных расходов, в которые включены только те расходы, которые необходимы для обслуживания международной гражданской авиации. Для определения сбора, взимаемого согласно соглашениям с каждого пользователя, эти расходы делятся на прогнозируемое количество пролетов в конкретном году. В ставку сбора с пользователей включается административный сбор ИКАО за расходы Организации, связанные с административным управлением соглашениями. Когда в дальнейшем проводится ревизия фактических расходов и доходов (по сравнению со сметными), связанных с обслуживанием международной гражданской авиации, то любое превышение доходов над расходами или наоборот учитывается при расчете сборов с пользователей на следующий год. По договоренности сборы с пользователей взимаются Соединенным Королевством (за небольшое вознаграждение за оказание административных услуг), и затем собранные средства ежемесячно переводятся Дании, Исландии и ИКАО.

Начисление взносов Договаривающихся правительств

3.51 Начисление взносов Договаривающихся правительств также проводится из расчета 95% сметных расходов путем пропорционального распределения среди участвующих правительств в зависимости от фактического количества полетов, выполненных их эксплуатантами в предыдущем году. Как только становятся известны фактические расходы (ревизия которых проводится под контролем ИКАО) и количество полетов, выполненных в текущем году, в расчеты взносов на следующий год вносятся необходимые поправки в сторону их повышения или снижения. Кроме того, когда, исходя из количества полетов, начисляются взносы Договаривающихся правительств, то им на кредит записывается их доля сметных доходов от сборов с пользователей, а затем так же, как и в предыдущем случае, после того как станут известны фактические доходы и количество выполненных полетов, в расчеты начисляемых взносов вносятся необходимые поправки. Однако следует отметить, что согласно обоим соглашениям основная часть связанных с обслуживанием расходов возмещается путем взимания сборов с пользователей.

Платежи государствам-поставщикам

3.52 Как отмечалось выше, авансовые выплаты, которые, исходя из сметных расходов, ежемесячно переводятся Дании и Исландии, формируются из доходов от сборов с пользователей и ежеквартальных выплат ИКАО из средств, полученных от Договаривающихся правительств в виде взносов этих правительств. Как только становятся известны фактические расходы на такое обслуживание за конкретный год и ИКАО провела их ревизию, вносятся изменения в объем будущих выплат Дании и Исландии с целью учесть любые различия между общей суммой, выплаченной этим странам (в виде доходов от сборов с пользователей и авансовых платежей ИКАО), и той фактической суммой, на получение которой они имеют право, т. е. 95% от ревизованных фактических расходов.

Контроль за обслуживанием

3.53 Дания и Исландия несут ответственность за непрерывную работу служб и обслуживание оборудования на рентабельной основе. Кроме того, эти государства ежегодно представляют в ИКАО текущие доклады о работе этих служб. Как правило, эти доклады анализируются соответствующими техническими специалистами ИКАО и, по мере необходимости, они запрашивают разъяснения перед тем, как опубликовать эти доклады для сведения всех заинтересованных сторон. Генеральный секретарь ИКАО несет ответственность за осуществление общего контроля за деятельностью этих служб, и, кроме упомянутых выше годовых докладов, он время от времени направляет технических специалистов Секретариата ИКАО в Гренландию и Исландию для проведения инспекции состояния этих служб и их функционирования "на местах".

ДРУГИЕ ВИДЫ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ СОВМЕСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ

3.54 Шесть государств, обеспечивающих в целом аэронавигационное обслуживание в северной части Атлантического океана (Ирландия, Исландия, Канада, Португалия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки), обратились к ИКАО с просьбой взять на себя обязанности по управлению осуществлением программы внедрения системы контроля за выдерживанием относительной высоты. Эта программа была разработана в целях обеспечения контроля за выдерживанием вертикальных минимумов эшелонирования в 1000 фут. Применяемый в рамках Датского и Исландского соглашений принцип совместного финансирования был адаптирован с той целью, чтобы учесть присущие этой программе особенности, не теряя при этом из виду, что

участвующие государства-поставщики просили разработать с этой целью эффективное и гибкое соглашение о совместном финансировании.

3.55 Другой механизм совместного финансирования регулирует административное управление спутниковой системой рассылки аэронавигационной информации (SADIS), которая предоставляет метеорологическую и другую аэронавигационную информацию, необходимую гражданской авиации. Услугами SADIS пользуются свыше 80 государств в Европе, Африке, на Ближнем Востоке и в Западной Азии. Соединенное Королевство предоставляет, эксплуатирует и поддерживает SADIS в соответствии с требованиями ИКАО. В целях покрытия расходов ИКАО разработала механизм распределения и возмещения связанных с SADIS затрат (SCAR), которым руководит Административная группа по возмещению связанных с SADIS затрат (SCRAG). Группа определяет размер ежегодного взноса, подлежащего внесению участвующими государствами, и проводит ревизию затрат на предоставление SADIS, понесенных государством-поставщиком. Вспомогательные услуги Группе SCRAG предоставляются Секретариатом ИКАО на том условии, что связанные с ними затраты включаются в расходы, распределяемые среди государств, участвующих в механизме. Доля каждой стороны в общей сумме расходов определяется пропорционально общему количеству располагаемых тонно-километров (ПТК) при регулярных перевозках (международных и внутренних), выполненных авиаперевозчиками, базирующимися на территории государства данной стороны. Каждая сторона обладает исключительным правом определять, следует ли ей возмещать за счет пользователей (эксплуатантов воздушных судов) выплачиваемый ею взнос, действуя в соответствии с принципами и практикой, рекомендуемыми ИКАО.

ВОЗМОЖНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ СОВМЕСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИ ВНЕДРЕНИИ СИСТЕМ CNS/ATM

3.56 Договоренности по принципу совместного финансирования хорошо вписываются в процесс внедрения ряда компонентов систем CNS/ATM в таких ситуациях, когда, к примеру, государству придется понести большие расходы, если оно будет действовать в одиночку, или в тех случаях, когда существующая региональная организация (АСЕКНА, КОСЕЧНА, ЕВРОКОНТРОЛЬ и т. д.) не действует от его имени. В число возможных кандидатов на применение концепции совместного финансирования входят проекты, касающиеся однородных районов воздушного движения и основных маршрутов, разработки кроссполярных маршрутов и калибровки наземных средств.

3.57 Степень участия ИКАО может существенно варьироваться в зависимости от конкретного случая. Фактически в рамках договоренностей по принципу совместного финансирования предоставление и эксплуатация соответствующих компонентов CNS/ATM может обеспечиваться одним государством от имени других участвующих государств или на основе заключения договоров с коммерческим эксплуатантом или поставщиком обслуживания. В других случаях группа государств может совместно эксплуатировать соответствующие службы и предоставлять необходимое обслуживание. В первых двух случаях роль ИКАО в механизме совместного финансирования будет аналогична той роли, которую она играет в рамках Датского и Исландского соглашений о совместном финансировании, описание которой приводится выше. В том случае, когда группа государств будет совместно обеспечивать работу таких средств, роль ИКАО может стать весомей, особенно на этапе внедрения; к примеру, она может заняться организацией набора персонала, строительства необходимых объектов и различных смежных видов деятельности. Независимо от того, кто фактически будет обеспечивать эксплуатацию и работу соответствующих средств и служб, то есть во всех случаях и при любой схеме участвующие государства смогут полностью контролировать этот процесс с помощью руководящего органа, созданного по типу Комитета по совместной поддержке, которому будут подчиняться сотрудники Секретариата ИКАО, занимающиеся вопросами совместного финансирования.

3.58 При внедрении систем CNS/ATM, как и при внедрении традиционных аэронавигационных систем, решение о том, какое оборудование и средства необходимы для предоставления аэронавигационного обслуживания в воздушном пространстве, находящемся в сфере их ответственности, а также решение о наиболее приемлемых структурах организации и финансирования должны принимать Договаривающиеся государства совместно с региональными группами планирования и осуществления проектов (PIRG) с учетом преобладающих технических, экономических и, возможно, политических соображений. Группы PIRG отвечают за разработку архитектуры систем в данном регионе, а затем изыскивают оптимальные варианты их финансирования, одним из которых является совместное финансирование. В рамках этого процесса Секретариат может предоставлять Договаривающимся государствам и группам PIRG необходимую информацию и рекомендации и оказывать содействие в выборе наиболее приемлемых вариантов.

3.59 Три вышеупомянутых вида применения концепции совместного финансирования предполагают весьма различные методы управления и участия со стороны ИКАО. Это связано с различиями в соответствующих средствах или службах и разными условиями. Просьбы об оказании в рамках программ совместного финансирования рассматриваются ИКАО на индивидуальной основе. Такие просьбы и последующие договоренности требуют соблюдения ряда условий: четкое описание проекта и его целей, четкое указание средств и служб, которые будут совместно финансироваться, четкое разграничение ответственности различных партнеров, которые согласятся принять участие, простота и гибкость механизмов, которые должны адаптироваться с учетом условий заинтересованных государств и обеспечивать эффективное внедрение и справедливое возмещение расходов, включая административные расходы, за счет сборов с пользователей в соответствии с Политикой ИКАО в отношении сборов (Doc 9082).

Ф. ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

3.60 В районах, где чрезвычайно высокая плотность воздушного движения, затрагиваются интересы большого числа государств или размеры районов, контролируемых отдельными центрами, существенно варьируются, политическое сотрудничество делает возможным реорганизовать региональное воздушное пространство с учетом воздушного движения, а не государственных границ. Несмотря на то, что авиатранспортные перевозки в Европе осуществляются в рамках единого рынка, обслуживание воздушного движения (ОВД) по-прежнему, в основном, организуется и обеспечивается на основе государственных границ без учета потоков воздушного движения. Выдвинутая в 1999 году инициатива "Единое европейское небо" является примером политического сотрудничества в рамках Европейского союза, направленного на содействие созданию более рациональной организации европейского воздушного пространства, повышения пропускной способности с одновременным обеспечением единообразия высоких стандартов безопасности полетов в Европе.

3.61 Законодательство "Единое европейское небо" решает две ключевые задачи. Во-первых, оно устанавливает рамки принятия решений и регулирования с целью повышения стандартов безопасности полетов и, одновременно, устраняет структурные проблемы, присущие ОВД. Европейская комиссия действует в этих рамках при технической поддержке со стороны ЕВРОКОНТРОЛЯ. Во-вторых, оно мобилизует все заинтересованные стороны на всеобъемлющую реформу организации воздушного пространства посредством изменения системы предоставления и надзора ОВД и ускорения разработки и внедрения новых технологий. Все организационные, эксплуатационные, экономические, финансовые, социальные и технические аспекты учитываются программой всесторонних действий, нацеленной на обеспечение организации и использования воздушного пространства таким образом, чтобы это удовлетворяло потребности в воздушном движении гражданских и военных органов.

3.62 Соблюдение законодательства "Единое европейское небо" и всех связанных с ним дополнительных правил реализации будет обеспечиваться усиленными существующими механизмами Европейского союза. Основные особенности концепции "Единое европейское небо" изложены в пп. 3.63–3.79.

РЕОРГАНИЗАЦИЯ ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА

3.63 Европейский союз и его государства-члены планируют создать один верхний район полетной информации (ВРПИ), охватывающий все РПИ Европы выше ЭШ 285¹, с возможным включением РПИ некоторых государств, не являющихся членами Союза. Для этого потребуется признание со стороны ИКАО и публикация единого сборника аэронавигационной информации (AIP).

3.64 Данное воздушное пространство будет разделено на функциональные блоки воздушного пространства с учетом эксплуатационных требований, в частности, потоков воздушного движения, а не на основе существующих территориальных границ. Если два или несколько государств-членов соглашаются создать функциональный блок воздушного пространства в своем верхнем воздушном пространстве, им необходимо будет назначить поставщика(ов) аэронавигационного обслуживания в этом блоке. Функциональные блоки воздушного пространства будут устанавливаться только после проведения консультаций с заинтересованными сторонами, включая другие государства-члены и Европейскую комиссию. Несмотря на то, что взаимные соглашения между соответствующими государствами-членами имеют принципиальное значение для установления и эксплуатации функционального блока воздушного пространства, в случае возникновения какого-либо спора, стороны могут проконсультироваться на уровне принятия решений (в состав Комитета "Единое небо" входят представители каждого государства-члена).

3.65 Применение разработанной ИКАО классификации воздушного пространства в Европе будет гармонизировано, с тем чтобы обеспечить непрерывное предоставление обслуживания пользователям воздушного пространства. В сотрудничестве с ЕВРОКОНТРОЛем будут также разработаны обязательные принципы и правила в целях оптимизации маршрутов и секторов. С экологической и экономической точек зрения воздушным судам потребуется выбирать кратчайший, по возможности, маршрут из одного пункта в другой, используя самые экономичные процедуры набора высоты, крейсерского полета и снижения. Для этого потребуется более тесное сотрудничество между государствами-членами, в частности, в отношении трансграничных маршрутов. Будут также разработаны обязательные правила и стандарты обеспечения гибкого использования концепции воздушного пространства с целью определения рамок сотрудничества гражданских и военных органов, как внутри государств-членов, так и между двумя или несколькими государствами-членами.

ОБЩАЯ ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА СЕРТИФИКАЦИИ ПОСТАВЩИКОВ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

3.66 Одним из основополагающих принципов Европейского союза является свобода предоставления обслуживания в любом месте Европейского союза. Иными словами, лицам или организациям не может быть отказано в этом по их национальному признаку или месту базирования. Ключевым компонентом концепции "Единое европейское небо" является создание общей системы сертификации поставщиков аэронавигационного обслуживания. Если поставщик обслуживания

1. Эшелон полета (ЭШ) 285 соответствует высоте 28 500 фут (относительно установленной величины атмосферного давления 1013,2 гПа).

получает сертификат от полномочного органа одного государства-члена, данный сертификат действителен во всей Европе. Это дает право предоставлять трансграничное обслуживание.

3.67 Для Европейского союза будет разработан сборник общих требований к сертификации, учитывающих техническую и эксплуатационную компетентность и готовность, системы и процессы безопасного и квалифицированного управления, системы передачи донесений, качество обслуживания, финансовый потенциал, ответственность и страховое обеспечение, владение и организационную структуру (в частности, что касается предотвращения конфликтов интересов), людские ресурсы и безопасность.

3.68 Сертификаты потребуются всем поставщикам обслуживания общего воздушного движения. Кроме ОрВД, к нему относятся CNS, MET и CAI. Сертификаты могут выдаваться на один вид обслуживания или на пакет услуг.

3.69 Для того чтобы отделить функции регулирования и надзора от фактического предоставления обслуживания, от каждого государства-члена требуется создать (если уже не создан) независимый национальный полномочный орган (или полномочные органы) надзора. Такие полномочные органы должны быть независимыми, по крайней мере на функциональном уровне, от всех поставщиков аэронавигационного обслуживания. Они должны выполнять свои функции беспристрастно и транспарентно.

3.70 Эти национальные полномочные органы будут нести ответственность за организацию проведения регулярных проверок и обследований для обеспечения того, чтобы все поставщики обслуживания соблюдали требования, установленные в отношении "Единого европейского неба"; из этого следует, что независимость данных органов не должна вызывать сомнений. В том случае, если функциональный блок воздушного пространства включает воздушное пространство нескольких государств-членов, соответствующие национальные полномочные органы надзора должны договориться о процедуре надзора в этом блоке.

СОВМЕСТИМОСТЬ СЕТЕЙ ОрВД

3.71 Реализация концепции "Единое небо" обеспечит согласованное и одновременное внедрение общих процедур и систем, с тем чтобы национальные системы ОрВД могли содействовать достижению идеала упорядоченного воздушного движения во всей Европе. Учитывая создание функциональных блоков воздушного пространства, гармонизация систем и процедур будет содействовать этому процессу. Кроме того, в долгосрочном плане при достижении максимально возможной унифицированности в Европе станет намного проще реорганизовывать воздушное пространство с учетом будущих схем воздушного движения.

ОБЩАЯ СИСТЕМА ВЗИМАНИЯ СБОРОВ

3.72 Реализация концепции "Единое европейское небо" позволит со временем согласовать предоставляемые виды обслуживания и используемые системы и оборудование. Следовательно, в этом случае взимаемые сборы за обслуживание должны основываться на общих принципах и применяться на согласованной и справедливой основе в пределах всего Европейского союза. По всей видимости, эти принципы должны соответствовать политике ИКАО в этой области и системе взимания маршрутных сборов ЕВРОКОНТРОЛЯ.

3.73 Установление функциональных блоков воздушного пространства, включающих несколько государств-членов, естественно означает, что потребуется разработать новые принципы

распределения доходов среди разных государств, находящихся в общем блоке воздушного пространства. Будет разработана общая система взимания сборов за аэронавигационное обслуживание на всех этапах полета (аэропорт, заход на посадку и на маршруте). Она будет основываться на ряде принципов, а именно: сборы должны отражать полную стоимость предоставления обслуживания (возможно, включая затраты государств-членов или их национальных полномочных органов надзора). Кроме того, затраты на различные виды предоставленного обслуживания будут указываться отдельно.

3.74 Аэронавигационное обслуживание будет предоставляться на недискриминационной основе без различий в сборах за одни и те же виды обслуживания для различных категорий или национальной принадлежности пользователей. Шкала сборов будет отражать продуктивный потенциал воздушных судов. Будут допускаться исключения в отношении обложения сборами, например, для легких воздушных судов или государственных воздушных судов, при условии, что этими сборами не будут облагаться другие пользователи.

3.75 Для содействия транспарентности все поставщики обслуживания должны будут соблюдать правила предоставления информации об их фактических расходах и доходах, а также о своих прогнозах в этой области. С тем чтобы содействовать проведению сопоставительного анализа, будут разработаны механизмы регулярного обмена информацией между государствами-членами, национальными полномочными органами надзора, поставщиками обслуживания, пользователями, а также Европейской комиссией и ЕВРОКОНТРОЛем.

3.76 Установление общих рамок взимания сборов будет стимулировать наиболее эффективное использование воздушного пространства, а также содействовать проведению сопоставительного анализа деятельности поставщиков обслуживания. Такой сопоставительный анализ деятельности различных поставщиков обслуживания будет способствовать усовершенствованию их деятельности и применению передовой практики. Таким образом будет повышена общая эффективность ОрВД в Европе. Наряду с этим более эффективное использование воздушного пространства повысит безопасность полетов.

3.77 У государств-членов появится возможность внедрить механизмы, в частности, материальное стимулирование или антистимулирование, которые могут побудить поставщиков обслуживания или пользователей поддерживать такие усовершенствования их деятельности, как повышение пропускной способности или сокращение задержек рейсов. Это, в особенности, будет применимо к созданию функциональных блоков воздушного пространства, стимулируя их разработку или использование.

3.78 Для оказания помощи разным категориям пользователей или поставщиков обслуживания могут быть установлены конкретные доли доходов, которые будут направлены на улучшение аэронавигационной структуры, предоставления обслуживания или использования воздушного пространства. В частности, это позволит создать специальный источник финансирования систем, обслуживающих воздушное пространство нескольких стран, для которых привлечение дополнительного финансирования может оказаться затруднительным.

ЕДИНОЕ СВИДЕТЕЛЬСТВО ДИСПЕТЧЕРОВ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

3.79 В рамках концепции "Единое европейское небо" будет разработано европейское свидетельство диспетчеров воздушного движения. Если за отправную точку взять существующие международные стандарты и стандарты государств-членов, то новое свидетельство будет нацелено на повышение стандартов безопасности полетов во всей Европе. Это позволит ввести общие правила подготовки и аттестации диспетчеров и определить общие начальные условия карьеры в качестве диспетчера. Данные предложения будут охватывать все аспекты лицензирования, начиная

от учебных заведений и кончая требованиями к отдельному диспетчеру, в частности, стандартами в отношении возраста, состояния здоровья, знания языков и квалификации.

G. КОНКРЕТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К СИСТЕМАМ CNS/ATM

ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

3.80 Две важные особенности основных компонентов систем CNS/ATM заключаются в их способности обслуживать большое количество государств, даже несколько регионов мира, а также в крупных инвестициях, связанных с их внедрением. Это влечет за собой последствия организационного характера, поскольку государства должны сотрудничать для реализации преимуществ, связанных с внедрением эффективных систем CNS/ATM. Необходимая структура механизма международного сотрудничества будет различаться в зависимости от выбранного варианта внедрения конкретного компонента систем и участвующих государств. На национальном уровне внедрение систем CNS/ATM будет упрощаться в тех случаях, когда для обеспечения аэронавигационного обслуживания существуют финансово-автономные органы. Такие органы могут также заниматься эксплуатацией аэропортов или создаваться в виде автономного органа гражданской авиации. Как на национальном, так и на международном уровне финансирование компонентов систем CNS/ATM, а также инфраструктуры других видов аэронавигационного обслуживания будет более совершенным в тех случаях, когда такие автономные органы отвечают за обеспечение и эксплуатацию соответствующей инфраструктуры.

3.81 Внедрение систем CNS/ATM потребует значительных капиталовложений в структуру организации воздушного движения (ОрВД) (например, автоматизация и вспомогательные системы), а также в инфраструктуру связи и навигации. Последняя инфраструктура включает элементы космического сегмента, а также соответствующие наземные элементы (например, спутники или спутниковые приемопередатчики, наземные земные станции и т.д.). Размеры привлекаемых капиталовложений и обеспечиваемая в результате пропускная способность систем зачастую носят такие масштабы, что одному государству представляется невозможным, нереальным и нецелесообразным внедрять такие системы исключительно для собственного применения.

3.82 После внедрения систем CNS/ATM в глобальном масштабе необходимость для государств предоставлять и эксплуатировать обычные системы связи, навигации и наблюдения будет сведена к минимуму. Региональные аэронавигационные планы (ANP) должны содержать график снятия с эксплуатации средств, которые предоставляемое системами CNS/ATM обслуживание сделало излишними. С организационной точки зрения это будет означать, что определенный персонал, который в настоящее время необходим для эксплуатации обычных систем, станет ненужным, хотя некоторая часть сотрудников может быть переведена на работу, связанную с предоставлением новых видов обслуживания на основе систем CNS/ATM. На уровень избыточности будет влиять техническое решение и выбранный вариант внедрения, как это указано ниже. Вследствие централизации, характерной для практики эксплуатации спутников, в большинстве государств будет отмечаться избыток персонала и средств, которые ранее имели отношение к обычным системам, если будут полностью реализованы все экономические выгоды применения систем CNS/ATM.

СЛУЖБЫ СПУТНИКОВОЙ СВЯЗИ: ВНЕДРЕНИЕ И ВЫБОР ВАРИАНТОВ

3.83 Спутниковая система, обеспечивающая необходимую связь в рамках систем CNS/ATM, потребует развертывания обширной сети наземных средств, включая наземные земные станции (GES)

и соответствующие линии связи с пунктами обслуживания воздушного движения. Вследствие различных возможных способов доступа к системам, государства будут располагать различными вариантами внедрения. В зависимости от конкретных требований и обстоятельств различные государства или группы государств могут выбрать разные варианты. К выбору варианта внедрения и результирующей организационной структуры имеют отношение такие экономические факторы, как эффект масштаба, возможности конкуренции и требования к экономическому регулированию. Следует подчеркнуть, однако, что до тех пор, пока заинтересованные государства сами не определят, какой подход наилучшим образом отвечает их потребностям, выбираемая государством или группой государств конкретная структура не может быть сформирована, как не могут быть разработаны соответствующие юридические инструменты, определяющие ее создание.

3.84 Хотя отдельные государства могут сами эксплуатировать некоторые элементы наземных средств (например, GES), доступ к спутниковому обслуживанию будет в основном осуществляться через поставщиков обслуживания, которые будут обеспечивать доступ к спутникам либо непосредственно, либо выступая в качестве координаторов услуг, предоставляемых эксплуатантами спутников. Однако с организационной точки зрения государство может выбрать один вариант внедрения из ряда возможных вариантов или может выбрать сочетание таких вариантов. Такой подход предусматривает широкий спектр возможностей, в рамках которых государство может:

- a) заключать контракты с сертифицированными поставщиками обслуживания;
- b) уполномочить такие существующие многосторонние правительственные организации, как АСЕКНА, КОСЕСНА и ЕВРОКОНТРОЛЬ и пр. выступать от его имени при решении соответствующих вопросов с поставщиками обслуживания;
- c) объединиться с другими государствами, создав группу государств или новую международную организацию, которые будут согласовывать вопросы обеспечения обслуживания; и/или
- d) использовать некоторый механизм в рамках ИКАО (например, соглашение о совместном финансировании) для решения от имени государств в соответствующих вопросах с поставщиками обслуживания.

3.85 Автономные органы гражданской авиации могут пойти на установление прямых технических и коммерческих взаимосвязей с поставщиками спутникового обслуживания, когда это является возможным и практически осуществимым.

3.86 Помимо изложенного выше, на выбор государством варианта внедрения, по всей видимости, будет оказывать сильное влияние по крайней мере два фактора, а именно экономическая эффективность альтернативных вариантов и степень сохраняемого заинтересованным государством контроля за предоставлением обслуживания гражданской авиации. Последний фактор включает также степень дальнейшего использования при предоставлении обслуживания на основе систем CNS/ATM существующих средств и персонала, которые становятся излишними в случае иного выбранного варианта (вариантов).

GNSS

3.87 Первоначально GNSS будет состоять из спутниковых систем, которые обеспечивают стандартное обслуживание по определению местоположения и функционального дополнения, которое может иметь широкую или локальную зону действия. Функциональное дополнение к системе необходимо для выполнения определенных требований в отношении технических характеристик. Сигналы для определения местоположения предлагаются бесплатно двумя государствами-поставщиками, т. е. Российской Федерацией (система ГЛОНАСС), по крайней мере до 2010 года, и

Соединенными Штатами Америки (система GPS), на обозримое будущее с предварительным уведомлением за шесть лет о любом изменении этой политики. Обе эти системы первоначально являлись чисто военными, но теперь предоставляются для использования в гражданских целях. Если эти системы не будут заменены (гражданскими) системами, для чего требуется принятие соответствующих финансовых обязательств гражданским мировым сообществом, можно считать, что предоставление (в отличие от использования) стандартного обслуживания по определению местоположения не зависит от организационных вопросов, которые должны решаться другими государствами, помимо двух упомянутых государств-поставщиков. Основная спутниковая группировка "Галилео", создаваемая государствами – членами Европейского союза, будет являться системой, контролируемой и эксплуатируемой гражданскими органами, предназначенной для удовлетворения потребностей различных пользователей, включая гражданскую авиацию. Аналогично системам GPS и ГЛОНАСС система "Галилео" в рамках открытого обслуживания будет предоставлять авиации услуги по определению местоположения без взимания прямых сборов с пользователей.

3.88 Функциональное дополнение к системам ставит несколько иные вопросы. Например, спутниковая система функционального дополнения (SBAS) может предоставляться тем же государством (государствами) или органом, которые эксплуатируют спутниковое созвездие, обеспечивающее глобальное стандартное обслуживание по определению местоположения. Однако некоторая группа государств или региональная организация могут также взяться предоставлять необходимое дополнительное спутниковое обслуживание либо самостоятельно, либо путем заключения контракта с коммерческой или правительственной организацией на предоставление такого обслуживания от их имени. Таким образом, будут применяться варианты тех же типов, которые указаны выше для служб спутниковой связи. В каждом случае будут иметь место расходы, которые, вероятно, потребуются возместить. С организационной точки зрения такое функциональное дополнение будет фактически многонациональным средством или обслуживанием, в отношении которого может использоваться инструктивный материал по предоставлению и эксплуатации многонациональных средств и служб, который рассматривается в настоящей главе выше, пока такое функциональное дополнение будет в основном использоваться для целей гражданской авиации. С другой стороны, если гражданская авиация собирается использовать только незначительную часть услуг такого функционального дополнения и это функциональное дополнение должно предоставлять услуги на всемирной основе, то может оказаться наиболее целесообразным взаимодействовать с поставщиком такого обслуживания на основе совместного объединения усилий в рамках, например, ИКАО, региональной ассоциации поставщиков аэронавигационного обслуживания или международной ассоциации авиационных пользователей.

3.89 Функциональное дополнение с локальной зоной действия скорее всего не потребует международного участия при условии, что оно будет отвечать спецификациям и стандартам, позволяющим его классифицировать в качестве международного средства гражданской авиации. Само такое средство может предоставляться национальным или местным правительственным органом или на основе контракта с коммерческой организацией.

ОРГАНИЗАЦИЯ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

3.90 Организация воздушного движения занимает особое место с точки зрения организационных аспектов внедрения систем CNS/ATM ИКАО. Это связано с тем, что новейшие технические системы связи, навигации и наблюдения позволяют расширить возможности отдельных районных диспетчерских центров (РДЦ) во многих частях мира и, в частности, над открытым морем как в плане географического охвата, так и в плане предоставления более эффективных технических средств осуществления диспетчерских функций. В результате появится технически и экономически реальная возможность объединить множество районов полетной информации (РПИ) в так называемый район организации воздушного движения (единый) и, соответственно, сократить количество РДЦ. Однако следует учитывать, что решения индивидуальных государств относительно

целесообразности такого подхода будут приниматься не только с учетом, в основном, технических или экономических факторов, но и в зависимости от других обстоятельств в соответствующем государстве, на которые зачастую будет оказывать сильное влияние проводимая правительством политика.

3.91 Следует добавить, что, даже не имея РДЦ, государство, возможно, по-прежнему должно будет нести расходы, связанные с предоставлением услуг на основе систем CNS/ATM и других видов аэронавигационного обслуживания пролетающим над его территорией воздушным судам, а также воздушным судам на маршруте, выполняющим посадку в аэропортах или вылетающим из аэропортов на его территории (например, расходы на обеспечение функционального дополнения к GNSS, фиксированных линий связи с одним или несколькими РДЦ, а также расходы на метеорологическое обслуживание). Такие расходы соответствующего государства (государств) вместе с расходами на закрытие центра обслуживания воздушного движения по-прежнему должны возмещаться. В этой связи данное государство должно сотрудничать или заключить соглашение с органом, эксплуатирующим РДЦ обслуживания воздушного движения в регионе ОрВД, который включает данное государство. Таким органом может являться международная или региональная организация, совместное предприятие нескольких государств или другое государство. В соответствии с упомянутым соглашением или схемой все расходы на предоставление аэронавигационного обслуживания воздушным судам на этапе полета по маршруту, которые будет нести государство, закрывшее свой РДЦ, в сущности должны включаться в базу расходов и возмещаться за счет сборов, взимаемых РДЦ, обслуживающим данный регион ОрВД (т. е. расширенный РПИ). Расходы на обслуживание с использованием систем CNS/ATM, предоставляемое на этапах подхода и/или вылета, будут по аналогии с расходами на прочие виды аэронавигационного обслуживания на данных этапах полета возмещаться за счет сборов за управление подходом и аэродромное управление. Эти вопросы возмещения расходов дополнительно рассматриваются в главах 6 и 7.

ГЛАВА 4

Управление финансовой деятельностью

В настоящей главе описываются некоторые наиболее важные функции и инструменты управления финансовой деятельностью органа аэронавигационного обслуживания.

В части А рассматриваются применение передовой коммерческой практики и некоторые основные функциональные аспекты бухгалтерского учета и финансового контроля.

В части В приводится общее описание систем бухгалтерского учета, призванных обеспечить соблюдение требований, предъявляемых к некоторым конкретным функциям, включая финансовые отчеты.

В части С предлагается подход к разработке показателей производственной деятельности, в частности, в области безопасности полетов, задержек рейсов, производительности и экономической эффективности.

А. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

4.1 Одна из рассматриваемых в части В главы 2 основных особенностей аэронавигационного обслуживания заключается в том, что, обычно, оно не обеспечивается исключительно одним органом. Таким образом, три основных компонента, то есть ОВД (или ОрВД), СОМ (или CNS) и МЕТ обычно предоставляются двумя или тремя различными органами. Соответственно, не исключена возможность неполного учета всех расходов государства, связанных с предоставлением им всех видов аэронавигационного обслуживания, поскольку расходы, понесенные каждым соответствующим органом, могут быть не включены. Это, в частности, относится к компоненту МЕТ. Также следует отметить, что в некоторых обстоятельствах основные виды аэронавигационного обслуживания, например метеорологическое обслуживание, предоставляются на контрактной основе. (На остальные две категории аэронавигационных служб, а именно на SAR и САИ, обычно приходится незначительная часть общих расходов на аэронавигационное обслуживание.) Учитывая эти организационные особенности, важно осуществлять надлежащий финансовый контроль за предоставлением аэронавигационного обслуживания.

4.2 В тех случаях, когда обеспечение аэронавигационного обслуживания является лишь одной из функций, выполняемых администрацией гражданской авиации или каким-либо государственным органом, для такого вида обслуживания необходимо создавать отдельную или дополнительную систему счетов, которая может быть основана на бюджетных статьях, описание которых приводится в части В ниже. Это обусловлено тем, что формат счетов администрации гражданской авиации или соответствующего государственного органа может не отвечать требованиям, касающимся организации аэронавигационного обслуживания и обеспечения

транспарентности при проведении консультаций с пользователями. Следует дополнительно обратиться к тексту главы 6, касающемуся влияния организационной структуры на финансовый контроль и бухгалтерский учет.

ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПЕРЕДОВОЙ КОММЕРЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

4.3 Под передовой коммерческой практикой понимается используемая коммерческой отраслью хорошо зарекомендовавшая себя рентабельная, действенная и успешная практика поставки на рынок качественной продукции. Применение принципов передовой коммерческой практики к аэронавигационным службам рекомендовано в Политике ИКАО в отношении сборов (Doc 9082, п. 17). Коммерческие принципы эксплуатации и управления следует соблюдать вне зависимости от того, какой сектор, государственный или частный, владеет аэронавигационной службой и осуществляет ее эксплуатацию.

4.4 Принципы передовой коммерческой практики следует применять всегда, когда государства и/или поставщики аэронавигационного обслуживания считают это целесообразным. В п. 17 Политики ИКАО в отношении сборов государствам рекомендуется применять принципы передовой коммерческой практики, в частности, в следующих областях:

- a) качество и своевременность обслуживания,
- b) оценка инвестиционных предложений,
- c) процесс консультаций и отношения с пользователями,
- d) практика и транспарентность бухгалтерского учета и
- e) планы развития.

4.5 В этой связи указанные принципы предполагают, например, признание поставщиками аэронавигационного обслуживания авиаперевозчиков и прочих пользователей воздушного пространства, как потребителей, желающих быть уверенными в своевременном предоставлении обслуживания на уровне соответствующих стандартов качества эффективным с точки зрения затрат образом. Они также предполагают быстрое реагирование на изменяющиеся потребности и требования пассажиров. Двусторонний обмен информацией и процесс всесторонних консультаций с пользователями должен быть установлен в отношении плана развития аэронавигационных служб и взаимосвязи между качеством обслуживания, уровнем капиталовложений и размерами сборов.

4.6 Транспарентные счета, публикуемые на регулярной основе, должны обеспечивать четкое определение расходов, доходов и (в соответствующих случаях) субсидий и перекрестных субсидий (см. также п. 4.9 и ссылку на международные принципы бухгалтерского учета в п. 4.41). Субсидирование сборов с пользователей не следует рассматривать как способ замены снижения эксплуатационных расходов. В тех случаях, когда в интересах широкой общественности возникает необходимость в субсидировании предоставления аэронавигационного обслуживания из государственных фондов, это четко отражено в системе бухгалтерского учета.

4.7 Предложения об инвестициях должны объективно оцениваться посредством проведения финансового и более широкого анализа затрат и выгод. Требования в области безопасности полетов и авиационной безопасности имеют огромное потенциальное значение. Уменьшение негативного воздействия авиации на окружающую среду также может считаться выгодой. В зависимости от степени государственного финансирования проектов аэронавигационного обслуживания такой

анализ может включать оценку общественных потребностей и влияния на национальную или местную экономику (см. главу 5).

4.8 Помимо областей, рекомендованных в п. 4.4, принципы передовой коммерческой практики могут применяться и во многих других областях, таких, например, как составление бюджета, управление банковскими и денежными операциями, представление финансовых отчетов, проведение сопоставительного анализа и оценок деятельности и производительности, экономическое ценообразование, взимание сборов и управление вспомогательной деятельностью.

ЦЕЛИ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

4.9 Бухгалтерский учет относится к системе, в соответствии с которой доходы и расходы регистрируются и суммируются, с тем чтобы дать общее представление о финансовом обеспечении аэронавигационного обслуживания. Степень сложности и подробности финансовых счетов зависит от требуемой степени детализации и масштабов соответствующего аэронавигационного обслуживания. Однако с самого начала необходимо обеспечить, чтобы все процедуры учета осуществлялись в соответствии с общепринятыми правилами, стандартами или нормами финансового учета. Необходимо также учитывать важность тщательной внутренней и внешней ревизии.

4.10 Финансовые счета можно также с пользой дополнять управленческими счетами, которые готовятся на основе применения методов бухгалтерского учета с целью оказания содействия всем уровням управления при планировании и осуществлении контроля за предоставлением аэронавигационного обслуживания.

4.11 Основная цель финансового контроля состоит в обеспечении эффективного, своевременного, надежного и подотчетного использования средств, предназначенных для предоставления аэронавигационного обслуживания. Он предусматривает контроль за предоставлением обслуживания с финансовой точки зрения с тем, чтобы размеры расходов и доходов конкретного года соответствовали ранее утвержденному бюджету.

4.12 Финансовый контроль и бухгалтерский учет, несомненно, взаимосвязаны, поскольку руководство не в состоянии эффективно осуществлять финансовый контроль, не имея в своем распоряжении данных, обеспечиваемых надежной системой бухгалтерского учета. Поэтому очень важно, чтобы любая процедура, устанавливаемая в целях финансового контроля, дополнялась тщательной проверкой системы бухгалтерского учета, с тем чтобы гарантировать надлежащее предоставление этой системой финансовых данных, необходимых для этой цели.

МАСШТАБЫ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

4.13 Финансовый контроль включает, в основном, три этапа: первый – сравнение фактических и запланированных доходов и расходов; второй (если эти два показателя существенно различаются) – определение того, заключается ли причина такого положения в самом бюджете либо она связана с методами управления аэронавигационным обслуживанием, или является следствием внешних факторов, не зависящих от руководства; и третий – определение корректирующих мер, которые должны или могут быть приняты.

4.14 Любое существенное расхождение с первоначальным бюджетом по какой-либо основной конкретной статье доходов или расходов также может потребовать пересмотра прогнозируемого результата для определения того, в какой степени это расхождение может повлиять

на любые другие статьи и общее финансовое положение соответствующего органа или органов, предоставляющих аэронавигационное обслуживание. Это имеет особенно важное значение в тех случаях, когда дефицит может, в конечном итоге, повлиять на эффективность эксплуатации аэронавигационных служб.

4.15 В конце отчетного периода, который, как правило, составляет 12 мес, статьи во всех отдельных финансовых счетах суммируются и представляются в виде двух взаимодополняющих форм или таблиц, а именно в виде отчета о финансовых результатах (так называемый отчет о доходах и расходах или отчет о прибыли и убытках) и балансового отчета. В первом суммируются все доходы и расходы, зарегистрированные в течение конкретного периода, и разница между этими двумя итоговыми показателями составляет либо прибыль, либо убыток. С другой стороны, в балансовом отчете суммируются активы и пассивы по состоянию на определенный момент. Такое изменение собственного капитала зависит от того, получена ли за отчетный период прибыль или понесены убытки; в этом случае итоги по отчету о финансовых результатах и балансовому отчету будут совпадать.

4.16 В отдельно взятых отчетах о финансовых результатах или балансовом отчете, не указывается движение активов, пассивов и капитала, которое имело место в течение отчетного периода. Отчет о движении денежной наличности может быть подготовлен в целях отражения указанного движения за отчетный период. В этом отчете также содержится информация о состоянии ликвидности органа. Данное положение дополнительно описывается в части В настоящей главы. Следует отметить, что отчет о движении денежной наличности, особенно если в нем содержится информация за несколько лет, является исключительно важным и полезным в тех случаях, когда изыскиваются финансовые средства, поскольку он отражает изменение состояния наличности соответствующего органа, предоставляющего аэронавигационное обслуживание, и тем самым может повлиять на размер и условия займа или требуемого финансирования.

БИЗНЕС-ПЛАН И БЮДЖЕТ

Общие положения

4.17 Качество планирования значительно влияет на успешное осуществление управления организацией. Процедуры эффективного и действенного планирования, которые включают подготовку бизнес-плана и бюджета, также помогают удовлетворить потребности пользователей и вышестоящего полномочного органа или органа регулирования. Эффективность планирования зависит не только от активного участия руководящего персонала, но и персонала на всех уровнях организации.

4.18 Бизнес-план и бюджет имеют различную временную шкалу, однако они должны увязываться между собой в следующих рамках:

- a) стратегия должна определять долгосрочные задачи, лежащие в основе бизнес-плана;
- b) бизнес-план обычно охватывает период от трех до пяти лет и определяет проекты, подлежащие осуществлению в течение этого периода, и кнъюнктуру применительно к бюджету; и
- c) бюджет обычно определяется на один год и с финансовой и эксплуатационной точек зрения представляет собой подробный бизнес-план на первый год.

4.19 Разработка бизнес-плана и бюджета является важной частью процесса планирования и позволяет определить следующие задачи независимо от структуры организации:

- a) планирование в целях учета и своевременного удовлетворения будущих потребностей;
- b) согласование компонентов предоставления аэронавигационного обслуживания в целях обеспечения эффективного обслуживания;
- c) эффективное управление факторами производства, влияющими на предоставление аэронавигационного обслуживания; и
- d) финансовый контроль за предоставлением аэронавигационного обслуживания в целях обеспечения эффективности и действенности понесенных затрат.

Бизнес-план

4.20 Цель бизнес-плана заключается в определении требований к инфраструктуре и действий, которые необходимо предпринять в течение планируемого организацией периода для реализации своей долгосрочной стратегии. Поэтому в плане должны определяться конкретные задачи, с помощью которых будут достигнуты указанные цели. При этом в плане должны быть изложены условия деятельности, в которых организации предстоит функционировать, и их последствия. Следует учитывать политические, юридические, экономические, социальные и технические факторы, а также события на региональном и всемирном уровнях, которые могут воздействовать на организацию; кроме того, в плане необходимо определить допущения, которые будут особо влиять на прогнозируемые результаты плана. Конкретные задачи могут быть разбиты по уровням обслуживания, затратам на обслуживание и возмещению расходов, связанных с обслуживанием, при этом определяются лица, которые будут отвечать и отчитываться за их выполнение. В плане также необходимо определить ключевые задачи, по которым будет оцениваться производственная деятельность. Такое планирование будет иметь не только финансовую ориентацию, но и охватывать цели, учитывающие безопасность полетов, авиационную безопасность, характер и уровень обслуживания, прогнозируемый спрос на такое обслуживание и требования пользователей.

4.21 В плане следует определить подлежащие реализации проекты капиталовложений совместно с их финансовыми последствиями. Важно, чтобы включенные в бизнес-план новые проекты отвечали эксплуатационным требованиям и сопровождалась оценкой, подкрепленной экономическим и финансовым обоснованием указанного проекта. (Более подробно данный вопрос рассматривается в главе 5). Может возникнуть необходимость в достижении компромисса между расходами на техническое решение в целях удовлетворения эксплуатационных требований и финансовыми последствиями для пользователей. Следует также учитывать прогнозируемые изменения количества и категорий персонала на планируемый период. Бизнес-план должен наглядно показывать, что организация хорошо управляема путем ссылки на соответствующие показатели производственной деятельности, включая производительность/рентабельность и качество и эффективность обслуживания (как это описывается в части С). Эти показатели должны охватывать последний предшествующий период и прогнозы на будущее с учетом результатов реализации плана.

4.22 В плане следует учитывать следующие параметры:

- a) прогнозируемый объем воздушного движения;
- b) внешние экономические предположения (например, валютные курсы, инфляция, ВНП и процентные ставки);

- c) количество персонала и изменение квалификации, обучение и профессиональное мастерство, требуемое от персонала;
- d) пределы затрат и/или сборы аэронавигационного обслуживания;
- e) изменение организационной структуры;
- f) изменения в расходах (зарплата, оперативные расходы);
- g) доходы; и
- h) эксплуатационный итог(определяемый путем разницы между прогнозируемыми доходами и расходами).

4.23 Планирование является непрерывным процессом, поэтому бизнес-план необходимо ежегодно обновлять в целях отражения существенных изменений. Для того чтобы планы сохраняли свою актуальность и не становились серией "благих заявлений", рекомендуется анализировать предусмотренный планом предыдущего года прогноз с целью определения и объяснения отклонений от него. Однако следует предусматривать некоторую степень гибкости в целях того, чтобы указанный план не был провален, будучи очень жестким. Следует обсудить основные факторы неопределенности, влияющие на результаты, особенно за последние годы (например, воздействие на капиталовложения меньших, чем прогнозируемые, объемов перевозок), и определить меры на случай получения иных результатов (например, приоритизацию инвестируемых проектов в случае ограничений, при получении займов для капиталовложений). Также следует давать оценку воздействию различных допущений в отношении расходов (например, более высокий уровень расходов на персонал).

Бюджет

4.24 Бюджет должен основываться на первом году бизнес-плана и обычно охватывать период, соответствующий полному финансовому году. Бюджет следует пересматривать только в исключительных случаях, когда в течение года возникают необычные и непредвиденные обстоятельства. Однако в течение указанного года ожидаемые фактические доходы и расходы должны регулярно прогнозироваться.

4.25 Бюджет состоит из двух частей:

- a) бюджет, в котором прогнозируются доходы и расходы, включая износ и проценты; и
- b) бюджет капиталовложений, в котором прогнозируются капиталовложения, отражающие предлагаемые инвестиции для модернизации имеющихся основных фондов или приобретения новых средств в течение года.

4.26 Бюджет должен соответствовать системе бухгалтерского учета, используемой для регистрации доходов и расходов. С тем чтобы служить полезным контрольным инструментом, бюджет должен содержать указания для эксплуатационных подразделений, расходующих ресурсы, выделяемые на предоставление обслуживания. Бюджетные статьи должны соответствовать различным субсчетам системы бухгалтерского учета. Бюджет должен иметь такую форму, которая обеспечивала бы легкость сравнения фактических результатов с бюджетными показателями на квартальной или месячной основе, а также за целый год. В этих целях может отсутствовать необходимость в подробном детальном сравнении (например, по статьям в различных субсчетах).

ФИНАНСИРОВАНИЕ И РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕНЕЖНЫХ ОПЕРАЦИЙ

4.27 Финансирование и регулирование денежных операций относится к той практике, которая осуществляется с целью максимального увеличения отдачи от инвестированных фондов и эффективного привлечения средств. Эти задачи могут осуществляться внутренним или внешним органом и иногда министерством финансов. Регулирование денежных операций необходимо дополнять регулированием поступлений иностранной валюты и опубликованием процентных ставок. Последнее включает сведение к минимуму риска, связанного с применением процентных ставок на рынке, в целях контролирования оттока на финансируемые капиталовложения и затрат, связанных с задолженностью.

4.28 Регулирование денежных операций обычно включает прогнозирование потребностей в наличности и сбалансированность этих потребностей с ожидаемыми притоками и оттоками денежной наличности, т. е. денежных поступлений и выплат. Обычно для этих целей берется 90-дневный прогноз указанных факторов. Решения в отношении того, когда занимать наличность для покрытия ожидаемых дефицитов наличности и когда вкладывать излишнюю наличность, а также в отношении сроков, имеющих отношение к каждому из этих обстоятельств, завершают цикл событий по денежным операциям. Эффективное управление денежными ресурсами может стать важным вкладом в общие финансовые показатели деятельности аэронавигационных служб.

4.29 Политика, процедуры и системы регулирования денежных операций должны основываться на четком описании полномочий. Проверки или ревизии через нерегулярные промежутки времени должны осуществляться с целью защиты от возможного злоупотребления полномочиями или злоупотребления полным доверием, необходимым между предоставляющей аэронавигационное обслуживание организацией и заинтересованным банковским учреждением.

ВНЕШНЯЯ И ВНУТРЕННЯЯ РЕВИЗИЯ

4.30 Внутреннюю ревизию можно определить в качестве независимой оценочной функции в рамках организации, предназначенной для анализа деятельности как вида услуг на всех уровнях управления. Эта мера контроля, позволяющая определять, оценивать и информировать об эффективности всей системы внутреннего контроля, как финансового, так и других видов, создана руководством для обеспечения защиты своих фондов, надежности счетов, поощрения эксплуатационной эффективности и контроля за соблюдением правил и директив. Внутренняя ревизия является наиболее эффективной при наличии независимости, то есть когда ревизор не участвует в функционировании системы, которую он обычно ревизует и оценивает. Функция внутренней ревизии является неотъемлемой частью системы внутреннего контроля, а внутренний ревизор должен не только сообщать, например, об эффективности системы внутреннего контроля, но также давать необходимые рекомендации.

4.31 Внешняя ревизия является независимой оценочной функцией, осуществляемой внешней организацией, которую в отношении государственной организации может выполнять государственный ревизор. Внешний ревизор может иметь установленную законом обязанность давать заключения по финансовым отчетам с указанием качества руководства. Указанная независимость будет варьироваться в соответствии с методом выбора внешнего ревизора. Другим фактором является то, что внешний ревизор оказывает ценные услуги не только контролирующему органу, которому он представляет отчет, но также пользователям и другим клиентам организации, которая ревизуется. Поэтому в процессе выбора ревизора должна проявляться осторожность.

4.32 Внешняя ревизия отличается от внутренней ревизии только с точки зрения акцента, а не целей. Например, внутренний ревизор обращает свое внимание на осуществление внутреннего контроля в рамках соответствующей организации, предоставляющей аэронавигационное

обслуживание. Внешний ревизор, будучи заинтересованным в организации внутреннего контроля, также будет стремиться убедиться в том, что ревизуемый орган функционирует только в пределах своих полномочий (установленных законом) и что его счета отражают фактическое и истинное состояние деятельности. Полномочия внешнего ревизора обычно вытекают из закона, но его обязанности, вытекающие из его полномочий, часто расширены и дополнены, например, стандартами и указаниями, издаваемыми профессиональными органами бухгалтерского учета. Важное различие между внутренней и внешней ревизией заключается в предоставлении отчетности. Внутренний ревизор представляет отчет руководству, а внешний ревизор, также представляя отчет руководству, должен представить отчет основному органу контроля за осуществлением аэронавигационного обслуживания. Данный аспект отчетности проявляется в конце проведения внешней ревизии, когда внешнему ревизору будет предложено представить сертификат в отношении счетов.

4.33 Как внутренняя, так и внешняя ревизия играют определенную роль в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание, которые могут взиматься для органа, предоставляющего аэронавигационное обслуживание, другим органом. При проведении этих ревизий необходимо убедиться в эффективности мер контроля, существующих в органе, осуществляющем взимание сборов, и в органе, предоставляющем аэронавигационное обслуживание, в целях обеспечения оперативного сбора и выплаты последнему всех причитающихся ему доходов.

В. БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

4.34 Во введении к настоящей главе отмечается, что основной характерной чертой предоставления аэронавигационного обслуживания является то, что оно, как правило, может предоставляться не одним органом, а поскольку в него входят три основных компонента: службы ОВД, связи и метеорологии, то это обслуживание может предоставляться двумя или тремя различными органами. Это может расширить задачу ведения бухгалтерского учета расходов на аэронавигационное обслуживание, поскольку, с учетом вышеуказанного, отдельные органы будут нуждаться в ведении необходимой документации, касающейся бухгалтерского учета. В этих обстоятельствах поставщики ОВД, служб связи и метеорологии должны будут обеспечивать, чтобы любые сборы отражали только те расходы, которые связаны с предоставлением соответствующего аэронавигационного обслуживания. (Указания по определению стоимостной основы сборов содержатся в главе 6). Как уже отмечалось, эти организационные особенности обуславливают необходимость осуществления надлежащего финансового контроля за предоставлением аэронавигационного обслуживания.

4.35 Необходимо вести счета в отношении органа, который обеспечивает основную функцию ОВД (и часто ограниченное или даже расширенное обслуживание связью, а также координацию SAR и САИ), поскольку такой орган также, как правило, вводит и взимает такие сборы за аэронавигационное обслуживание, которые могут существовать в соответствующем государстве. Кроме того, взимаемые сборы могут быть установлены не только на уровне, необходимом для покрытия расходов органа, обеспечивающего ОВД (и любой другой вид аэронавигационного обслуживания), но они могут включать дополнительный элемент или элементы для возмещения расходов одного или нескольких органов, предоставляющих другие виды такого обслуживания. Указания, изложенные в настоящей части, следует в первую очередь рассматривать в контексте организаций или органа, предоставляющего ОВД и другие виды аэронавигационного обслуживания.

4.36 При разработке/модернизации системы бухгалтерского учета критическим расчетным компонентом должно быть обеспечение гибкости при представлении отчетности. Для обеспечения такой гибкости важно осознать процесс учета, ведущий к подготовке финансовых отчетов и финансовой документации по различным видам деятельности, например предоставление обслуживания на маршруте, диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание и/или обслуживание, предоставляемое позициями, например районными диспетчерскими центрами, диспетчерскими пунктами подхода и отдельными аэропортами. Если под процессом бухгалтерского учета, в результате которого составляются финансовые отчеты, понимается финансовая бухгалтерия, то под процессом разнесения финансовых данных по видам деятельности и позициям часто понимается управленческий учет. На рис. 4-1 показано то, каким образом можно организовать систему бухгалтерского учета для организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, и взаимосвязь финансовых данных и стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание (которая рассматривается в главе 6).

ФИНАНСОВЫЕ ОТЧЕТЫ

4.37 Как правило, находящиеся в государственной или частной собственности аэронавигационные службы, функционирующие в качестве автономных органов, должны представлять следующие финансовые отчеты: отчет о финансовой деятельности (отчет о доходах и расходах), балансовый отчет и отчет о движении наличности. Однако в тех случаях, когда аэронавигационные службы эксплуатируются государственным департаментом или агентством, подготовка и представление официального балансового отчета и отчета о движении наличности, как правило, не требуется. Для подготовки финансовых отчетов необходимо разработать систему определения различных типов финансовых издержек и поступлений. Это выражается в составлении отдельных счетов, каждый из которых отражает конкретный вид доходов, расходов, активов или пассивов и движение денежной наличности. Как отмечается в п. 4.15, в отчете о финансовой деятельности показываются доходы и расходы организации за конкретный период времени, а в балансовом отчете фиксируется финансовое положение организации на конкретную дату, показывается стоимость активов и пассивов с итоговой чистой стоимостью собственного капитала компании (включая нераспределенную прибыль). Количество счетов, устанавливаемое для системы бухгалтерского учета конкретного поставщика, будет зависеть от требуемой степени детализации, т. е. чем сложнее система, тем больше будут подразделяться установленные счета.

4.38 Все системы бухгалтерского учета должны отвечать основным критериям, предъявляемым к руководству, управлению и финансовому контролю. Хотя необходимый уровень сложности будет зависеть от потребностей организации и ее руководства, а также от процесса принятия решений, не следует полагать, что детально разработанная и очень сложная система учета всегда будет наиболее желательной. При выборе или разработке системы следует прежде всего исходить из способностей этой системы формировать необходимую информацию.

4.39 Счета, отражающие доходы и расходы, могут вестись методом учета начислений или кассовым методом. При методе начислений доходы приписываются к периоду (обычно финансовый год), в котором они получены, а расходы записываются на период, когда они понесены. С другой стороны, при кассовом методе учета доходы приписываются к периоду, когда они получены, а расходы записываются при их выплате. Системы метода начислений наилучшим образом отражают финансовое положение соответствующего органа и представляют собой стандартную практику бухгалтерского учета.

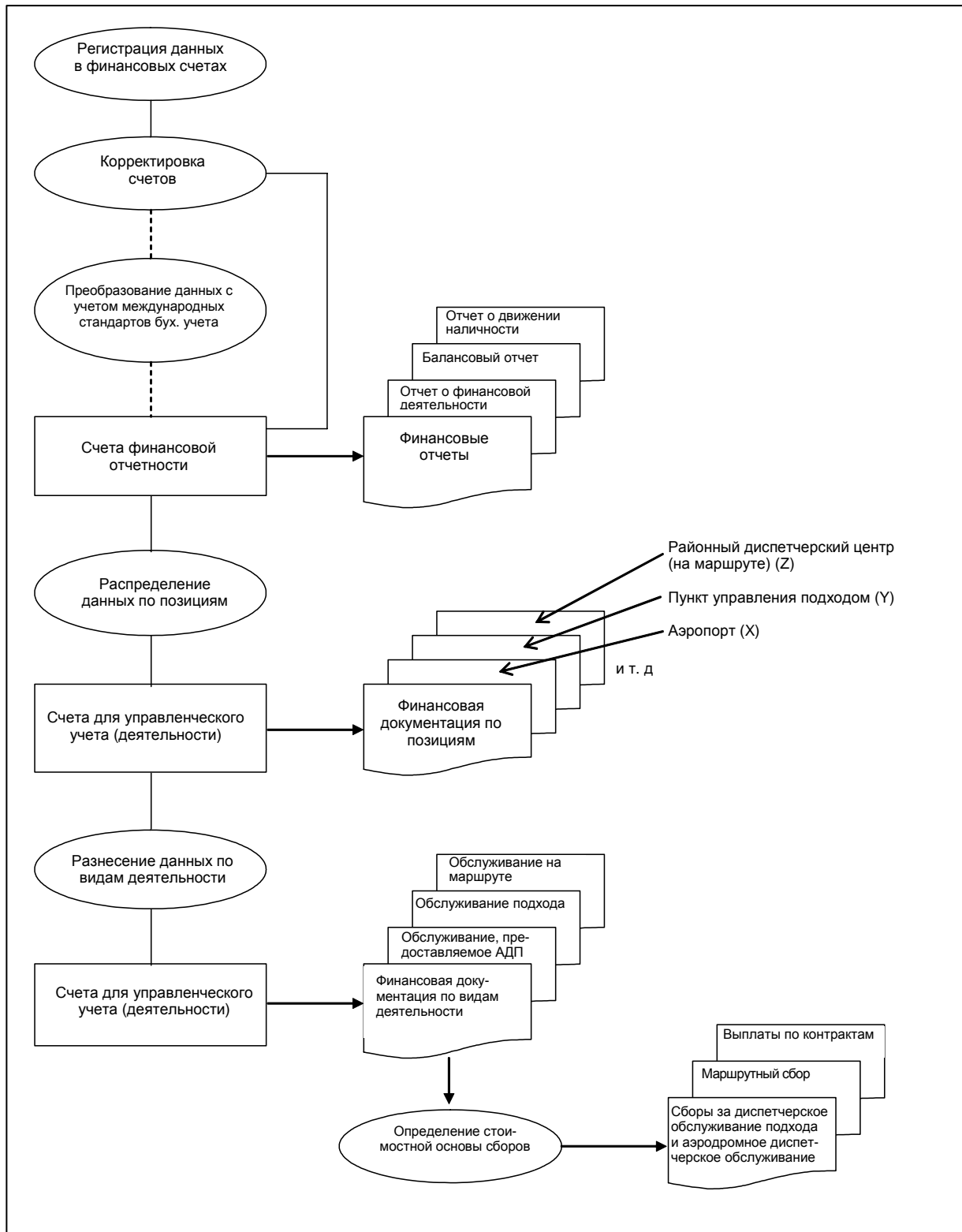


Рис. 4-1. Процесс бухгалтерского учета и определения расходов

4.40 Учетные данные имеют два основных назначения. Во-первых, и эта сторона наиболее широко известна, они обеспечивают заинтересованные стороны соответствующими финансовыми данными в отношении финансового положения организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, т. е. в них отражаются доходы и расходы, прибыль или убытки за конкретный период, а также состояние организации-поставщика с точки зрения его активов и пассивов. Во-вторых, учет служит основой для фактического достоверного финансового контроля. Кроме того, система учета обеспечивает руководство данными, позволяющими ему осуществлять управление, а также быть источником данных для определения стоимостной основы для взимания сборов за аэронавигационное обслуживание.

4.41 Для различных целей, таких, как получение финансовых средств или возмещение расходов, может возникнуть необходимость в преобразовании финансовых отчетов организации с формата, более знакомого для кредитной организации или международной авиакомпании. Как правило, приемлемыми являются международные принципы бухгалтерского учета, такие, как общепринятые принципы бухгалтерии США (GAAP) или международные стандарты бухгалтерского учета (IAS), или любые другие аналогичные признанные стандарты.

4.42 Статьи доходов, как правило, гораздо легче определить и затем зарегистрировать, чем статьи расходов. Объясняется это главным образом тем, что число статей расходов превышает число источников доходов. Кроме того, каждая статья дохода за немногим исключением часто соотносится лишь с одним видом источников дохода, в то время как по одной статье расходов могут производиться расходы нескольких основных категорий. Информация, необходимая для системы учета в области аэронавигационного обслуживания, может значительно различаться в деталях и порядке представления. Точный уровень детализации будет зависеть от требований к управлению конкретным органом, предоставляющим аэронавигационное обслуживание. Однако существует основной перечень статей доходов и расходов, который, вероятно, можно считать минимальным и который описывается в нижеследующих разделах.

ДОХОДЫ

4.43 Поскольку статьи доходов могут быть указаны в отчете о доходах, ниже приводится их перечень, который можно считать достаточным для обеспечения администрации органа, предоставляющего аэронавигационное обслуживание, исходными данными (указанные статьи не являются исчерпывающим перечнем различных источников дохода):

Авиаперевозки	
Маршрутные сборы	---
Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание.....	---
Выплаты аэропортов за предоставляемое аэронавигационное обслуживание	---
Доходы от аэропортовых сборов, относимые на счет аэронавигационных служб.	---
Итого по авиаперевозкам без вычетов.....	---
Минус часть сборов, полученная за других поставщиков аэронавигационного обслуживания.....	---
Чистые доходы от авиаперевозок	---
Доходы от вспомогательной деятельности.....	---
Доходы от банковских и денежных операций.....	---

Дотации и субсидии.....	---
Прочие поступления	---
Всего по статьям доходов.....	---

В приводимых ниже пунктах говорится о том, что следует включать в отдельные статьи доходов.

Авиaperезовки

4.44 Маршрутные сборы. В данную статью включаются сборы и платежи, взимаемые за предоставление аэронавигационного обслуживания на маршруте.

4.45 Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание. Сюда включаются сборы и платежи, взимаемые за предоставляемое диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание.

4.46 Выплаты аэропортов за предоставляемое аэронавигационное обслуживание. В данную статью включаются платежи, взимаемые с аэропортов за предоставляемое аэронавигационное обслуживание (обычно по контракту).

4.47 Доходы от аэропортовых сборов, относимые на счет аэронавигационных служб. В данную статью включаются любые доходы от аэропортовых сборов (например, сборов за посадку), которые направляются на возмещение расходов на предоставление аэронавигационного обслуживания.

Часть сборов, полученная за других поставщиков аэронавигационного обслуживания

4.48 Вычет любой такой части полученных сборов, которые представляют сумму, собранную за одного или более других поставщиков аэронавигационного обслуживания и переведенную им, и используемую ими для оплаты своих расходов на предоставление обслуживания.

Доходы от вспомогательной деятельности

4.49 Данная статья относится ко всем доходам, которые можно получить в результате вспомогательной деятельности, связанной с предоставлением аэронавигационного обслуживания, например арендная плата за помещения, выплаты, полученные за такие услуги, как отопление, кондиционирование воздуха, освещение, водоснабжение, уборка помещений и использование телефонов, если они не включены в арендную плату, а также за услуги, предоставляемые неавиационным предприятиям.

Доходы от банковских и денежных операций

4.50 Эта статья включает любые доходы, полученные от банковских и денежных операций, таких, как процентный доход на банковские счета, казначейские векселя, краткосрочные долговые обязательства и облигации, или от продажи учетных векселей, и другие подобные доходы.

Процентные доходы могут вычитаться из процентных расходов в целях получения чистых процентных расходов, которые затем можно указывать в качестве статьи расходов.

Дотации и субсидии

4.51 Данная статья охватывает любые поступившие платежи, не требующие соответствующей передачи финансовых средств или предоставления ответных услуг. Сюда могут включаться выплаты, осуществляемые государством для оплаты услуг, освобождаемых от сборов, или для оплаты всех расходов по предоставлению услуг некоторым пользователям.

РАСХОДЫ

Общие положения

4.52 Учет расходов на аэронавигационное обслуживание обычно проводится двумя этапами: сначала учет расходов по отдельным статьям (заработная плата, материалы и т. п.) и затем учет по видам деятельности (например, обслуживание на маршруте, диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание) и/или по позициям, например районный диспетчерский центр, диспетчерский пункт подхода и отдельные аэропорты, с которыми связаны расходы. В зависимости от используемой системы учета, по-видимому, целесообразно использовать эти два подхода отдельно, регистрируя статьи расходов в общей системе учета и распределяя расходы по видам деятельности и по позициям в отдельной системе учета расходов.

4.53 Учет расходов по отдельным категориям является проще, поскольку любой понесенный расход, как правило, может быть проведен по одной статье, например, закупка бумаги может быть проведена по статье "Материалы". Однако недостаток этого метода заключается в том, что он не позволяет администрации определить издержки по каждой из основных функций (районное диспетчерское обслуживание, диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание), выполняемых органом, предоставляющим аэронавигационное обслуживание, будь то, к примеру, администрация гражданской авиации или автономный орган. Это особенно важно при их рассмотрении в контексте возмещения расходов на аэронавигационное обслуживание (например, посредством маршрутных сборов, сборов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание и/или за счет аэропорта).

4.54 Учет расходов по виду деятельности или по позициям является более сложным, поскольку каждая статья расходов соотносится с видом деятельности и позицией, например, распределение расходов, связанных с заработной платой диспетчера УВД, зависит от места работы этого диспетчера и/или от характера выполняемой работы (например, в районном диспетчерском центре, диспетчерском пункте подхода и вылета или в конкретном аэропорту).

Учет по категориям расходов

4.55 Основной финансовый учет осуществляется по категориям расходов и обычно соответствует общепринятым стандартам бухгалтерского учета и законодательным требованиям. Отдельные статьи будут варьироваться в соответствии с местной практикой, но, по-видимому, необходимый для публикуемых отчетов минимум будет следующим:

Расходы на персонал	---
Прочие эксплуатационные расходы	---

Износ.....	---
Проценты.....	---
Непредвиденные/аномальные расходы.....	---
Налоги.....	---
Итого расходов после вычета налогов.....	---

Дополнительные особенности, касающиеся того, что должно включаться в отдельные статьи расходов, излагаются в приводимых ниже пунктах.

Расходы на персонал

4.56 Данная статья включает все виды прямых выплат персоналу (включая сверхурочные и пособия). Кроме того, она включает расходы на социальное обеспечение, пенсионные взносы и другие связанные с персоналом расходы. В зависимости от практики отдельных государств, обучение может включаться в эту статью или составлять часть статьи "прочие эксплуатационные расходы".

Прочие эксплуатационные расходы

4.57 Данная статья включает общие и административные расходы, такие как расходы на коммунальные услуги (например, электричество, вода), оплату юридических услуг и страховку, аренду и местные налоги, обслуживание электросвязью, контракты на закупаемые услуги, включая где это применимо, метеорологическое обслуживание, а также ремонт и техническое обслуживание, научно-исследовательские работы, сборы за аренду, другие услуги третьих сторон и взносы в соответствующие международные организации, которые, возможно, также необходимо учитывать. В зависимости от практики отдельных государств основные статьи расходов в этой категории могут указываться отдельно в опубликованных счетах.

Износ

4.58 Износ определяется уменьшением стоимости фондов, обусловленным изнашиванием в процессе использования их элементов, степенью непригодности к работе или устареванием в течение заранее определенного периода времени (амортизационного периода/расчетного срока).

4.59 Термин "износ" взаимозаменяем с термином "амортизация". Эти термины имеют одно и то же значение, хотя износ обычно используется в отношении материальных основных средств, в то время как амортизация обычно используется в отношении нематериальных основных средств, например, патента или авторских прав.

Проценты

4.60 Эта статья относится к процентным выплатам по всем обязательствам, используемым для финансирования оборотных средств и программы капиталовложений организаций. В некоторых государствах нормы бухгалтерского учета могут предусматривать вычет полученных процентов из выплачиваемых процентов в целях получения чистых расходов по процентам.

Непредвиденные/аномальные расходы

4.61 Непредвиденные расходы относятся к сделкам или событиям, выходящим за рамки обычных операций органа и не носящим повторяющийся характер. Аномальными (или исключительными) расходами являются расходы, которые считаются аномальными по своему размеру и воздействию на эксплуатационный итог, и они представляются отдельно в целях предоставления "правдивого и ясного" положения органа. В зависимости от практики отдельных государств аномальные расходы могут быть показаны в отчете до или после вычета налогов.

Налоги

4.62 Данная категория обычно включает прямые налоги, взимаемые с прибыли от производственной деятельности. Косвенные налоги, такие как налоги на собственность, лицензионные сборы и гербовые сборы обычно включаются в категорию "прочие эксплуатационные расходы".

Расходы по видам деятельности и позициям

4.63 Усовершенствованная система бухгалтерского учета, предназначенная для распределения расходов, связанных с предоставлением аэронавигационного обслуживания, предусматривает, чтобы категории расходов (например, только что описанные) рассматривались и соотносились с конкретно определенными видами деятельности и позициями с учетом структуры организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, и метода предоставления такого обслуживания пользователям. Такое основанное на видах деятельности распределение расходов может осуществляться в рамках общей системы бухгалтерского учета или отдельной системой, которая отражает наличие статей расходов в общей системе бухгалтерского учета (или связана с ними). В упрощенной системе бухгалтерского учета распределение расходов осуществляется на более общем уровне. (Такой подход описывается в пп. 4.68 и 4.69). Распределение расходов осуществляется в целях оказания помощи администрации организации, обеспечивающей аэронавигационное обслуживание, с тем чтобы она могла представлять себе, контролировать и определять расходы на обслуживание в целях возмещения таких расходов с пользователей. При определении и введении соответствующих критериев распределения расходов по видам деятельности и позициям необходимо проявлять осторожность. Например, статью расходов на зарплату, выплачиваемую персоналу по техническому обслуживанию (занесенную в общую систему бухгалтерского учета в качестве части расходов на персонал), необходимо указывать как в видах деятельности (например, техническое обслуживание навигационных или радиолокационных средств, а также средств связи), так и по позиции, где осуществляется указанное техническое обслуживание (например, аэропорт). Категории расходов могут относиться к нескольким видам деятельности или позициям (например, зарплату диспетчеров УВД, обслуживающих несколько позиций или осуществляющих несколько видов деятельности, необходимо распределять между этими позициями и видами деятельности на пропорциональной основе, используя эксплуатационные критерии, такие, как часы работы персонала или операции воздушных судов). Следует периодически пересматривать критерии распределения в целях отражения изменений в методе предоставления аэронавигационного обслуживания. Распределение расходов может осуществляться одновременно с занесением расходов по категориям в общую систему бухгалтерского учета или может, при необходимости, осуществляться периодически (т. е. ежемесячно или каждые полгода). (Распределение расходов подробно излагается в главе 6).

4.64 Ниже приводится пример классификации, которая может быть использована для регистрации расходов по следующим видам деятельности. Данный перечень ни в коей мере не является исчерпывающим; количество и определение категорий должны устанавливаться с учетом потребностей организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание.

Обслуживание воздушного движения:

- аэродромное диспетчерское обслуживание
- диспетчерское обслуживание подхода
- обслуживание на маршруте
- планирование полетов и полетно-информационное обслуживание

Инженерно-технические службы:

- средства связи
- навигационные средства
- РЛС
- калибровка в полете

Административное обслуживание:

- руководство
- финансовое руководство
- управление людскими ресурсами

Первоначальное распределение расходов по видам деятельности может соответствовать требованиям, предъявляемым к внутреннему управлению. Некоторые расходы, например расходы на административное обслуживание и даже расходы на инженерно-техническое обслуживание, могут дополнительно распределяться с использованием более широкой классификации деятельности, действующей в организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, в целях определения контрольных показателей доходов, которые она будет использовать для возмещения расходов за счет пользователей. Примером более высокого уровня классификации видов деятельности могут служить обслуживание на маршруте, диспетчерское обслуживание подхода или аэродромное диспетчерское обслуживание.

4.65 Распределение расходов по позициям будет зависеть от характера использования средств и персонала организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, и метода предоставления такого обслуживания пользователю. В расходах, основанных на местоположении, по-видимому, необходимо указывать позицию, которая предоставляет обслуживание, и не всегда позицию, на которой понесены расходы.

4.66 В расходах, связанных с видами деятельности и позициями, по-видимому, необходимо отражать более значительные элементы расходов на эксплуатацию, техническое обслуживание и административное управление, с тем чтобы в более широком смысле они охватывали все соответствующие расходы, включая, в том числе, расходы на персонал, расходы на электроэнергию и любые запасные части, необходимые для РЛС, приемных и передающих станций, средств точного захода на посадку и посадочных средств (неприменимо к РДЦ или ЦПИ), VOR, NDB и для другого оборудования и средств, используемых для предоставления аэронавигационного обслуживания. Сюда также необходимо включать любые выплаты другим организациям за предоставление таких или других услуг.

4.67 Не рассматриваемыми в предыдущем пункте, но упоминаемыми выше под заголовком "Учет по категориям расходов", являются износ, косвенные налоги и возможные процентные выплаты; следует учитывать, что эти расходы также должны перераспределяться по видам деятельности и позициям. Кроме того, следует вести журнал регистрации активов. Он не только обеспечит связь между физическими активами и счетами, но также упростит распределение амортизационных отчислений по видам деятельности и позициям.

Распределение расходов по функциональным позициям

4.68 В целях распределения расходов упрощенная система бухгалтерского учета и дополнительная финансовая информация должны, в соответствии с пп. 36 и 37 Политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, отражать расходы по функциональным позициям, в рамках которых предполагается распределять расходы, зафиксированные в основных счетах, включая расходы, упомянутые в пп. 4.66 и 4.67. Таким образом, например, зарплата, выплачиваемая персоналу, занимающемуся техническим обслуживанием, включается как в основной счет по расходам на персонал, так и во вспомогательные счета по различным функциональным позициям на основе пропорционального распределения расходов в зависимости от времени, затраченного на техническое обслуживание в каждой позиции. В тех случаях, когда расходы являются разовыми по своему характеру, включение их в основные и вспомогательные счета следует производить одновременно, однако если конкретные расходы повторяются, как, например, расходы, связанные с выплатой заработной платы, и относятся более чем к одной функциональной зоне, то необходимое перекрестное занесение расходов во вспомогательные счета может производиться периодически, например ежемесячно, в целях экономии за счет сокращения работы по пропорциональному распределению расходов.

4.69 Приемлемую классификацию вспомогательных счетов для системы бухгалтерского учета, регистрирующей расходы на аэронавигационное обслуживание по функциональным позициям, можно представить в следующем виде:

Районный диспетчерский центр (или центр полетной информации) А.....	---
Районный диспетчерский центр (или центр полетной информации) В.....	---
Диспетчерский пункт подхода А.....	---
Диспетчерский пункт подхода В.....	---
Аэропорт А: службы ОВД.....	---
Аэропорт В: службы ОВД.....	---
Аэропорт С: службы ОВД.....	---
Общая сумма расходов.....	---

Расходы районного диспетчерского центра обычно соответствуют расходам на обслуживание на маршруте; расходы диспетчерского пункта подхода обычно соответствуют расходам на диспетчерское обслуживание подхода; и аэропортовые расходы обычно соответствуют расходам на аэродромное диспетчерское обслуживание.

Прочие аспекты учета расходов

4.70 Из приведенных выше пояснений видно, что обе описанные системы учета расходов можно рассматривать как дополнительные и как шаг вперед в разработке системы бухгалтерского учета, поскольку учет расходов по функциональным позициям аэронавигационного обслуживания представляет собой по существу перегруппировку расходов по категориям, образующим систему бухгалтерского учета. В последнем случае упомянутые выше под категорией расходов отдельные счета представляют собой основной минимум, а в тех случаях, когда предусматривается более подробная разбивка счетов (как чаще всего и бывает), необходимо произвести их дальнейшую разбивку на подстатьи. Например, расходы на персонал могут разбиваться на прямую выплату, социальное и медицинское страхование, выплаты в пенсионный фонд и т. д. Кроме того, их можно разбить по группам служащих и функциональным позициям и т. д. Аналогичным образом расходы на другие основные статьи расходов можно разбить на множество других счетов.

4.71 Закупки представляют собой особый вопрос, так как они могут рассматриваться как основные фонды или как затраты. Основа их учета обычно заложена в национальных стандартах

бухгалтерского учета или, возможно, в инструктивных указаниях, а также в политике, проводимой организацией, предоставляющей аэронавигационное обслуживание. На практике имеются две основные причины для капитализации затрат: во-первых, предоставить возможность осуществлять сборы в отношении будущего дохода при использовании активов и, во-вторых, получить обоснованную стоимость активов при истекшем сроке службы после года эксплуатации. Решение в отношении политики обычно принимает форму заявления о том, что на определенном уровне затрат расходы на единицу оборудования будут капитализированы. В нем может указываться, что политика заключается в том, что расходы на оборудование длительного пользования будут капитализированы при определенном уровне затрат и если срок службы данного оборудования выходит за рамки определенного указанного периода лет. Обычно после этого следует перечень примеров оказания помощи администрации в применении заявления о политике. При таком заявлении о политике все расходы заранее определены как статьи счета активов или сметы расходов.

Контроль за результатами финансовой деятельности

4.72 Если органом, предоставляющим аэронавигационное обслуживание, является автономный орган, то он будет подготавливать не только отчет о доходах и балансовый отчет для удовлетворения требований закона, но также, по-видимому, анализировать финансовые итоги различных направлений своей деятельности небольшими самостоятельными эксплуатационными подразделениями, такими, как калькуляционный центр или центр доходов. Например, поставщик аэронавигационного обслуживания может пожелать провести анализ того, в какой степени его эксплуатационные итоги распределяются соответственно между обслуживанием на маршруте над сушей и/или океаном, диспетчерским обслуживанием подхода и аэродромным диспетчерским обслуживанием. Кроме того, заинтересованный орган, по-видимому, будет представлять свои эксплуатационные итоги на регулярной основе в течение всего года, например, ежемесячно или ежеквартально в целях предоставления руководителям возможности изучать результаты финансовой деятельности на основе своей работы. Что касается отчета о доходах, то органу, вероятно, необходимо показать, каким образом в его счетах отражается превышение дохода над расходами (или расходов над доходом) в результате предоставления аэронавигационного обслуживания.

КАПИТАЛ

Собственный капитал

4.73 Как в отношении организации государственного сектора, принявшей практику ведения коммерческих счетов, так и в отношении компании частного сектора, собственный капитал организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, включая нераспределенные резервы (например, нераспределенную прибыль), равняется общей сумме всех активов за вычетом общей суммы задолженности.

Оборотный капитал

4.74 Оборотный капитал упрощает функционирование организации и управление ею и представляет собой разницу между оборотными средствами и краткосрочными обязательствами. Он известен также как чистые оборотные средства.

Инвестированный капитал

4.75 В случае автономной организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание и имеющей всеобъемлющую балансовую ведомость, можно определить стоимость инвестированного капитала. Нет единого широкоприемлемого определения инвестированного капитала, поскольку его состав зависит от вида его использования. Он может быть определен как капитал, инвестируемый в организацию, предоставляющую аэронавигационное обслуживание, или ее активы. Альтернативы представлены в таблице 4-1. В некоторых случаях полная стоимость основных и оборотных средств может быть изменена на сумму беспроцентных пассивов.

4.76 От некоторых автономных организаций требуется получение финансовой прибыли. Она может быть выражена в качестве процента от инвестированного капитала и иногда называться как прибыль на инвестированный капитал (ROCE) или прибыль на активы (ROA). В таких ситуациях прибыль определяется в качестве дохода до вычета процентов и налогов. Поскольку прибыль соотносится с периодом времени (например, один год), также уместно определять инвестированный капитал в качестве средней величины в течение этого периода, а не в конкретный момент времени (например, на конец года). Обычно уместно использовать среднее значение начальных и конечных значений инвестированного капитала в течение определенного периода.

Таблица 4-1. Инвестированный капитал

Определение капитала	Определение эквивалентных активов
Весь капитал: акционерный капитал резервы долгосрочная задолженность краткосрочные обязательства	Основные средства плюс оборотные средства
Долгосрочный капитал: акционерный капитал резервы долгосрочная задолженность	Основные средства плюс чистые оборотные средства (т. е. оборотные средства за вычетом краткосрочных обязательств)
Собственный/акционерный капитал: акционерный капитал резервы	Основные и чистые оборотные средства за минусом долгосрочной задолженности

ДВИЖЕНИЕ ДЕНЕЖНОЙ НАЛИЧНОСТИ

4.77 Отчет о движении денежной наличности помогает оценить результаты финансовой деятельности организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, путем показа ее возможностей предоставлять такое обслуживание, при этом создавая необходимые фонды или поступления денежной наличности для покрытия оттока средств, включая выплаты по процентам на займы и, где это применимо, выплаты акционерам. Эта информация не указывается в отчете о доходах или в балансовом отчете, поскольку они обычно подготавливаются на основе учета начислений, в которой используется принцип соответствия полученного дохода ответственности по расходам за установленный период. Это обычно достигается путем корректировки потока денежной наличности.

4.78 К соответствующей организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, предъявляются требования в отношении информации о ликвидности, жизнеспособности и финансовой приспособляемости. Это может оцениваться путем предъявления отчета о движении денежной наличности вместе с балансовым отчетом. В балансовом отчете отражается информация о финансовом положении организации в конкретный момент времени, включая обязательства по активам и долгосрочную задолженность, а также их взаимосвязь на дату, указанную в балансовом отчете. Информация в отношении ликвидности организации обычно является неполной, поскольку балансовый отчет составляется на конкретный момент времени. С другой стороны, отчет о движении денежной наличности дает информацию о движении денежной наличности организации за отчетный период, при этом преследуется цель показать накопление и расходование денежной наличности организации за соответствующий период. Этот отчет не является заменой отчета о доходах и расходах и балансового отчета; и действительно, при оценке будущих потоков денежной наличности благоразумно использовать все три отчета с целью обеспечения того, что заслуживающие доверия потоки денежной наличности, порожденные предшествующими операциями, будут приняты во внимание.

4.79 Поток денежной наличности анализируется в отчете о движении денежной наличности под такими статьями, как эксплуатационные показатели, прибыль на капиталовложения и обслуживание финансовой деятельности, налогообложение, инвестирование деятельности и финансовые операции. Цель заключается в обеспечении того, чтобы потоки денежной наличности представлялись в форме, которая выделяет значительные компоненты потоков денежной наличности и упрощает сравнение потоков денежной наличности с другими экономическими показателями. Предлагаемая структура отчета о движении денежной наличности представлена в таблице 4-2.

4.80 Следует отметить, что термин "денежный эквивалент" включает финансовые средства, которые являются исключительно ликвидными и конвертируемыми в известные суммы денежной наличности незамедлительно и не имеют какого-либо существенного риска в изменении стоимости благодаря изменениям в процентных ставках. Отчеты о движении денежной наличности в значительной мере заменили источники, основанные на оборотных средствах, и применение отчетов о фондах. Это объясняется тем, что потоки денежной наличности более понятны и более очевидны при определении движения, связанного с ликвидностью и жизнеспособностью организации. Примером этому может быть то, что уменьшение денежной наличности может быть ошибочно принято за прирост основного капитала или увеличение задолженности.

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ

4.81 Конкретные аспекты бухгалтерского учета предварительного финансирования проектов за счет сборов рассматриваются в пп. 7–11 добавления 4.

Таблица 4-2. Предлагаемая структура отчета о движении денежной наличности

ОРГАН	ГОД
Отчет о движении денежной наличности за год, заканчивающийся:	
Поступления чистой денежной наличности от эксплуатационной деятельности	----
Прибыль на капиталовложения и обслуживание средств	
Оплаченные финансируемые арендные обязательства ^{a)}	----
Полученные проценты	----
Оплаченные проценты.....	----
Оплаченные дивиденды ^{b)}	----
Налогообложение	
Оплаченный корпоративный налог ^{c)}	----
Прочие оплаченные налоги.....	----
Инвестиционная деятельность	
Платежи по приобретению нематериальных основных фондов	----
Платежи по приобретению материальных основных фондов.....	----
Выручка от продажи материальных основных фондов.....	----
Отток чистой денежной наличности от инвестиционной деятельности	----
Отток чистой денежной наличности до финансирования	----
Финансирование	
Выпуск обычного акционерного капитала ^{d)}	----
Покупка облигационного займа ^{e)}	----
Выручка от долгосрочных займов	----
Поступление чистой денежной наличности от финансирования	----
Увеличение (уменьшение) денежной наличности и денежного эквивалента.....	----
<p>a) Арендная плата в течение периода финансируемой аренды. b) Осуществляемая, обычно ежегодная, выплата акционерам организации. c) Оплачиваемый автономной организацией. d) Применяется только к организации, являющейся общественной акционерной компанией. e) Относится к изменению уровня активов, принадлежащих владельцу организации.</p>	

С. СПОСОБЫ ОЦЕНКИ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ

ВВЕДЕНИЕ

4.82 Показатели производственной деятельности и производительности являются важными инструментами управления для поставщиков аэронавигационного обслуживания, регламентирующих органов и пользователей. Органы аэронавигационного обслуживания используют значительные ресурсы. Недостатки в производственной деятельности могут привести к существенным дополнительным расходам для пользователей и общества в целом. Цель оценки производственной деятельности и производительности заключается в улучшении производственной деятельности и сведении к минимуму расходов.

4.83 Показатели производственной деятельности могут применяться ко всем аспектам аэронавигационного обслуживания, включая ОрВД, МЕТ и САИ. Оценка деятельности органов ОрВД может использоваться для сокращения задержек и повышения безопасности полетов, экономической эффективности и эффективности производства полетов. Показатели производственной деятельности являются полезными при установлении целей организации ОрВД, определении требующих внимания областей деятельности, подготовке производственных и финансовых планов, а также улучшении представленной отчетности для индивидуальных руководителей. Аналогичные преимущества могут обеспечиваться в результате применения показателей деятельности МЕТ и САИ.

4.84 Организации должны выбирать показатели, которые нацелены на улучшение того, что является важным. Однако для организаций аэронавигационного обслуживания важнейшее значение имеют вопросы поддержания и повышения безопасности полетов. Аэронавигационные службы должны также предоставлять эксплуатантам воздушных судов необходимые услуги и находиться в состоянии эксплуатационной готовности, быть надежными и доступными. Обслуживание должно предоставляться экономически наиболее эффективным образом без ущерба для безопасности полетов.

4.85 Основная цель оценки производственной деятельности заключается в получении и улучшении показателей деятельности организации аэронавигационного обслуживания с течением времени. Сравнение работы систем и организаций является трудной задачей, поскольку показатели производственной деятельности, используемые одной организацией, могут оказаться несопоставимыми с показателями другой организации. Тем не менее сравнение эксплуатационных характеристик различных систем может оказаться полезным для понимания ведущих и отстающих видов производственной деятельности и определения, таким образом, наилучшей практики работы. Сравнение деятельности поставщиков аэронавигационного обслуживания должно предусматривать учет различий в определениях оцениваемых показателей и организационной структуре, а также сложность воздушного пространства.

УПРАВЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

4.86 Оценка производственной деятельности должна являться частью бизнес-плана органа аэронавигационного обслуживания (см. п. 4.21). Организации, разрабатывающие показатели производственной деятельности, могут воспользоваться пятиэтапным системным подходом, предусматривающим выбор наиболее важных целей, определение метода оценки, установление целевых показателей, определение тех работ или инициатив, которые необходимы для достижения поставленных целей, и затем оценку результатов работы и их влияния на реализацию целей.

Описанный ниже подход определяет порядок разработки показателей производственной деятельности, который не должен рассматриваться в качестве обязательного.

Консультации и выбор целей

4.87 Организация, которая считает целесообразным использовать оцениваемые показатели производственной деятельности, должна в идеальном случае выбрать несколько "критических" поддающихся оценке целей, которые определяют успешную деятельность для такой организации. На первом этапе организация должна определить в консультации с пользователями цели, которые представляют собой такой "успех". Затем руководители органов аэронавигационного обслуживания и пользователи должны определить конечные задачи и результаты, по которым организация будет судить о достижении конкретной цели. Необходимо выбрать критерии деятельности, которые отражают поставленные цели. Например, если задача заключается в увеличении объема выходных услуг районного диспетчерского центра, критерии деятельности могут включать количество обслуживаемых воздушных судов на сектор и на период времени или даже такие более детальные показатели, как среднее время транзита воздушных судов или количество контролируемых полетов на дежурного диспетчера.

Метод оценки

4.88 После выбора поддающихся оценке целей руководители должны определить метод оценки. Метод оценки должен предусматривать простой сбор данных при умеренных затратах. Данные должны охватывать те аспекты аэронавигационного обслуживания, которые необходимы для оценки целей деятельности. Опять-таки, консультации с пользователями в отношении методов оценки могут повысить доверие к результатам оценки и содействовать их признанию. Организациям не требуется сложные информационные системы для начала оценки производственной деятельности. Практически любой поставщик аэронавигационного обслуживания может получить данные по достаточному спектру вопросов для начала процесса оценки деятельности. Руководство организации может впоследствии вносить необходимые усовершенствования. Официальные системы оценки производственной деятельности должны быть достаточно общими по своему характеру и позволять отслеживать показатели и проводить анализ деятельности с течением времени для выявления четких тенденций.

Выбор целевых показателей

4.89 До назначения некоторого количественного целевого показателя руководители должны применительно к каждой цели проанализировать деятельность организации в прошлом для установления базового уровня оценки текущей деятельности. Затем могут быть установлены целевые показатели деятельности, используя методы, которые могут учитывать деятельность за прошлый год, отраслевые стандарты (контрольные показатели), ожидаемые государством (или правительственным органом надзора) результаты деятельности, анализ возможных улучшений деятельности и компромиссы. Должны выбираться только показатели с четко определенными условиями и принципами в отношении того, каким образом они должны применяться. Следует проводить консультации пользователями. Показатели деятельности могут также применяться в отношении служб МЕТ и САИ, а также других служб, предоставляемых третьей стороной. В соответствующих случаях оцениваемые показатели деятельности могут устанавливаться регламентирующими органами или определяться в рамках контактов с пользователями в отношении какого-либо обслуживания.

Планирование реализации целей

4.90 Каждая цель может потребовать новых инициатив, усилий и ресурсов, а организации обычно располагают ограниченными ресурсами. Реализация индивидуальных целей может оказаться взаимно несовместимой: например, повышение уровней воздушного движения может противоречить сокращению задержек воздушных судов. В этой связи могут потребоваться компромиссные подходы к реализации целей и распределению ресурсов. Для обеспечения успешной реализации целей важное значение имеет установление приоритетов в отношении использования персонала, финансовых и инфраструктурных ресурсов. При планировании путей реализации целей организации предлагается:

- a) определить инициативы, с которыми организация должна выступить для ликвидации существующих пробелов в производственной деятельности;
- b) оценить смету расходов, персонал и управленческое время, необходимые для каждой инициативы;
- c) установить приоритетность каждой инициативы для наиболее эффективной ликвидации пробелов в производственной деятельности;
- d) если предусматривается значительное количество новых инициатив, определить какие некритические работы организация может прекратить для высвобождения ресурсов, необходимых для реализации поставленных целей.

Оценка показателей производственной деятельности

4.91 Оценка является критическим элементом процесса управления деятельностью. Организации должны периодически оценивать производственную деятельность, чтобы получить представление о том, продвигаются ли они в направлении реализации поставленных задач и целевых показателей. Если результаты деятельности организации лучше ожидаемых, руководители должны определить те факторы, которые обуславливают такое улучшение, и изучить целесообразность применения этих факторов в других областях. Если организация не обеспечивает достижение целевых показателей деятельности, то руководители должны определить главную причину проблемы и возможные способы улучшения ситуации. Может потребоваться перераспределить ресурсы для ускорения прогресса в достижении целевых показателей производственной деятельности. Важно иметь в виду, что целью оценки является не определение наказания, а содействие реализации запланированных улучшений производственной деятельности.

4.92 Управление деятельностью представляет собой итеративный процесс. Организация может счесть целесообразным разработать регулярный график установления целей, определения того, что является необходимым для реализации таких целей, и оценки результатов на постоянной основе.

ОБЛАСТИ ОЦЕНКИ, ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ, МЕТОДЫ

4.93 Оцениваемые показатели производственной деятельности относятся к трем категориям: затраты, выпускаемая продукция и результаты. Показатели затрат определяют ресурсы (персонал, средства и покупаемые услуги), используемые для выпуска продукции аэронавигационных служб. Показатели выпускаемой продукции характеризуют предоставляемые функциональные возможности и объемы обеспечиваемого обслуживания. Выпускаемая продукция оценивается как в количественном, так и в качественном отношении. Количество операций воздушных судов,

обслуживаемых средством управления воздушным движением в некоторый период времени, является примером одного из показателей выпускаемой продукции. Показатели результатов описывают улучшение или успех в реализации некоторой цели, например уменьшение по годам количества или частоты авиационных происшествий и инцидентов, снижение для сектора или средства УВД стоимости обслуживания в расчете на одно воздушное судно или сокращение среднего времени прохождения маршрутов воздушными судами или задержек.

Затраты

4.94 Статьи затрат включают основные фонды, персонал, используемые материалы и услуги. Основные фонды ОрВД включают средства и оборудование для управления воздушным движением, оборудование для осуществления наблюдения, оборудование связи, навигационные средства, включая спутники, а также административные, учебные и складские здания. Персонал ОрВД включает диспетчеров воздушного движения, специалистов по техническому обслуживанию и персонал административной поддержки. В случае МЕТ и САИ необходимо проявлять осторожность, с тем чтобы включить только те статьи затрат, которые непосредственно относятся к авиации. Основные фонды могут включать метеорологические станции и центры подготовки прогнозов и информации, оборудование контроля метеоусловий (включая радиолокаторы, спутники и специальные компьютеры), а также оборудование связи и отображения данных. Персонал МЕТ и САИ включает метеорологов и специалистов по авиационным данным, а также обслуживающий и административный персонал. Покупаемые материалы и услуги в случае аэронавигационного обслуживания могут включать услуги связи, материально-техническое обеспечение и обслуживание, арендуемые помещения, электроэнергию и топливо. Затраты аэронавигационных служб могут оцениваться в физических единицах и стоимостных показателях (эксплуатационные расходы и инвестиции). Все показатели в денежном выражении, когда они рассматриваются за некоторый период времени, должны корректироваться с учетом инфляции.

4.95 Источники данных о затратах на основные фонды включают планы технического проектирования систем, инвентарные ведомости, финансовые счета, включая расходы на закупки и такие финансовые документы, как балансовый отчет или сводка активов и пассивов. Затраты на персонал могут быть получены из журналов регистрации посменной работы, ведомостей заработной платы и сводных финансовых отчетов поставщика аэронавигационного обслуживания. Информация об объеме и стоимости других необходимых затрат может быть получена из документации о закупках, соответствующих накладных и учетной документации об оплаченных счетах. Наличие системы учета расходов, которая группирует и объединяет различные категории расходов по виду деятельности, средству и/или типу обслуживания, может представлять собой удобный источник информации о статьях затрат, связанных с предоставлением различных видов аэронавигационного обслуживания. При отсутствии всеобъемлющей учетной документации или достаточных электронных данных может оказаться целесообразным использовать статистический анализ или другие методы оценки полного объема или стоимости использованных ресурсов.

Выпускаемая продукция

4.96 Показатели выпускаемой продукции ОрВД характеризуют предоставление (доступ) и использование пропускной способности.

4.97 Предоставление пропускной способности дает возможность пользователям ОрВД выполнять полеты в воздушном пространстве по предпочтительным маршрутам и может оцениваться через количество маршрутов в воздушном пространстве (определяемых как по направлению, так и по высоте) и аэродромных зон подхода/вылета, классифицируемых по характеру предоставляемого обслуживания CNS, точности такого обслуживания и объема обслуживаемых полетов в единицу времени (например, количество ВПП, оборудованных посадочными средствами,

обеспечивающими различные минимумы захода на посадку, и максимальное количество обслуживаемых операций в час). Может также оказаться полезным выразить пропускную способность через протяженность в километрах маршрутов, на которых обеспечиваются различные виды обслуживания. Поскольку метеорологические условия оказывают значительное влияние на пропускную способность и задержки, может оказаться необходимым учесть этот фактор при разработке показателей пропускной способности.

4.98 К показателям использования пропускной способности систем ОрВД относятся количество вылетов и заходов на посадку воздушных судов, а также транзитных пролетов воздушного пространства; протяженность в милях маршрутов и объем часов полетов воздушных судов, контролируемых органом ОрВД, а также предоставляемый объем полетно-информационного обслуживания (инструктаж пилотов, связь на маршруте и планы полетов). Доходы, получаемые за услуги ОрВД, могут также рассматриваться в качестве соответствующего показателя выпускаемой продукции. Типичными показателями выходной продукции МЕТ являются количество таких выпускаемых продуктов, как отчеты, прогнозы, метеорологические карты и предполетные инструктажи. Примерами выпускаемой продукции САИ являются извещения для пилотов (NOTAM), предполетные инструктажи и сборники аэронавигационной информации.

4.99 Информация о предоставлении соответствующей пропускной способности может быть получена из проектной документации систем ОрВД, инвентарных перечней оборудования и стандартных рабочих процедур поставщиков ОрВД. Методы оценки представляют собой простой учет, исследования типа "время и движение", расчет соотношений и средних значений по данным о воздушном движении, построение и использование математических моделей для определения пропускной способности воздушного пространства и аэродромов и задержек.

4.100 Источниками информации об использовании пропускной способности аэронавигационных служб является такая эксплуатационная учетная документация, как ежедневные сводные данные о полетах, материалы обработки полетных данных, электронные данные наблюдения, хранимые планы полетов и стрипы полетной информации службы управления воздушным движением. Информация о доходах, полученных за каждый вид обслуживания, может быть взята из финансовых отчетов и ведомостей поставщика аэронавигационного обслуживания о доходах или взимаемых сборах. В тех случаях, когда поставщик использует независимого агента для взимания сборов, этот агент будет, как правило, предоставлять данному поставщику отчеты о финансовых операциях. В некоторых случаях, например при отсутствии всеобъемлющей учетной документации или достаточных электронных данных, может оказаться целесообразным использовать статистический анализ или другие методы оценки полного объема или стоимости выпускаемой продукции.

Результаты

4.101 Пользователей интересуют "результаты" процесса аэронавигационного обслуживания, которые характеризуют безопасность полетов, производительность/экономическую эффективность, качество и эффективность аэронавигационного обслуживания. Эти результаты и связанные с ними показатели рассматриваются ниже. Воздействие на окружающую среду является дополнительным результатом воздушного движения, который может улучшаться с помощью процедур управления воздушным движением. Таким образом, в будущем может оказаться целесообразным включить инструктивный материал по показателям деятельности, связанным с охраной окружающей среды и используемым в качестве дополнительного критерия оценки результатов.

Безопасность полетов

4.102 Главной целью аэронавигационного обслуживания является обеспечение безопасности полетов. Одним из показателей безопасности полетов является общее количество авиационных происшествий и инцидентов за рассматриваемый период. Другим показателем является число авиационных происшествий и инцидентов на операцию или единицу проходимого расстояния. Авиационные происшествия и инциденты могут группироваться по таким категориям, как столкновения в воздухе, столкновения с землей или объектами и столкновения на земле. При составлении данных о безопасности полетов могут учитываться этап полета, правила полета, тип операций, класс воздушного пространства, район обслуживания или пункт ОрВД и метеорологические условия. Может также оказаться полезным использовать такие предварительные оценки рисков, как нарушения норм эшелонирования при управлении воздушным движением, несанкционированные выезды на ВПП, отказы связи, отказы наблюдения, отказы навигационных средств и попадание в опасные метеорологические условия.

4.103 Информация об авиационных происшествиях и инцидентах и предшествующих им событиях может быть получена из отчетов о расследовании и журналов регистрации операций воздушного движения и работы оборудования. Соответствующие базовые величины (количество операций, протяженность или количество часов полетов) являются выходной продукцией. В таблице 4-3 перечислены некоторые типичные показатели безопасности полетов. Используемые методы оценки характеристик безопасности полетов могут предусматривать обобщение данных, определение соотношений или использование математических моделей операций ОрВД, которые позволяют определять такие параметры безопасности полетов, как количество потенциальных столкновений (конфликтных ситуаций в воздушном пространстве).

4.104 Вследствие важности метеорологических условий как фактора, влияющего на безопасность полетов, данные проверок MET, основанные на разработанной ВМО методологии, могут являться ценным дополнительным показателем результатов. Качество САИ может характеризоваться количеством отмеченных ошибок в картах или публикациях.

Задержки

4.105 Эксплуатанты воздушных судов и пассажиры хотят осуществлять поездки за кратчайшее возможное время. Однако служба управления воздушным движением является не единственной причиной задержек. Причины, связанные с метеоусловиями, авиакомпаниями и аэропортами, могут также являться важными способствующими факторами

4.106 С точки зрения управления воздушным движением показатель задержек должен обеспечивать сравнение фактического времени полета с базовым оптимальным временем. Использование опубликованных расписаний полетов не рекомендуется, поскольку расписания могут включать средние задержки. Задержки могут оцениваться по абсолютному количеству задержанных рейсов, суммарной продолжительности задержек в минутах, количеству задержек на полет или на этап полета или по средней продолжительности задержки на полет или на задержанный рейс. Примеры измеряемых показателей задержек приведены в таблице 4-3. Задержки могут быть оценены путем сравнения фактического времени полета с расчетными данными плана полета или контрольными данными о кратчайшем времени полета. Математические модели операций и/или пропускной способности ОрВД могут также обеспечивать оценку оптимального времени транзита.

4.107 Источниками информации о задержках являются рабочие журналы органов ОрВД, стрипы полетов, компьютерные распечатки, данные наблюдения и контроля, а также файлы планов полетов. Информацию можно также получить от эксплуатантов воздушных судов и компаний, которые предоставляют эксплуатантам воздушных судов связь и информационное обслуживание в ходе полета.

Таблица 4-3. Примеры показателей безопасности полетов, задержек, производительности и экономической эффективности

Категория	Перечень	Показатели
Безопасность полетов	Авиационные происшествия по причине аэронавигационного обслуживания (ANS) Авиационные происшествия с человеческими жертвами по причине ANS Столкновения в воздухе Нарушения минимумов эшелонирования Несанкционированные выезды на ВПП Точность карт САИ	Авиационные происшествия на миллион полетов Авиационные происшествия с человеческими жертвами на миллион полетов Столкновения в воздухе на миллион полетов Нарушения минимумов эшелонирования на миллион полетов Несанкционированные выезды на ВПП на миллион операций Среднее количество отмеченных ошибок на карту
	Происшествия и инциденты, связанные с метеоусловиями	Происшествия и инциденты, связанные с метеоусловиями, на млн. полетов
Задержки	Задержанные полеты по причине ОрВД Продолжительность в часах задержек, связанных с ANS	Процент задержанных полетов Средняя задержка на полет
	Задержки прибытия Задержки вылета Задержки на маршруте	Средняя задержка на задержанный полет Средняя задержка на задержанное прибытие Средняя задержка на задержанный вылет Средняя задержка на маршруте на задержанный полет
Производительность	Количество обслуживаемых воздушных судов Количество центров воздушного движения Количество секторов управления воздушным движением Количество диспетчеров	Среднее количество обслуживаемых воздушных судов на центр Среднее количество обслуживаемых воздушных судов на сектор Среднее количество обслуживаемых воздушных судов на диспетчера
	Продолжительность в часах полета по ППП	Средняя продолжительность в часах полетов воздушных судов по ППП на центр Средняя продолжительность в часах полетов воздушных судов по ППП на сектор Средняя продолжительность в часах полетов воздушных судов по ППП на диспетчера
	Протяженность в километрах полета по ППП	Средняя протяженность в километрах полетов по ППП на центр Средняя протяженность в километрах полетов по ППП на сектор Средняя протяженность в километрах полетов по ППП на диспетчера
	Точность прогнозов MET	Средний процент прогнозов, которые по результатам их проверки являются правильными

Категория	Перечень	Показатели
Экономическая эффективность	Полные расходы поставщика ANS	Средние расходы на обслуживаемое воздушное судно Средние расходы на час полета по ППП Средние расходы на километр полета по ППП Средние расходы на центр воздушного движения
	Эксплуатационные расходы поставщика ANS	Средние переменные расходы на обслуживаемое воздушное судно Средние эксплуатационные расходы на час полета по ППП Средние эксплуатационные расходы на километр полета по ППП Средние эксплуатационные расходы на центр воздушного движения
	Расходы MET	Прямые расходы на прогноз Расходы на METAR Расходы на полет Расходы на аэропорт
	Расходы CAI	Расходы на карту Расходы на NOTAM Расходы на полет

Производительность и экономическая эффективность

4.108 Производительность определяет взаимосвязь выпускаемой продукции и затрат и может определяться для системы аэронавигационного обслуживания в целом или для отдельных средств, видов деятельности или секторов. Применительно к ОрВД типичные измеряемые показатели включают среднее количество обслуживаемых воздушных судов на диспетчера или среднее количество воздушных судов на диспетчерский сектор или средство. Показатели экономической эффективности являются аналогичными, однако указывают выраженную в деньгах стоимость необходимых затрат для выпуска продукции. Примеры включают общую стоимость аэронавигационного обслуживания на час полета или пройденный километр или количество ежедневно обслуживаемых воздушных судов на единицу инвестиций в денежном выражении. Однако до того, как сделать существенные выводы, следует учесть сложность воздушного пространства и потоки воздушного движения.

4.109 Системы ОрВД могут значительно различаться по уровню своей сложности, и это влияет на производительность и экономическую эффективность. Для учета таких различий следует использовать коэффициенты сложности, отражающие характер воздушного движения, объем и плотность воздушного движения, количество изменений абсолютной высоты, сеть маршрутов и количество и расположение аэропортов. Коэффициенты сложности могут затем использоваться в качестве основы объединения выпускаемой продукции в однородные категории с целью проведения анализа. Это является абсолютно необходимым условием сравнения деятельности организаций и/или государств и может также оказаться полезным, но не обязательным инструментом внутренних сравнений. ЕВРОКОНТРОЛЬ в сотрудничестве с поставщиками аэронавигационного обслуживания и государствами работает над решением проблемы сложности воздушного пространства и потоков движения.

4.110 Применительно к MET и САИ производительность может измеряться такими показателями, как прямые расходы на прогноз, NOTAM, карту или публикацию. Кроме того, в случае MET может оказаться целесообразным рассчитать долю всех расходов на обслуживание, относимых к авиации, или долю основных расходов, относимых к авиации, в сопоставлении с прямыми расходами, относимыми к авиации.

4.111 В таблице 4-3 перечислены некоторые иллюстративные показатели экономической эффективности и производительности. Сравнение таких показателей для различных средств может помочь определить наилучшую практику деятельности. Сравнение показателей с течением времени позволяет судить об улучшении или ухудшении деятельности. Такие сравнения с течением времени предоставляют сведения о том, способствуют ли изменения достижению целей деятельности.

4.112 На рис. 4-2 показан пример подхода к совместному использованию данных о затратах и выпускаемой продукции для оценки экономической эффективности применительно к полетному времени в часах, в течение которого предоставляется управление воздушным движением. Можно также применять более сложный анализ, используя математические или эконометрические модели процессов аэронавигационного обслуживания. Такие более совершенные методы позволяют выделить производительность, относимую к ряду различных статей затрат. Если определяются математические функции производственной деятельности, то может оказаться возможным оценить сочетание затрат, при котором может обеспечиваться минимальная стоимость обслуживания. Аналогичным образом, можно также определить сочетание затрат, которое обеспечит максимальный уровень обслуживания.

Эффективность полетов

4.113 Эффективность полетов характеризует степень соответствия фактического маршрута воздушного судна запрошенному "оптимальному" маршруту полета. Оптимизация маршрутов позволяет свести к минимуму проходимое расстояние, время полета, расход топлива, частоту попадания в неблагоприятные погодные условия, воздействие авиационного шума на население или сочетание этих элементов. Эффективные маршруты полетов обычно четко задаются в пространстве (местоположение в горизонтальной и вертикальной плоскостях) и по времени.

4.114 Для оценки эффективности полетов могут использоваться различные показатели, например количество или доля в процентах полетов, выполняемых по маршрутам согласно затребованному плану полета, и/или участки в процентах индивидуального полета (выраженные через время или расстояние), которые соответствуют затребованному плану полета. Альтернативным образом, частота и степень отклонений пролетаемого расстояния или расходуемого топлива от оптимальных значений также являются показателями эффективности. Данные для оценки эффективности полетов можно получить из планов полетов воздушных судов, регистрируемых органами аэронавигационного обслуживания данных о фактических маршрутах полетов, а также используя средние эксплуатационные расходы на различные воздушные суда.

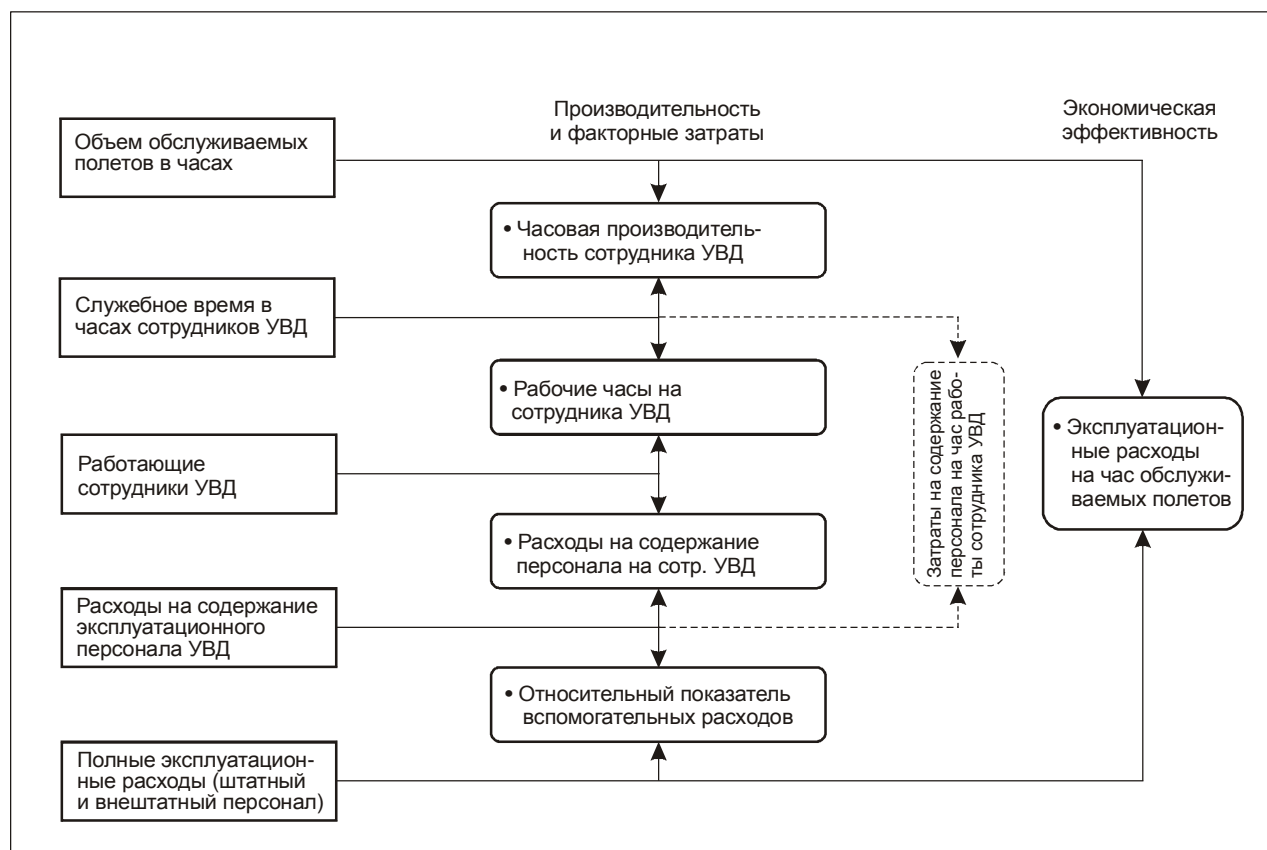


Рис. 4-2. Пример использования показателей затрат и выходной продукции для оценки производительности и экономической эффективности

Эксплуатационная готовность

4.115 Нарушения работы основных компонентов систем CNS/ATM могут уменьшить пропускную способность систем, вызывая задержки, отклонения от маршрутов и отмену полетов. Показатели "эксплуатационной готовности" должны характеризовать частоту нарушений работы или вероятность того, что системы CNS, имеющие важнейшее значение для обеспечения пропускной способности всей системы, являются работоспособными. Учитывая, что удовлетворительная работа систем CNS является нормой, статистические данные об эксплуатационной готовности часто касаются отказов систем. Могут использоваться абсолютные либо относительные величины. Например, количество отказов и время простоя в неработоспособном состоянии такого оборудования CNS, как навигационные средства, радиолокаторы или приемопередатчики, являются абсолютными показателями эксплуатационной готовности. Как иной вариант, могут быть разработаны такие относительные показатели эксплуатационной готовности, как доля в процентах времени, в течение которого оборудование работает удовлетворительно. К другим полезным статистическим данным относятся средняя продолжительность удовлетворительной работы оборудования до отказа или среднее время для восстановления обслуживания.

4.116 Данные об исходных событиях, связанных с отказами оборудования или обслуживания, можно получить из журналов, содержащих сведения о работе органов управления воздушным

движением и оборудования, сведений о выполненных ремонтных работах и зарплате персонала по техническому обслуживанию, заказов на закупки и счетов оплаты ремонтных услуг и запасных частей. Данные для установления соответствующих относительных базовых величин, например времени работы оборудования в часах, можно получить из встроенных в оборудование устройств регистрации времени, формуляров оборудования или с помощью выполненных, используя руководства по стандартным эксплуатационным процедурам аэронавигационных служб, расчетов времени, когда предоставлялось нормальное обслуживание.

4.117 Применительно к МЕТ и САИ эксплуатационная готовность может определяться частотой прогнозов или обновлений информации, масштабом географического охвата и объемом предоставляемой информации. Методы измерения представляют собой табулирование и расчет относительных и средних величин.

ПРИМЕНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

4.118 Показатели производственной деятельности находят широкое применение. Их использование имеет важное значение для поставщиков аэронавигационного обслуживания с точки зрения улучшения работы их систем организации воздушного движения и контроля расходов, обеспечивая при этом максимальный уровень безопасности полетов. Ниже приведены другие примеры применения показателей производственной деятельности.

Инструмент внутренней оценки

4.119 Оценка производственной деятельности и производительности может проводиться для внутренних целей организации в качестве инструмента, который руководители используют для улучшения деятельности органа аэронавигационного обслуживания. Выбрав критическое количество поддающихся оценке целей, которые определяют успех организации, руководители могут отслеживать процесс постепенного достижения установленных целей.

Установление контрольных показателей

4.120 Показатели производственной деятельности могут использоваться для установления контрольного показателя, относительно которого проводится сравнение объема или качества различных предоставляемых видов обслуживания. Контрольным показателем может служить средний уровень услуг средств данного типа или уровень услуг конкретного средства в определенный момент времени. В первом случае индивидуальные средства сравниваются со средним уровнем услуг, а во втором случае изменения с течением времени уровня услуг одного средства сравниваются с его уровнем услуг в контрольный момент. Установление контрольного показателя позволяет поставщикам аэронавигационного обслуживания оценивать уровни деятельности относительно стандартов своей организации, а также других организаций.

Определение передовой практики и ведущих видов производственной деятельности

4.121 Передовые методы работы являются полезными для понимания путей улучшения производственной деятельности. Путем установления контрольных показателей, как это описано выше, можно определить наиболее эффективные или обеспечивающие наивысшее качество средства и/или виды обслуживания. Эти ведущие виды деятельности могут затем анализироваться

для определения характерных особенностей (передовой практики), которые следует перенять или реализовать в других средствах для улучшения производственной деятельности.

Прогнозирование

4.122 Результаты оценки производственной деятельности могут использоваться для прогнозирования необходимых инвестиций в основные фонды и персонал для удовлетворения ближне- и долгосрочных потребностей. Прогнозы являются важным входным параметром при проведении анализа затрат-выгод, связанных с развитием инфраструктуры аэропорта. Они могут также использоваться при планировании потребностей в укомплектовании персоналом служб управления воздушным движением.

Анализ инвестиций

4.123 По мере усложнения решений в отношении инвестиций, связанных с изменением предоставления обслуживания воздушного движения, повышается потребность в четко определяемых показателях производственной деятельности системы ОрВД. Определение наилучшей практики и соответствующих уровней выходной продукции и качества может помочь в оценке выгод или доходов, которые могут быть связаны с инвестициями в средства и оборудование. Аналогичным образом, информация о потенциальной окупаемости и оптимальном объеме инвестиций может быть получена путем использования математических или экономических моделей процессов аэронавигационного обслуживания, разработанных по результатам анализа показателей выходной продукции и затрат. Таким образом, показатели работы системы могут содействовать выбору и обоснованию решений в отношении инвестиций.

Консультации с пользователями

4.124 Показатели производственной деятельности обеспечивают возможность демонстрации количественных и качественных параметров обслуживания, предоставляемого эксплуатантам воздушных судов, а также экономической эффективности такого обслуживания. Улучшение этих показателей свидетельствует о профессионализме руководителей аэронавигационных служб. Ухудшающиеся показатели определяют ту область, где требуется улучшить обслуживание. Показатели содействуют обоснованию потенциальных новых инвестиций и соответствующих расходов пользователей. Проведение консультаций с пользователями на основании фактической информации обеспечивает лучшее взаимное понимание и достижение согласия между поставщиками аэронавигационного обслуживания и эксплуатантами воздушных судов. Это позволяет упростить внедрение новых программ, направленных на улучшение работы систем.

Подготовка докладов о производственной деятельности для руководства и информирования общественности

4.125 Публикация показателей производственной деятельности для пользователей и широкой общественности является ценным индикатором эффективности и действенности системы организации воздушного движения. Распространение информации о такой деятельности может укрепить доверие общественности к поставщику аэронавигационного обслуживания. Ответность поставщика аэронавигационного обслуживания за результаты деятельности может привести к значительным улучшениям в предоставлении обслуживания.

Рекомендуемая практика

4.126 Для обеспечения эффективности показателей производственной деятельности и доверия к ним важно соблюдать определенные принципы. Во-первых, используемые данные для подготовки показателей должны быть получены из относительно надежных источников. Должна обеспечиваться возможность воспроизведения собранных данных путем повторения процедуры их обобщения или расчета. Следует уделять внимание тщательности составления данных, и если используются такие процедуры оценки, как методы выбора дискретных данных, в них должны отсутствовать систематические погрешности. Во-вторых, для определения или оценки результатов (выпускаемая продукция, статьи затрат, экономическая эффективность/производительность и качество обслуживания) применительно к различным средствам или одному средству в течение различных периодов времени, следует использовать единообразные методы. В отсутствие единообразия изменения в оцениваемых показателях невозможно однозначно интерпретировать. (Т.е. обусловлено ли наблюдаемое изменение различием метода оценки или фактическим различием в характере деятельности?) В-третьих, показатели деятельности должны публиковываться. Это повышает доверие пользователей и общественности к предоставлению аэронавигационного обслуживания. Наконец, главное преимущество получения показателей производственной деятельности заключается в обеспечении реализации целей организации, касающихся улучшения и совершенствования ее деятельности. Это можно осуществить только в том случае, когда показатели производственной деятельности регулярно используются в качестве управленческого инструмента для определения происходящих изменений и поощрения отчетности.

ГЛАВА 5

Финансирование инфраструктуры аэронавигационного обслуживания

В настоящей главе рассматриваются различные аспекты финансирования, которые необходимо учитывать при разработке инвестиционных проектов в области инфраструктуры аэронавигационного обслуживания, связанных, например со строительством новых или расширением существующих сооружений и/или с закупкой и установкой новых комплексов оборудования и т. д., которые требуются для обеспечения аэронавигационного обслуживания.

Часть А посвящена важности и содержанию прогнозов перевозок в контексте разработки и финансирования проекта, а также содержит ссылки на соответствующую политику и другой имеющийся инструктивный материал.

В части В определяются категории экспертов, которые, вероятно, будут участвовать в осуществлении инфраструктурных проектов.

Часть С посвящена важности и цели экономического и финансового анализа.

В части D рассматриваются цель планов финансирования и основная информация, которую следует предоставлять, а также потребности в валюте и аспекты погашения займов.

В части Е вначале рассматриваются возможные внутренние, а затем иностранные и другие источники финансирования, в том числе предварительного финансирования, которые могут использоваться для финансирования инвестиционных проектов в области аэронавигационного обслуживания.

В части F рассматриваются некоторые аспекты, связанные с системами CNS/ATM.

А. ПРОГНОЗЫ ПЕРЕВОЗОК

5.1 Обоснованные прогнозы перевозок необходимы для любого проекта развития инфраструктуры аэронавигационного обслуживания и его финансирования. Основная цель прогнозов заключается в выявлении тенденций развития перевозок и определении соответствующих требований к пропускной способности конкретного аэронавигационного средства или службы. Прогнозы должны охватывать планируемый срок действия соответствующего проекта и включать предлагаемое ежегодное количество полетов воздушных судов при осуществлении международных и внутренних регулярных и нерегулярных перевозок с точки зрения движения на маршруте и, при необходимости, с точки зрения перевозок через аэропорт(ы), обслуживаемый(ые) аэронавигационным средством. Кроме этого, движение на маршруте следует подразделять на пролеты и полеты с посадками/взлетами. Прогнозы должны также, при необходимости, включать полеты авиации общего назначения и государственных воздушных судов (в том числе военных). В

зависимости от проекта для определения тенденций развития перевозок и пиковых периодов может также возникнуть потребность в распределении перевозок по месяцам, дням и часам, а также в получении данных о типах воздушных судов, которые планируется эксплуатировать.

5.2 В отношении инструктивного материала о подготовке прогнозов перевозок смотри Руководство ИКАО по прогнозированию воздушных перевозок (Doc 8991). Кроме того, следует сделать ссылку на Политику ИКАО в отношении сборов (Doc 9082), где в п. 50 говорится, что пользователи аэронавигационного обслуживания, в частности, воздушные перевозчики должны "представлять предварительные плановые данные, основанные, по возможности, на прогнозах на период 5–10 лет в отношении будущих типов, характеристик и количества воздушных судов, которые предполагается ввести в эксплуатацию; специального оборудования, в котором заинтересованы пользователи; и других относящихся к этому вопросов."

В. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

5.3 Часто при планировании и последующем претворении в жизнь проекта инвестирования аэронавигационных служб может оказаться желательным и выгодным для поставщика аэронавигационного обслуживания, не имеющего достаточного опыта в области планирования, обратиться к услугам одного или нескольких внешних консультантов. Однако при этом важно, чтобы было предпринято все необходимое с тем, чтобы выбранный консультант был достаточно осведомлен в области проведения необходимой экспертизы. При обычных обстоятельствах также желательно, чтобы указанный консультант не был связан с основным подрядчиком или изготовителем аэронавигационного оборудования, т. к. это может повлиять на любые технические условия, составленные консультантами или подготовленными на основе доклада консультанта. Руководство предприятия аэронавигационного обслуживания также должно работать в тесном контакте с консультантом, постоянно следить за ходом его работы и тщательно рассмотреть заключительный доклад, давая оценку тому, например, является ли он реальным и были ли полностью учтены национальные и местные условия. (В отношении получения экспертной помощи, см. также п. 5.47 части E). К реализации инвестиционных проектов в области аэронавигационного обслуживания обычно привлекаются следующие эксперты:

- a) специалисты в области аэронавигационных систем;
- b) экономисты, способные квалифицированно оценивать затраты и выгоды при осуществлении государственных капиталовложений;
- c) квалифицированные финансовые советники по вопросам финансирования инфраструктуры для оказания помощи в переговорах с банками и другими источниками финансирования (они должны быть независимы от предоставляющего ссуду источника);
- d) юридические советники, имеющие опыт подготовки документов, касающихся инвестиционных проектов в области аэронавигационного обслуживания; и
- e) специалисты компаний управления проектами, обычно инженерно-технических компаний, имеющих опыт в области планирования и строительства.

С. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ

5.4 Все организации сталкиваются с необходимостью принятия решений о наилучших способах достижения своих целей. Для выбора правильных решений относительно капиталовложений организации используют методы оценки, направленные на определение возможных вариантов и поиск такого варианта, который дает максимальную чистую прибыль. Каждое решение относительно крупных капиталовложений, принимаемое государством или поставщиком аэронавигационного обслуживания, должно основываться на ряде исследований, демонстрирующих поставщикам, пользователям и, при необходимости, широкому сообществу расходы и прибыль, полученную в результате капиталовложений в инфраструктуру. Консультации с пользователями должны оказывать помощь государствам и поставщикам в принятии решений относительно их основных капиталовложений. В отношении проводимых анализов желательно иметь единый подход в рамках государства или региона.

5.5 Дорогостоящий характер аэронавигационных средств делает важной необходимость проведения экономического и финансового анализа при поиске правительственных или частных источников финансирования. Источники финансирования потребуют гарантий финансовой и экономической жизнеспособности проекта, что можно продемонстрировать только путем проведения детального анализа.

5.6 В приведенных ниже пунктах описываются различные типы аналитических исследований, которые могут предусматриваться до начала любого крупномасштабного инвестиционного проекта. К таким исследованиям относятся финансовая оценка, анализ затрат-выгод, коммерческое обоснование и анализ экономических последствий. Каждое исследование касается различного круга вопросов. По каждому виду анализа имеется много литературы, где они описываются гораздо подробнее, чем это можно сделать в ограниченном по своему объему настоящем документе.

ФИНАНСОВАЯ ОЦЕНКА

5.7 Финансовая оценка касается прямых затрат, доходов и источников финансирования, связанных с конкретным капиталовложением. Эта оценка имеет целью продемонстрировать вкладчику основного капитала финансовую жизнеспособность капиталовложения путем определения общих дополнительных затрат и сравнения их с масштабом возмещения этих затрат за период износа основных фондов. Финансовая оценка основывается на описанном в части D плане финансирования, который содержит такую основную информацию, как сметы статей расходов (рабочая сила, материалы, оборудование и пр.), необходимые средства для осуществления выплат на различных этапах проекта, виды валюты, в которой должны осуществляться платежи, и источники средств.

5.8 Общие затраты включают не только сумму начального капиталовложения, но и дополнительные эксплуатационные расходы и расходы на техническое обслуживание в течение всего полезного срока износа основных фондов. Капитальные затраты включают любые административные расходы, которые могут потребоваться в связи с планированием и интегрированием нового проекта в текущее производство, а также расходы, связанные с выплатой процентов по займам. Капитальные затраты часто выражаются в виде амортизационных и процентных отчислений, подлежащих возмещению в течение срока износа основных фондов. Эксплуатационные расходы и расходы на техническое обслуживание в действительности могут составить отрицательную сумму, если в результате капиталовложений сокращаются расходы на персонал или прочие расходы на техническое обслуживание в течение срока износа основных фондов. Технический прогресс открывает много новых возможностей для повышения уровня обслуживания при одновременном сокращении долгосрочных затрат.

5.9 Что касается доходной стороны, то здесь необходимо определить источник доходов, требуемых для возмещения дополнительных затрат, и оценить риск, связанный с этим источником. Обычно доходы поступают от сборов с пользователей, которые устанавливаются для возмещения общих затрат в течение полезного срока износа основных фондов. Сборы с пользователей могут уменьшиться в результате увеличения капиталовложений. Однако для оказания помощи в оценке такого риска любое увеличение сборов с пользователей может указываться с учетом его влияния на пользователей, например в виде итогового повышения стоимости пассажирского билета или процентной доли эксплуатационных расходов, связанных с производством полетов. Увеличение сборов с пользователей непосредственно скажется на спросе на предоставляемое обслуживание. Поэтому степень влияния на спрос может учитываться при оценке риска, связанного с конкретным источником доходов, и в конечном итоге при определении финансовой жизнеспособности самого проекта.

5.10 Поставщики аэронавигационного обслуживания, которые стремятся получить финансовые средства из участвующих или частных источников, вероятно, должны будут провести финансовую оценку для обеспечения финансирования предлагаемого проекта. Правильно выполненная финансовая оценка обеспечивает полный анализ движения денежной наличности, включая риски последующего получения доходов, применительно к каждому варианту капиталовложений, а также поможет сделать правильный выбор из альтернативных решений. Методика проведения оценки в основном зависит от характера поставленных задач.

АНАЛИЗ ЗАТРАТ/ВЫГОД

5.11 В том случае, когда проекты в области аэронавигационного обслуживания финансируются из государственных источников, необходимо ориентироваться на методологию, которая отражает как общественные, так и частные затраты и выгоды. С помощью анализа затрат/выгод (СВА) определяется вариант капиталовложения, который наилучшим образом отвечает экономической цели извлечения максимальной чистой общественной прибыли. Это, очевидно, выходит за рамки финансовой оценки, в которой основное внимание уделяется состоянию финансовых счетов и движению денежной наличности в рамках проекта. Кроме того, имеются различия между финансовой оценкой и анализом СВА в отношении капитальных затрат. В то время как финансовая оценка обычно подтверждает капитальные издержки в виде годовых амортизационных и процентных отчислений, анализ СВА определяет капитальные издержки в виде расходов денежной наличности, необходимых для последующих лет, а не в виде износа и процентов. Расходы денежной наличности сравниваются с притоком прибыли, а годовые чистые суммы учитываются в целях определения чистой текущей стоимости в отношении варианта капиталовложения.

5.12 Для иллюстрации различия между финансовой оценкой и СВА рассмотрим случай установки радиолокатора в месте расположения аэропорта, где ранее не имелось радиолокационного оборудования. Предметом финансовой оценки здесь будет движение денежной наличности и требуемые сборы с пользователей, связанные с данным капиталовложением, в то время как анализ СВА будет направлен на определение выгод и затрат всех заинтересованных сторон. Он включает определение выгод для авиаперевозчиков в результате экономии топлива и для пассажиров в результате экономии времени. Кроме того, в более широком социальном контексте необходимо будет учитывать такие негативные последствия, как увеличение объема воздушного движения и усиление воздействия шума на людей, живущих или работающих в окрестностях аэропорта.

5.13 Также необходимо учитывать потенциальное увеличение производительности поставщика аэронавигационного обслуживания. Например, капиталовложения в современную технологию ОВД могут повлечь за собой уменьшение количества диспетчеров воздушного движения,

необходимого в будущем, тем самым вызвав уменьшение будущих эксплуатационных расходов. Преимущества эффективности перевозок также могут способствовать улучшению деятельности эксплуатантов (например, авиакомпаний) и будут включать экономию, вытекающую в результате более эффективной эксплуатации воздушных судов, и большую степень надежности и предсказуемости обслуживания. Также будут применяться аналогичные соображения, приводимые в последнем предложении п. 5.12.

5.14 Для определения выгод с точки зрения безопасности полетов необходимо провести анализ соответствующего риска, который представляет собой совокупный показатель вероятности и опасности возникновения неблагоприятной ситуации. При проведении СВА последствия определяются на основе анализа риска и указываются в конкретном денежном выражении. При потерях в результате авиационного происшествия, составляющих материальные ценности (например, имущество), риск, связанный с происшествием, может оцениваться на основе определения стоимости замены или ремонта. Если потери связаны с такими, не поддающимися материальному выражению последствиями, как телесные повреждения или гибель людей, надлежащая оценка риска, связанного с происшествием, становится более неопределенной и субъективной и должна производиться тщательно. В этих анализах часто опускаются трудности, связанные с определением выгод с точки зрения безопасности, если указанные выгоды не будут отличаться от рассмотренных вариантов или не окажутся решающими при определении позитивной чистой прибыли для единого капиталовложения в инфраструктуру. В тех случаях, когда проект не может быть оправдан выгодами, не связанными с безопасностью полетов, может оказаться необходимым рассмотреть вопрос о том, приведет ли указанный проект к улучшению уровня безопасности полетов.

5.15 Воздействие на окружающую среду представляет собой важный элемент многих крупных проектов в области перевозок. Независимо от того, как рассматривать это воздействие, – с точки зрения затрат или исходя из выгод, получение которых связано с негативными последствиями (экологическое воздействие часто является непреднамеренным и как правило негативным), – его трудно измерить с достаточной степенью точности. Тем не менее важно определить и тщательно оценить такое воздействие. Количественная оценка экологического воздействия является предметом большого объема проведенных исследований.

5.16 После определения и прогнозирования всех выгод и затрат, с тем чтобы установить, выгоден ли проект в плане окупаемости затрат или с тем, чтобы решить, какой вариант дает наибольшие чистые выгоды, чистая сумма выгод и затрат в денежном выражении дисконтируется по действующей стоимости с целью получения значения единой чистой текущей стоимости (NPV)¹. С экономической точки зрения предпочтителен тот вариант, в котором значение NPV является наивысшим. Необходимость дисконтирования обусловлена тем, что стоимость доходов и расходов зависит от того, когда они имеют место. Реальная стоимость определенной денежной суммы через год будет меньше реальной стоимости этой же суммы сегодня из-за упущенных в течение года возможностей.

5.17 Выгоды и затраты не обязательно характеризуются тем же процессом распределения потоков денежной наличности, вытекающим из финансовой оценки. Кроме того, преимущества, получаемые пользователями авиации, могут быть недостаточными для покрытия общих расходов на проект.

1. Дисконтированная стоимость выгод от инвестиций за вычетом дисконтированной стоимости ожидаемых затрат. Положительное значение NPV указывает на целесообразность инвестиций.

КОММЕРЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

5.18 Важная цель коммерческого обоснования заключается в содействии координации работ со всеми заинтересованными сторонами и проведению переговоров с финансовыми учреждениями. Разработка коммерческого обоснования зачастую является сложным процессом и предусматривает ряд допущений и оценок. Основная часть исследования по коммерческому обоснованию представляет собой финансовый анализ (или оценку), рассмотренный ранее. Коммерческое обоснование часто включает, в числе прочих компонентов, анализ затрат/выгод и раздел, касающийся управления риском. Информация, необходимая для коммерческого обоснования, выходит за рамки бюджетного планирования и плана проведения работ (см. главу 4).

5.19 Коммерческое обоснование конкретизирует ситуацию, определяет подлежащие рассмотрению вопросы и дает детальное описание выбранного предложения и обоснование его выбора из числа других возможных вариантов, а также комплексную оценку связанных с ним выгод, затрат и рисков. Необходимо также описать другие варианты вместе со связанными с ними выгодами, затратами и рисками. Кроме того, коммерческое обоснование может позволить получить аналитические данные и информацию, касающиеся товаров и услуг, рынков, рабочей силы, технологий, средств, оборудования, капиталовложений, финансирования, планов действий в особых ситуациях и пр. Оно предусматривает оценку критериев деятельности и производительности, а также определение и рассмотрение критических факторов успеха. Определяются ключевые факторы риска, а также показатели, которые будут предупреждать об изменениях в результатах. Для каждого фактора риска должны быть определены контрмеры. Потребуется оценить последствия с точки зрения структуры организации и обеспечения людских ресурсов, имея в виду потребности, касающиеся найма, перераспределения, обучения и увольнения сотрудников.

5.20 Коммерческое обоснование также предусматривает оценку последствий для авиакомпаний и других пользователей аэронавигационного обслуживания. Например, инвестиции в аэронавигационные средства и службы могут привести к повышению пропускной способности воздушного пространства и вытекающему из этого улучшению качества обслуживания (спрямление маршрутов полетов и сокращение задержек при воздушном движении), что будет представлять собой стимул к увеличению сборов с пользователей с целью возмещения более высоких расходов.

АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ

5.21 Анализ экономических последствий предусматривает определение кумулятивного экономического эффекта крупного инвестиционного проекта в рамках государства. Такой анализ проектов, в основном финансируемых из государственного бюджета, часто проводится для определения того, следует ли осуществлять проект, с точки зрения национального или регионального экономического развития, даже если он не будет давать явные чистые выгоды в каком-либо традиционном смысле. Вклад инфраструктурного проекта в экономику можно оценить на основе следующих пяти ключевых показателей прямой, косвенной и стимулированной экономической деятельности: наличия рабочих мест, личных доходов, доходов от коммерческих операций, налоговых поступлений и капиталовложений. Помимо прямого и косвенного экономического воздействия инфраструктурного проекта имеет место производное влияние на экономику, создаваемое "мультипликационным эффектом"² прямой и косвенной деятельности. Исследование экономического воздействия может показать выгоды для экономики, создаваемые туризмом и связанной с ним деятельностью. Следует отметить, что применительно к проектам в области аэронавигационного обслуживания анализ экономических последствий является менее важным в сравнении с проектами, касающимися аэропортов, поскольку

2. В отношении определения "мультипликационного эффекта" см. глоссарий терминов. Величина его будет меняться по государствам.

проекты в первом случае оказывают ограниченное влияние на национальную экономику и в большинстве случаев не допускают какого-либо выбора. Более подробное описание анализа экономических последствий см. в главе 7 Руководства по экономике аэропортов (Doc 9562).

D. ПЛАН ФИНАНСИРОВАНИЯ

ЦЕЛЬ И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА ФИНАНСИРОВАНИЯ

5.22 Прежде чем приступить к разработке проекта инвестирования аэронавигационных служб и обеспечению необходимыми финансовыми средствами следует собрать различные данные. Таким образом, необходимо подготовить бюджетные сметы расходов на соответствующий проект, а также, как указано выше в части А, составить оценочные данные ежегодного объема перевозок на период, охватывающий срок функционирования инфраструктуры аэронавигационного обслуживания, предусматриваемого этим проектом. Необходимо определить возможные источники финансирования указанного проекта, а также потенциальные источники доходов, необходимых для выплаты процентов по долгам, за которые поставщик аэронавигационного обслуживания будет нести ответственность. Вся эта информация также будет важна для подготовки упомянутого выше финансового и экономического анализа.

5.23 Как только принято решение о продолжении разработки проекта, касающегося аэронавигационного обслуживания, необходимо разработать более подробный план финансирования, который включает следующую основную информацию:

- a) сметную стоимость компонентов каждой отдельной части общего проекта (стоимость рабочей силы, материалов, оборудования и т. д.);
- b) движение наличности, необходимое для осуществления платежей на различных этапах выполнения проекта, включая расходы на строительство и погашение соответствующего долга;
- c) валюту, в которой должны осуществляться платежи;
- d) источники, из которых будут поступать финансовые средства, в том числе:
 - 1) источники, создаваемые самим органом, предоставляющим аэронавигационное обслуживание, в результате своей деятельности (например, перераспределенная прибыль); и
 - 2) прочие источники, включая информацию о применяемых условиях (т. е. процентные ставки, сроки погашения и т. д.)

5.24 Также необходимо подчеркнуть важность наличия данных, отражающих тенденции в финансовом положении соответствующего поставщика аэронавигационного обслуживания за последние годы, а также ожидаемые изменения в течение срока погашения долгов. Особую важность представляет запись доходов и расходов по основным статьям. Оценочные данные в отношении будущих финансовых изменений вытекают из финансовых смет аэропорта. В этом контексте ссылка делается на текст о составлении бюджета в части А главы 4. При отсутствии таких финансовых данных заинтересованным лицам будет намного труднее принять решение о том, следует ли предоставлять запрашиваемую ссуду или финансирование, и если да, то каковы должны быть условия.

5.25 Следует иметь в виду, что наряду с обычным рассмотрением до принятия решения о продолжении работы над проектом в области аэронавигационного обслуживания необходимо после принятия такого решения вновь пересмотреть и обновить оценочные данные в отношении первоначальных доходов и расходов. Это следует продолжать делать в течение всего периода разработки и осуществления проекта.

ПОТРЕБНОСТИ В ВАЛЮТЕ

5.26 Важным и в некоторых случаях определяющим фактором в отношении того, следует ли продолжать разработку проекта инвестирования аэронавигационных служб, является потребность в иностранной валюте и возможная степень покрытия расходов в иностранной валюте. Часто приходится сталкиваться с такими случаями, когда расходы по проекту оплачиваются в иностранной валюте, а национальная валюта не является свободноконвертируемой. В этих условиях желательно на ранней стадии определить практические пути получения необходимой иностранной валюты. Вопрос о получении таких средств необходимо рассмотреть соответствующими правительственными финансовыми полномочными органами, для чего следует подготовить смету, в которой самым подробным образом указываются соответствующие платежи и степень, с которой, по предположениям, можно будет использовать потенциальные источники финансирования проекта. Хотя мероприятия по получению займов в иностранной валюте или даже иностранных товаров и услуг на условиях долгосрочного кредита первоначально облегчают решение проблемы с иностранной валютой, все такие мероприятия вызывают законную озабоченность у правительственных финансовых полномочных органов, поскольку погашение имеющихся задолженностей в конечном счете требует использования резервов иностранной валюты.

5.27 Статьи расходов по проекту, оплачиваемых в национальной или иностранной валюте, зависят от многих изменяющихся факторов, характерных для каждой ситуации, в связи с чем можно дать следующие общие указания относительно видов расходов, которые обычно можно ожидать по каждой категории.

Расходы, обычно оплачиваемые в национальной валюте

5.28 Такие расходы могут включать:

- a) строительные работы и другие услуги, выполняемые местными подрядчиками и фирмами;
- b) приобретение земельного участка, включая расходы, связанные с какими-либо сервитутами (например, правами проезда через территорию, находящуюся в чужом владении) и т. д.;
- c) оклады, заработная плата местных рабочих и служащих и прочие, связанные с этим расходы;
- d) местные материалы, предметы снабжения и оборудование, в отношении которых данное государство не является нетто-импортером;
- e) проценты по кредиту в национальной валюте, и
- f) налоги.

Расходы, обычно оплачиваемые (полностью или частично) в иностранной валюте

5.29 Такие расходы могут включать:

- a) строительные работы и другие услуги, выполняемые иностранными подрядчиками и фирмами;
- b) импортное оборудование, материалы и предметы снабжения;
- c) заработная плата, оклады, надбавки, выплачиваемые иностранным сотрудникам, и прочие связанные с этим расходы, и
- d) проценты по иностранным кредитам.

Следует отметить, что директивы о проведении соответствующей политики и контракты, предусматривающие максимальное использование местной рабочей силы и материалов, могут в значительной степени снизить потребности в иностранной валюте.

ПОГАШЕНИЕ ССУД

5.30 На раннем этапе планирования необходимо определить способность поставщика аэронавигационного обслуживания в будущем самому оплачивать обязательства по займам. В большой степени эта способность зависит от возможности поставщика генерировать прибыль, которая может существенно возрасти в результате наличия новых или улучшенных аэронавигационных средств, финансируемых соответствующим займом. В связи с этим следует напомнить, что большинство поставщиков по-прежнему не возмещает своих общих расходов, а поставщики, обслуживающие небольшой объем движения, практически не имеют возможности сделать это в ближайшем будущем. Если эти обстоятельства имеют место, то бремя расходов на выплату процентов по займам обычно ложится на соответствующее правительство. Тем не менее там, где позволяют обстоятельства, упор делается на поставщиков, которые берут на себя ответственность за предоставление фондов, необходимых для покрытия части выплат по процентам и частичных платежей в отношении займа, взятого для финансирования дальнейшего развития инфраструктуры аэронавигационного обслуживания.

5.31 Во многих случаях, когда правительства делегируют право предоставления аэронавигационного обслуживания автономным полномочным властям или автономному органу, они также наделяют такой орган правом ведения переговоров и обеспечения своего финансирования и условий финансирования, а также возлагают на него обязанность по обслуживанию взятых займов, включая их выплату.

5.32 Если такая ответственность ложится на поставщика аэронавигационного обслуживания, то должен быть составлен график, отражающий время и соответствующую сумму выплаты по каждому частичному платежу и процентам в отношении каждого займа или части такого займа, а также должны быть показаны доходы или другая прибыль, которые этот орган собирается использовать в качестве обеспечения этих обязательств. Необходимо, чтобы фонды для покрытия обязательств по займам направлялись из общих доходов, в частности, из доходов от взимания сборов.

5.33 Выплата иностранных займов обычно требует наличия суммы в конвертируемой валюте. В зависимости от степени, в какой орган, предоставляющий аэронавигационное обслуживание, несет ответственность за выплаты в процентах по таким видам займов, желательно, чтобы этот орган имел доступ к конвертируемой валюте, так как он сам может создавать ее в результате своей

деятельности. Это может потребовать открытия органом для этой цели счета в конвертируемой валюте (или счетов), при условии соответствующего контроля со стороны полномочных органов государства, ответственных за обмен валютой, с целью обеспечения ее использования по назначению.

5.34 В последнее время все больше внимания уделяется предоставлению дополнительной гарантии кредитору путем указания в договоре или соглашении о предоставлении ссуды о том, что некоторая часть взимаемых сборов за аэронавигационное обслуживание будет специально откладываться (возможно на отдельном счету) для уплаты процентов и погашения основных обязательств. В некоторых случаях государству, возможно, придется гарантировать погашение ссуды. В случае внешнего займа в конвертируемой валюте в договоре может быть оговорено, если это будет способствовать получению ссуды, что такой счет будет открыт в банке и государстве, которые являются приемлемыми для обеих сторон.

Е. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

5.35 В процессе планирования следует как можно раньше исследовать вопрос о возможных источниках средств финансирования проекта в области аэронавигационного обслуживания и определить, на каком из них следует остановиться. Помощь в определении источников средств могут оказать консультанты по финансовым вопросам. Это важно для того, чтобы с самого начала получить представление о реальных возможностях финансирования; обеспечить достаточно времени для завершения обычно затяжных предварительных переговоров, предшествующих заключению конкретных финансовых соглашений, разобраться в процедурных и других положениях таких соглашений, с тем чтобы своевременно учесть эти положения непосредственно в процессе планирования.

5.36 Различные государства располагают далеко не одинаковыми потенциальными источниками финансовых средств. Вопрос о выборе конкретных источников должен рассматриваться и решаться отдельно по каждому проекту. Исторически, в большинстве случаев средства на проекты аэронавигационного обслуживания поступают из правительственных источников. Сюда входят фонды, предоставляемые непосредственно правительством, а также через правительственные или поддерживаемые правительством финансовые учреждения, включая агентства по поощрению развития или экспорта. Правительством может быть национальное правительство или одно или более иностранных правительств. Также в этом процессе могут участвовать одно или несколько международных правительственных учреждений или агентств. В настоящее время одним из основных источников финансирования является нераспределенная прибыль, хотя это не означает, что самофинансирование является или будет являться крупнейшим источником финансирования³. Зависимость от правительственного финансирования по-прежнему является значительной во многих государствах, однако предполагается, что она существенно ослабится в связи с непрерывным увеличением количества автономных предприятий, обеспечивающих аэронавигационное обслуживание. Резко возросло использование коммерческих займов, что также является отражением увеличения числа автономных органов, которые стремятся самостоятельно обеспечить финансирование. Одна интересная новая тенденция заключается в повышении важности кредитного и акционерного капитала, что опять-таки четко связано с новыми организационными структурами. Предварительное финансирование инвестиционных проектов за счет сборов за аэронавигационное обслуживание является другим источником финансирования, который может использоваться в конкретных случаях и при определенных условиях (см. добавление 4).

3. См. главу 3 циркуляра 286 "Основные моменты в развитии аэропортов и аэронавигационных служб".

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

5.37 Расходы, оплачиваемые в национальной валюте, могут финансироваться из различных источников, имеющих в самой стране и включающих займы (а иногда и субсидии) из правительственных источников, коммерческие займы, получаемые от банков и других национальных финансовых учреждений, а также предоставление кредита подрядчиками и другими фирмами, занятыми в осуществлении проекта. Учитывая выгоды государственного (и возможно, локального и/или регионального) масштаба, создаваемые существующими и новыми аэронавигационными службами, можно соответственно добиваться правительственной помощи в виде беспроцентных займов или даже безвозмездных субсидий. В тех случаях, как это сейчас характерно для большинства аэронавигационных служб, когда получаемые доходы не в полной мере покрывают все эксплуатационные расходы, включая амортизационные отчисления и стоимость капитала, осуществление любого нового проекта строительства неизбежно будет в определенной мере зависеть от правительственной помощи, и поэтому при испрашивании такой помощи упомянутые выше выгоды могут играть особо важную роль. В связи с этим не следует пренебрегать оценкой этих выгод, даже если на практике это можно осуществить лишь очень приближенно, и их оценка является основной целью экономического анализа, о котором идет речь в части С выше. С учетом таких выгод правительственная финансовая помощь может, разумеется, испрашиваться у местных полномочных органов, а также у провинциальных и национальных правительств. Однако при этом необходимо показать, что конкретные населенные пункты, подпадающие под юрисдикцию таких полномочных органов, действительно получают вполне определенные дополнительные выгоды, помимо выгод, реализуемых на национальном уровне.

5.38 В тех случаях, когда орган, предоставляющий аэронавигационное обслуживание, добивается получения коммерческих займов непосредственно от банков или других финансовых учреждений своей страны, от него могут потребовать представления прогнозов в отношении будущих эксплуатационных расходов и доходов в качестве основания для оценки его возможностей погасить такие займы. В тех случаях когда считается, что он способен погасить займы, такое коммерческое финансирование, вероятно, будет предоставляться, как уже отмечалось, под соответствующий залог его будущих доходов. Если же гарантия такого залога окажется недостаточной, то заем, вероятно, будет предоставлен только в том случае, если его погашение гарантируется правительством или каким-либо другим приемлемым гарантом.

ИНОСТРАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

5.39 В дополнение к указанному п. 5.32, расходы по проекту, оплачиваемые в иностранной валюте, требуют использования государственных резервов иностранной валюты, и в связи с этим финансирование таких расходов обычно осуществляется либо непосредственно через соответствующие правительственные полномочные органы, либо с их одобрения. Хотя колебания стоимости иностранной валюты могут повлечь за собой дополнительные расходы по проекту развития аэронавигационного обслуживания, могут использоваться операции хеджирования, в целях уменьшения факторов нестабильности и риска, связанных с финансированием проекта с использованием иностранной валюты.

5.40 В зависимости от величины соответствующих расходов и состояния резервов иностранной валюты не исключена возможность получения необходимых финансовых средств через упомянутые выше национальные учреждения, однако чаще всего такая возможность отсутствует, и приходится изыскивать внешние источники финансирования. В любом случае, независимо от соображений, связанных с иностранной валютой, изучение таких источников должно быть в порядке вещей, поскольку финансирование из этих источников может осуществляться на более благоприятных условиях по сравнению с условиями, предоставляемыми национальными учреждениями (более низкие процентные ставки, более длительные сроки погашения и т. п.). Однако,

иностранным займам сопутствуют неопределенность и риск, которые возникают в связи с колебаниями курса валют.

5.41 Для большинства государств, в частности, для развивающихся стран, иностранные источники финансирования обычно принадлежат правительству. В нижеследующих пунктах обращается внимание, во-первых, на такие иностранные правительственные источники финансирования, как двусторонние учреждения, банки и фонды развития, а затем обсуждаются внешние коммерческие источники, такие, как коммерческие банки, подрядчики и поставщики.

Двусторонние учреждения

5.42 Финансирование из внешних источников может также осуществляться иностранными правительствами в виде займов, согласованных непосредственно с правительством страны, получающей эти финансовые средства; содействовать такому финансированию могут также определенные правительственные учреждения, созданные специально в целях содействия развитию национального экспорта. Любой проект, предусматривающий развитие транспортных средств, который принесет в конечном итоге пользу национальной экономике в целом, может послужить стимулом в деле предоставления такой помощи по различным причинам, в том числе в результате стремления способствовать развитию торговли и культурных отношений между двумя странами. Кроме того, как упоминалось выше, одной из причин такой заинтересованности может являться желание способствовать экспорту необходимой для осуществления проекта техники и оборудования, которыми располагает государство, предоставляющее помощь. Как правило, решение вопроса о такой помощи, а также любые последующие переговоры по этому вопросу необходимо вести через соответствующие правительственные полномочные органы государства, в котором осуществляется конкретный проект.

5.43 Развивающимся странам такая помощь, в частности, может предоставляться в рамках специальных программ помощи, принятых некоторыми правительствами для содействия экономическому и социальному развитию в различных районах мира. В рамках этих программ помощь предоставляется в таких формах, как займы на льготных условиях и прямые поставки материалов, оборудования и техники. Примеры таких источников финансирования по государствам приведены в части А добавления 5.

5.44 В тех случаях, когда предоставление помощи из этих источников для осуществления проектов не предусмотрено, содействие в организации финансирования из внешних источников можно получить через специальные учреждения, занимающиеся вопросами расширения экспорта, которые созданы некоторыми правительствами. Помощь из этих источников предоставляется в различной форме, в том числе в виде прямых займов самого учреждения, гарантий в отношении частных займов и страхования от риска, принимаемого на себя национальными учреждениями при предоставлении в кредит товаров и услуг. Примерами учреждений такого рода являются Корпорация по развитию экспорта Канады, экспортно- импортные банки Японии и Соединенных Штатов Америки, COFACE Франции, HERMES Германии, Агентство гарантии экспортных кредитов Швеции и Департамент гарантии экспортных кредитов Соединенного Королевства.

Банки и фонды развития

5.45 Кроме того, для оказания помощи в деле финансирования и осуществления проектов, направленных на дальнейшее развитие национальной экономики, созданы международные учреждения, играющие, очевидно, наиболее важную роль среди возможных источников внешнего финансирования, которыми могут воспользоваться развивающиеся государства. Такие проекты охватывают широкую сферу экономической деятельности, в которой предоставление авиационного обслуживания является лишь одним из элементов. Наиболее известными банками и фондами являются Международный банк реконструкции и развития и его филиалы – Международная

ассоциация развития и Международная финансовая корпорация (хотя цель последней заключается в поощрении развития путем предоставления займов частному сектору), а также различные региональные банки развития и Комиссия европейских сообществ по использованию Европейского фонда развития. Перечень таких учреждений приведен в части В добавления 5.

5.46 Как и при осуществлении финансирования иностранными правительствами, возможности получения финансовой помощи от вышеупомянутых учреждений для какого-либо конкретного проекта развития аэронавигационного обслуживания строительства аэропорта и порядок получения такой помощи необходимо выяснить через правительство той страны, в которой осуществляется конкретный проект. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, любой возможный заем или субсидия будут предоставляться либо правительству, либо правительственному учреждению или частной организации при поддержке и гарантии со стороны правительства. Во-вторых, при проверке целесообразности проекта прежде всего исходят из того, носит ли первоочередной характер развитие сектора экономики, в котором намечается осуществить проект, равно как и сам проект, и зафиксировано ли это в правительственных планах развития.

Программа развития Организации Объединенных Наций

5.47 Развивающиеся страны не должны забывать о Программе развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) как об источнике финансирования проекта (проектов) в области аэронавигационного обслуживания, расходы по которым выплачиваются как в иностранной, так и национальной валюте. Услуги различных специалистов, необходимые для рассмотрения, планирования и осуществления проекта в области аэронавигационного обслуживания, т. е. такие услуги, которые могут потребоваться при обязательном изучении вопроса о практической осуществимости и рентабельности проекта, при составлении генеральных планов и на этапе фактического строительства аэропорта, могут испрашиваться в рамках программы технической поддержки для конкретной страны, финансируемой за счет средств ПРООН. Помимо финансирования услуг специалистов, через ПРООН могут быть также получены средства на оплату необходимого аэронавигационного оборудования. В тех случаях, когда требуется прибегнуть к такой технической поддержке, необходимо сформулировать конкретные требования и представить их своему правительству для утверждения в рамках государственной программы проектов развития, на осуществление которых испрашивается техническая поддержка. Однако надо всегда иметь в виду, что основная роль ПРООН заключается в предоставлении экспертизы, а не фондов, необходимых для финансирования проектов создания или расширения аэронавигационных служб.

Коммерческие источники

5.48 Одним из самых простых путей решения проблемы расходов, оплачиваемых в иностранной валюте, является возложение ответственности за организацию финансирования на иностранных подрядчиков и поставщиков, которые непосредственно заинтересованы в получении выгоды от проекта. В международных коммерческих сделках поставщикам часто предлагается указывать в своей заявке на участие в проекте порядок финансирования, который они готовы установить, а на подрядчиков возлагается ответственность за обеспечение финансирования на наиболее благоприятных условиях. Применение такой практики может не только облегчить решение финансовых проблем, возникающих при осуществлении проектов в области аэронавигационного обслуживания, но и позволит оценить приемлемость заявок по всем аспектам, включая финансирование. Для этой последней цели необходимо, чтобы цены на поставки указывались в заявках отдельно от соответствующих условий финансирования, с тем чтобы такие условия можно было сравнить с аналогичными условиями финансирования, предоставляемыми любым другим источником. Однако при таком способе финансирования расходов существует одна опасность, в отношении которой особенно требуется проявлять осторожность. Она заключается в том, что в процессе выбора заявок финансовым возможностям заявителя может быть уделено

непропорционально большое внимание в ущерб другим соображениям, имеющим более важное значение для успешного осуществления проекта.

5.49 Разумеется, можно непосредственно обратиться за финансовой помощью к банкам, инвестиционным учреждениям и другим традиционным учреждениям, предоставляющим коммерческий кредит и функционирующим в частном секторе государства подрядчика, представляющего оборудование, товары и услуги для проекта в области аэронавигационного обслуживания. Однако стоимость и другие условия предоставления кредитов, которые могут предложить эти учреждения, как правило, более благоприятны, чем условия предоставления кредитов различными государственными источниками, описанными выше. В разных странах существуют различного рода коммерческие учреждения, упомянутые выше, и сведения о соответствующих учреждениях той или иной страны, которые могли бы оказать помощь в осуществлении проекта в области аэронавигационного обслуживания, вероятно, лучше всего получить непосредственно у соответствующего правительства.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗА СЧЕТ ЗАЙМОВ

5.50 Финансирование развития инфраструктуры аэронавигационного обслуживания принимает различные формы в мире. В некоторых странах стало обычной практикой использование долгосрочных займов на основе выпуска облигаций. Краткосрочные займы часто используются в периоды высоких процентных ставок или на этапе строительства. Поставщики аэронавигационного обслуживания с большими программами строительства часто оформляют часть своего пакета долговых обязательств в виде краткосрочного займа, компенсируя риск повышения процентных ставок. В других странах поставщики используют банковские ссуды или другие поддерживаемые правительствами финансовые механизмы для финансирования развития аэронавигационного обслуживания. Учитывая увеличение в перспективе количества поставщиков аэронавигационного обслуживания, которые становятся частично или полностью финансово самостоятельными, финансирование за счет долгосрочных и краткосрочных займов все чаще рассматривается в качестве привлекательной альтернативы. Естественно, что условия, на которых долговое обязательство должно предлагаться, чтобы быть коммерчески привлекательным, а также расходы на эмиссию облигаций будут определять в каждом случае, является ли данное долговое обязательство более целесообразным по сравнению с другими формами финансирования.

5.51 На финансовых рынках привлекательность для инвесторов долгового обязательства поставщика аэронавигационного обслуживания может определяться следующими тремя обычными показателями качества инвестиций:

- a) рейтинг кредитоспособности – простая система, используемая основными инвестиционными агентствами для классификации облигаций согласно качеству инвестиций;
- b) затраты на выплату процентов – проценты, выплачиваемые органом, предоставляющим аэронавигационное обслуживание, для привлечения инвесторов, в сравнении с теми, которые платят эмитенты конкурирующих облигаций; и
- c) освобождение от налогов – например, исключение из подоходного налога покупной цены облигаций и/или выплачиваемых процентов. Часто это может являться важным фактором определения привлекательности долгового обязательства для потенциального инвестора.

5.52 Долговые обязательства не должны планироваться и приниматься без активного привлечения экспертов, учитывая необходимость проведения различных качественных и количественных оценок конкретного характера, глубокого знания рынка, сравнительно большие

финансовые средства в выпускаемых облигациях и расходы на эмиссию. Финансовые советники, независимые от предоставляющего ссуду источника, обычно обеспечивают для эмитента лучшие условия страхования рисков и более высокий финансовый выигрыш.

Рейтинг кредитоспособности

5.53 Рейтинг кредитоспособности представляет собой меру способности в прошлом и в настоящее время погашать долговые обязательства. Ряд агентств специализируется в оценке новых долговых обязательств и осуществляет постоянное наблюдение за непогашенным долгом соответствующей стороны. Кредитно-рейтинговые агентства будут рассматривать историю предоставления кредитов и анализировать исторические финансовые ведомости соответствующего предприятия. Рейтинговые агентства изучают многие уже известные и прогнозируемые показатели финансовой и производственной деятельности соответствующего предприятия для установления рейтинга его способности погашать свои долговые обязательства. Некоторые из критериев, оцениваемые рейтинговыми агентствами, представляют собой следующее:

- a) финансовый потенциал;
- b) конкурентоспособность;
- c) диверсифицированность эксплуатантов воздушных судов;
- d) контроль над средствами;
- e) географическое местоположение;
- f) демографические аспекты;
- g) вопросы охраны окружающей среды и
- h) структура управления/владения.

5.54 Для оценки финансового положения предприятия, предоставляющего аэронавигационное обслуживание, может использоваться такой финансовый показатель, как стоимость обслуживания долга. Поскольку структура долговых обязательств и управления ими стала более сложной, рейтинговые агентства при установлении рейтинга обычно рассматривают основополагающие правовые документы, относящиеся к финансированию.

5.55 Для обеспечения быстрой оценки кредитоспособности такого органа, как поставщик аэронавигационного обслуживания, кредитно-рейтинговые агентства разработали различные рейтинговые шкалы. С течением времени каждое рейтинговое агентство разработало свою собственную систему классификации, однако цель остается прежней. Например, одна ведущая кредитно-рейтинговая компания классифицирует долгосрочные долговые обязательства, как это показано в таблице 5-1. Долгосрочное долговое обязательство, качество которого считается наивысшим при наименьшем риске инвестиций, получает рейтинг "три А", за которым следует рейтинг "два А" для долгового обязательства, качество которого считается высоким. Долговое обязательство, качество которого считается выше среднего, получает рейтинг "А", за которым следует рейтинг "три В". Рейтинги ниже этого уровня присваиваются долговым обязательствам, которые считаются спекулятивными или несут опасность дефолта.

Таблица 5-1. Шкала рейтингов долговых кредитных обязательств

Инвестиционный класс	AAA AA A BBB	Наивысшее качество Высокое качество Качество выше среднего Среднее качество
Спекулятивный класс	BB B CCC	Спекулятивное Спекулятивное, низкое качество Опасность дефолта
Дефолт	D	Сомнительная ценность
Индивидуальные рейтинги компаний будут незначительно меняться и могут указывать на незначительное отличие от стандарта, используя "+" или "-".		

5.56 Риск краткосрочного долгового обязательства ограничивается продолжительностью времени, на которое инвестор предоставляет долг и которое может составлять от одного дня до одного года.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ ЗА АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

5.57 При отсутствии более традиционных источников финансирования, использование предварительного финансирования может при определенных условиях оказаться приемлемым способом финансирования развития аэронавигационного обслуживания. Инструктивный материал, касающийся предварительного финансирования проектов за счет сборов за аэронавигационное обслуживание, приведен в добавлении 4 (см. пп. 1–6).

ПРОЧИЕ ИСТОЧНИКИ

5.58 В тех случаях, когда предоставляющие аэронавигационное обслуживание органы выступают в качестве корпораций, держателем акций которых является правительство, финансирование можно обеспечить за счет продажи дополнительных акций частному сектору, при этом продаваемая доля будет зависеть от того, следует ли сохранить контрольный пакет акций в руках правительства. Выпуск таких акций приводит к тому, что их владельцы получают часть прибыли, а также берут на себя риски, связанные с деятельностью органа, предоставляющего аэронавигационное обслуживание.

5.59 Аренда, в отличие от прямой покупки, может в некоторых случаях являться более привлекательной альтернативой, когда речь идет о зданиях и техническом оборудовании. Выгода для органа, предоставляющего аэронавигационное обслуживание, заключается в том, что он может использовать арендуемые предметы без необходимости нести существенные финансовые расходы. Кроме того, приступить к их использованию можно, как правило, значительно раньше, чем когда для приобретения этих предметов изыскиваются финансовые средства. Аренда также не влияет существенно на общие долги поставщика обслуживания, которые необходимо оплачивать, а договорные соглашения могут не подпадать под те же длительные процедуры, которые применяются к закупкам.

5.60 С другой стороны, при аренде орган, предоставляющий аэронавигационное обслуживание, не получает выгод, имеющихся у владельца, в частности в виде увеличения общей стоимости основных фондов. Это может быть важно в тех случаях, когда изыскивается возможность финансирования других проектов инвестирования аэронавигационных служб и необходимо определить капитал, который может служить гарантией. Важно учитывать и то, что аренда, в конечном счете, является более дорогой для арендатора, так как накладные расходы и доходы арендодателя должны покрываться выплатами за аренду. Однако в некоторых случаях могут возникать компенсирующие обстоятельства; например, когда арендуемые предметы часто обновляются, расходы на техническое обслуживание, которые будет нести поставщик обслуживания, могут уменьшаться. В некоторых государствах законы по налогообложению также могут стимулировать заключение договоров об аренде.

5.61 При определенных обстоятельствах государства могут также использовать в качестве источника финансирования Международный механизм финансирования в целях безопасности полетов (ММФБП), который начал функционировать в июне 2003 года. Цель ММФБП заключается в обеспечении финансирования проектов в области безопасности полетов, которые главным образом связаны с Универсальной программой проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) ИКАО и на осуществление которых государства не могут предоставить или получить иным путем необходимые финансовые средства. Приоритетность в данном случае отдается наименее развитым странам на региональной или субрегиональной основе. ММФБП будет, как правило, предоставлять ссуды на более гибких и менее обременительных условиях в сравнении с обычными условиями на финансовых рынках. В некоторых случаях поддержка может осуществляться частично в виде субсидии и частично в виде займа. В случае чрезвычайно бедственного положения ММФБП может предусматривать предоставление безвозмездной помощи.

Ф. ОСОБЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ВНЕДРЕНИЕМ СИСТЕМ CNS/ATM

5.62 Финансирование компонентов систем CNS/ATM, в частности на национальном уровне, как правило, осуществляется аналогично финансированию обычных аэронавигационных систем. Однако характерная особенность многих компонентов систем CNS/ATM, отличающая их от большинства обычных аэронавигационных систем, заключается в том, что они являются многонациональными по своему масштабу. Поэтому, в связи с большим объемом требуемых капиталовложений, финансирование основных компонентов (например, спутниковых дополнительных функциональных систем, спутниковых и наземных сетей передачи данных и речевой связи и т. д.) может потребовать во многих случаях создания совместного предприятия заинтересованными государствами на региональном или глобальном уровне. Однако прямое финансирование многих основных компонентов может совсем не касаться авиации, в частности, когда авиация является лишь относительно небольшим (хотя и важным) пользователем обслуживания, предоставляемого системами CNS/ATM. В таких случаях финансирование может обеспечиваться эксплуатантом систем с привлечением авиации, которая вместо участия в финансировании может платить за доступ к системам на основе аренды или сборов, установленных с учетом необходимости покрытия стоимости финансирования и возмещения капиталовложений.

5.63 В тех случаях, когда поставщиком основных видов обслуживания в рамках CNS/ATM является международное агентство или предприятие, функционирующее как корпорация, стоимость финансирования можно сократить, если государства, которым предоставляются основные виды обслуживания, будут обязаны гарантировать выплату и погашение соответствующих займов. Это в свою очередь соответственно сократит расходы, подлежащие возмещению за счет этих государств-пользователей.

ГЛАВА 6

Стоимостная основа сборов за аэронавигационное обслуживание

В настоящей главе описывается практическое применение финансовых данных для определения стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание.

В части А основное внимание уделяется составлению инвентарной описи всех аэронавигационных средств и служб, которые непосредственно обеспечивают обслуживание воздушных судов при полете по маршруту, а также управление на этапе подхода и в районе аэродрома.

В части В приведен инструктивный материал, касающийся определения стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание.

Часть С посвящена распределению расходов на неавиационные функции и различные авиационные функции, при этом в качестве последних рассматриваются такие функции, как аэропортовое и маршрутное использование, местонахождение службы и категории пользователей.

Часть D касается установления стоимостной основы индивидуальных сборов за аэронавигационное обслуживание.

А. ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ СРЕДСТВ И СЛУЖБ

6.1 Первым шагом в определении расходов на аэронавигационное обслуживание является составление инвентарной описи всех средств и служб, которые непосредственно обеспечивают обслуживание воздушных судов на маршруте, а также при подходе и в районе аэродрома либо исключительно, либо в дополнение к любому обслуживанию, предоставляемому в неавиационных целях. Некоторые средства могут предназначаться для выполнения нескольких функций, например, функции диспетчерского контроля в районе аэродрома и/или при подходе и/или на маршруте. По возможности следует также разработать методологию классификации или разнесения по группам разделов инвентарной описи на основе их определения по принадлежности органам гражданской авиации, обеспечивающим данные виды обслуживания (например, районному диспетчерскому центру, станциям радиосвязи и т. п.). Таким же образом следует определять (там, где они имеются) любые перечисляемые в инвентарной описи средства, оборудование и виды обслуживания, которые обеспечиваются и применяются в соответствии с региональными аэронавигационными планами ИКАО, дополняемыми, по необходимости, согласно рекомендациям соответствующих региональных аэронавигационных совещаний ИКАО, а затем утверждаемыми Советом, а также любые другие средства и виды обслуживания, предоставляемые по запросу эксплуатантов. Это обусловлено тем, что согласно Политике ИКАО в отношении сборов при определении стоимостной основы для взимания сборов за аэронавигационное обслуживание во внимание следует принимать расходы, оцениваемые в отношении этих средств и служб (см. п. 38 ii) Дос 9082). В соответствии с упомянутой Политикой также

рекомендуется "отдельно установить расходы на аэронавигационное обслуживание, предоставляемое воздушным судам при подходе и на аэродроме" (п. 38 iii) Doc 9082). Однако также важно, чтобы там, где в соответствии с региональным аэронавигационным планом ИКАО указанные средства больше не предоставляются, расходы на такие средства не должны более включаться в стоимостную основу сборов.

6.2 Административные и общие виды обслуживания, связанные с предоставлением аэронавигационного обслуживания, хотя они и не подходят для включения в инвентарную опись, также должны приниматься во внимание в процессе определения расходов, как это указано в последующей части В.

6.3 Описание наиболее важных компонентов, которые должны включаться в каждую из пяти широких категорий средств и служб, таких, как ОрВД, CNS, MET, SAR и САИ, приводится ниже. В отношении традиционных категорий ОВД и СОМ следует иметь в виду, что они рассматриваются в рамках категорий АТМ и CNS, которые являются более широкими, чем ОВД и СОМ (см. часть В главы 2). В отношении фактических предоставляемых средств и обслуживания следует отметить, что один и тот же полномочный орган или организация может обеспечивать две или несколько основных категорий предоставляемых средств и обслуживания, например ОрВД, CNS и САИ.

ОРГАНИЗАЦИЯ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ (ОрВД)

6.4 ОрВД подразделяется на обслуживание воздушного движения (ОВД), организацию потоков воздушного движения (АТФМ) и организацию воздушного пространства (ASM), где ОВД является основным компонентом. Функциональная интеграция между элементами бортовых и наземных систем АТМ не вписывается в контекст настоящего руководства и в связи с этим дальше не рассматривается.

6.5 ОВД включает диспетчерское обслуживание воздушного движения (районное диспетчерское обслуживание, диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание), полетно-информационное и аварийное оповещение. Консультативное обслуживание воздушного движения предоставляется в пределах предусматривающего консультативное обслуживание воздушного пространства для обеспечения эшелонирования, насколько это практически возможно, воздушных судов, выполняющих полеты согласно планам полетов по правилам полетов приборам (ППП).

6.6 Средства ОВД на маршруте состоят, главным образом, из районных диспетчерских центров (РДЦ), в том числе океанических районных диспетчерских центров (ОАС) и центров полетной информации (ЦПИ), связанного с ними оборудования и обслуживающего их персонала. Сюда включаются помещения для центров, оборудование, в том числе (там, где они используются) средства автоматической обработки полетных и радиолокационных данных наряду с персоналом служб воздушного движения, используемого для выполнения функций ОВД. Используемое диспетчерами оборудование для связи с центрами, расположенными в соседних районах полетной информации (РПИ), или с воздушными судами, должны перечисляться под рубриками соответственно авиационной фиксированной службы (AFS) и авиационной подвижной службы (AMS) (см. п. 6.11).

6.7 Средства ОВД для диспетчерского управления подходом включают либо рабочие места диспетчеров, интегрированные в РДЦ, либо аэродромные диспетчерские пункты или отдельные пункты управления подходом. К средствам ОВД для аэродромного диспетчерского обслуживания относятся исключительно аэродромные диспетчерские пункты. Таким образом, упомянутые средства включают

связанное с ними оборудование, в том числе любое оборудование обработки полетных и радиолокационных данных и оборудование для управления наземным движением и контроля за ним.

6.8 Внедрение систем CNS/ATM с целью обеспечения ОВД потребует в основном широкого использования новейших технических средств, включая оборудование для обеспечения обработки данных и линий передачи данных.

6.9 ATFM обычно организована в виде централизованного органа по организации потоков (CFMU), обслуживающего обширный географический район, охватывающий значительное число районов полетной информации (РПИ). Подразделение по организации потоков (или рабочее место по организации потоков) с соответствующим оборудованием и людскими ресурсами создается в каждом участвующем РДЦ в целях координации мер по ATFM.

6.10 ASM включает в себя как стратегические, так и тактические функции. В некоторых пунктах тактическая функция осуществляется со специальных рабочих мест, находящихся в РДЦ. В других случаях она может являться частью обязанностей руководителей.

СВЯЗЬ, НАВИГАЦИЯ И НАБЛЮДЕНИЕ (CNS)

6.11 Средства связи можно в общих чертах классифицировать в рамках двух основных категорий: авиационной фиксированной службы (AFS) и авиационной подвижной службы (AMS). Средства связи, используемые в рамках CNS, по своему масштабу отличаются от службы авиационной электросвязи (COM) традиционной классификации тем, что эта служба включает навигационные средства.

6.12 AFS - это служба электросвязи между двумя или более фиксированными пунктами для передачи сообщений, создаваемая главным образом для обеспечения безопасности аэронавигации, а также регулярности, эффективности и экономичности воздушных сообщений. Она включает все средства и оборудование, а также персонал, нанятый для обеспечения работы этой службы электросвязи. Примерами средств AFS являются AFTN, наземный сегмент ATN и прямой речевой связи ОВД.

6.13 AMS обеспечивает радиосвязь между бортовыми и наземными станциями или между бортовыми станциями. В целях определения расходов на аэронавигационное обслуживание подразумевается, что AMS включает все размещенные на земной поверхности средства, оборудование и персонал, которые используются для ведения связи "воздух - земля", а также для осуществления таких вещательных радиотелефонных передач, как ATIS и VOLMET (то есть передающие и принимающие ОБЧ- и ВЧ-станции). В результате внедрения AMSS, а также других линий передачи данных "воздух - земля" для целей ОВД и других подсетей связи будущей сети ATN добавятся спутники или спутниковые приемопередатчики и связанные с ними наземные земные станции, при этом некоторые упомянутые выше средства могут фактически постепенно заменяться.

6.14 Навигационные средства в основном включают в себя наземное радионавигационное оборудование (например, ILS, VOR, DME и NDB), а также спутниковые системы (в первую очередь GNSS). В результате внедрения систем CNSS добавятся спутниковые системы, обеспечивающие стандартное обслуживание по передаче сигналов, в целях определения местоположения и связанные с ними необходимые системы функционального дополнения (например, спутниковые системы широкой зоны действия) и наземные (локальные) системы, которые заменят в конечном итоге большую часть упомянутого выше оборудования.

6.15 Системы наблюдения включают в себя первичный обзорный радиолокатор (ПРЛ), вторичный обзорный радиолокатор (ВОРЛ), радиолокатор обзора летного поля (SMR), а также системы, обеспечивающие автоматическое зависимое наблюдение (ADS и ADS-B), включая вспомогательную сеть и обслуживающий персонал.

МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АЭРОНАВИГАЦИИ (МЕТ)

6.16 Метеорологическое обеспечение аэронавигации включает обслуживание, предоставляемое в соответствии с положениями ИКАО, изложенными в Приложениях, Правилах аэронавигационного обслуживания (PANS) и изданиях аэронавигационных планов/документах о внедрении средств и служб (ANP/FASID). Сюда входят метеорологические наблюдения, сводки и прогнозы: инструктаж и полетная документация, информация SIGMET и AIRMET, прогнозы Всемирной системы зональных прогнозов (ВЦЗП) для автоматизированного планирования полетов, метеорологическая информация для включения в радиовещательные передачи (такие, как VOLMET) и виды информационного обслуживания на основе линий передачи данных (такие, как D-VOLMET), авиационная метеорологическая электросвязь (если она не включена в COM) и любые метеорологические данные, требующиеся от государств для использования в области авиации. Средства, необходимые для предоставления такого обслуживания, включают всемирные центры зональных прогнозов (ВЦЗП), консультативные центры по вулканическому пеплу (VAAC), консультативные центры по тропическим циклонам (TCAC) органы метеорологического слежения (MWO), аэродромные метеорологические пункты, авиационные метеорологические станции (включая оборудование наблюдения и электросвязи, используемое для авиационных метеорологических целей). Кроме того, может быть целесообразным включать в инвентарную опись различные вспомогательные средства и службы, которые также обеспечивают в целом удовлетворение требований, касающихся метеорологии, и среди них можно указать сети аэрологических и приземных наблюдений, метеорологические системы электросвязи, центры обработки данных и проведение основных исследовательских работ, обучение и административное управление. В отношении таких используемых в широких целях средств и служб потребуется соответствующее распределение расходов, связанных с удовлетворением потребностей авиационного и неавиационного характера.

6.17 Кроме того, имеются дополнительные виды обслуживания, определенные и согласованные национальными авиационными полномочными органами совместно с метеорологическим полномочным органом и пользователями. Любые дополнительные специальные средства или обслуживание, предоставляемые по просьбе одного или ограниченного числа пользователей, по-видимому, будут находиться вне этих договоренностей, и сборы за их использование должны взиматься с соответствующего(их) пользователя(ей). Дополнительный инструктивный материал по средствам и службам, обеспечивающим авиационное метеорологическое обслуживание, приводится в добавлении 5.

6.18 Метеорологическое обеспечение является частью обязанностей государств по предоставлению инфраструктуры воздушного движения. Эти обязанности включают как выполнение метеорологических требований, в особенности согласно Приложению 3 "Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации" к Конвенции, так и осуществление адекватных процедур установления расходов, связанных с таким обслуживанием. В этом отношении распределение расходов на метеорологическое обслуживание зависит от решения государства о его частичном или полном финансировании из государственного бюджета. В последнем случае метеорологическое обслуживание может предоставляться безвозмездно (см. также Политику ИКАО в отношении сборов, п. 39). В первом случае превалирует принцип, в соответствии с которым воздушный транспорт должен нести свои расходы и, следовательно, требуется транспарентное и правильное распределение расходов. Поскольку авиационная отрасль вносит вклад в предоставление метеорологических данных,

а также нередко финансирует часть расходов, связанных с метеорологическим обслуживанием, государствам следует обеспечивать отчетность и проведение консультаций (см. также часть E главы 7).

ПОИСК И СПАСАНИЕ (SAR)

6.19 Поиск и спасание в контексте настоящих инструктивных указаний означают предоставляемое авиации обслуживание в области поиска и спасания. Стационарные поисково-спасательные средства включают координационные центры поиска и спасания (RCC) и вспомогательные центры поиска и спасания (RSC). К числу мобильных средств, если таковые имеются, относятся воздушные суда большой, средней и малой дальности полета, включая вертолеты (снабженные, по возможности, сбрасываемыми материалами и пеленгаторной аппаратурой), спасательные надводные суда, горные и любые прочие спасательные команды и подразделения, которые могут быть предназначены в основном или исключительно для выполнения функций поиска и спасания или выделяться для этого, когда это требуется. По возможности, такие службы укомплектовываются специально подготовленным персоналом. При подготовке инвентарной описи целесообразно четко определить те виды поисково-спасательного обслуживания и связанные с ним расходы, которые, согласно п. 37 документа Doc 9082 и добавления 2 к нему, могут соответствующим образом учитываться при исчислении суммы расходов, взимаемых с международной гражданской авиации в целях поиска и спасания. В добавлении 2 к документу Doc 9082 соответствующие расходы определяются как расходы, связанные с "любыми постоянными гражданскими службами, с оборудованием и персоналом, используемыми в целях обеспечения такого обслуживания". Следует принять во внимание п. 8 ii) документа Doc 9082, в котором государствам рекомендуется "воздерживаться от обложения сборами, являющимися дискриминационными по отношению к международной гражданской авиации по сравнению с другими видами международного транспорта".

СЛУЖБЫ АЭРОНАВИГАЦИОННОЙ ИНФОРМАЦИИ (CAI)

6.20 Службы аэронавигационной информации имеют целью обеспечить поток информации, необходимой для безопасной, регулярной и эффективной воздушной навигации. Службы аэронавигационной информации состоят из персонала, средств и оборудования, используемого для сбора, сопоставления, редактирования, издания и распространения аэронавигационной информации, касающейся всей территории государства, а также любых других районов, в пределах которых оно несет ответственность за предоставление аэронавигационного обслуживания. Сюда включается подготовка и распространение сборников аэронавигационной информации (AIP), сообщений для пилотов (NOTAM), циркуляров аэронавигационной информации (AIC) и обеспечение передачи открытым текстом бюллетеней предполетной информации летным экипажам в рамках предполетного информационного обслуживания. Как и при инвентаризации служб SAR, по тем же причинам будет полезно иметь опись, четко определяющую те виды средств и обслуживания, которые связаны с какими-либо постоянными гражданскими службами, и, таким образом, удовлетворяющую условиям, указанным в добавлении 2 к документу Doc 9082.

В. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ

ВВЕДЕНИЕ

6.21 Весьма важно, чтобы все расходы определялись в соответствии с общепринятыми принципами отчетности и исчисления расходов (то есть, они должны основываться на признанных правилах, стандартах или конвенциях) в целях обеспечения возможности регистрировать полеты и анализировать их в соответствии с их характером и исходными данными. Было признано, разумеется, что применяемые практика и процедуры в различных государствах не являются одинаковыми.

6.22 Для того чтобы администрации гражданской авиации или органы, ответственные за взимание сборов за аэронавигационное обслуживание, могли установить полные издержки на аэронавигационное обслуживание, они должны учитывать все понесенные расходы. Эти расходы включают не только расходы на средства и обслуживание, которые они обеспечивают сами, но также и расходы на те виды услуг, которые могут обеспечиваться целиком или частично любым другим правительственным ведомством или учреждением или любым иным органом без представления какого-либо счета за эти услуги администрации гражданской авиации или органу, взимающему сборы¹. Расходы на обеспечение безопасности полетов или экономического надзора, непосредственно связанные с предоставлением аэронавигационного обслуживания, могут включаться в стоимостную основу сборов при условии, что такие расходы отнесены на счет поставщиков обслуживания.

6.23 Излагаемые ниже инструктивные указания предназначены для применения по отношению ко всем средствам и видам обслуживания независимо от того, какой орган обеспечивает их, и при этом предполагается, что в тех случаях, когда эти органы не несут ответственность за обеспечение предоставляемых средств и услуг, администрации гражданской авиации примут надлежащие меры для получения соответствующих данных о расходах для выполнения своей задачи по определению издержек. Кроме того, следует обращать особое внимание на то, чтобы при исчислении общих расходов на аэронавигационное обслуживание, относимых к полетам по маршруту, учитывались расходы на все средства и службы, которые физически располагаются в аэропорту, но обеспечивают воздушное движение на маршруте (например, районный диспетчерский центр или радионавигационное средство). В равной мере необходимо обеспечивать, чтобы такие расходы не учитывались дважды (плюс как аэропортовые расходы) и не включались, следовательно, в основу издержек, определяемых для установления сборов за использование средств, требующихся для обеспечения взлетно- посадочных операций в аэропорту. Этот принцип (только в обратном порядке) относится, естественно, к любому обслуживанию воздушных судов в зоне аэропорта, предоставляемому средствами или службами, которые используются, главным образом, для обеспечения полетов воздушных судов на маршруте.

6.24 При расчете стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание следует учитывать разницу в расходах по счетам органа, предоставляющего аэронавигационное обслуживание, и расходах, используемых при определении стоимостной основы сборов (см. п. 6.27), а также расходы, относимые на счет неавиационного использования (см. п. 6.45 и пп. 6.55–6.60). Кроме того, расходы на любое аэронавигационное обслуживание, обеспечиваемое исключительно для военных или каких-либо других государственных функций, должны быть исключены. В тех местах, где гражданские или военные средства используются как для гражданских, так и для военных целей, доля расходов, которые могут

1. В тех случаях, когда любые средства или службы предоставляются другим правительственным органом или ведомством на основе аренды или за вознаграждение, то взимаемая арендная плата или указанное вознаграждение будут иметь вид статьи расходов в финансовых отчетах администраций гражданской авиации и будут приниматься во внимание как подлежащие возмещению. В таком случае это не будет связано с отдельным дополнительным исчислением данной администрацией составных расходов (то есть, расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание, амортизационных отчислений и т. п.), поскольку эти расходы будут включаться в арендную плату или сборы.

быть отнесены к гражданской авиации, должна определяться таким образом, чтобы исключить расходы, которые могут быть отнесены к военным функциям, из стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание.

6.25 Установив расходы на все виды предоставляемого аэронавигационного обслуживания, следует определить доли расходов, относимых к использованию средств на маршруте, при подходе и в районе аэродрома. В целях справедливости такой подход будет применяться при использовании нескольких видов обслуживания и при стремлении возместить указанные расходы с пользователей аэронавигационного обслуживания. Кроме того, при наличии различных маршрутных сборов (различные сборы в разных РПИ) необходимо определить долю расходов, относимых к обслуживанию на маршруте в каждом соответствующем РПИ. Аналогичным образом, необходимо установить долю общих расходов на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание по каждому обслуживаемому аэропорту. Это имеет особо важное значение в тех случаях, когда диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание предоставляются в рамках договора с заинтересованным(и) аэропортом(ами).

6.26 Принцип определения расходов, упомянутый в предыдущем пункте, можно также отразить в схематическом виде, как показано на рис. 6-1. Каждый из показанных этапов дополнительно рассматривается ниже, однако, следует подчеркнуть, что определение расходов по каждой категории средств и служб (OpВД, CNS, MET и т. д.) во многих случаях может являться не самой главной целью. Например, орган OpВД может также предоставлять некоторые виды обслуживания в области CNS, а именно подвижные службы и радионавигационные средства, а также САИ. Принимая во внимание сложность работы, связанной с определением расходов по категориям средств или служб, основное внимание следует уделять не этой задаче, а обеспечению того, чтобы все расходы на аэронавигационное обслуживание, понесенные соответствующим государством, были учтены.

РАЗНИЦА В РАСХОДАХ ПО СЧЕТАМ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРЕДОСТАВЛЯЮЩЕЙ АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ, И РАСХОДАХ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ СТОИМОСТНОЙ ОСНОВЫ СБОРОВ

6.27 Счета организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, содержат исходную информацию для определения стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание. Там, где счета ведутся подробно, и там, где они охватывают все соответствующие категории средств и служб, они могут быть использованы в указанных целях. Однако не рекомендуется целиком полагаться только на счета при определении стоимостной основы для начисления сборов, даже если они ведутся очень подробно. Это объясняется тем, что, хотя расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание и административные накладные расходы могут, возможно, оставаться неизменными, однако в отношении амортизационных отчислений и стоимости капитала положение может быть иным. Например, износ имущества по счетам может исчисляться в соответствии с установленными правительством правилами бухгалтерского учета, которые могут не отражать реальные сроки эксплуатации соответствующего имущества или же износ по этим счетам вообще может не отражаться. Когда стоимостная основа для начисления сборов определена, необходимо убедиться в том, что в нее включен компонент износа, отражающий уменьшение стоимости имущества за соответствующий период времени (обычно за финансовый год). Для целей начисления размера сборов этого можно достичь благодаря использованию коэффициентов износа, отличных от тех, которые применяются в счетах. На счетах, как правило, не отражается также стоимость капитала, условно начисленная на чистую реальную стоимость активов организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, но они должны входить в стоимостную основу для начисления сборов. Эту практику следует применять также в тех случаях, когда используется собственный капитал.



Рис. 6-1. Определение стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание

ПРОЧИЕ ЭКСПЛУАТАЦИОННЫЕ РАСХОДЫ

6.28 К тому, что было отмечено в предшествующем пункте, при определении стоимостной основы сборов можно также учитывать различные издержки, подлежащие включению в опубликованные счета, описание которых приведено в пп. 4.56-4.61 части В главы 4. Вместе с тем, в частности там, где организация, обеспечивающая аэронавигационное обслуживание, представляет собой составную часть ведомства гражданской авиации, может оказаться необходимым скорректировать указанные расходы при возникновении таких обстоятельств, как те, которые описаны в пп. 6.39–6.43.

ИЗНОС И/ИЛИ АМОРТИЗАЦИЯ И СТОИМОСТЬ КАПИТАЛА

6.29 В последующих пунктах приведены инструктивные указания в отношении включения износа и/или амортизационных отчислений и стоимости капитала в стоимостную основу для начисления сборов, связанных с обслуживанием воздушного движения. Текст по амортизации в основном основывается на активах, зарегистрированных как первоначальная стоимость.

Износ и/или амортизация

6.30 Термин "износ" часто используется на взаимозаменяемой основе с термином "амортизация". Эти термины имеют одинаковое значение, хотя износ обычно используется в отношении материальных основных фондов, а амортизация – в отношении нематериальных основных активов, например патентов или авторских прав. Первоначальная номинальная стоимость такого имущества должна уменьшаться в течение всего его расчетного срока службы, и такое обесценение должно включаться в ежегодные расходы на соответствующее обслуживание. Земля не обесценивается, поскольку в отличие от других основных фондов, она не утрачивает своего качества и ее "полезный срок службы" является неограниченным. Амортизационные отчисления не должны производиться до тех пор, пока данное средство не введено в эксплуатацию. Примеры типичных сроков амортизации приведены в таблице 6-1.

6.31 При определении суммы расходов, относимых за счет износа любого вида оборудования, представляется целесообразным включать в установленный для этой цели показатель капитальных затрат стоимость монтажа, калибровки, а также испытаний, требуемых для введения данного оборудования в эксплуатацию. Подобным же образом сюда должна включаться стоимость капитала, вложенного в основные фонды, начисляемая в течение предэксплуатационного периода, а также любые невозмещаемые пошлины или налоги, выплачиваемые в связи с приобретением этих основных фондов.

6.32 В то время, как практика исчисления износа различна, наиболее употребимыми являются прямолинейный метод и метод уменьшения остатка. Наиболее распространенным, а также наиболее простым методом, используемым национальными администрациями, является прямолинейный, в соответствии с которым износ основного капитала исчисляется в качестве постоянной суммы из года в год в течение расчетного (по записи в бухгалтерских книгах) срока амортизации соответствующего имущества, при этом сумма определяется путем деления его первоначальной стоимости (за вычетом ожидаемой остаточной стоимости, если таковая имеется) на ожидаемое число лет его расчетного срока амортизации. Метод уменьшения остатка предусматривает применение постоянного процента от расчетной (по записям в бухгалтерских книгах) стоимости имущества, то есть первоначальной стоимости (см. п. 6.33) за вычетом уже начисленного аккумулированного износа в начале каждого расчетного периода. Фактическая сумма амортизационных отчислений, взимаемая в соответствии с этим методом, таким образом, ежегодно уменьшается. Третьим используемым методом является аннуитетный метод, при котором размеры ежегодного износа имущества остаются постоянными в течение всего полезного срока службы имущества. Вместе с тем следует отметить, что сумма начисленных по данному методу взносов включает стоимость капитала в дополнение к отчислениям на амортизацию. Независимо от используемого метода определения амортизационных отчислений, он должен применяться последовательно в течение всего срока амортизации имущества.

Таблица 6-1. Примеры типичных сроков износа

Здания (при пользовании на основе безусловного права собственности на недвижимость)	20–40 лет
Здания (при пользовании на правах аренды) ²	сверх периода аренды
Мебель и арматура	10–15 лет
Автотранспортные средства	4–10 лет
Электронное оборудование (включая оборудование электросвязи)	7–15 лет
Оборудование (общее)	7–10 лет
Электронно-вычислительное оборудование	5–10 лет
Программное обеспечение ЭВМ	3–8 лет

6.33 Первоначальная стоимость, упомянутая в п. 6.32, относится к стоимости имущества на момент его приобретения, к которой должны быть добавлены любые последующие повышения в цене или дополнения, за вычетом той доли данной суммарной стоимости, которая представлена любой изъятой из него частью со времени его приобретения. Иногда какое-либо оборудование в таких целях, как увеличение срока его службы, повышение обеспечиваемой им пропускной способности или расширение масштабов его применения, подвергается существенному усовершенствованию, что связано со значительными капиталовложениями. В тех случаях, когда производятся такие капиталовложения, особенно, если они увеличивают срок эксплуатации данного оборудования, может оказаться целесообразным исчислять износ по отношению к данной стоимости на отдельной основе. При избрании другого пути эта стоимость может быть добавлена к остаточной первоначальной стоимости соответствующего оборудования, и на основе новой общей суммы могут производиться амортизационные отчисления в течение нового полезного срока его службы.

6.34 Государствам с высоким уровнем инфляции³ могут потребоваться другие подходы к исчислению износа в тех случаях, когда вследствие действующего национального законодательства такая инфляция не может быть компенсирована за счет применения отражающих ее внутренних ставок стоимости капитала. Такие подходы должны основываться на общей практике представления отчетности и/или общеприменимого законодательства в соответствующем государстве. Подход, который может быть использован при расчете годовой нормы начисляемых амортизационных отчислений, включает корректировку неамортизированной части первоначальной балансовой стоимости соответствующего имущества путем увеличения ее на процент, основанный на изменяемом по официальному индексу темпе инфляции.

6.35 Если становится очевидным, что срок эксплуатации данного имущества, в отношении которого производятся амортизационные отчисления, окажется более коротким, чем ожидалось при составлении первоначального графика исчисления износа, то в этом, и только в таком случае в

2. Здания, построенные на арендуемой земле.

3. Инфляция часто определяется как общее увеличение цен и снижение покупательной способности денег.

дополнение к годовой сумме начисляемых амортизационных отчислений может быть добавлена определенная сумма для компенсации такого неожиданного устаревания или досрочного изъятия данного средства или оборудования из эксплуатации. Для этой цели могут быть применены следующие два метода:

- a) чистая балансовая стоимость актива может быть списана на остаток пересмотренного срока эксплуатации; или
- b) остаточная стоимость актива (за вычетом любых поступлений от продажи, если такая имеет место) может добавляться полностью к сумме амортизационных отчислений, относимых к последнему году пересмотренного срока эксплуатации указанного актива.

В контексте преждевременного изъятия из обращения активов следует делать ссылку на инструктивный материал по рассмотрению расходов и возмещению расходов в ходе внедрения GNSS, который приводится ниже в части E.

Стоимость капитала

6.36 При определении расходов на предоставление аэронавигационного обслуживания следует учитывать стоимость капитала. Она распадается на две категории. Первая включает выплату процентов кредиторам или ссудодателям за пользование предоставляемым ими капиталом (отличающимся от собственного капитала; в отношении собственного капитала см. п. 4.74 главы 4) для различных целей финансирования, как правило, в связи с приобретением или предоставлением активов. Вторая категория является соответствующей стоимостью капитала, применяемой к собственному капиталу. Стоимость капитала, применяемая к собственному капиталу, который будет использоваться, является вопросом государства (или другого национального экономического органа регулирования) для утверждения с учетом незначительного финансового риска предоставления аэронавигационного обслуживания. Правительственная ставка по долгосрочным ценным бумагам или соответственно ставки, выплачиваемые на финансовых рынках предприятиями, имеющими сопоставимый незначительный риск, могут быть взяты в качестве нормы.

6.37 Стоимость капитала должна определяться ежегодно в отношении всего капитала, направляемого в основные фонды или используемого для других затрат, которые должны надлежащим образом списываться в течение определенного периода времени, а также в отношении оборотных средств. В отношении основных средств стоимость капитала должна применяться к чистой стоимости активов. В отношении других капиталовложений, которые распределяются по ряду периодов представления отчетности, стоимость капитала следует определять ежегодно на основе чистой стоимости, а в отношении оборотных средств (чистые оборотные фонды) – на основе средней стоимости за финансовый год.

6.38 При учете стоимости капитала следует предусмотреть, чтобы расходы на обслуживание долга не учитывались дважды.

ЗНАЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ

6.39 Организационная структура, в рамках которой предоставляется аэронавигационное обслуживание, непосредственно определяет методы управления финансами и подход к определению общих расходов, включаемых в стоимостную основу для начисления аэронавигационных сборов. В этом контексте, например, необходимо уделять особое внимание методам организации управления финансами в тех случаях, когда орган, играющий основную роль в предоставлении аэронавигационного обслуживания, является не самостоятельным органом, а функционирует, как в большинстве случаев, под руководством администрации гражданской авиации (или иного государственного ведомства). В таких случаях следует готовить отдельные счета для такого ведомства. Кроме того, поскольку форма счетов администрации гражданской авиации может не соответствовать требованиям к управлению аэронавигационным обслуживанием, ведомство, предоставляющее такое обслуживание, может создать свою собственную дополнительную внутреннюю систему счетов, удовлетворяющую этим требованиям.

6.40 В тех случаях, когда аэронавигационное обслуживание предоставляется отдельным органом или ведомством, при определении фактических расходов и доходов такого ведомства необходимо учитывать ряд факторов. Например, поскольку оно является частью более широкой структуры, вполне вероятно, что некоторые другие ведомства в рамках этой структуры будут предоставлять обслуживание или выполнять функции в интересах ведомств аэронавигационного обслуживания. Они могут включать такие технические услуги, как техобслуживание оборудования и транспортных средств, а также такие административные или вспомогательные функции, как бухгалтерский учет, руководство кадрами или предоставление услуг юридического департамента. Во всех этих случаях необходимо определять соответствующие расходы на предоставление услуг или выполнение функций и предъявлять их к оплате ведомству аэронавигационного обслуживания. Если этого не делать, расходы на предоставление аэронавигационного обслуживания будут оставаться неизвестными, а сборы за аэронавигационное обслуживание могут оказаться меньше фактических расходов.

6.41 Для определения расходов на предоставление услуг или выполнение функций, предъявляемых к оплате ведомству аэронавигационного обслуживания, можно применять различные подходы. Например, применительно к расходам на техническое обслуживание один из подходов заключается в подсчете расходов за час работы соответствующего технического персонала, а затем в умножении количества часов, затраченных на работу по аэронавигационному обслуживанию, на эту величину. Другой подход состоит в распределении расходов на предоставление услуг и выполнение функций, на основе процентной доли расходов ведомства аэронавигационного обслуживания на фоне общих расходов всех ведомств, участвующих в обеспечении соответствующих услуг и функций. К этим расходам следует добавлять расходы на использованные материалы. Почасовую ставку следует рассчитывать также при определении расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание любых использованных инструментов или мелкого оборудования, включая расходы на потребленные электроэнергию и топливо с учетом износа и снашивания. Кроме того, в зависимости от объема технического обслуживания, по возможности следует учитывать амортизацию зданий и крупного оборудования. Административные накладные расходы могут распределяться сначала путем установления общих текущих и затрат, а также износ и стоимость капитала, относимых к соответствующим ведомствам, а затем путем оценки общего времени работы, связанной с деятельностью ведомств аэронавигационного обслуживания, на основе которых затем определяется доля расходов ведомства аэронавигационного обслуживания.

6.42 И наоборот, ведомство аэронавигационного обслуживания может предоставлять услуги, указанные в предыдущем пункте, другим ведомствам в рамках администрации гражданской авиации или заинтересованному государственному учреждению. В этих условиях применяется обратный принцип, т. е. расходы ведомства аэронавигационного обслуживания на предоставление

соответствующих услуг должны исчисляться и распределяться между другими ведомствами с последующим вычетом их из общей суммы расходов департамента аэронавигационного обслуживания. Если этого не делать, и если расходы, связанные с предоставлением услуг другим ведомствам, не будут включены в стоимостную основу для начисления аэронавигационных сборов, то соответствующие пользователи будут фактически покрывать не относящиеся к ним расходы.

6.43 Вышеупомянутый тип переноса расходов вовсе не ограничивается аэронавигационным обслуживанием, предоставляемым администрацией гражданской авиации либо иным государственным учреждением, и может также применяться к автономной структуре, обеспечивающей аэронавигационное обслуживание. Однако в некоторых случаях аэронавигационное обслуживание предоставляется государственным ведомством без выставления соответствующих счетов органу, взимающему аэронавигационные сборы, или прямых сборов за обслуживание воздушного движения. В большинстве случаев это относится к расходам на авиационное метеорологическое обслуживание и в ряде случаев к некоторым услугам в области связи, предоставляемым другим государственным ведомством и т. д. Исходя из того, что цель государственной политики заключается в максимально возможном покрытии таких расходов за счет пользователей, следует устанавливать соответствующие расходы и включать их в стоимостную основу для начисления аэронавигационных сборов.

РАСХОДЫ НА ОТДЕЛЬНЫЕ СРЕДСТВА И СЛУЖБЫ

6.44 Необходимость в распределении расходов в отношении любого неавиационного и/или маршрутного и/или аэропортового использования аэронавигационных средств рассматривается ниже в части С. Это требует применения системы учета издержек, чтобы иметь возможность определить общую сумму расходов, относимых не только к отдельным категориям средств и служб (MET, SAR и т. п.), но также в некоторых случаях к отдельным средствам (например, радионавигационным средствам, обслуживающим полеты по маршруту и в зоне аэропорта). Способы и степень детализации, применяемые при ведении учета различных расходов, могут значительно отличаться в соответствии с уровнем сложности систем учета издержек. В этой связи можно предположить, что в некоторых случаях выведение точных цифр из используемых счетов для определения таких издержек окажется слишком трудным, и поэтому потребуется полагаться в отношении соответствующих расходов на приближенные данные. Разные администрации, по всей вероятности, находят различные методы, подходящие для этой цели, однако при этом в качестве одного эффективного подхода можно использовать введение учета расходов в составной форме в рамках одной категории издержек и разделять их пропорционально в соответствии с соотношением расходов, учет которых ведется отдельно в рамках других категорий. Так, например, если расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание учитываются в основной форме в отношении всех радионавигационных средств и требуется применение приближенных данных о таких расходах на радионавигационное средство, которое обслуживает как полеты в зоне аэропорта, так и на маршруте, это может быть сделано с помощью пропорционального распределения составных расходов, образуемых расходами на эксплуатацию и техническое обслуживание, в соответствии с соотношением капитальных затрат на соответствующее конкретное радионавигационное средство к общим капитальным затратам на все радионавигационные средства. И, наконец, в более общих чертах следует напомнить, как это подчеркивалось в п. 6.1, что при прекращении предоставления средств согласно соответствующему региональному аэронавигационному плану расходы на такие средства не должны включаться в стоимостную основу для начисления сборов.

С. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ

ВВЕДЕНИЕ

6.45 Данная часть посвящена определенным аспектам распределения расходов на аэронавигационное обслуживание, например, распределения, имеющие значение в контексте подхода, с которого взимается сбор в целях возмещения связанных с ним расходов. После установления норм ежегодных валовых расходов потребуется учесть использование соответствующих средств и служб в каких-либо неавиационных целях, для того, чтобы определить фактические годовые расходы, относимые непосредственно к использованию этих средств и служб в авиационных целях. Далее в тех случаях, когда данные средства и службы используются в зоне аэропорта, а также для обеспечения полетов воздушных судов по маршруту, надлежащее распределение расходов с учетом их двойного использования будет необходимой для обеспечения того, чтобы сборы за аэронавигационное обеспечение в аэропорту и на маршруте основывались на соответствующих расходах. Кроме того, между различными соответствующими аэропортами потребуется распределять расходы, связанные с диспетчерским обслуживанием подхода. Там, где это применимо, в отношении расходов, относимых к использованию средств на маршруте, возможно, потребуется рассмотреть вопрос о том, является ли необходимым распределение расходов при расположении средств и служб в одном РПИ для обслуживания полетов воздушных судов в соседнем РПИ.

6.46 В той степени, в какой пользователи облагаются сборами за предоставляемое им аэронавигационное обслуживание, общие расходы, относимые к маршрутному использованию и аэропортовому использованию, должны быть распределены между различными категориями пользователей. В дополнение к принципам, содержащимся в Политике ИКАО в отношении сборов (Дос 9082, пп. 36 и 40), с международной гражданской авиации не следует требовать покрытия расходов, которые не отнесены ей надлежащим образом. Кроме того, доля расходов, относимых к международной гражданской авиации и другим пользователям (включая внутреннюю гражданскую авиацию, государственные или другие освобожденные от сборов воздушные суда и неавиационных пользователей), должна определяться таким образом, чтобы никакие пользователи не несли бремя расходов, которые были неправильно к ним отнесены в соответствии со справедливыми принципами учета. И, наконец, когда бы ни требовалось производить разверстку расходов, важно проверить ее с тем, чтобы во всех случаях исключить двойной учет и чтобы отдельные распределяемые расходы действительно складывались в общую сумму расходов, подлежащих разверстке.

ОПИСАНИЕ ВИДОВ ОБСЛУЖИВАНИЯ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ

6.47 Распределение расходов по видам обслуживания традиционно производится в соответствии с категоризацией, указанной в Политике ИКАО в отношении сборов (Дос 9082). Основные виды обслуживания и соответствующие сборы, основанные на этой категоризации, указаны в части D главы 7 настоящего Руководства. Однако при определенных обстоятельствах технологические, организационные или эксплуатационные перемены вызывают необходимость изменения категоризации обслуживания в некоторых регионах. Поставщики аэронавигационного обслуживания могут распределять расходы согласно традиционным категориям обслуживания или применять альтернативную категоризацию обслуживания, которая охватывает также традиционные категории обслуживания. Альтернативные категории обслуживания описываются ниже.

6.48 *Обслуживание, предоставляемое аэродромным диспетчерским пунктом.* Данное обслуживание предоставляется аэродромным диспетчерским пунктом управления воздушным

движением, находящимся в аэропорту или рядом с ним. Обслуживание включает выдачу диспетчерских разрешений, управление движением воздушных судов, осуществляющих руление на земле, диспетчерские разрешения на взлет и посадку, а также первоначальное и окончательное визуальное разделение воздушных судов, вылетающих и совершающих посадку в данном аэропорту, и любое диспетчерское обслуживание подхода, предоставляемое аэродромным диспетчерским пунктом.

6.49 *Радиолокационное обслуживание подхода/обслуживание в районе аэродрома.* Эти виды обслуживания являются взаимоисключающими и не могут предоставляться одновременно в одном месте.

- a) *Радиолокационное обслуживание подхода.* Данное обслуживание предоставляется в диспетчерских зонах с высокой степенью плотности и сложности движения, требующей специального радиолокационного управления подходом и вылетом для разделения и слияния потоков прибывающих и вылетающих воздушных судов в аэропорту или в пределах крупного населенного района. Такое обслуживание предоставляется с пункта радиолокационного управления и обычно производится с помощью специального радиолокационного оборудования, способного обеспечить более высокую частоту обновления информации о цели по сравнению с радиолокационной станцией дальнего действия, используемой для управления движением на маршруте. Обслуживание подхода/ вылета включает эшелонирование воздушных судов на этапах набора высоты и снижения и обеспечение первоначального и окончательного упорядочивания потоков движения воздушных судов для передачи управления либо аэродромным диспетчерам, либо диспетчерам УВД на маршрутах.
- b) *Обслуживание в районе аэродрома.* Данное обслуживание предоставляется в районах, где согласно организационным требованиям поставщика ОВД радиолокационное обслуживание подхода/обслуживание в районе аэродрома объединяется с обслуживанием на маршруте или где два или более аэропорта находятся на относительно небольшом расстоянии друг от друга (что создает дополнительную сложность по сравнению с ситуацией, когда радиолокационное обслуживание обеспечивается только для одного аэропорта). Обслуживание в районе аэродрома охватывает все виды обслуживания воздушного движения в пределах определенной зоны, вплоть до верхнего эшелона полета, который обычно не выше эшелона полета 245, за исключением обслуживания, предоставляемого аэродромным диспетчерским пунктом, и обычно включает радиолокационное обслуживание подхода и обслуживание воздушных судов, проходящих через определенную зону.

6.50 *Обслуживание на маршруте в нижнем воздушном пространстве.* (Как вариант используется только одна категория обслуживания на маршруте, включающая нижнее и верхнее воздушное пространство.) Данное обслуживание предоставляется, главным образом, воздушным судам, выполняющим полет ниже опубликованной абсолютной высоты. Это обслуживание включает переход воздушных судов на крейсерскую абсолютную высоту или с крейсерской абсолютной высоты, выдерживание эшелонирования на крейсерской абсолютной высоте, изменение запланированных параметров полета и уведомление об условиях полета на маршруте.

6.51 *Обслуживание на маршруте в верхнем воздушном пространстве.* (Как вариант используется только одна категория обслуживания на маршруте, включающая нижнее и верхнее воздушное пространство.) Данное обслуживание предоставляется, главным образом, воздушным судам, выполняющим полет выше опубликованной абсолютной высоты. Это обслуживание включает переход воздушных судов на крейсерскую абсолютную высоту и с крейсерской абсолютной высоты,

выдерживание эшелонирования на крейсерской абсолютной высоте, изменение запланированных параметров полета и уведомление об условиях полета на маршруте.

6.52 *Обслуживание в океаническом воздушном пространстве.* (Только если применяется.) Данное обслуживание предоставляется над океанами и вне зоны действия обычных наземных радиолокационных станций. В настоящее время это обслуживание в основном является процедурным по своему характеру и часто зависит от предоставляемой третьей стороной связи "воздух – земля" через радиостанции диапазона высоких частот для периодической передачи донесений о местоположении или средства спутниковой связи. Такое обслуживание требует применения гораздо больших стандартных интервалов эшелонирования воздушных судов, чем в воздушном пространстве на маршруте.

6.53 Любая ссылка на обслуживание включает соответствующее распределение всех компонентов аэронавигационного обслуживания, в том числе ОрВД, CNS, MET, SAR и CAI.

6.54 Во всех разделах настоящего Руководства, где используются термины "аэродромное диспетчерское обслуживание", "диспетчерское обслуживание подхода" и "районное диспетчерское обслуживание (на маршруте)" к ним применимо вышеуказанное описание альтернативных видов обслуживания.

НЕАВИАЦИОННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

6.55 Такие средства и службы, как ОрВД, CAI и AFS, в основном, существуют для удовлетворения авиационных потребностей, в то время как другие, а именно: MET, SAR и в некоторых случаях AMS и радионавигационные средства, также выполняют в различной степени функции, не относящиеся к авиации.

6.56 Национальные метеорологические органы, хотя они и удовлетворяют авиационные потребности, предназначены для обслуживания не относящегося к авиации сообщества в целом, путем предоставления информации о погоде для морского и прочего наземного транспорта, сельского хозяйства, рыболовного флота, гидрологов, органов, ведущих борьбу против загрязнения воздушной среды, прессы и других средств массовой информации, а также общего населения. Как правило, работа метеорологических органов, в основном, связана с удовлетворением потребности какой-либо основной системы в метеорологической информации, которая совместно используется всеми пользователями данного вида обслуживания. Примеры основной деятельности метеорологических органов включают общий анализ и прогноз погодных условий, автоматическую обработку данных, наблюдение за нижними и верхними слоями атмосферы и использование общих средств электросвязи. Поскольку никакая потребность какого-либо одного пользователя не определяет уровень и стоимость основной деятельности метеорологических органов, следует с большой осторожностью подходить к дополнительной разверстке расходов на эту основную деятельность метеослужб среди категорий пользователей. Доля от общих расходов на метеорологическое обслуживание, относимая к потребностям авиации, будет в различных государствах неодинаковой. Кроме того, в некоторых государствах не производится разверстка расходов на основную деятельность метеослужб среди каких-либо конкретных пользователей. Следует также признать, что авиация предоставляет данные основной метеорологической системе путем проведения наблюдений с борта за ветром и температурой в верхних слоях атмосферы. В этой связи не представляется возможным указать на какие-либо конкретные процентные доли разверстки расходов, которые имели бы общую применимость для данной цели. Представленное выше в пп. 6.16 и 6.17 широкое описание метеорологических средств и служб, требующихся для авиационных целей, обеспечивает общую

ориентацию в этой области наряду с более конкретными рекомендациями, представленными в добавлении 3.

6.57 Службы SAR, осуществляющие работы по поиску и спасанию на море, а также выполняющие другие подобные задания (включая задания, выполняемые на суше) и иногда патрулирующие территориальные воды, удовлетворяют самые различные потребности, а не только потребности авиации. В большинстве государств воздушные и надводные суда, а также персонал, используемые в поисково-спасательных операциях для гражданской авиации, предоставляются военными и другими государственными органами, которые в нужный момент могут предоставить необходимые для этого средства. Участие же управлений или других ведомств гражданской авиации может быть относительно ограниченным (например, временное выделение персонала, оборудования и помещений органов ОВД для проведения поисково-спасательных операций, включая возможное предоставление услуг координационных центров поиска и спасания (RCC)).

6.58 Определение стоимости использования ресурсов военных и других государственных органов, которые предоставляются для поиска и спасания воздушных судов гражданской авиации, является трудной задачей. Она является особенно сложной в тех случаях, когда, как это часто бывает, предоставляемый персонал и оборудование не выделяются исключительно для проведения подобных операций, а выполняют также и другие функции и только временно перебрасываются для выполнения этих операций. Учитывая эти трудности, а также чисто гуманные соображения, имеющие место при обеспечении поисково-спасательного обслуживания, Совет ИКАО пришел к выводу, что этот вопрос может быть решен просто и справедливо, если учитываемая стоимость будет ограничена расходами каких-либо постоянных гражданских служб на предоставление оборудования и персонала для обеспечения поисково-спасательных операций, а затем соответствующая доля этих расходов будет отнесена на счет гражданской авиации. Это представляет собой основу для определения расходов, указанную в добавлении 2 к документу Doc 9082.

6.59 Государства сами определяют метод, с помощью которого будет определяться относящаяся к гражданской авиации доля расходов указанных гражданских поисково-спасательных служб. Один довольно простой способ заключается в разбивке расходов в таком соотношении, в каком человеко-часы, затраченные на поиск и спасание воздушных судов гражданской авиации, относятся ко всему числу человеко-часов, затраченных этими службами на все виды их деятельности, включая поисково-спасательные операции, проводившиеся в отношении таких неавиационных целей, как поиск и спасание морских судов, а также военных и государственных воздушных судов.

6.60 AMS (то есть передающие и принимающие станции) часто выполняют авиационные, а также и неавиационные функции, включая обеспечение связи для морских судов и общих коммерческих служб, а также для частных лиц. Учитывая большое число связанных с этим факторов, доля расходов, относимых к использованию в авиационных целях, будет неизбежно устанавливаться на основе приближенных данных. Один метод заключается в использовании в качестве основы для разверстки расходов той доли, которая относится к передаче авиационных сообщений и которая определяется с помощью отношения числа переданных сообщений к общему числу сообщений, передаваемых соответствующей станцией.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ СРЕДСТВ В АЭРОПОРТАХ И НА МАРШРУТАХ

6.61 Там, где отдельные службы или оборудование используются для обслуживания воздушных судов в районе аэропорта и на маршруте, их двойное использование необходимо учитывать при разделении расходов на предоставление соответствующего обслуживания или средств.

В тех случаях, когда указываемые расходы являются значительными, такое разделение особенно необходимо для того, чтобы избежать опасности существенного искажения расходов, относящихся к обеспечению полетов в районе аэродрома или на маршруте.

6.62 Политика ИКАО в отношении сборов, изложенная в документе Дос 9082 (добавление 2) содержит конкретную рекомендацию о том, что "расходы по всем видам метеорологического обслуживания, предоставляемого для гражданской авиации, следует, по мере возможности, распределять между службами воздушного движения, имеющимися в аэропортах, и службами воздушного движения, имеющимися на маршруте. В государствах, в которых используется более одного международного аэропорта, может рассматриваться вопрос о распределении расходов, относимых к использованию аэропортов, между соответствующими аэропортами". При решении этой задачи здесь опять может оказаться полезным инструктивный материал, представленный в добавлении 3 (относящийся к пп. 6.17 и 6.56 выше).

6.63 В качестве иллюстрации других ситуаций, при которых требуется разверстка расходов такого рода, может быть использован случай, когда органы ОВД, обеспечивающие как диспетчерское обслуживание подхода, так и аэродромное диспетчерское обслуживание, а также органы, обеспечивающие районное диспетчерское обслуживание, расположены в одном месте, а расходы на персонал и оборудование были определены в отношении ОВД на общей основе, а не по отдельности в отношении каждого из этих двух видов обслуживания. В условиях такой ситуации требуется соответствующее разделение расходов на обслуживание в районе аэропорта и на маршруте, и это можно было бы соответствующим образом сделать путем пропорционального разделения общих расходов на основе соотношения между числом диспетчерских рабочих мест (или фактических рабочих часов) для обслуживания подхода и района аэродрома, с одной стороны, и числом диспетчерских рабочих мест для районного диспетчерского обслуживания. Износ и стоимость капитала предоставляемых помещений, а также расходы на общие и административные цели могут устанавливаться на той же основе, или, если это больше подходит, - на основе соотношения площадей помещений для каждого из этих двух отдельных видов диспетчерского обслуживания.

6.64 В условиях когда разверстка расходов на использование органов ОВД в районе аэропорта и на маршруте не может осуществляться на статистической основе или на какой-либо другой основе с достаточной степенью точности, а может применяться только в тех случаях, когда расходы являются сравнительно низкими, необходимая разверстка расходов может производиться на следующей приближенной основе:

- a) средства, обеспечивающие, главным образом, полеты по маршруту (отнесение 75% соответствующих расходов на счет маршрутного обеспечения и 25% на счет аэропортового использования);
- b) средства, обеспечивающие полеты по маршруту и в районе аэропорта (заход на посадку, посадка и взлет) фактически в равном объеме (отнесение 50% соответствующих расходов на счет каждого вида обслуживания); и
- c) средства, обеспечивающие, главным образом, полеты в районе аэропортов (отнесение 75% соответствующих расходов на счет аэропортового использования и 25% на счет маршрутного обеспечения).

6.65 Иногда бывают известными расходы на отдельные средства AFS. Это бывает возможным, например, в том случае, когда наземные линии или радиоканалы арендуются в рамках какого-либо органа у таких других учреждений или организаций, как почтовые службы или службы электросвязи, взимающие арендную плату, которая охватывает все включаемые сюда расходы. В таких случаях 100% соответствующих расходов следует относить к маршрутному обеспечению в тех местах, где

осуществляется связь между двумя районными диспетчерскими центрами, но, как правило, следует относить только 50% таких расходов в тех местах, где связь осуществляется между таким диспетчерским центром и аэропортом, а остальные 50% следует относить на счет соответствующего аэропорта. Однако расходы на отдельные линии связи часто бывают неизвестными, например, в тех случаях, когда арендная плата охватывает несколько линий связи или где орган, обеспечивающий маршрутные средства и обслуживание, использует центр связи, который обслуживает полеты только на маршруте, или, что является более распространенным, также и полеты в районе аэропорта. В этом случае разверстка расходов между отдельными линиями связи может производиться на основе их использования (например, число переданных сообщений или время эксплуатации каждой линии), а не просто на основе числа этих линий.

6.66 Очень часто встречаются случаи, когда одни и те же средства AMS обеспечивают полет на маршруте и в районе аэропорта, в результате чего требуется определять долю расходов, относимую к каждому виду указанного обеспечения. Как и в отношении разверстки расходов на предоставление средств AMS в неавиационных и авиационных целях, рассмотренной выше в п. 6.60, разделение расходов между использованием таких средств и служб связи на маршруте и в районе аэропорта может осуществляться на основе числа сообщений, относящихся к полетам на маршруте, по сравнению с числом сообщений, относящихся к диспетчерской службе аэропорта (то есть к диспетчерскому обеспечению подхода и аэродромному диспетчерскому обеспечению). Другой метод заключается в оценке общего числа часов, затрачиваемых диспетчерами УВД на связь с воздушными судами в ходе соответствующих этапов полета на маршруте и в районе аэропорта, и в разверстке расходов на данной основе между указанными двумя функциями. Кроме того, в некоторых государствах число частот присваиваемых соответственно диспетчерским органам на маршрутах и в аэропортах, может послужить более подходящей основой для распределения расходов между двумя этими функциями. В заключение можно отметить, что в отношении разверстки расходов на эти средства AMS может также быть применен предложенный выше в пп. 6.63 (последняя фраза) и 6.64 подход в отношении ОВД.

6.67 Что касается таких радионавигационных средств, имеющих двойное применение, как, например, VOR, которые выполняют функции средства обеспечения захода на посадку в дополнение к обслуживанию воздушных судов на маршрутах, связанные с этим расходы, вероятно, будут менее значительными, но могут распределяться между применением на маршрутах и в зонах аэропортов на основе соотношения определяемого числа пролетов к числу посадок и взлетов.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВСЕХ РАСХОДОВ ПО ЗОНАМ ОБСЛУЖИВАНИЯ

6.68 После установления общих расходов по основным статьям (т.е. эксплуатация и техническое обслуживание, административные накладные расходы, износ и стоимость капитала и налоги) их следует в соответствующей степени распределить между различными служебными зонами аэронавигационного обслуживания, о которых упоминается в части В главы 4.

6.69 Что касается распределения расходов по соответствующим зонам обслуживания, то оно осуществляется на основе использования того же подхода, который приводился в отношении расходов на персонал и прочие эксплуатационные расходы в части В главы 4, однако при этом учитываются также износ и стоимость капитала и налоги. В свою очередь налоги могут распределяться таким же образом, как и прочие эксплуатационные расходы, за исключением тех случаев, когда налоги в конкретной зоне обслуживания могут быть установлены. Учитываются все расходы, непосредственно относимые к обслуживанию, предоставляемому в зоне обслуживания. Вместе с тем, в отношении расходов, относимых к двум или нескольким зонам (например, административные расходы),

необходимо выработать принципы или параметры распределения. Такие расходы распределяются только в тех случаях, когда соответствующие суммы являются значительными.

6.70 Принцип распределения, применяемый к конкретной статье или статьях расходов, будет зависеть от характера соответствующей статьи или статей расходов. Например, расходы на персонал, работающий в нескольких зонах обслуживания, могут распределяться в зависимости от времени работы в каждой зоне, а расходы на персонал административного состава могут распределяться в зависимости от общего времени работы персонала в каждой зоне обслуживания. Что касается распределения расходов на основе времени работы, то следует признать, что соответствующие данные о времени работы персонала, работающего в нескольких зонах обслуживания, в большинстве случаев отсутствуют. Расходы на энергопитание, электричество, водоснабжение, отопление или кондиционирование воздуха могут распределяться на основе установленного или оценочного потребления в каждой зоне. Капитальные затраты, относимые к инвестированию нескольких зданий или площадей, могут распределяться в зависимости от объема, площади помещений и/или рабочей площади каждой соответствующей точки аэронавигационного обслуживания.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА МАРШРУТНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ МЕЖДУ РАЙОНАМИ ПОЛЕТНОЙ ИНФОРМАЦИИ

6.71 В том случае, когда обеспечиваемое государством обслуживание на маршруте охватывает воздушные суда, находящиеся за пределами данного РПИ, в котором расположены соответствующие средства, может оказаться желательным разделение расходов между РПИ, где сборы с пользователей будут налагаться на основе РПИ. Это разделение должно отражать расходы, которые указанное государство несет при предоставлении маршрутного обслуживания полетов, выполняемых через соответствующие РПИ. Один из подходов к разделению расходов на обслуживание в пределах двух или более РПИ заключается в применении соотношений, основанных на соответствующих объемах движения в смежных РПИ. Однако связанная с этим задача является весьма сложной, и выражается мнение, что такая разверстка не приведет в целом к какой-либо вопиющей несправедливости только в тех местах, где расходы на соответствующие средства и их применение в одном или более смежных РПИ являются существенными (например, там, где средства, расположенные в одном РПИ, в основном обслуживают движение в смежном океаническом РПИ).

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА МАРШРУТНОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ МЕЖДУ КАТЕГОРИЯМИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

Введение

6.72 Политика ИКАО в отношении сборов, изложенная в Doc 9082 (пп. 36 и 40), содержит специальное обращение к государствам с просьбой принять меры к тому, чтобы пользователи не обременялись платежами для покрытия расходов на аэронавигационное обслуживание, которые распределены между ними в нарушение справедливых принципов учета. Однако любое необходимое распределение расходов между различными категориями пользователей будет зависеть от соответствующих обстоятельств, которые, по-видимому, будут различаться, и поэтому в большинстве случаев будет необходимо определить расходы, относимые на счет международной гражданской авиации. Хотя общий принцип заключается в том, что, при необходимости осуществления распределения расходов, общие расходы должны распределяться на справедливой основе среди различных категорий пользователей, обеспечиваемых соответствующими маршрутными средствами и

службами. Это положение имеет непосредственное отношение к случаям полетов государственных воздушных судов, включая военную авиацию, которые зачастую освобождаются от налогов. Поэтому государствам рекомендуется вести счета в отношении обеспечиваемых ими маршрутных средств и обслуживания таким образом, чтобы маршрутные сборы, взимаемые с международной гражданской авиации, основывались на правильно определенных расходах.

6.73 Во многих ситуациях весьма важно применять правильную экономическую оценку по отношению к первоочередной необходимости установления средств и видов обслуживания и соответственно, распределения расходов среди категорий пользователей. В этом отношении исключительно важно признавать, что основная часть инфраструктуры аэронавигационных средств и служб создана для удовлетворения потребностей коммерческой авиации и чтобы некоторые пользователи, получающие экстенсивное обслуживание, не могли бы в силу характера своей деятельности требовать предоставления на основе экономических аспектов обслуживания такого масштаба. Для обеспечения реалистической разверстки расходов среди различных категорий пользователей, следовательно, требуется тщательно определять тех, кто получает экономическую выгоду.

6.74 В пределах такого широкого оценочного подхода к разверстке (которая может быть необходима только в определенных условиях) среди категорий пользователей расходов на обслуживание применение определенных эксплуатационных параметров поможет усовершенствовать такие виды разверстки и применять более точный расчет. В этих вынужденных обстоятельствах естественно, что параметры, выбираемые для целей разверстки расходов на маршрутные средства либо на отдельной, либо на совместной основе, должны соответствующим образом относиться к полетам пользователей всех категорий, отражать степень, в какой предоставляется обслуживание для каждой категории, и поддаваться быстрому и объективному измерению.

6.75 Разверстка расходов может осуществляться с помощью различных методов. Один их вариантов заключается в осуществлении общей разверстки валовых расходов. При другом подходе общие расходы могут подразделяться на эксплуатационные расходы, износ и стоимость капитала, относящиеся к различным службам и зонам обслуживания, прежде чем они будут распределены по отдельности среди различных категорий пользователей. Этот подход облегчает процесс разверстки расходов, поскольку он содействует выделению тех расходов, которые непосредственно охватываются данной разверсткой. Расходы, которые непосредственно разверсткой не охватываются, должны распределяться с использованием соответствующих параметров.

Категории видов обслуживания и пользователей

6.76 Первым шагом при разверстке расходов среди категорий пользователей является определение категорий пользователей в зависимости от обеспечиваемого обслуживания и (или) соответствующего воздушного движения. В этой связи признается, что пользователи могут быть разделены по категориям по-разному в соответствии с типом воздушного пространства и связанным с ним видам обслуживания воздушного движения и что применяемые государствами подходы будут меняться в зависимости от тех или иных обстоятельств. Некоторые категории пользователей могут либо освобождаться (например, полеты по ПВП), или обслуживаться различным образом (например, военные полеты, которые освобождаются от сборов за использование маршрутных средств), но могут производить оплату за свое обслуживание с помощью других методов. В интересах транспарентности, по-видимому, придется определять такие расходы на эти виды обслуживания для этих категорий пользователей.

6.77 На рис. 6-2 в схематическом виде приведена категоризация авиационных пользователей.

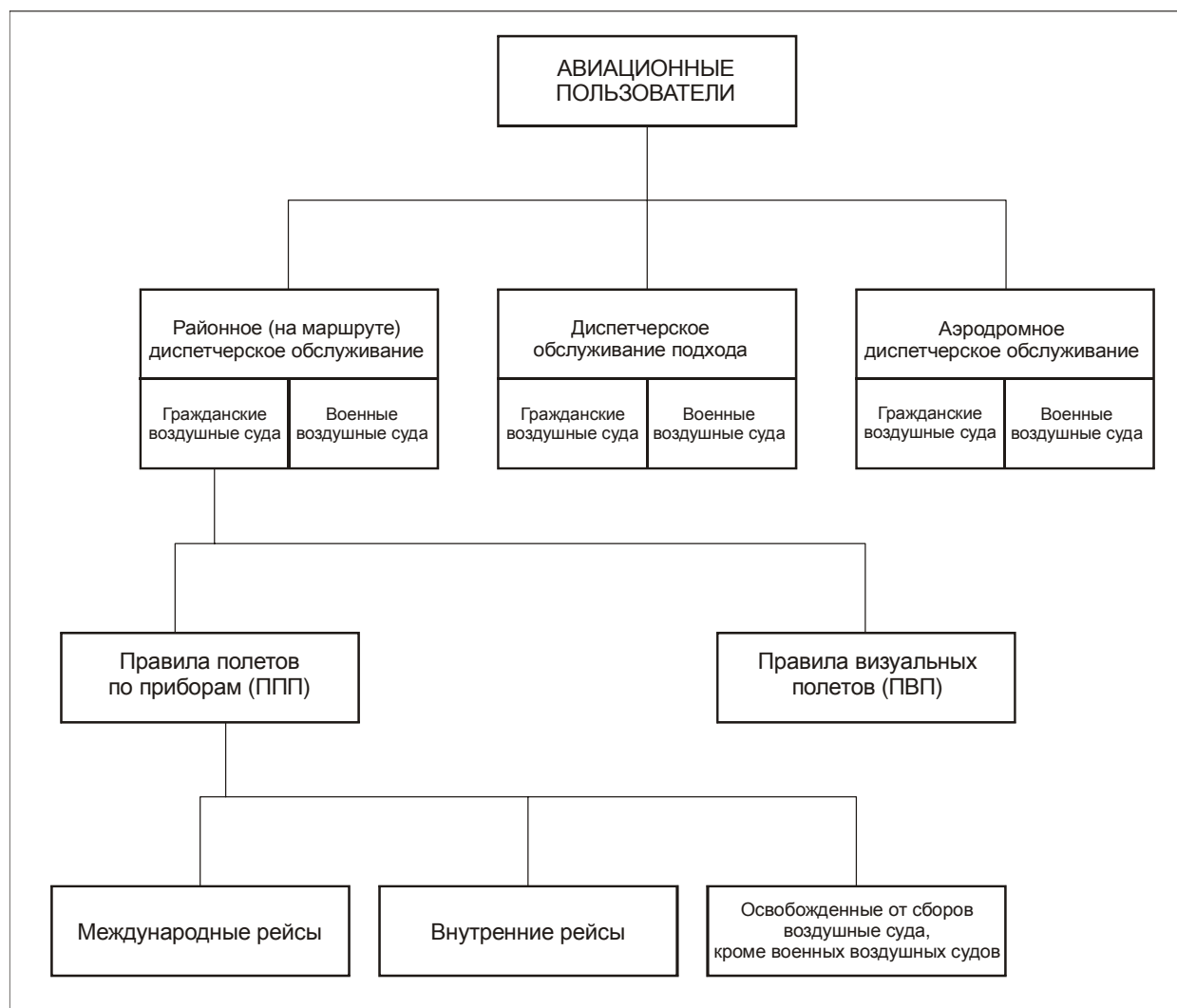


Рис. 6-2. Категоризация авиационных пользователей аэронавигационного обслуживания

6.78 Степень, с какой может осуществляться подразделение пользователей на категории в целях разверстки расходов, в отдельных случаях будет зависеть от ряда факторов. Важное значение среди них, по всей вероятности, будут иметь главные соответствующие категории пользователей, степень потребности в распределении расходов в рамках государственного учета и ресурсы, имеющиеся для ведения учета расходов на маршрутные средства.

Параметры распределения расходов между категориями пользователей

6.79 Вторым шагом при разверстке расходов между категориями пользователей является применение соответствующих параметров к расходам, которые сочтены как относимые к двум или более категориям пользователей. Если обслуживание и средства предоставлялись только для одной категории пользователей, соответствующие расходы должны, разумеется, распределяться только

среди этой категории пользователей, но если определена более чем одна категория пользователей, может потребоваться установить и разработать соответствующие параметры для разверстки расходов между этими категориями пользователей.

6.80 Как указано в п. 6.74, параметр, выбранный для целей распределения расходов на маршрутное обслуживание, должен в идеале быть общим для всех категорий пользователей, отражать степень, в какой обслуживание на маршруте предоставлялось для каждой из этих категорий, и поддаваться быстрому объективному измерению.

6.81 Имеется целый ряд параметров, которые на первый взгляд представляются подходящими для применения к распределению расходов между категориями пользователей, но при более тщательном рассмотрении соответствующих конкретных обстоятельств может выясниться, что их использование ведет к несправедливому распределению данных расходов. Следовательно, каждый параметр должен быть тщательно рассмотрен с точки зрения своих преимуществ в соответствии с тем, как это указывается ниже.

Число рейсов

6.82 Число рейсов легко поддается объективному подсчету и, как правило, является основным параметром для разверстки расходов. Однако это число рейсов само по себе обычно не указывает с достаточной точностью на степень предоставления маршрутных средств для категории пользователей, поскольку при определении степени обеспечиваемого обслуживания важными являются также другие факторы и, в частности, дальность полетов. Тем не менее, в тех случаях, когда эти другие факторы являются более или менее однородными, число рейсов может в удовлетворительной степени представлять параметр для разверстки расходов среди категории пользователей. Также следует иметь в виду, что некоторые расходы не связаны непосредственно с пролетаемым расстоянием, а скорее с обычными задачами, например, координацией по секторам; в этом случае, вероятно, разверстку следует осуществлять на основе количества рейсов.

Пролетаемое расстояние

6.83 Расстояние, пролетаемое в соответствующем воздушном пространстве, как представляется, обеспечивает достаточную аппроксимацию степени предоставления маршрутных средств, чтобы быть удовлетворительным параметром, который можно использовать при распределении расходов среди категорий пользователей в тех условиях, когда это расстояние применяется в качестве параметра в сочетании с числом полетов в рамках каждой категории. Такое сочетание потребует определения расстояния, покрываемого в течение каждого полета через соответствующее воздушное пространство, числа рейсов, выполняемых каждой категорией пользователей, суммирования расстояний, покрытых каждой категорией пользователей и, наконец, отнесения к каждой категории той доли расходов, которая выделяется для нее в результате разверстки этих расходов.

Затрачиваемое в рамках данной системы время

6.84 Время, затрачиваемое в ходе полета в рамках данной системы, является еще одним указателем продолжительности предоставления обслуживания в тех условиях, когда эта дальность применяется в качестве параметра в сочетании с числом полетов в рамках каждой категории. Однако в тех случаях, когда значительная доля полетов выполняется на скоростях, отличающихся от скоростей основного воздушного движения, то могут потребоваться дополнительные средства и методы, расходы

на которые не могут быть на соответствующей основе распределены между различными категориями движения одним и тем же способом. Другой фактор, который уменьшает полезность использования времени, затрачиваемого в рамках данной системы в качестве параметра разверстки, заключается в том, что его применение сделало бы процесс разверстки довольно громоздким. К применению времени, затрачиваемого в рамках данной системы, поэтому, следует подходить с осторожностью, и использование этого параметра не рекомендуется.

Вес воздушного судна

6.85 Вес воздушного судна поддается быстрому и объективному измерению. Однако он не может обеспечивать какого-либо точного указания на степень использования средств и обслуживания, хотя такие средства могут широко представляться для обслуживания даже более крупных и тяжелых воздушных судов, и поэтому его применение приведет к несправедливой и искаженной разверстке расходов среди категорий пользователей. К применению веса воздушных судов в качестве параметра разверстки расходов, поэтому, следует подходить с осторожностью, и в целом использование этого параметра не рекомендуется.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОДХОДА И АЭРОДРОМНОЕ ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ МЕЖДУ КАТЕГОРИЯМИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

6.86 В разделе "Распределение расходов на обслуживание на маршруте между категориями пользователей" упоминалось о Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082 (пп. 36 и 40), в которой содержится конкретный призыв к государствам обеспечивать, чтобы пользователи не обременялись расходами на аэронавигационное обслуживание, которые распределены между ними в нарушение справедливых принципов учета. Распределение расходов на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание должно быть менее сложным, чем распределение расходов на обеспечение обслуживания на маршруте. Основные этапы применяются и в этом случае. Что касается первых расходов, то прежде всего необходимо определить расходы на аэронавигационное обслуживание, относимые к каждому аэропорту (т. е. расходы на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание), как указано в пп. 6.79–6.81.

6.87 Следующий этап заключается в определении соответствующих категорий пользователей. В практических целях это определение может ограничиваться основными категориями, которые либо облагаются сборами, либо освобождаются от них. Первая категория включает международные гражданские перевозки и внутренние гражданские перевозки (которые могут подразделяться на перевозки коммерческой авиации и авиации общего назначения), а вторая - полеты государственных воздушных судов, включая военную авиацию, если только такие полеты не выполняются в минимальном объеме и не являются эпизодическими. Расходы, относимые к последней категории, должны устанавливаться для того, чтобы исключить их из расходов, составляющих основу сборов за другие виды перевозок. Аналогичным образом, в тех случаях, когда орган, предоставляющий аэронавигационное обслуживание, не взимает сборов за воздушные перевозки в соответствующем(их) аэропорту(ах), но вместо этого выставляет счета непосредственно аэропорту(ам), то долю расходов, относимых к полетам государственной авиации, включая военную, следует учитывать и исключать из расходов, предъявляемых к оплате аэропорту(ам). Следует учитывать также тот фактор, что гражданские воздушные суда, включая военные, зачастую освобождаются от аэропортовых посадочных сборов. В таких случаях государству и соответствующему(им) аэропорту(ам) необходимо

определять методы возмещения таких расходов (например с помощью субсидирования соответствующего(их) аэропорта(ов)).

6.88 Третий этап связан с определением параметра или сочетания параметров, применяемых при распределении расходов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание среди категорий пользователей. Вышеуказанные параметры распределения расходов на обслуживание на маршруте между категориями пользователей, а именно число полетов, пролетаемое расстояние, время, затрачиваемое в рамках данной системы, и вес воздушного судна, также представляются приемлемыми и требуют дальнейшего рассмотрения. Параметры веса воздушного судна и времени, затрачиваемого в рамках данной системы, имеют при распределении расходов на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание между различными категориями пользователей те же самые недостатки, что и при распределении расходов на обслуживание на маршруте.

6.89 Пролетаемое расстояние не имеет такого же значения для распределения расходов на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, как для распределения расходов на обслуживание на маршруте. Это обусловлено тем, что расстояние, покрываемое на этапах захода на посадку и в зоне аэродрома, является более одинаковым, чем на этапе полета по маршруту. Однако число полетов отвечает основному требованию к распределению расходов и является к тому же параметром, который легко поддается определению. Примерный подход, основанный на использовании этого параметра, заключается в определении доли расходов каждой основной категории пользователей, исходя из общего числа взлетно-посадочных операций каждой категории.

6.90 В тех случаях, когда различия в уровне предоставляемого пользователям обслуживания отсутствуют, распределение расходов не должно выходить за рамки распределения общих расходов на аэронавигационное обслуживание в отношении различных предоставляемых видов обслуживания (аэронавигационное обслуживание подхода, на маршруте и на аэродроме).

D. СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ СБОРОВ

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ

6.91 После определения общих расходов, относимых к гражданской авиации (см. рис. 6-1) и распределение их, по мере необходимости, на компоненты, представляющие собой международные и внутренние перевозки, можно установить стоимостную основу для исчисления отдельных сборов. Имеется два основных вида сборов за аэронавигационное обслуживание, а именно маршрутные сборы и сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание. Политика ИКАО в отношении сборов, изложенная в документе Doc 9082 (пункт 38 iii)), рекомендует определять отдельно расходы на аэронавигационное обслуживание, предоставляемое во время подхода и полета воздушных судов в районе аэродрома.

6.92 По мере ожидаемого увеличения числа автономных аэропортовых органов, вполне вероятно, что будут чаще возникать ситуации, при которых диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание (и обслуживание на маршруте) будет предоставляться отдельным органом. Это, в свою очередь, означает увеличение числа случаев раздельного взимания сборов на обслуживание подхода и в зоне аэродрома, а также с применением альтернативного подхода, в соответствии с которым расходы за обслуживание подхода и в зоне аэродрома будут относиться на счет соответствующих аэропортов, которые предположительно будут включать их в

стоимостную основу для взимания своих сборов. Эти вопросы дополнительно рассматриваются в главе 7.

СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА МАРШРУТНЫХ СБОРОВ

6.93 В нее включаются все расходы, связанные с аэронавигационным обслуживанием на маршруте, предоставляемым всеми органами, обеспечивающими такое обслуживание в соответствующем государстве, включая расходы на ОрВД (ОВД), CNS (COM), MET, SAR и САИ.

СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА СБОРОВ ЗА ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОДХОДА И АЭРОДРОМНОЕ ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ИЛИ ОСНОВА ДОГОВОРНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ЗА ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОДХОДА И АЭРОДРОМНОЕ ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ (ПО АЭРОПОРТАМ)

6.94 В эту основу включаются все расходы, связанные с диспетчерским обслуживанием подхода и аэродромным диспетчерским обслуживанием, т. е. ОрВД (ОВД), CNS (COM), MET, SAR и САИ, со стороны органов, предоставляющих такое обслуживание. В тех случаях, когда орган диспетчерского обслуживания подхода обслуживает несколько аэропортов, его расходы следует распределять среди соответствующих аэропортов, исходя из количества полетов, обслуженных в каждом аэропорту.

МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

6.95 Расходы на некоторые превентивные меры безопасности, связанные с предоставлением аэронавигационного обслуживания, которые имеют непосредственное отношение к гражданской авиации и осуществляются на регулярной основе, могут в соответствии с п. 38 iv) Политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, 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. Следует проводить четкое различие между понесенными расходами на обеспечение безопасности аэронавигационного обслуживания и понесенными расходами на защиту других элементов авиационной системы, осуществляемую, в частности, в аэропортах в рамках контроля за обеспечением безопасности пассажиров, груза и персонала аэропортов/авиакомпаний. Расходы, связанные с обеспечением безопасности аэронавигационного обслуживания, могут включать расходы по обеспечению физической защиты средств ОрВД и поддержки средств CNS и MET, расходы по дистанционному мониторингу и/или контролю удаленных средств CNS, расходы по защите средств передачи данных и речевых средств связи (включая программное обеспечение и спутниковые сигналы), затраты на персонал служб безопасности и расходы, связанные с их подготовкой. Между различными видами обслуживания, осуществляемыми поставщиками аэронавигационного обслуживания, следует проводить соответствующее распределение этих расходов.

Е. ОСОБЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С СИСТЕМАМИ CNS/ATM

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА СИСТЕМЫ CNS/ATM

6.96 По мере внедрения компонентов систем CNS/ATM государствам следует учитывать соответствующие расходы в стоимостной основе сборов за аэронавигационное обслуживание. Сборы за услуги систем CNS/ATM не должны вводиться, если такие услуги фактически не предусматриваются и не осуществляются согласно региональному аэронавигационному плану (планам) (АНП) ИКАО с дополнительным учетом в необходимых случаях утвержденных Советом рекомендаций соответствующего регионального аэронавигационного совещания ИКАО (см. Политику ИКАО в отношении сборов в Дос 9082, п. 38 i)). Расходы, связанные с проведением испытаний систем CNS/ATM и крупных научных исследований и разработок, могут рассматриваться в качестве части капитальных затрат, и соответствующие ежегодные амортизационные отчисления по ним могут включаться в стоимостную основу сборов за аэронавигационное обслуживание.

6.97 В этой связи важно оперативно изменять региональные планы с целью включения соответствующих элементов систем CNS/ATM, как только заинтересованные государства согласятся с тем, что такие элементы должны предусматриваться соответствующим планом или планами. Региональные планы должны также предусматривать график поэтапного снятия с эксплуатации средств, ставших излишними в результате предоставления услуг систем CNS/ATM. Этот аспект имеет особую важность в связи с тем, что значительные финансовые выгоды в результате внедрения систем CNS/ATM не будут получены, если средства и службы, ставшие излишними, будут по-прежнему указываться в региональных планах и за них будут взиматься сборы.

6.98 Как указано в части G главы 3, внедрение систем CNS/ATM обеспечивает возможность экономии расходов за счет слияния нескольких РПИ и соответствующего уменьшения количества средств ОрВД. Однако даже при отсутствии маршрутного средства ОрВД, например РДЦ, государство будет по-прежнему вынуждено нести расходы, связанные с предоставлением услуг систем CNS/ATM, а также других видов аэронавигационного обслуживания транзитного воздушного движения и полетов по маршруту воздушных судов, выполняющих посадку на его территории или вылетающих с его территории, например расходов, связанных с участием в обеспечении и/или предоставлением функционального дополнения к GNSS, предоставлением линий связи AFS с одним или несколькими средствами ОрВД, метеорологического обслуживания и пр. (возмещение таких расходов рассматривается в части F главы 7).

ВОЗМЕЩЕНИЕ РАСХОДОВ НА ЭТАПЕ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ

6.99 Особый аспект, который требует соответствующего внимания при внедрении систем CNS/ATM, связан с учетом расходов и их возмещением на трех этапах развертывания систем, т. е. на этапе разработки, на переходном этапе и в процессе использования систем CNS/ATM в качестве единственных систем. *Доклад по финансовым и смежным организационным и управленческим аспектам предоставления и эксплуатации глобальных навигационных спутниковых систем (GNSS) (Дос 9660)* освещает данный конкретный вопрос с учетом специфики GNSS (п. 3.8 доклада).

6.100 Внедрение элементов систем CNS/ATM во многих случаях приведет к снятию с эксплуатации существующих наземных средств до того, как закончится их экономический срок службы. В таких случаях баланс неамортизированной части соответствующих средств может включаться в стоимостную основу сборов. Аналогичная процедура может применяться к таким расходам, которые

могут быть связаны с ранним уходом на пенсию или обучением персонала, ставшего излишним в результате внедрения новых систем. Однако такие расходы должны ограничиваться выплатами в связи с прекращением контрактов, расходами, связанными с ранним уходом на пенсию, и расходами на переподготовку и/или передислокацию персонала. Ассигнования на такие расходы должны устанавливаться и проходить в качестве затрат в официальных счетах. Однако в целях взимания сборов расходы могут возмещаться в течение более длительного периода времени. Эти факторы потребуются учитывать при проведении любого соответствующего анализа затрат-выгод или исследований, касающихся коммерческого обоснования (см. часть С главы 5).

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА СИСТЕМЫ CNS/ATM

6.101 Пользователи гражданской авиации составляют небольшую долю пользователей навигационных спутников. Важнее степени их использования гражданской авиацией в относительных показателях является то, что пользователи не должны платить больше, чем их справедливая доля расходов на предоставление GNSS. В этой связи распределение расходов на функциональные дополнительные системы или других расходов на предоставление услуг GNSS, относимых на счет гражданской авиации и других пользователей, должно предшествовать любому возмещению расходов гражданской авиацией.

6.102 Расходы в форме выплат, осуществляемых государством поставщику обслуживания, предоставляющему услуги систем CNS/ATM нескольким государствам, потребуются распределить между такими различными государствами-пользователями систем CNS/ATM. Это, в свою очередь, потребует заключения между заинтересованными сторонами соглашения в отношении метода такого распределения. Предполагая единообразный уровень обслуживания, такое распределение может основываться на пролетаемом расстоянии или количестве полетов в воздушном пространстве, за которое несет ответственность каждое государство. Оба показателя можно рассматривать в качестве приемлемой оценки использования. Пролетаемое расстояние будет обеспечивать более точную оценку, а используемое в качестве основы количество полетов проще учитывать.

ГЛАВА 7

Сборы за аэронавигационное обслуживание и их взимание

После определения расходов, связанных с аэронавигационным обслуживанием (см. главу 6), необходимо установить сборы и системы взимания сборов с соответствующих пользователей, направленные на возмещение таких расходов. В данной главе дается инструктивный материал по различным аспектам взимания сборов за аэронавигационное обслуживание.

В части А рассматриваются различные факторы, которые необходимо учитывать перед установлением сборов.

В части В речь идет о применении принципов экономического ценообразования при установлении сборов.

В части С предлагаются системы, которые необходимо использовать в отношении индивидуальных видов сборов, например, сборы за маршрутное аэронавигационное обслуживание, сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, и каким образом в каждом отдельном случае эти сборы можно или следует устанавливать.

В части D обращается внимание на различные факторы, связанные со взиманием сборов (например, когда сборы необходимо выплачивать и проблемы взимания).

В части E рассматриваются консультации с пользователями и порядок разрешения споров.

В части F отражаются аспекты взимания сборов и возмещения расходов, связанные с системами CNS/ATM.

А. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ

7.1 Цель взимания сборов за аэронавигационное обслуживание при выполнении воздушных перевозок (и/или установление сборов для аэропортов за предоставление им аэронавигационного обслуживания) заключается в возмещении расходов, понесенных при предоставлении аэронавигационного обслуживания, необходимого для обеспечения воздушных перевозок (и для аэропортов). Однако полное возмещение расходов может не всегда оказаться возможным, так как если объем воздушных перевозок не достигает достаточно высокого уровня, который позволяет осуществлять эффективное использование соответствующих средств аэронавигационного обслуживания, сборы вряд ли могут быть довольно высокими. Соответственно, многие государства предпочитают субсидировать предоставление аэронавигационного обслуживания в тех случаях, когда доходы от сборов за обслуживание воздушного движения не могут покрыть расходы, связанные с ним.

7.2 В Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082 (п. 41 v)), рекомендуется, чтобы при любом неполном покрытии расходов, правильно относимых к данной категории пользователей, их возмещение не возлагалось на других пользователей. Для достижения этой цели используемые система или системы учета должны позволять производить сравнение между поступлениями от сборов, налагаемых на какую-либо одну категорию пользователей, и расходами, относимыми к данной категории согласно произведенной разверстке расходов. Решение, принимаемое каждым государством, относительно того, следует ли облагать сборами за аэронавигационное обслуживание, и относительно того, в какой степени должно достигаться возмещение расходов, если будут введены указанные сборы, является, разумеется, решением, которое определяется государственной политикой. На практике большинство государств взимают маршрутные сборы и почти все взимают некоторые виды аэропортовых сборов. В этой связи необходимо рассмотреть вопрос о типах и уровнях сборов, распространяемых на различные категории движения, а также вопрос о том, следует ли добиваться от каждой из этих категорий пользователей полного или только частичного покрытия расходов. В силу таких практических причин, как обеспечение эффективности при выставлении счетов или стремление обеспечить поддержку таким определенным категориям пользователей, как эксплуатанты, выполняющие внутренние полеты, или владельцы воздушных судов, относящихся к категории авиации общего назначения, некоторые государства могут пожелать облагать их менее значительными сборами, чем это могло бы быть оправдано разверсткой расходов, или вообще освободить их от уплаты взносов. Независимо от уровня возмещения расходов, установленного для различных пользователей, любые непокрытые расходы, относимые к одной категории пользователей, не должны возмещаться за счет других пользователей путем взимания с них сборов, превышающих в целом общую сумму относимых к ним расходов. Распределение и возмещение всех расходов должно быть ясным для всех пользователей.

7.3 Такие основные компоненты затрат, как обесценивание/амортизация и аэронавигационное метеорологическое обслуживание иногда не включаются в стоимостную основу сборов. Учитывая это, можно предполагать, что многие государства, в особенности государства с низкими объемами движения, не полностью возмещают расходы, связанные с предоставлением аэронавигационного обслуживания. Как отмечено в главе 1, основной принцип в данном вопросе, зафиксированный в Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082 (п. 38 iv)), состоит в том, что "от аэронавигационного обслуживания можно получать достаточную прибыль, превышающую все прямые и косвенные эксплуатационные расходы и позволяющую, таким образом, иметь умеренную прибыль на основные фонды (до вычета налогов и суммы стоимости капитала), которая будет способствовать необходимому совершенствованию структуры капиталовложений".

7.4 Государства, проводящие политику полного возмещения расходов, связанных с предоставлением аэронавигационного обслуживания, путем взимания сборов, должны понижать свои сборы в случае чрезмерного возмещения и могут повышать их в случае недовозмещения расходов за счет сборов при установлении основы и уровня сборов на следующий год (года).

7.5 Валюта, в которой могут быть выражены сборы, в течение длительного времени вызвала серьезную обеспокоенность во всем мире. Рекомендуемые ИКАО принципы изложены в п. 43 Политики ИКАО в отношении сборов (см. Doc 9082, добавление 2). В соответствии с этими принципами сборы с пользователей должны обычно выражаться и оплачиваться в местной валюте соответствующего государства. В Политике ИКАО в отношении сборов признается, что в тех случаях, когда счета за обслуживание на маршруте выставляются на региональной основе (т. е. от имени нескольких государств или совместно с эксплуатируемым учреждением), может быть выгодным как для пользователей, так и для поставщиков, выражать и осуществлять оплату сборов в единой конвертируемой валюте. Однако, что касается международных воздушных сообщений, то призыв к уплате в конвертируемой валюте не будет противоречить статье 15 Чикагской конвенции, если он также будет в одинаковой степени применяться к международным перевозкам национального перевозчика (перевозчиков).

В. ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

7.6 При некоторых условиях традиционный метод установления сборов на основе средних издержек целесообразно дополнить методом экономического ценообразования. Хотя экономическое ценообразование можно использовать не всегда, в тех случаях, когда это возможно, оно может быть действенным средством стимулирования эффективного использования ресурсов аэронавигационных служб с наименьшими затратами, если средние издержки должным образом не отражают издержки обслуживания дополнительных воздушных судов. В частности, устанавливая сборы на основе экономических принципов, поставщики обслуживания могут лучше приводить в соответствие спрос эксплуатантов воздушных судов на обслуживание и текущую пропускную способность (предложение), поощрять обеспечение пропускной способности с наименьшими затратами и давать стимулы к долгосрочному увеличению пропускной способности, где это необходимо или целесообразно. Экономическое ценообразование ведет к эффективному краткосрочному распределению дефицитных ресурсов, так как при нем пропускная способность направляется на более ценные виды применения. В долгосрочном плане оно может давать ценовые сигналы о направлении капиталовложений на развитие районов, имеющих наибольшую ценность для устранения нехватки пропускной способности. Например, сборы, основанные на показателях использования пиковых периодов или на других показателях производительности, связанных с затратами, могут выравнять часовые потоки движения и позволить поставщикам обслуживания лучше справляться с перегруженностью в сложных районах воздушного пространства, выделяя ресурсы на совершенствование средств навигации и наблюдения в этих районах и увеличивая тем самым в конечном итоге пропускную способность.

7.7 Примеры экономического ценообразования включают (не ограничиваясь этим) ценообразование на основе предельных издержек, ценообразование с учетом пиковых периодов и ценообразование с учетом перегруженности. В литературе по экономике транспорта эти типы моделей ценообразования нередко рассматриваются как средство решения вопросов эффективности или в тех случаях, когда рыночная цена неправильно отражает стоимость перегруженности или задержек. Они могут также использоваться для экономически эффективного возмещения постоянных или совместных издержек и могут считаться справедливым способом покрытия всех или большинства расходов, связанных с обеспечением пропускной способности, за счет пользователей, чей спрос обуславливает капиталовложения на увеличение пропускной способности. Ответ на вопрос, является ли конкретный метод ценообразования подходящим, зависит от ряда факторов, которые рассматриваются ниже.

7.8 Ценообразование на основе предельных издержек, возможно, является наиболее часто упоминаемой формой экономического ценообразования, поскольку оно в наибольшей степени согласуется с функционированием конкурентных рынков. По этой форме экономического ценообразования сборы за аэронавигационное обслуживание равны сумме предельных издержек, связанных с предоставлением обслуживания. В зависимости от стоимостной структуры аэронавигационных услуг этот сбор может быть выше или ниже средних издержек предоставления аэронавигационного обслуживания. В случае, когда сбор превышает средние издержки, поставщик обслуживания предлагает дополнительные аэронавигационные услуги при растущей себестоимости единицы продукции. С другой стороны, когда себестоимость единицы продукции аэронавигационного обслуживания сокращается по мере расширения предоставляемых услуг, сбор становится ниже средних издержек. Предварительным условием применения этого метода ценообразования, является наличие у органа, взимающего сборы, правильной основы исчисления предельных издержек. Для оценки предельных издержек часто приходится проводить эконометрический анализ.

7.9 Ценообразование с учетом пиковых периодов является наиболее подходящим в тех случаях, когда поставщики обслуживания сталкиваются с ограничениями пропускной способности, а между пиковыми и непиковыми периодами наблюдается существенное колебание спроса. По этому методу ценообразования пользователям непикового периода в счет ставятся только предельные издержки предоставления аэронавигационного обслуживания, в то время как пользователи пикового периода принимают на себя полные или долгосрочные предельные издержки, связанные с увеличением пропускной способности, необходимым для удовлетворения спроса в период максимальной нагрузки. Как и в случае назначения пользователям единой цены на основе предельных издержек, при ценообразовании с учетом пиковых периодов также стремятся приближенно приравнять эффективность распределения ресурсов конкурентных рынков путем взимания более высоких сборов с пользователей в пиковые периоды и менее высоких сборов с пользователей в непиковые периоды. Для применения этого метода ценообразования поставщики обслуживания должны определить, какие пользователи являются пользователями пиковых и непиковых периодов, затраты на обслуживание пользователей в пиковые и непиковые периоды и как изменяется их поведение после введения дифференциальных сборов.

7.10 Ценообразование с учетом перегруженности может быть уместным в ситуации, когда одна группа пользователей аэронавигационного обслуживания накладывает затраты на другую группу пользователей, однако сама эти затраты не несет. Примерами возможного применения такого метода ценообразования являются случаи, когда поставщики обслуживания имеют дело со сложным районом воздушного пространства, пропускная способность ограничена и некоторые рейсы накладывают несоразмерные издержки на систему аэронавигационного обслуживания. Для реализации этого метода ценообразования поставщики обслуживания должны, во-первых, выяснить, накладывает ли одна группа пользователей затраты на другую группу. Во-вторых, следует определить эти затраты. В-третьих, следует установить систему сборов, чтобы интернализировать эти внешние эффекты. При правильной структуре цены перегруженности пользователи не обременяются затратами, которые никак не относятся к их деловой практике. Практическая трудность применения этого метода заключается в том, что определить затраты, которые одна группа пользователей накладывает на другую группу, чрезвычайно сложно.

7.11 Цель экономического ценообразования должна состоять в стимулировании эффективного использования и обеспечения пропускной способности аэронавигационных служб. В соответствии с этой целью определяется несколько предварительных условий применения экономического ценообразования. Во-первых, между спросом на аэронавигационное обслуживание и его предложением должно быть фактическое или потенциальное несоответствие по крайней мере в отдельных районах воздушного пространства в конкретные периоды времени. Во-вторых, должна иметься некоторая перспектива того, что режим ценообразования изменит эту ситуацию, либо сократив спрос, либо увеличив пропускную способность в перегруженных районах. В-третьих, при отсутствии или недостаточной эффективности конкуренции должен существовать эффективный институциональный или регулятивный режим защиты пользователей от монопольной эксплуатации со стороны поставщика обслуживания.

ОЦЕНКА ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ

7.12 При оценке возможности применения экономического ценообразования следует учитывать ряд факторов. К ним относятся характер предлагаемого обслуживания, реакцию эксплуатантов воздушных судов и поставщиков обслуживания на стимулы, создаваемые определенным методом ценообразования, пригодность системы бухгалтерского учета поставщика обслуживания для предоставления данных, необходимых для эффективного внедрения, необходимость поэтапного внесения изменений с течением времени и заблаговременного

информирования о них и государственные или институциональные ограничения в отношении экономического ценообразования.

7.13 При наличии эффективной конкуренции можно рассчитывать на то, что под влиянием рыночных сил сборы будут отражать предельные издержки, а поставщики будут возмещать только затраты на обслуживание плюс иметь разумную норму прибыли на активы. Однако большинство поставщиков аэронавигационного обслуживания функционируют как законные или естественные монополии. Поэтому важно, чтобы в отсутствие дисциплины конкурентной борьбы поставщики обслуживания не использовали ценообразование для получения монопольной ренты. Там где между предельными и средними издержками имеется существенная разница, потенциал для использования принципов экономического ценообразования больше, как, впрочем, больше и потребность в обеспечении соблюдения принципа возмещения расходов. Например, когда предельные издержки, связанные с дополнительным воздушным движением, существенно отличаются от средних издержек производства на единицу продукции, установление сбора, равного предельным издержкам, может вызвать доход, который либо значительно выше, либо значительно ниже того, который требуется для покрытия стоимостной основы. Когда сборы приносят доход ниже стоимостной основы, возникает необходимость в принятии определенных мер или проведении организационных мероприятий в целях обеспечения того, чтобы в долгосрочной перспективе пользователи не платили больше, чем фактические учтенные расходы на получаемое ими обслуживание. Такими мерами могут быть использование дохода для финансирования увеличения пропускной способности или создание системы сборов, не влияющей на доходы. С другой стороны, когда установленные сборы приносят недостаточные доходы, государство может принять решение о субсидировании поставщика обслуживания, принимая во внимание выгоды повышения эффективности, связанные с предоставлением обслуживания с наименьшими затратами. Альтернативный подход к такой нехватке поступлений заключается в использовании двойных тарифов, включающих переменный сбор, относящийся к предельным издержкам, и фиксированный сбор.

7.14 Государству следует либо определить, либо утвердить методику, которую поставщик обслуживания будет применять для возмещения своих расходов. В одних случаях может подходить база средних издержек, а в других – выгодным может быть метод экономического ценообразования. Однако перед принятием метода экономического ценообразования поставщики обслуживания должны убедиться в его практичности. Поставщикам обслуживания следует понять, каким образом система взимания сборов повлияет на поведение эксплуатантов воздушных судов и принесет ли ее применение желаемые результаты. Чем больше разница между предельными и средними издержками, тем больше вероятность того, что экономическое ценообразование повлияет на поведение как пользователей, так и поставщиков обслуживания. В ситуации, когда предельные и средние издержки существенно не отличаются друг от друга, сборы, основанные на принципах экономического ценообразования, большого значения не имеют. Реакция пользователей на стимулы экономического ценообразования часто будет в основном определяться размерами сборов по отношению к общей стоимости эксплуатации воздушных судов, существованием альтернативных поставщиков обслуживания и гибкостью пользователей в части обслуживаемых маршрутов или рынков пар городов. Для достижения желаемых результатов в систему взимания сборов, возможно, потребуется внести изменения в соответствии с Политикой ИКАО в отношении сборов (Doc 9082), такие, как использование различных параметров взимания (в частности, сочетание фиксированного сбора с каждого рейса и сбора, базирующегося на весе и расстоянии). Кроме того, поскольку пропускная способность и структура воздушного движения (пролеты и посадки/вылеты) у поставщиков обслуживания, вероятно, будут неодинаковыми, неодинаковыми, по всей видимости, будут и потенциальные выгоды установления экономического ценообразования. Следовательно, каждому поставщику обслуживания рекомендуется провести собственный анализ выгод использования данного метода.

7.15 Поставщики обслуживания должны понять взаимосвязь между предельными и средними издержками, и до принятия метода экономического ценообразования им, возможно, потребуется изменить свою систему бухгалтерского учета в целях обеспечения того, чтобы эта система

предоставляла данные, требующиеся для определения основных величин, таких, как постоянные, переменные и предельные издержки на системном уровне и уровне объекта. Без таких данных поставщику обслуживания будет сложно связать сборы с соответствующей стоимостной основой. До получения таких данных поставщику обслуживания следует воздерживаться от экономического ценообразования.

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ И КОНСУЛЬТАЦИИ

7.16 При применении принципов экономического ценообразования необходимо обеспечить, чтобы установление сборов производилось транспарентным образом, способствующим проведению консультаций с пользователями. Пользователи должны иметь возможность рассмотреть процесс установления сборов и представить замечания относительно применяемого метода (см. также часть E).

ВОПРОСЫ МОНОПОЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ

7.17 Когда правительства прекращают непосредственно заниматься предоставлением авиационного обслуживания и передают эти обязанности автономным хозяйствующим субъектам, которые в целом функционируют с целью достижения самообеспеченности и (в зависимости от вида автономного поставщика), возможно, получения максимальной прибыли, обеспокоенность по поводу их монополистического характера значительно возрастает, особенно в отношении установления сборов и применения принципов экономического ценообразования. Для сдерживания монопольной власти имеются различные механизмы, которые следует изучить и которые подробно рассматриваются в части D главы 2.

С. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СБОРЫ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

7.18 В главе 6 содержится инструктивный материал по определению стоимостной основы для начисления индивидуальных сборов. В связи с этим отмечается, что наряду с расходами, понесенными предприятием (обычно предприятием, которое предоставляет ОВД), выставяющим счета в отношении функций, за которые оно несет ответственность, вероятно, необходимо будет осуществлять регулирование путем перевода расходов на предприятие и из предприятия с учетом услуг, предоставляемых другими правительственными ведомствами (или государственными или негосударственными предприятиями) этому предприятию, или которые предприятие предоставляет им.

7.19 Как и в примере с расходами, одна или несколько статей доходов, которые предприятие, выставяющее счета, получает посредством сборов, могут быть отнесены к другим учреждениям или предприятиям, предоставляющим авиационное обслуживание. Примером этого служат сборы за совершение посадки, которые включают статью по обслуживанию на маршруте, обеспечиваемому другим органом. В таком случае следует перевести конкретную статью дохода, после того как такой доход получен, из аэропорта в соответствующий орган. Обратная операция будет совершена, если, например, маршрутные сборы, полученные правительственным учреждением или негосударственным предприятием, а не аэропортом для возмещения своих расходов, также

содержат статью за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, расходы по которой несет аэропорт. В этом случае соответствующая статья доходов должна быть передана аэропорту для возмещения ему соответствующих расходов, что уменьшит расходы, которые составляют основу для начисления сборов, налагаемых аэропортом за обслуживание воздушного движения.

7.20 Основной целью при установлении сборов обычно является определение того, какие сборы должны взиматься за обслуживание движения в ближайшем будущем, обычно являющимся следующим финансовым годом. Это требует проведения оценки стоимостной основы для индивидуальных сборов на следующий год, которые обычно устанавливаются на основе расходов за предшествующий финансовый год.

7.21 Соответственно для установления сборов на уровне, который позволяет осуществить возмещение заранее установленных расходов и достичь цели по доходам, необходимо прогнозировать объем перевозок на следующий год. Это потребует проведения оценки общего количества взлетно-посадочных операций воздушных судов, разбитых на типы сборов (сборы за обслуживание на маршруте и сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание) на основании параметров, применяемых при взимании сборов. Иногда могут потребоваться долгосрочные прогнозы для определения будущих тенденций в доходах от сборов за аэронавигационное обслуживание, как необходимых компонентов, которые должны быть включены в процесс составления бюджета, описанный в главе 4. Для этих целей делается ссылка на инструктивный материал по среднесрочным и долгосрочным прогнозам воздушных перевозок, содержащийся в Руководстве по прогнозированию воздушных перевозок (Дос 8991). При разработке прогнозов перевозок желательно, чтобы поставщики аэронавигационного обслуживания консультировались с постоянными пользователями или с представляющими их организациями. Что касается получения удельных величин расходов для отдельных сборов, то обычный подход будет заключаться в делении стоимостной основы для соответствующих сборов на расчетные соответствующие величины параметров суммарных сборов (применяемый делитель будет зависеть от того, что служило основой для соответствующих сборов, как об этом будет сказано ниже).

МАРШРУТНЫЕ СБОРЫ

Введение

7.22 Для установления сборов за обслуживание рейсов имеется ряд параметров, которые более точно отражают использование предоставляемых видов обслуживания и их ценность для пользователей, и, следовательно, обеспечивают более справедливую основу. Ниже рассматриваются преимущества и недостатки нескольких параметров. В Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Дос 9082, рекомендуются только два первых параметра: "пролетаемое расстояние" и "вес воздушного судна". Применение этих двух параметров рассматривается в пп. 7.23–7.26. Там, где наблюдается незначительная разница как в пролетаемом расстоянии, так и в весе воздушных судов, осуществляющих полеты через соответствующее воздушное пространство (или в тех случаях, когда сборы, начисляемые на каждый рейс, являются сравнительно низкими), в отношении каждого рейса может использоваться единообразный сбор. Однако в большинстве ситуаций взимание единообразного сбора с каждого рейса без учета его типа или используемого воздушного судна не обеспечит возмещения расходов за счет пользователей на справедливой основе. Вместе с тем вполне возможно, что в некоторых обстоятельствах целесообразно использовать единообразный сбор с каждого рейса в сочетании со сбором, установленным на основе других рекомендуемых параметров, принимая во внимание наличие элемента постоянных издержек, связанных с обслуживанием воздушного движения.

Параметры, рекомендуемые ИКАО

7.23 Рекомендуемые ИКАО принципы изложены в пп. 45 и 46 Политики ИКАО в отношении Сборов (Дос 9082) (см. добавление 2). В соответствии с п. 45 сбор за маршрутное аэронавигационное обслуживание должен быть, насколько это возможно, единым сбором за рейс и основываться на пролетаемом расстоянии и весе воздушного судна. Элемент пролетаемого расстояния, принимаемый в качестве одной из приемлемых мер предоставления обслуживания, следует применять посредством шкалы расстояний с использованием расстояний по большому кругу или других расстояний, о которых достигнуто общее соглашение. Элемент веса воздушного судна следует применять с помощью шкалы веса, используя большие интервалы, которые следует, насколько это возможно, стандартизировать. В п. 46 признается, что наиболее приемлемый метод взимания сборов в каком-либо воздушном пространстве будет определяться характеристиками данного воздушного пространства с учетом типа движения, пролетаемого расстояния и характеристик воздушного судна в этом воздушном пространстве. Если пролетаемое расстояние и/или типы воздушных судов в достаточной степени единообразны, элементы расстояния и веса (один из них или тот и другой) могут не учитываться в зависимости от обстоятельств. В некоторых обстоятельствах, по-видимому, будет целесообразно использовать единообразный сбор с каждого рейса в сочетании со сбором, установленным на основе пролетаемого расстояния и весе воздушного судна, принимая во внимание наличие элемента постоянных расходов, связанных с обслуживанием воздушного движения.

Пролетаемое расстояние

7.24 Пролетаемое расстояние в границах определенного района, как правило, хорошо отражает степень использования средств на маршруте. В зависимости от местных обстоятельств она может учитываться с помощью применения линейной шкалы, ступенчатой шкалы с одинаковыми интервалами или ступенчатой шкалы с различными интервалами. Применение прямолинейной шкалы, будучи простым, является предпочтительным в тех случаях, когда для этого имеются соответствующие условия. Если в системе сборов, установленной группой государств на основе разделения между поступлений от этих сборов, в качестве одного из факторов используется покрываемое в ходе полетов расстояние, то оно должно применяться на линейной основе. Однако пролетаемое расстояние имеет мало общего с формулой начисления сборов там, где отсутствуют значительные различия в протяженности полетов по маршрутам в соответствующем воздушном пространстве. Следовательно, в таких случаях из формулы начисления сборов может быть исключено пролетаемое расстояние.

Вес воздушного судна

7.25 В Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Дос 9082, ясно указано, что элемент веса воздушного судна должен учитываться в меньшей пропорции при определении маршрутных сборов. Вместе с тем вес воздушного судна рассматривается как действующий параметр установления сборов для представления меры объема обслуживания пользователям и признан таковым в Политике ИКАО. Кроме того признано, что его связь со стоимостью обслуживания не всегда прямая. Можно допустить, что объем обслуживания обычно увеличивается вместе с увеличением коммерческой загрузки, и поскольку вес воздушного судна, как правило, находится в приблизительной зависимости от максимальной коммерческой загрузки, он обеспечивает сравнительно хорошее средство измерения такого обслуживания. Однако использование более тяжелых воздушных судов может обеспечить большую производительность и эффективность для эксплуатанта, а также экономию в работе системы организации воздушного движения за счет уменьшения перегруженности воздушного движения. Эта точка зрения отражена в большинстве систем взимания маршрутных сборов. Применение квадратного корня величины веса воздушного судна или использование других путей для обеспечения того, чтобы сумма сборов увеличивалась в

меньшей пропорции по отношению к увеличению веса воздушного судна, представляет собой обычное средство обеспечения справедливого подхода к использованию тяжелых воздушных судов.

7.26 В тех случаях, когда в рамках системы установления сборов используется вес воздушного судна, важно, чтобы это не препятствовало использованию крупных воздушных судов, которые могут уменьшить влияние ограничений пропускной способности системы управления воздушным движением без необходимости капиталовложений. Важно учитывать также возможно большее разнообразие парков, для которых предоставляется обслуживание. Хотя для получения требуемого уровня поступлений от взимаемых сборов за любое данное число полетов может быть выведена соответствующая шкала различных весов воздушных судов, важно при этом добиваться, чтобы эта система обеспечивала соответствующий уровень поступлений на достаточно справедливой основе по отношению к эксплуатантам воздушных судов. Кроме того в тех случаях, когда типы обслуживаемых воздушных судов являются сравнительно однородными, вес может не включаться в формулу вычисления сборов.

Прочие параметры

Забор топлива

7.27 Хотя забор топлива может быть удобным для использования параметром, количество топлива, взятого в полет или потребляемого в ходе полета, может не обязательно отражать степень использования средств или служб аэронавигационного обслуживания на маршруте. Это, в частности, относится к полетам воздушных судов, входящих в категорию авиации общего назначения, которые часто представляют собой полеты местного характера, выполняемые в условиях ПВП. Кроме того, в рамках международных полетов отсутствует какая-либо прямая связь между топливом, взятым в одном государстве, и использованием маршрутных средств, обеспечиваемых другим государством. Однако сбор, основанный на заборе топлива, может обеспечить полезный подход к покрытию расходов с помощью сборов, взимаемых с пользователей, эксплуатирующих воздушные суда авиации общего назначения, при отсутствии более подходящей основы для начисления сборов, поскольку потенциальные поступления, являющиеся результатом взимания сборов за пользование отдельными маршрутными средствами во время каждого полета, не могут во многих случаях быть соизмеримы с издержками, которые связаны с определением подлежащих обложению сборами полетов, выставлением счетов и взиманием.

Коммерческая загрузка (пассажирская и грузовая)

7.28 При соответствующих географических условиях сбор с коммерческой загрузки может обеспечить полезный подход к возмещению расходов на маршрутное обслуживание. Коммерческая загрузка может при таких обстоятельствах представлять собой средство замещения веса воздушного судна и пролетаемого расстояния, когда она облагается сбором в форме единообразной ставки на каждого перевозимого пассажира и/или каждую единицу перевозимого груза. Однако этот параметр следует использовать с большой осторожностью, поскольку он представляет собой несовершенное средство замещения сочетания факторов веса и расстояния в тех случаях, когда сумма сборов выражается в форме процента от применяемых пассажирских и грузовых тарифов вследствие сложности и разнообразия тарифов воздушных перевозчиков. Кроме того, отсутствует какая-либо связь между сборами, налагаемыми одним государством на коммерческую загрузку воздушных судов, выполняющих многосекторные международные полеты, и использованием ими маршрутных средств одного или более государств, для которых применение этого подхода будет сложным и трудным. И, наконец, этот подход, кроме того, носит дискриминационный характер, поскольку он выгоден тем пользователям, которые выполняют порожние рейсы.

Полетное время или скорость воздушных судов

7.29 Время, затрачиваемое на полет в рамках данной системы, зависит от скорости, с какой осуществляется этот полет, и является временем, в течение которого обеспечивается в отношении этого полета обслуживание на маршруте. Более высокие скорости означают меньшую затрату времени в данном воздушном пространстве, и поэтому означают сокращение продолжительности обслуживания, предоставляемого на маршруте. Более скоростные воздушные суда могут облегчать проблемы перегрузки воздушного движения, позволяя обслуживать большее число воздушных судов за данный период времени. Однако в тех случаях, когда наблюдается значительное разнообразие воздушных судов, выполняющих полеты на различных скоростях в пределах относительно перегруженного воздушного пространства, для целей управления воздушным движением могут потребоваться дополнительные и более сложные средства и методы. Эти факторы уменьшают эффективность применения только полетного времени или скорости воздушных судов в целях обеспечения справедливости при начислении сборов.

Системы сборов, основанные на пролетаемом расстоянии и весе воздушного судна

Введение

7.30 В документе Doc 9082/7 в качестве параметров, пригодных для использования в системе сборов, рекомендуются только пролетаемое расстояние и вес воздушного судна (см. также п. 7.22). Системы сборов, основанные на сочетании этих двух параметров, относятся к большинству систем взимания маршрутных сборов, число которых продолжает расти. В рамках таких систем сбор за конкретный полет обычно определяется путем применения ставки за единицу к числу "полетных единиц", представляемых данным полетом. Число полетных единиц вычисляется в отношении каждого полета путем умножения дальности этого полета (т. е. покрытого в ходе его расстояния) на коэффициент веса воздушного судна, используемого для выполнения данного полета. "Полетные единицы", вычисленные таким образом в отношении каждого полета, могут быть сложены вместе для получения общего объема движения для каждой категории пользователей и для всех этих категорий вместе взятых.

Пролетаемое расстояние

7.31 Пролетаемое расстояние обычно измеряется между:

- a) аэропортом вылета или пунктом входа в РПИ или воздушное пространство, за который или которое несет ответственность налагающие данный сбор государство или полномочный орган, и
- b) первым аэропортом назначения или пунктом выхода из РПИ или воздушное пространство, за который или которое несет ответственность налагающее данный сбор государство.

Для целей начисления сборов пролетаемое расстояние выражается обычно в сотнях километров (иногда морских миль). Из этого расстояния, как правило, производится на стандартной основе вычет (эквивалентный 20 км в рамках большинства систем) в отношении каждого взлета и посадки в аэропорту в пределах соответствующего района для отражения использования средств и диспетчерского обслуживания, обеспечивающих подход и/или полет в районе аэродрома. Расстояние, пройденное в ходе полета, следует определять на основе соответствующих записей при обработке данного полета в РДЦ/ЦПИ, которые обычно называются "стрипами хода полета", указывающими маршрут, по которому полет выполнялся в данном воздушном пространстве.

Вес воздушного судна

7.32 Вес воздушного судна, как правило, выражается для целей начисления сборов в метрических тоннах или в эквивалентных единицах измерения. Для того чтобы производить учет веса "менее чем пропорционально", как рекомендуется в Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, могут применяться различные весовые шкалы и интервалы (см. также п. 7.25). Для достижения этой цели большинство государств применяет величину, эквивалентную квадратному корню веса воздушного судна. Независимо от применяемого подхода, следует проявлять осторожность при выборе вида используемого веса воздушного судна, чтобы верно показать разницу в пропорциях между полетной грузоподъемностью и весом воздушного судна для различных типов воздушных судов.

Удельная ставка

7.33 Удельная ставка, применяемая в отношении каждой категории пользователей, определяется путем деления общей суммы расходов на маршрутные средства, возмещаемой каждой категорией пользователей за соответствующий период (обычно за один год), на расчетную сумму "всех полетных единиц" (см. п. 7.30), произведенных этой категорией пользователей. Число полетных единиц на следующий год может рассчитываться путем применения ставки ожидаемого роста (или снижения) к общей сумме полетных единиц за предшествующий год. В тех случаях, когда отсутствует число полетных единиц за предшествующий год, они могут быть рассчитаны на основе полетных данных, получаемых от РДЦ/ЦПИ. Подобным же образом общая расчетная сумма расходов на следующий год должна вычисляться на основе фактических расходов в предшествующем году.

7.34 Удельная ставка может выражаться в местной или другой валюте. Что касается подхода, которого следует придерживаться в любом конкретном случае, то необходимо использовать указания, содержащиеся в п. 7.5.

Упрощенные системы взимания сборов

7.35 Хотя сборы в большинстве случаев основываются на сочетании пролетаемого расстояния и веса воздушного судна, они могут при определенных обстоятельствах, указанных в пп. 7.24 и 7.26 выше, основываться либо исключительно только на весе воздушных судов, либо на пролетаемом расстоянии. Если не существует больших различий либо между значениями веса обслуживаемых воздушных судов, либо между покрываемыми ими расстояниями, сбор может взиматься в форме фиксированного сбора за каждый полет. Будучи простым и менее дорогостоящим для данной администрации, этот подход может также быть принят при таких условиях, когда сбор за полет будет относительно низким.

СБОРЫ ЗА ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОДХОДА И АЭРОДРОМНОЕ ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Общие положения

7.36 Расходы на аэронавигационное обслуживание, относимые на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, в большинстве случаев возмещаются с помощью сборов, взимаемых эксплуатантом аэропорта. Однако при возрастающей тенденции, когда аэропорты и поставщики аэронавигационного обслуживания становятся

автономными предприятиями или корпоративными предприятиями, изменились взаимоотношения между аэропортом и поставщиком аэронавигационного обслуживания, включая конкурентное положение аэропортов по отношению к аэронавигационному обслуживанию. В ряде случаев расходы, связанные с предоставлением диспетчерского обслуживания подхода, аэродромного диспетчерского обслуживания или аэронавигационного обслуживания в районе аэродрома, могут возмещаться путем взимания сборов непосредственно с пользователей или посредством взимания совместно с эксплуатантами аэропортов с пользователей сборов за посадку или других аналогичных сборов. В некоторых других случаях, когда такое обслуживание непосредственно связано с конкретным аэропортом, они могут соответственно возмещаться эксплуатантом аэропорта с помощью согласованного сбора. В последних двух случаях такой сбор обычно отражается в соглашении, заключенном между аэропортом и поставщиком обслуживания после проведения консультаций с пользователями, при условии сохранения коммерческой тайны.

7.37 Если поставщик аэронавигационного обслуживания взимает сбор непосредственно с аэропорта, то эксплуатант аэропорта после проведения консультаций с пользователями будет устанавливать размер сбора, подлежащего взиманию. К практике некоторых аэропортов включать сбор за аэронавигационное обслуживание в посадочный сбор следует относиться осторожно по следующим причинам:

- a) в ней отсутствует транспарентность, необходимая пользователям;
- b) параметры сборов за аэронавигационное обслуживание и посадочных сборов могут различаться; и
- c) в Политике ИКАО в отношении сборов (Doc 9082) рекомендуется, чтобы расходы на аэронавигационное обслуживание, предоставляемое при подходе и в районе аэродрома, определялись отдельно.

7.38 Независимо от используемого метода возмещения расходов на эти виды обслуживания государства должны стремиться к упрощению договоренностей в целях обеспечения того, чтобы соблюдались положения, содержащиеся в Политике ИКАО в отношении сборов в части, касающейся проведения консультаций с пользователями, как это изложено в документе ИКАО Doc 9082.

Параметры, рекомендуемые Советом

7.39 В пункте 44 Политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, говорится, что "если взимается сбор за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, как часть сбора за посадку или отдельно, указанный сбор должен быть, по мере возможности, единым элементом посадочного сбора или единым сбором за полет, и при взимании таких сборов следует учитывать вес воздушного судна, однако меньше, чем в прямой пропорции".

7.40 Что касается обслуживания на маршруте, то в некоторых случаях, по-видимому, целесообразно использовать сочетание единообразной ставки сборов за полет и сбора, основанного на других рекомендуемых параметрах для признания того, что при предоставлении обслуживания воздушного движения существует элемент постоянных издержек.

Прочие параметры

7.41 Также могут быть рассмотрены другие параметры, например, взятие на борт топлива, коммерческая загрузка (пассажирская и грузовая) и время полета или скорость воздушного судна, которые обсуждались в разделе "Маршрутные сборы", в отношении возмещения расходов на

аэронавигационное обслуживание, предоставляемое при подходе и полете воздушного судна в районе аэродрома, с аналогичными выводами. Некоторые государства также предлагают эксплуатантам небольших воздушных судов, используемых для личных или развлекательных целей, возможность покупки годовой или квартальной карточки или сертификата по фиксированной цене, который предоставляет использование аэронавигационного обслуживания и осуществление посадки в некоторых или во всех аэропортах заинтересованного государства.

Общие сборы за обслуживание подхода или в районе аэродрома

7.42 Отмечается растущая тенденция, особенно в исключительно загруженных районах, в отношении централизации диспетчерского обслуживания подхода, осуществляемого диспетчерами, обслуживающими воздушные суда от имени группы аэропортов. Признается, что в таких ситуациях имеются средства и службы, которые могут подпадать под категории, соотносимые с обслуживанием на маршруте или обслуживанием при подходе. В этих ситуациях, вероятно, следует рассмотреть вопрос о поручении этих задач конкретному органу диспетчерского обслуживания в конкретном районе аэродрома, который также будет включать службы и средства, непосредственно связанные с диспетчерским обслуживанием подхода. Параметры взимания сборов по-прежнему могут отражать параметры, описанные в пп. 7.39 и 7.40.

7.43 Некоторые аэропорты взимают относительно высокие минимальные сборы за посадку и/или высокие фиксированные сборы за полеты воздушных судов в пиковые периоды в целях более точного отражения капиталовложений в пропускную емкость, которая определяется количеством пользователей в пиковые периоды. Аналогичные соображения могут применяться к диспетчерскому обслуживанию подхода и аэродромному диспетчерскому обслуживанию. Сборы в пиковые периоды также использовались некоторыми аэропортами в целях сглаживания часового потока движения, хотя их эффективность в перераспределении движения ограничена тем фактом, что потребуются использовать большое количество дифференциальных тарифов, прежде чем авиакомпании согласятся с коммерческими и эксплуатационными убытками, связанными с отказом от использования пиковых периодов. Это особенно характерно для полетов на дальние расстояния, где временные условия, при которых может быть предложено привлекательное обслуживание, строго ограничены. С другой стороны, сборы в пиковые периоды могут иметь "предельный эффект", который может привести к уменьшенным задержкам, когда пропускная емкость строго ограничена и способствует повышению ее эффективного использования. Минимальный сбор за аэродромное диспетчерское обслуживание и диспетчерское обслуживание подхода также может содействовать поощрению эффективного использования пропускной емкости, когда полеты авиации общего назначения составляют относительно высокую часть общего объема перевозок. См. также материал о применении принципов экономического ценообразования в части В.

D. ВЗИМАНИЕ СБОРОВ

СБОРЫ, ВЗИМАЕМЫЕ НЕПОСРЕДСТВЕННО С ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

Общие положения

7.44 Многие предприятия, предоставляющие аэронавигационное обслуживание, возмещают связанные с этим расходы посредством аэронавигационных сборов, взимаемых непосредственно с пользователей. В некоторых случаях аэронавигационное обслуживание может предоставляться по договору другому поставщику обслуживания; например, какое-либо предприятие аэронавигационного обслуживания может предоставлять услуги на маршруте другому государству или в пределах другого района полетной информации (РПИ), либо предоставлять услуги от имени аэропорта. В последнем

случае предприятие аэронавигационного обслуживания может возмещать свои расходы посредством сбора, периодически взимаемого с аэропорта.

7.45 Государствам следует воздерживаться от сегментации РПИ исключительно с целью получения доходов, если это не связано со стоимостью предоставления обслуживания.

7.46 За различные виды предоставляемого обслуживания могут взиматься разные аэронавигационные сборы. (Распределение соответствующих расходов, включая параметры такого распределения, подробно рассматриваются в главе 6.) Основные виды обслуживания и связанные с ними сборы рассматриваются ниже. Следует отметить, что альтернативная категоризация обслуживания с целью распределения расходов рассматривается в п. 6.47–6.54 части D главы 6.

- a) Диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание. Соответствующие сборы могут взиматься либо в виде единого сбора, либо отдельно друг от друга.
- b) Централизованное диспетчерское обслуживание подхода. Этот вид обслуживания обычно относится к ситуации, когда диспетчерское обслуживание подхода предоставляется нескольким аэропортам из центрального пункта, как правило, из районного диспетчерского центра. Может взиматься либо единый сбор, либо отдельные сборы.
- c) Централизованное диспетчерское обслуживание подхода/диспетчерское обслуживание в районе аэродрома. Этот вид обслуживания относится к ситуации, когда диспетчерское обслуживание подхода и обслуживание на маршруте предоставляются органом диспетчерского обслуживания в районе аэродрома, как об этом говорится в п. 7.42. Могут взиматься либо единый сбор, либо отдельные сборы.
- d) Районное диспетчерское обслуживание. Этот вид обслуживания относится ко всему обслуживанию на маршруте (диспетчерскому обслуживанию), предоставляемому во внутреннем (внутренних) РПИ соответствующего государства. Здесь чаще всего используется единый сбор, охватывающий все виды аэронавигационного обслуживания, относимые соответствующим образом к обслуживанию на маршруте. Однако может оказаться целесообразным для каждого РПИ устанавливать отдельный сбор.
- e) Океаническое диспетчерское обслуживание. Этот вид обслуживания относится к ситуации, когда государство принимает на себя ответственность по обеспечению аэронавигационного обслуживания над открытым морем в соответствии с конкретными полномочиями, переданными ему ИКАО. В отношении такого обслуживания обычно устанавливаются отдельные сборы за аэронавигационное обслуживание на маршруте.

Источники данных для выставления счетов

7.47 Данные для взимания сборов могут быть получены из различных источников. Однако независимо от используемого источника, эти данные должны представлять собой обоснованное доказательство того, что рейс, за соответствующее обслуживание которого взимаются сборы, имел место.

7.48 В случае взимания сборов за диспетчерское обслуживание подхода и сборов за аэродромное диспетчерское обслуживание исходные данные могут быть теми же данными, что и данные, которые используются для исчисления посадочных сборов, например, данными рабочих

журналов органов ОВД и диспетчерского контроля на перроне или записями, производимыми агентами по обслуживанию, или аналогичными им данными независимо от того, что сборы за диспетчерское обслуживание подхода и сборы за аэродромное диспетчерское обслуживание относятся к централизованному обслуживанию, в отношении которого исходные данные, скорее всего, должны быть аналогичны тем, которые используются при взимании сборов за обслуживание на маршруте (см. ниже).

7.49 Основные исходные данные для взимания сборов за обслуживание на континентальных и океанических маршрутах поступают из пунктов управления полетами и могут подаваться в различной форме и представлять собой:

- a) ежедневные полетные сводки обслуженных рейсов;
- b) информацию, поступающую непосредственно из системы обработки полетных данных;
- c) поднятые сохраняемые планы полетов; и
- d) стрипы хода полета органов УВД.

7.50 Вышеупомянутые данные являются, как правило, оперативными данными, используемыми непосредственно в целях взимания сборов. Однако они могут быть далеко не единственными необходимыми данными, особенно в тех случаях, когда выполняется значительное количество полетов вне контролируемого воздушного пространства. В таких случаях предоставляемое обслуживание может включать полетно-информационное обслуживание, метеорологическое обслуживание, предоставление аэронавигационных средств и районное диспетчерское обслуживание, обеспечиваемое аэродромным диспетчерским пунктом. Источниками, из которых поступают дополнительные необходимые данные в перечисленных выше случаях, являются:

- a) аэродромные рабочие журналы органов УВД;
- b) планы полетов/AFTN; и
- c) стрипы хода полета органов УВД.

7.51 Независимо от ситуации, в какой находится орган ОВД, исходные данные, используемые в целях взимания сборов, должны сортироваться и подвергаться оценке. При обслуживании с высокой степенью автоматизации могут использоваться системы обработки данных с применением оперативных систем УВД. Это относится прежде всего к районам с высоким объемом воздушного движения. Однако в том случае, если объем воздушного движения невелик или эти источники отсутствуют, данный процесс, очевидно, должен осуществляться вручную. Это потребует использования персонала для сортировки стрипов хода полета и других исходных данных в целях установления рейсов, подлежащих взиманию сборов.

Правовая основа взимания сборов

7.52 Аэронавигационные сборы взимаются за обеспеченное или предоставленное пользователям обслуживание (в соответствии с региональным аэронавигационным планом). Сборы могут взиматься на основе одной и той же ставки независимо от категории пользователей, и в качестве альтернативы некоторые категории пользователей могут освобождаться от конкретных сборов или подвергаться взиманию сборов по более низкой ставке, например при полетах, выполняемых по правилам визуальных полетов (ПВП).

7.53 В кратком виде рейс можно охарактеризовать как:

полет воздушного судна через любое воздушное пространство с указанием опознавательного знака воздушного судна и/или обозначения рейса авиакомпании, типа воздушного судна, категории рейса, даты вылета из аэропорта отправления и прибытия в аэропорт назначения, а также времени вылета.

7.54 В целом ответственность за уплату сбора возлагается на пользователя, который в момент выполнения полета являлся эксплуатантом соответствующего воздушного судна. Во многих случаях при невозможности установить эксплуатанта ответственность за уплату сбора может возлагаться на владельца воздушного судна.

7.55 Правильное определение эксплуатанта имеет исключительно важное значение для четкого функционирования системы выставления счетов. В большинстве случаев позывные ИКАО и/или регистрационные знаки воздушных судов обеспечивают необходимую увязку. Эта информация обычно вводится в план полета и фигурирует в стрипах хода полета органов УВД. Кроме того, она может использоваться агентами по обслуживанию и перронными диспетчерами. Тем не менее, при аренде воздушного судна, особенно при аренде с экипажем для эксплуатации воздушного судна, могут возникнуть проблемы. В таких случаях наличие позывного может оказаться недостаточным, если в правилах системы выставления счетов не будет содержаться конкретных положений по этому поводу. Может возникнуть необходимость в предпринятии дополнительных действий, связанных с обращением к владельцу воздушного судна. Если неопределенность сохраняется, возможно придется рассмотреть другие факторы, а именно:

- a) определение перевозчика, выдавшего свидетельство или разрешение, на основании которого выполнялся полет;
- b) установление личности членов экипажа и их нанимателя;
- c) выяснение того, кто был эксплуатантом воздушного судна.

7.56 Признано, что в отношении крупных эксплуатантов такая идентификация, как правило, производится путем использования поднятых сохраняемых планов полетов или стрипов хода полета органов УВД, выдаваемых оперативными системами. С их помощью рейс обычно устанавливается на основе конкретного позывного, а не регистрационного знака воздушного судна.

7.57 Заключение официального соглашения между поставщиком аэронавигационного обслуживания и владельцем/эксплуатантом воздушного судна в основном не является необходимым. Сборы за аэронавигационное обслуживание нередко взимаются либо на основе опубликованных правил, либо в соответствии с положениями и условиями, установленными аэропортом в тех случаях, когда аэродромное диспетчерское обслуживание является элементом аэропортовых сборов. Потребность в дополнительной информации в определенной степени будет зависеть от параметров, используемых при взимании сборов. Например, если таким параметром является вес, то необходимо установить тип воздушного судна. При этом можно применять различные варианты учета веса. Во многих системах используется максимальный сертифицированный взлетный вес, однако также может использоваться система опубликованных стандартных значений веса, причем основное требование здесь заключается в постоянстве применения системы.

7.58 В случае использования также данных о пролетаемом расстоянии, что делается, очевидно, при взимании сборов за обслуживание на маршруте, необходимо определить аэропорты вылета и прибытия и/или соответствующие точки входа и выхода для учета расстояний в пределах воздушного пространства, в отношении которого соответствующее государство взяло на себя ответственность по обеспечению аэронавигационного обслуживания; эта информация может быть

получена на основе оперативных данных о производстве полетов. В одних системах используются стандартные расстояния, в то время как в других – данные о фактически покрытых расстояниях. Для обеспечения использования выбранной методики определения расстояний необходимо иметь соответствующие данные, при этом основным критерием также является постоянство.

7.59 В случае наличия многих систем взимания сборов публикуются условия, касающиеся их применения, а также основные элементы системы, например метод исчисления сборов, исключения и условия производства платежей. Такая публикация рекомендуется в качестве общей практики.

Проверка и оценка данных

7.60 Как отмечалось выше, имеется целый ряд источников данных, однако наиболее важные поступают из систем обработки полетных данных органов УВД (FDPS). Кроме того разработаны программы получения данных, на основании которых взимаются сборы, однако с учетом широкого диапазона источников данных, требуемых для обеспечения предоставления всей запрашиваемой информации, необходимо вводить процесс оценки данных в целях сокращения количества претензий в будущем и облегчения бремени, возлагаемого на пользователей.

7.61 Во многих системах рекомендуется устанавливать согласованный график оценки данных и передачи их тем, кто несет ответственность за выставление счетов. При наличии многосторонних систем (см. ниже) соблюдение этого графика имеет исключительно важное значение для предотвращения задержек при взимании сборов.

7.62 При больших объемах перевозок один из вариантов заключается в разбивке данных по конкретным дням и назначении ответственными за оценку движения в эти конкретные дни лиц, которым наиболее удобно представлять запрашиваемые данные. В рамках такой системы сведения о воздушном движении за день могут представлять собой совокупные данные, полученные из различных вышеупомянутых источников.

Корректировки и претензии (спорные счета)

7.63 Несмотря на наличие процедуры оценки, отдел или учреждение, куда направляются данные для выставления счетов, может выявить вопросы, требующие проведения корректировок группой, ответственной за передачу данных. Неправильным может оказаться, например, условное обозначение, присвоенное ИКАО. Для сокращения задержек перечень таких вопросов следует направлять в секцию оценки для проверки.

7.64 В случае предъявления претензии ситуация может оказаться сложной, поскольку заинтересованный пользователь рассчитывает получить ответ в кратчайшие по возможности сроки. Задержки в рассмотрении претензий дорого обходятся не только органу ОрВД, но и пользователям, и если их не обрабатывать оперативно, то это может нанести удар по репутации системы.

7.65 Некоторые крупные пользователи могут получать подробные сведения, касающиеся счетов, с помощью электронных средств, что значительно упрощает проверку, поскольку эти сведения могут автоматически сравниваться с их собственными данными о рейсах. В случае если пользователь подает претензию по поводу спорного счета, она должна возвращаться в отдел оценки данных для проверки.

Многосторонние системы

7.66 Они применяются, главным образом, к аэронавигационному обслуживанию на маршруте. Межгосударственная многосторонняя система может позволить государствам, участвующим в системе, сэкономить значительные средства, а из-за обширности охватываемого района такая система может упростить взимание сборов. Она применяется, в частности, к государствам с относительно небольшой территорией, в которых значительную часть обслуживаемых рейсов составляют пролеты. Кроме того, и это очень важно с точки зрения пользователей, независимо от количества участвующих государств, через которые осуществляются пролеты, пользователям выставляется только один счет.

7.67 В многосторонних системах с участием нескольких государств в целях выставления счетов и производства платежей обычно используется общая конвертируемая валюта. В таких случаях следует учитывать п. 43 iv) Политики ИКАО в отношении сборов, содержащейся в документе Дос 9082 (см. также п. 7.5 выше).

7.68 Критерии в отношении определения термина "рейс", правомерности и оценки, описанные в пп. 7.52–7.65, применяются также к многосторонним системам. Помимо всего прочего необходимо иметь правила представления данных, на основании которых взимаются сборы, центральному полномочному органу для выставления счетов. Это связано, как правило, с распределением конкретных обязанностей по представлению данных между участвующими государствами, что делается обычно исходя из географического местоположения, с тем чтобы только один раз выставлять счета и представлять сведения, касающиеся рейса, с которого взимаются сборы. Характерная черта многосторонних систем состоит в том, что ответственность за предоставление данных от имени других членов возлагается на каждое участвующее государство, чем создается определенная взаимозависимость. Дополнительное описание некоторых таких систем содержится в главе 3 настоящего Руководства.

Вопросы, связанные с выставлением счетов

7.69 После поступления данных о рейсах, с которых взимаются сборы за аэронавигационное обслуживание, должны быть подготовлены счета и получена оплата от соответствующих эксплуатантов. Более практичным и экономичным будет выставление счетов эксплуатантам периодически, когда большинство полетов осуществляется регулярными эксплуатантами, а не выставлять отдельный счет за каждый рейс. Как отмечено выше, многосторонняя система является исключительно полезной в этом отношении.

7.70 Большинство государств и агентств, взимающих сборы, выставляют эксплуатантам счета обычно один раз в каждый календарный месяц, однако, если исходные данные легко доступны и поступают без неоправданных задержек, может быть рассмотрена возможность более частого выставления счетов. Это ускорит движение оборотных средств в результате сокращения периода между датой выполнения рейса и датой направления счета и улучшит состояние денежной наличности.

7.71 В некоторых случаях полномочный орган, взимающий сборы (например, орган, предоставляющий аэронавигационное обслуживание, или аэропорт) может пожелать взимать сборы непосредственно после посадки или перед вылетом соответствующих рейсов. Основным преимуществом быстрого выставления счета является немедленное получение соответствующей суммы. Это может быть особенно важным в случае нерегулярных или разовых пользователей, с которых получение данной суммы было бы в противном случае трудным, или в случае пользователей, имеющих репутацию ненадежных плательщиков. За исключением таких пользователей, данный подход не рекомендуется применять, так как он требует более сложных административных мероприятий по обеспечению надлежащего сбора и регистрации оплат.

7.72 Независимо от подхода, выставление счета должно происходить как можно раньше после завершения рейса(ов) не только потому, что это ускоряет поступление доходов поставщику аэронавигационного обслуживания, но также упрощает проверку заинтересованным эксплуатантам соответствующего рейса(ов) и используемых средств/служб, за которые взимаются сборы. Позднее выставление счета полномочным органом, взимающим сбор, например, несколько месяцев или даже год спустя после завершения рейса(ов), может задержать выплату ввиду трудностей, которые могут возникнуть при проверке эксплуатантом данного факта.

7.73 В счете или в счете-фактуре должен содержаться объем информации, необходимой для целей проверки и оплаты, например, вид сбора(ов) и причитающаяся(иеся) сумма(ы), соответствующий(ие) рейс(ы) и сроки оплаты счета (которые должны быть достаточно близкими к дате выставления счета с целью избежания неоправданных задержек в получении доходов, но которые, кроме того, позволят провести проверку данных, содержащихся в счете-фактуре. Также должны быть включены условия оплаты и указан адрес, куда она направляется (например, непосредственно полномочному органу, взимающему сборы, или в банк, в этом случае указывается адрес(а) и номер счета). В счете следует указывать контактный адрес и номер телефона/факса для упрощения рассмотрения вопросов и урегулирования споров. При необходимости также можно указывать, что неуплата указанной суммы к указанным срокам может повлечь за собой взыскание процентного штрафа, который устанавливается по усмотрению полномочного органа, взимающего сборы.

7.74 В некоторых случаях для подготовки счетов предприятие, предоставляющее аэронавигационное обслуживание, может привлечь внешнего агента. В таких ситуациях необходимо позаботиться об обеспечении того, чтобы процесс оценки не задерживал передачу данных полномочному органу, ответственному за выставление счетов. Соблюдение строгого графика передачи данных и тщательный контроль за работой являются необходимыми условиями обеспечения эффективности операций.

СБОРЫ, КОТОРЫМИ ОБЛАГАЮТСЯ Пассажиры, ГРУЗ И/ИЛИ ТОПЛИВО

7.75 Сборы, взимаемые в форме пошлин или налогов с пассажиров, груза и/или топлива, как правило, не взимаются занимающимся вопросами сборов полномочным органом непосредственно с пользователя. В целях создания удобства в административном плане и обеспечения экономии средств сборы обычно взимаются авиакомпаниями или агентами, когда речь идет о пассажирах или грузах, и заправочными компаниями, когда речь идет о топливе. Сборы, связанные с пассажирами или грузами, независимо от того, являются ли они фиксированными или выражаются в качестве процента от пассажирских или грузовых тарифов, могут взиматься авиакомпанией или агентом в тот момент, когда выписывается авиабилет или авиагрузовая накладная. В отношении пассажиров, которые приобретают билеты за границей, налог может взиматься в аэропорту вылета в государстве, налагающем данный вид сбора, в момент регистрации пассажиров (большинство международных пассажирских авиабилетов продается в оба конца). Поскольку груз отправляется (по каждой авиагрузовой накладной) только в один конец, такие процедуры не могут быть применены в отношении ввозимого международного авиагруза. Обложения, связанные с топливом, добавляются к цене топлива, назначаемой заправочными компаниями.

ВЗИМАНИЕ НАЛОГОВ ПОЛНОМОЧНЫМ ОРГАНОМ, ЗАНИМАЮЩИМСЯ ВОПРОСАМИ СБОРОВ И ВЫСТУПАЮЩИМ В КАЧЕСТВЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО АГЕНТА

7.76 В некоторых случаях полномочный орган, занимающийся вопросами сборов, может отвечать за взимание налогов, налагаемых правительством для общих целей получения доходов или других целей, не связанных с предоставлением аэронавигационного обслуживания. В таких случаях полномочный орган, занимающийся вопросами сборов, выступает исключительно как агент правительства. Собранные налоги должны быть зарегистрированы и не должны составлять часть налогов за аэронавигационное обслуживание, даже несмотря на то, что они взимаются одновременно со сборами за соответствующее аэронавигационное обслуживание. Собранные налоги направляются непосредственно в специальный банк или на другой правительственный счет; однако, если полномочному органу, занимающемуся вопросами сборов, необходимо переводить собранные налоги в определенные сроки, например, раз в месяц, он может до даты перевода собранных налогов помещать их на процентный счет, открытый на свое имя.

ПРОБЛЕМЫ ВЗИМАНИЯ СБОРОВ

7.77 При взимании сборов за аэронавигационное обслуживание можно столкнуться с определенными проблемами. При решении таких проблем масштабы усилий, прилагаемых к взиманию сборов, и связанные с ними затраты должны быть соизмеримыми с получаемыми суммами. Степень трудностей, с которыми приходится сталкиваться при взимании неуплаченной суммы, будет зависеть от того, находятся ли соответствующие стороны в государстве, налагающем данный сбор, или относится ли она к платежам за пролет, причитающимся с эксплуатантов, которые не находятся в данном государстве. В первом случае взимание сборов может быть менее сложным вследствие большей доступности к должнику. В исключительных случаях может оказаться необходимой конфискация воздушных судов или других активов должника.

7.78 Что касается пролетов, то в Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082 (п. 47), подтверждается, что стороны, предоставляющие аэронавигационное обслуживание, могут потребовать от всех пользователей покрытия относимой к ним доли расходов независимо от того, воспользовались ли они или нет этими средствами и обслуживанием во время пролета над территорией предоставляющего их государства. На практике государство может испытывать трудности при взимании сбора с эксплуатанта, который не находится в этом государстве, или не имеет своего административного аппарата на его территории и воздушные суда которого пролетают над этим государством только один раз или редко выполняют такие пролеты. Там, где неоднократно прилагаемые усилия к взиманию сборов окажутся безуспешными, а сумма последних значительной, государство, предоставляющее средства и обслуживание, может в качестве крайней меры рассмотреть, например, вопрос о направлении просьбы в адрес управления гражданской авиации государства регистрации соответствующего воздушного судна или о заключении контракта с агентством по взиманию сборов в государстве, где расположена основная база соответствующего эксплуатанта.

7.79 В тех случаях, когда такие методы оказываются непригодными, может быть рассмотрен вопрос о введении различных санкций с целью воспрепятствовать недобросовестным плательщикам продолжать выполнять полеты и получать выгоды от аэронавигационного обслуживания без соответствующей оплаты (не нанеся при этом ущерба требованиям к обеспечению безопасности полетов). Наличие исчерпывающей правоприменительной процедуры оказывает значительное влияние на полученные суммы. Например, поставщик обслуживания (или агент по взиманию сборов) может извлечь выгоду из законов о задержании воздушных судов и аналогичных административных правоприменительных процедур, которые весьма эффективны в противодействии неплатильщикам и поощрении других пользователей к производству платежей. В тех случаях, когда должник становится

банкротом, такие законы могут дать поставщику обслуживания возможность взыскать задолженность с владельцев воздушных судов, как задолженность, обеспечиваемая воздушным судном. Альтернативный подход заключается в том, что разрешение на пролет или предполетное диспетчерское разрешение (если таковое требуется) предоставляется при условии указания соответствующим эксплуатантом имени агента, который находится в государстве, над чьей территорией должен быть совершен пролет, и который обязан платить налагаемые при этом сборы. Государству следует, прежде чем согласиться признать такого агента, убедиться в том, что этот агент имеет должные полномочия, предоставленные ему эксплуатантом, и способен произвести соответствующие платежи.

7.80 Для успешного взимания сборов важное значение имеет выполнение организацией на современном уровне следующих функций финансового управления: национальное законодательство; точная и правильная система бухгалтерского учета; транспарентная система возмещения расходов со справедливым и равным обращением со всеми пользователями; всеобъемлющая и обновленная база данных об авиакомпаниях; кредитный контроль; правильное выставление счетов и усовершенствованные процедуры возмещения расходов. При реализации этих функций необходимо правильно расставить предназначенный для решения необходимых задач персонал и там, где это необходимо, создать группу опытных специалистов по взысканию долгов. Кроме того, необходимо установить политику взимания долгов. Методы взимания долгов должны включать в себя повторные контакты с должниками, а также с регулярными плательщиками, автоматическую выдачу напоминаний из базы данных, предназначенной для принятия профилактических мер, начисление процентов при поздних платежах, возможность изменения графика оплаты долга в рамках жестких нормативов, взаимодействие с администрациями государств, взаимодействие с компаниями, осуществляющими лизинг воздушных судов, а также готовность предпринять юридические действия. В тех случаях, когда поставщик аэронавигационного обслуживания по-прежнему сталкивается со случаями частого нарушения в производстве выплат, он может заключить контракт с агентством по взиманию сборов, располагающим глобальной сетью и представительствами в большинстве государств.

7.81 В тех случаях, когда для установления и взимания сборов с ряда государств создается региональное агентство, проблема неуплаты сборов за пролеты над их территориями значительно облегчается, поскольку пролетающие воздушные суда большинства эксплуатантов, по всей вероятности, рано или поздно совершат посадку в одном из участвующих в региональной программе взимания сборов государств. Такие региональные агентства рассматриваются в части С главы 3. Число проблем взимания сборов также может быть сокращено посредством налаживания сотрудничества между государствами в рамках большого географического района, в котором государства объединяют свои базы данных об авиакомпаниях и других пользователях воздушного пространства с целью сделать более затруднительным для крупных должников избегать платежей.

Е. КОНСУЛЬТАЦИИ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

ХАРАКТЕР КОНСУЛЬТАЦИЙ

7.82 В Политике ИКАО в отношении сборов (Дос 9082, п. 49) рекомендуется, чтобы стороны, предоставляющие аэронавигационное обслуживание, консультировались с пользователями в тех случаях, когда рассматривается вопрос об изменениях в системах сборов за аэронавигационное обслуживание или в уровнях этих сборов. Однако при этом следует учитывать, что цель таких консультаций заключается в обеспечении того, чтобы поставщик обслуживания предоставлял пользователям достаточную информацию о предлагаемых изменениях и надлежащим образом учитывал мнение пользователей и оказываемое на них влияние сборов. Везде, где это возможно, следует стремиться к тому, чтобы изменения производились по соглашению между пользователями

и поставщиками. В случае недостижения такого соглашения поставщики будут по-прежнему вольны вводить соответствующие сборы.

7.83 В ходе консультаций с пользователями могут быть получены полезные замечания и предложения по улучшению функционирования системы взимания сборов и уменьшения расходов как для сторон, предоставляющих обслуживание, так и для пользователей. Консультации также могут выявить аспекты предлагаемых сборов, которые могут случайно оказаться дискриминационными по отношению к некоторым группам пользователей. Транспарентность должна быть ключевым словом в процессе консультаций и определяющим фактором при выборе систем управления и бухгалтерского учета. Непосредственно связанной с консультациями в отношении сборов является рекомендация, содержащаяся в документе Doc 9082 (п. 50) и касающаяся желательности проведения как можно более ранних консультаций с постоянными пользователями аэронавигационного оборудования и обслуживания или представляющими их организациями, в тех случаях, когда планируется введение нового или расширенного вида аэронавигационного обслуживания, особенно с учетом весьма высокой и постоянно растущей стоимости таких проектов. Консультации полезны для обеспечения того, чтобы запланированное развитие отвечало потребностям пользователей и пользователи были осведомлены о финансовых последствиях с точки зрения сборов, которые будут выплачиваться ими после внедрения новых средств и служб. В ходе регулярных консультаций также обращается внимание пользователей на их ответственность за предоставление поставщикам аэронавигационного обслуживания данных в отношении предварительного планирования, связанного с их эксплуатацией, потребностями и другими соответствующими вопросами.

ПРОЦЕСС КОНСУЛЬТАЦИЙ (ВКЛЮЧАЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ УВЕДОМЛЕНИЕ)

7.84 Составной частью консультационного процесса, рекомендованного ИКАО, является необходимость направлять пользователям предварительное уведомление о новых или возросших сборах с целью позволить им провести необходимые мероприятия по удовлетворению соответствующих дополнительных затрат. В документе Doc 9082/7 (п. 49 i)) рекомендуется, чтобы, насколько это возможно, основным пользователям направлялось за четыре месяца предварительное уведомление о значительном изменении существующих сборов или введении новых сборов, или непосредственно им, или через их представительные органы. В целях осуществления консультаций, в п. 49 ii) Политики ИКАО в отношении сборов рекомендуется, чтобы пользователи обеспечивались ясной и адекватной финансовой, эксплуатационной и прочей информацией. Краткие сводки основных статей доходов и расходов, а также другие финансовые данные, приводимые в главе 4, иллюстрируют характер информации, на которую делается ссылка. К числу органов, представляющих таких пользователей, относятся различные региональные или всемирные ассоциации авиаперевозчиков и ассоциации, представляющие владельцев воздушных судов или пользователей частных воздушных судов. В предварительном уведомлении, обычно носящем форму циркулярного письма и/или NOTAM класса II, как правило, излагаются предлагаемые новые или пересмотренные сборы или система сборов и указывается дата их введения в силу, и предлагается высказать замечания по предлагаемым сборам к указанной дате.

7.85 Консультации могут проводиться различными способами, основными из которых являются рассмотрение представленных в письменном виде замечаний и организация консультативных дискуссий с пользователями или представляющими их органами или ассоциациями. В качестве основы для плодотворного обсуждения пользователям следует предоставлять достаточный объем информации о причинах изменения стоимостной основы и порядка возмещения расходов. После рассмотрения представленных замечаний и после любого соответствующего обсуждения пользователям направляется уведомление об окончательном решении в как можно более ранние сроки, не выходящие, по возможности, за пределы четырехмесячного

предварительного уведомления, о котором идет речь в п. 7.84. В случае несогласия с мнением пользователей им следует предоставить обоснование такого решения.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ

7.86 Особые соображения, касающиеся использования сборов для предварительного финансирования проектов, излагаются в добавлении 4.

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

7.87 С учетом увеличения числа случаев, когда предоставление аэронавигационного обслуживания осуществляется независимо от прямого государственного управления, на местном уровне, возможно, следует иметь нейтральную сторону для предупреждения и разрешения споров, связанных со сборами за аэронавигационное обслуживание, до их выхода на международную арену (механизм "первой инстанции"). Баланс интересов пользователей и эксплуатантов эффективнее достигается посредством применения предупредительных мер, в том числе требований о проведении предварительных консультаций и быстром рассмотрении жалоб на местах. Механизм "первой инстанции" должен быть гибким и направленным на примирение или посредничество, но с возможным охватом также полного арбитражного разбирательства или даже судебного процесса, если того пожелает заинтересованное государство. Конкретные процедуры консультаций этого вида должны учитывать разнообразие административных, финансовых и правовых структур, в рамках которых действуют поставщики аэронавигационного обслуживания. Применительно к отдельным поставщикам аэронавигационного обслуживания данные процедуры должны учитывать объем и масштабы деятельности поставщика. Такая функция разрешения споров может быть включена в круг полномочий независимого регламентирующего органа, выполняющего гораздо более широкие обязанности по надзору за деятельностью автономных поставщиков обслуживания, упомянутые в части С главы 2, или может быть установлена отдельно.

F. АСПЕКТЫ ВЗИМАНИЯ СБОРОВ/ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ОБСЛУЖИВАНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СИСТЕМ CNS/ATM

В Заявлении о политике ИКАО в области внедрения и эксплуатации систем CNS/ATM, утвержденном Советом ИКАО в марте 1994 года, в отношении возмещения расходов говорится следующее:

"Для обеспечения разумного распределения расходов между всеми пользователями любое возмещение затрат, понесенных при предоставлении обслуживания на основе CNS/ATM, осуществляется в соответствии со статьей 15 Конвенции и основывается на принципах, изложенных в Заявлениях Совета Договаривающимся государствам относительно аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Дос 9082), включая принцип, согласно которому это не является препятствием или сдерживающим фактором для использования спутникового обслуживания, обеспечивающего безопасность полетов. Государствам настоятельно рекомендуется осуществлять сотрудничество в области возмещения расходов."

7.88 Независимо от подхода, применяемого государством или коллективно группой государств, в отношении предоставления обслуживания с помощью систем CNS/ATM в воздушном пространстве, за которое они несут ответственность, возмещение расходов за счет сборов в итоге должно производиться в соответствии с основополагающей политикой ИКАО относительно возмещения расходов за аэронавигационное обслуживание, зафиксированной в статье 15 Конвенции о международной гражданской авиации (Дос 7300) и дополненной в документе "Политика ИКАО в отношении сборов" (Дос 9082). Внедрение систем CNS/ATM не требует никаких серьезных изменений этой политики.

7.89 Если часть расходов на системы CNS/ATM связана с их применением на маршруте, эти расходы могут быть включены с другими расходами на аэронавигационное обслуживание на маршруте в стоимостную основу расходов и возмещаться путем взимания маршрутных сборов соответствующим государством. Государство, не эксплуатирующее собственный РДЦ, может быть по-прежнему вынуждено нести расходы, связанные с предоставлением обслуживания с помощью систем CNS/ATM, а также других видов аэронавигационного обслуживания движения во время полетов по маршруту, т. е. расходы, связанные с участием в создании или предоставлением функционального дополнения GNSS, каналов связи AFS с одним или более РДЦ, метеорологическими службами и т. д. (см. также главу 6, часть E). Возмещение этих расходов потребует осуществления сотрудничества или заключения соглашения между соответствующим государством и предприятием, эксплуатирующим РДЦ, который занимается обслуживанием движения в расширенном РПИ, в пределах которого будет располагаться соответствующее государство. Цель такого подхода будет заключаться во включении расходов, которые такое государство несет за аэронавигационное обслуживание на маршруте, в качестве конкретного элемента стоимостной основы расходов и возмещаться путем взимания РДЦ соответствующих сборов за обслуживание в расширенном РПИ. Часть сборов, идущих на возмещение этих расходов, будет затем переводиться государству после уплаты сборов пользователями.

7.90 Доли расходов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание с помощью CNS/ATM могут либо включаться в любые сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, которые могут взиматься с воздушного движения в соответствующих аэропортах, либо возмещаться за счет пользователей в сотрудничестве с соответствующими аэропортами; в качестве альтернативы они могут включаться в такие расходы на диспетчерское обслуживание подхода и/или аэродромное диспетчерское обслуживание, которые будут начисляться на любой из этих аэропортов. В последних двух случаях каждый аэропорт может затем включать эти расходы вместе с другими расходами на аэронавигационное обслуживание в стоимостную основу расходов и возмещать их посредством взимания посадочных сборов или, когда они взимаются аэропортом, сборов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание.

7.91 В отношении аспектов возмещения расходов, связанных с GNSS, дополнительные рекомендации содержатся в Докладе по финансовым и смежным организационным и управленческим аспектам предоставления и эксплуатации глобальных навигационных спутниковых систем (GNSS) (Дос 9660).

7.92 Особое внимание следует уделить тому, что в пп. 49–51 Политики ИКАО в отношении сборов, содержащейся в документе Дос 9082, подчеркивается важность проведения консультаций с пользователями в связи с повышением или введением новых сборов за аэронавигационное обслуживание, а также как можно более раннего информирования пользователей при планировании крупного аэронавигационного обслуживания. Это предполагает проведение таких консультаций при разработке планов внедрения элементов систем CNS/ATM как на глобальном, так и региональном или национальном уровнях.

ДОБАВЛЕНИЕ 1

Выдержки из документа "Политика ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание" (Дос 9082)

I. ВВЕДЕНИЕ

Финансовое положение

7. Совет отмечает, что финансовое положение аэропортов и аэронавигационных служб постепенно изменяется, а финансовое положение их основных пользователей, каковыми являются регулярные авиакомпании, в целом колеблется в зависимости от функционирования национальной, региональной и мировой экономики¹.

Сфера применения сборов и их количественный рост

8. Совет рекомендует государствам:

- i) давать разрешение на обложение сборами лишь за те услуги и функции, которые предоставляются гражданской авиации, имеют к ней непосредственное отношение или, в конечном итоге, полезны для ее деятельности;
- ii) воздерживаться от обложения сборами, являющимися дискриминационными по отношению к международной гражданской авиации по сравнению с другими видами международного транспорта.

9. В этой связи Совет выражает обеспокоенность увеличением числа сборов с воздушного движения и отмечает, что обложение сборами в рамках одной юрисдикции может привести к введению сборов в рамках другой.

Организационно-управленческие вопросы

Автономия и приватизация

10. Совет отмечает, что накопленный во всем мире опыт свидетельствует о том, что там, где аэропорты и аэронавигационные службы эксплуатируются автономными структурами, их общее финансовое положение и эффективность управления в целом имеют тенденцию к улучшению. Хотя почти все структуры учреждаются правительствами, управление многими из них, в частности теми, которые осуществляют эксплуатацию аэропортов, затем полностью или частично передается частным предприятиям.

1. Прошлые тенденции и свежая информация о финансовом положении различных сторон приводятся на веб-сайте ИКАО, содержащем статистические данные о гражданской авиации, и в соответствующих изданиях ИКАО.

11. В этой связи Совет рекомендует государствам рассматривать возможность учреждения автономных структур для эксплуатации своих аэропортов или аэронавигационных служб, когда это отвечает интересам поставщиков и пользователей, признавая, что в некоторых случаях одна и та же структура может осуществлять эксплуатацию как аэропортов, так и аэронавигационных служб и что такая структура может быть образована в виде автономного полномочного органа гражданской авиации.

12. Совет также поощряет международное сотрудничество в предоставлении и эксплуатации аэронавигационных служб, когда это выгодно заинтересованным поставщикам и пользователям. (См. также п. 18, касающийся взимания сборов.)

13. В отношении участия частного сектора Совет подчеркивает, что государствам при рассмотрении вопроса о коммерциализации или приватизации аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания следует помнить, что государство несет конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности, а ввиду монополистического характера деятельности аэропортов и аэронавигационных служб – за осуществление экономического надзора за их операциями.

14. Совет также подчеркивает, что при создании автономного органа или автономной структуры (независимо от того, осуществляется ли это правительством или частным сектором) для эксплуатации аэропорта(ов) и/или аэронавигационных служб государству следует оговаривать в качестве условия утверждения нового органа или новой структуры необходимость выполнения ими всех соответствующих обязательств государства, зафиксированных в Конвенции о международной гражданской авиации и в Приложениях к ней. Государствам также следует рекомендовать или, при необходимости, требовать, чтобы автономные органы или структуры следовали прочим принципам и практическим рекомендациям ИКАО, в частности тем, которые содержатся в настоящем документе.²

Независимый механизм экономического регулирования деятельности аэропортов и аэронавигационных служб

15. Совет отмечает, что в условиях стремительного расширения автономии в сфере предоставления и эксплуатации аэропортов и аэронавигационных служб многие государства могут пожелать создать независимый механизм экономического регулирования деятельности аэропортов и аэронавигационных служб. Данный механизм, создание которого в таких условиях рекомендуется Советом, будет следить за экономической, коммерческой и финансовой деятельностью, и его цели могут быть сформулированы или адаптированы с учетом следующих, но не обязательно только этих элементов:

- i) исключение дискриминации при взимании сборов;
- ii) недопущение завышения сборов или другой антиконкурентной практики или злоупотребления доминирующим положением;
- iii) обеспечение транспарентности, а также наличия и представления всех финансовых данных, требуемых для определения основы исчисления сборов;
- iv) оценка и повышение эффективности и действенности операций поставщиков;

2. Инструктивный материал об организационных структурах аэропортов и аэронавигационных служб содержится соответственно в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

- v) определение и рассмотрение стандартов, качества и уровня предоставляемого обслуживания;
- vi) осуществление контроля и поощрение инвестиций для удовлетворения будущих потребностей;
- vii) обеспечение адекватного учета мнения пользователей.

Определение и применение параметров производственной деятельности

16. Совет рекомендует, чтобы государства предлагали своим аэропортам и поставщикам аэронавигационного обслуживания:

- i) подготавливать и собирать данные о производственной деятельности по предоставлению обслуживания (охватывающие такие аспекты, как безопасность, задержки, предсказуемость, гибкость, эффективность, готовность, доступ, окружающая среда и стоимость обслуживания);
- ii) использовать эти параметры для оценки и повышения качества предоставляемого обслуживания;
- iii) учитывать эти параметры при принятии решений относительно инвестиций;
- iv) проводить консультации с пользователями с целью достижения взаимопонимания и консенсуса;
- v) разрабатывать и совершенствовать системы калькуляции издержек производства, позволяющие пользователям и поставщикам знать истинную стоимость предоставляемого обслуживания.

Передовая коммерческая практика для аэропортов и аэронавигационных служб

17. Совет одобряет применение принципов передовой коммерческой практики к аэропортам и аэронавигационным службам в целях содействия повышению прозрачности, эффективности и рентабельности при обеспечении надлежащего качества обслуживания и предоставляемых средств. В этой связи Совет рекомендует государствам применять передовую коммерческую практику в таких областях, как:

- i) качество и своевременность обслуживания;
- ii) оценка инвестиционных предложений;
- iii) процесс консультаций и отношения с пользователями;
- iv) практика и прозрачность бухгалтерского учета;
- v) субсидирование;
- vi) разработка планов.

Взимание сборов

18. Для успешного взимания сборов для аэропортов и органов аэронавигационного обслуживания весьма важно, чтобы аэропортом, или органом аэронавигационного обслуживания, или, где это применимо, государством была установлена политика взимания сборов и чтобы на современном уровне реализовывались следующие функции: определение национального законодательства, правильное выставление счетов, использование всеобъемлющих и обновленных баз данных об авиакомпаниях, использование транспарентной системы возмещения расходов, предусматривающей справедливое и равное обращение со всеми пользователями, точное и правильное ведение бухгалтерского учета, осуществление кредитного контроля и усиление процедур возмещения расходов. В отношении аэронавигационного обслуживания Совет рекомендует, чтобы государства или уполномоченные ими поставщики обслуживания рассматривали возможность участия в деятельности совместных агентств по взиманию сборов, когда это выгодно.

Прочие факторы, влияющие на экономическое положение аэропортов и аэронавигационных служб

19. Совет отмечает, что на организацию и экономическое развитие аэропортов и аэронавигационных служб может оказывать существенное влияние ряд дополнительных факторов. К ним относятся: растущая либерализация воздушных перевозок, концентрация и слияние авиаперевозчиков и изменение подхода к финансированию с учетом предполагаемого принятия аэропортами (в особенности) и поставщиками аэронавигационного обслуживания основной ответственности за финансирование капиталовложений на требуемое развитие своей инфраструктуры, управление пропускной способностью, снижение перегруженности аэропортов и воздушного пространства и решение экологических проблем. Кроме того, ожидается рост числа автономных структур, осуществляющих эксплуатацию аэропортов или аэронавигационных служб. В результате будут чаще возникать ситуации, когда эксплуатацией аэропортов и предоставлением аэронавигационного обслуживания (как диспетчерского обслуживания подхода и аэродромного диспетчерского обслуживания, так и аэронавигационного обслуживания на маршруте) будут заниматься разные структуры. К тому же потребуются дополнительные ресурсы для решения проблемы перегруженности аэропортов и воздушного пространства, внедрения спутниковых систем связи, навигации и наблюдения (CNS) и организации воздушного движения (ATM), внедрения других многонациональных средств и служб, а также прочего совершенствования инфраструктуры.

20. Совет отмечает, что при таких обстоятельствах многие аэропорты и поставщики аэронавигационного обслуживания могут счесть необходимым повысить свои сборы и (применительно к аэропортам) сделать больший акцент на дальнейшее увеличение доходов из неавиационных источников. Признавая однако, что пользователи сталкиваются с ограничениями в своем выборе конкретных аэропортов и нужных маршрутов, Совет рекомендует проявлять осторожность в стремлении к компенсации нехватки поступлений и учитывать влияние увеличения размера сборов на авиа-перевозчиков, которые могут оказаться вынужденными корректировать свои тарифы с учетом роста расходов, обусловленного повышением сборов. Совет также считает необходимым достижение сбалансированности соответствующих интересов аэропортов и поставщиков аэронавигационного обслуживания, с одной стороны, и авиаперевозчиков, с другой, учитывая важное значение авиатранспортной системы для государств и ее влияние на развитие экономических, культурных и общественных связей между государствами. Это имеет особое значение в периоды экономических трудностей. В этой связи Совет рекомендует государствам поощрять сотрудничество между аэропортами, поставщиками аэронавигационного обслуживания и авиаперевозчиками в целях обеспечения разумного разделения бремени экономических проблем, с которыми они все сталкиваются.

...

III. ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ СБОРОВ ЗА АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Стоимостная основа сборов за аэронавигационное обслуживание

36. Совет считает, что в тех случаях, когда аэронавигационное обслуживание предназначается для международного использования, в качестве общего подхода поставщики могут потребовать с пользователей возмещения их доли связанных с этим расходов; вместе с тем не следует требовать от международной гражданской авиации покрытия расходов, которые неправильно отнесены на ее счет. Поэтому Совет призывает государства вести учет по обеспечению аэронавигационного обслуживания, которое предоставляется ими таким образом, чтобы сборы за аэронавигационное обслуживание, взимаемые с международной гражданской авиации, были основаны соответствующим образом на расходах.

37. По мнению Совета, объективная система возмещения расходов могла бы исходить из учета общих затрат на аэронавигационное обслуживание, понесенных в интересах авиационных пользователей, распределения таких затрат между категориями пользователей и, наконец, разработки системы, связанной с политикой сборов или цен. При определении общих расходов, оплачиваемых путем сборов за международные воздушные перевозки, список, приводимый в добавлении 2, может служить в качестве общего инструктивного материала по учету средств и видов обслуживания.¹ Кроме того, Совет особо рекомендует государствам предусматривать, когда это целесообразно, применение стандартов бухгалтерского учета, признанных на международном уровне, к поставщикам аэронавигационного обслуживания, ведущим отдельные счета.

38. При определении стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание Совет рекомендует руководствоваться следующими принципами:

- i) Распределяемые расходы представляют собой полные расходы на предоставление аэронавигационного обслуживания, включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала и суммы амортизационных отчислений по основным фондам, а также расходы, связанные с техническим обслуживанием, эксплуатацией, управлением и административным обеспечением.
- ii) Расходы, которые следует принимать во внимание, должны быть расходами, оцениваемыми в отношении средств и служб, включая спутниковые службы, предоставляемых и внедряемых согласно региональному аэронавигационному плану (планам) ИКАО, дополненному, при необходимости, во исполнение рекомендаций соответствующего регионального аэронавигационного совещания ИКАО, утвержденных Советом. Любые другие виды средств и обслуживания, если они не предоставляются по заявке эксплуатанта, следует исключать, как следует исключать расходы на средства или обслуживание, предоставляемые по контракту или самими перевозчиками, а также любые расходы, связанные с дополнительным строительством, эксплуатацией или техническим обслуживанием.
- iii) Следует отдельно установить расходы на аэронавигационное обслуживание, предоставляемое воздушным судам при подходе и в районе аэродрома, и, по возможности, расходы, связанные с предоставлением авиационного метеорологического обслуживания.

1. В данном общем контексте полезным может быть инструктивный материал по ведению бухгалтерского учета, содержащийся в *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

- iv) 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.
- v) От аэронавигационного обслуживания можно получать достаточные доходы, превышающие все прямые и косвенные эксплуатационные расходы и позволяющие, таким образом, иметь разумную прибыль на активы (до вычета налогов и суммы стоимости капитала), которая будет способствовать необходимому совершенствованию структуры капиталовложений.

39. Совет отмечает, что при определении расходов, которые будут возмещаться за счет пользователей:

- i) правительства могут решить неполностью покрывать расходы, признавая местные, региональные или национальные выгоды;
- ii) каждое государство само определяет целесообразность, время и размер взимаемых сборов; при этом признается, что государства в развивающихся регионах мира, где встречаются трудности в финансировании работ по развертыванию и техническому содержанию аэронавигационных служб, имеют все особые основания просить международных авиаперевозчиков покрывать путем оплаты за счет сборов с пользователей значительную долю расходов на это обслуживание;
- iii) достижение полного возмещения расходов должно носить постепенный характер.

Распределение расходов на аэронавигационное обслуживание среди авиационных пользователей

40. Распределение расходов на аэронавигационное обслуживание среди авиационных пользователей Совет рекомендует производить на справедливой для всех пользователей основе. Размеры расходов, относимых на счет международной гражданской авиации и других видов использования указанных средств и служб (включая внутренние полеты гражданской авиации, государственные или другие освобожденные от налогов воздушные суда, а также неавиационных пользователей), должны определяться таким образом, чтобы не обременять пользователей расходами, которые распределены между ними в нарушение справедливых принципов учета. Совет также рекомендует, чтобы государства собирали основные данные по использованию аэронавигационного обслуживания, в том числе данные о количестве рейсов в соответствии с категорией пользователя (т. е. воздушный транспорт, авиация общего назначения и т. д.) в рамках как внутренних, так и международных полетов, а также прочие данные, например данные о пролетаемом расстоянии, типе и

весе воздушного судна в тех случаях, когда такая информация относится к распределению расходов и системе их возмещения.²

Системы взимания сборов за аэронавигационное обслуживание

41. Совет рекомендует государствам обеспечивать, чтобы системы, используемые для взимания сборов за аэронавигационное обслуживание, устанавливались в соответствии со следующими принципами:

- i) Любая система сборов должна быть, насколько это возможно, простой, справедливой и в отношении сборов за маршрутное аэронавигационное обслуживание подходящей для всеобщего применения, по меньшей мере на региональной основе. Административные расходы по взиманию сборов не должны превышать разумной доли полученных сборов.
- ii) Сборы не должны устанавливаться таким образом, чтобы препятствовать использованию средств и видов обслуживания, необходимых для обеспечения безопасности, или внедрению новых средств и методов. Однако средства и обслуживание, предусматриваемые в региональном аэронавигационном плане(ах) ИКАО или в любых рекомендациях соответствующего регионального аэронавигационного совещания ИКАО, утвержденных Советом, рассматриваются как необходимые для общей безопасности и эффективности.
- iii) Сборы должны определяться на основе рациональных принципов бухгалтерского учета и могут отражать, по мере необходимости, другие экономические принципы при условии, что они не противоречат статье 15 Конвенции о международной гражданской авиации и другим принципам, изложенным в настоящем документе.
- iv) Система сборов не должна носить дискриминационный характер как по отношению к иностранным пользователям, так и к пользователям, которые имеют гражданство государства или государств, ответственных за предоставление аэронавигационного обслуживания, и которые выполняют аналогичные международные перевозки, а также и в отношениях между двумя или более иностранными пользователями.
- v) В тех случаях, когда на определенные категории пользователей распространяются льготные сборы, специальные скидки или другие виды снижения сборов, обычно уплачиваемых за пользование аэронавигационным обслуживанием, правительствам следует, по возможности, принять меры для того, чтобы любые образующиеся недовозмещенные расходы, которые следует отнести на счет конкретных пользователей, не компенсировались за счет других пользователей.
- vi) В любой системе сборов следует учитывать расходы на предоставление аэронавигационного обслуживания и эффективность обеспечиваемых услуг. Система сборов должна устанавливаться таким образом, чтобы учитывались прямые последствия в отношении экономического и финансового положения пользователей, с одной стороны, и предоставляющего обслуживание государства или государств, с другой стороны.

2. Инструктивный материал о распределении расходов содержится в *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161) и *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562), однако государства могут использовать любой метод учета, который, по их мнению, отвечает конкретным требованиям.

- vii) Сборы должны устанавливаться таким образом, чтобы плата не взималась дважды за одно и то же пользование средством или обслуживанием. В тех случаях, когда отдельное средство или обслуживание имеет двойное применение (например, диспетчерское обслуживание подхода, аэродромное диспетчерское обслуживание, а также диспетчерское обслуживание на маршруте), связанные с ними расходы должны быть справедливо отражены в соответствующих сборах.
- viii) Размер сборов, взимаемых с международной авиации общего назначения, должен определяться на разумной основе с учетом стоимости необходимого и используемого оборудования и целей содействия рациональному развитию международной гражданской авиации в целом.
- ix) Государствам следует воздерживаться от сегментации районов полетной информации (РПИ) исключительно с целью получения доходов, если это не связано со стоимостью предоставления обслуживания.

Предварительное финансирование проектов

42. Совет считает, что несмотря на принципы связи сборов с расходами и защиты потребителей от взимания сборов за средства, которые не существуют или не предоставляются (в настоящее время или в будущем), с учетом возможных доходов от неавиационной деятельности при определенных обстоятельствах может допускаться предварительное финансирование проектов, когда это является наиболее целесообразным средством финансирования долгосрочных крупномасштабных инвестиций, при условии наличия твердых гарантий, включая следующие:

- i) эффективное и прозрачное экономическое регулирование взимания сборов с пользователей и соответствующее предоставление обслуживания, включая ревизию производственной деятельности и "эталонный анализ" (сравнение критериев производительности с такими же критериями у других аналогичных предприятий);
- ii) всесторонний и прозрачный бухгалтерский учет с гарантией того, что все средства в виде сборов с авиационных пользователей ассигнуются и будут ассигноваться на расходы для служб или проектов гражданской авиации;
- iii) проведение поставщиками предварительных, прозрачных и обстоятельных консультаций с пользователями и, насколько это возможно, достижение соглашений с ними относительно крупных проектов;
- iv) применение в течение ограниченного периода времени, при этом пользователи извлекают выгоду от более низких сборов и от более плавного изменения уровней сборов, чем это было бы в ином случае после создания новых средств или инфраструктуры.

Валютные вопросы

43. Совет:

- i) рекомендует, чтобы в обычных условиях сборы с пользователей выражались и оплачивались в местной валюте соответствующего государства;
- ii) рекомендует, чтобы в исключительных обстоятельствах, например при неустойчивых экономических условиях, когда государство предлагает или разрешает оплату сборов с пользователей в другой валюте, отличной от местной, авиаперевозчики применяли

ту же самую валюту расчета с аналогичным обменным курсом для местной продажи своих авиабилетов;

- iii) рекомендует делать все необходимое для устранения препятствий, мешающих авиаперевозчику, базирующемуся в одном государстве, переводить в конвертируемой валюте его чистые поступления от продажи в другое государство;
- iv) признает, что в тех случаях, когда счета за аэронавигационное обслуживание на маршруте выставляются на региональной основе (т. е. от имени нескольких государств или совместно эксплуатируемым учреждением), пользователям и поставщикам обслуживания может быть выгодно выражать и осуществлять оплату сборов в единой конвертируемой валюте.³

Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание

44. Совет рекомендует, чтобы при взимании сборов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, независимо от того, являются ли они частью сбора за посадку или взимаются отдельно, указанные сборы были, по мере возможности, единым элементом посадочного сбора или единым сбором за полет и учитывали вес воздушного судна, однако меньше, чем в прямой пропорции.

Сборы за маршрутное аэронавигационное обслуживание

45. Совет рекомендует, чтобы сбор за маршрутное аэронавигационное обслуживание был, насколько это возможно, единым сбором за рейс, т. е. он должен представлять собой единый сбор за все виды маршрутного аэронавигационного обслуживания, предоставляемого государством или группой государств в воздушном пространстве, к которому относится данный сбор. При исчислении сбора следует исходить в основном из:

- i) пролетаемого расстояния в границах определенного района;
- ii) веса воздушного судна.

Элемент пролетаемого расстояния, принимаемый в качестве одной из приемлемых мер предоставления обслуживания, следует применять посредством шкалы расстояний с использованием расстояний по большому кругу или других расстояний, о которых достигнуто общее соглашение. Элемент веса воздушного судна следует применять с помощью шкалы веса, используя большие интервалы, которые следует, насколько это возможно, стандартизировать. Такая шкала веса должна учитывать менее чем пропорционально относительно полезную емкость различных типов воздушных судов, о которых идет речь.

46. Без ущерба для вышеизложенных принципов, составляющих систему взимания сборов для широкого применения, Совет признает, однако, что:

- i) наиболее приемлемый метод взимания сборов в каком-либо воздушном пространстве должен определяться характеристиками этого воздушного пространства с учетом типа движения, пролетаемого расстояния и характеристик воздушного судна в этом воздушном пространстве;

3. Дополнительные аспекты обмена валют, перевода выручки и оплаты местных расходов излагаются в документе "Политика и инструктивный материал в области регулирования международного воздушного транспорта" (Doc 9587).

- ii) если пролетаемое расстояние и/или типы воздушных судов в достаточной степени единообразны, элементы расстояния и веса (один из них или тот и другой) могут не учитываться в зависимости от обстоятельств;
- iii) в некоторых обстоятельствах, по-видимому, будет целесообразно использовать единообразный сбор с каждого рейса в сочетании со сбором, установленным на основе рекомендуемых выше параметров, принимая во внимание наличие элемента постоянных расходов, связанных с обслуживанием воздушного движения.

Сборы за аэронавигационное обслуживание, используемое воздушными судами, находящимися вне воздушного пространства государства, предоставляющего такое обслуживание

47. Совет отмечает, что стороны, предоставляющие аэронавигационное обслуживание для международного использования, могут потребовать, чтобы все пользователи выплачивали свою долю расходов на предоставление им обслуживания независимо от того, использовалось ли оно на территории государства, предоставляющего такое обслуживание, или нет. Поэтому в тех случаях, когда государство принимает на себя ответственность по обеспечению маршрутного аэронавигационного обслуживания над территорией другого государства, над открытым морем или в воздушном пространстве государства, суверенитет которого не определен (в соответствии с положениями Приложения 11 ИКАО "Обслуживание воздушного движения" к Конвенции о международной гражданской авиации и региональными аэронавигационными соглашениями, утвержденными Советом), соответствующее государство может облагать сборами всех пользователей за предоставление такого обслуживания. Государство может передать другому государству или организации полномочия по взиманию таких сборов от его имени.

48. Совет также отмечает, что взимание сборов за аэронавигационное обслуживание в тех случаях, когда воздушное судно не пролетает над территорией государства, предоставляющего такое обслуживание, вызывает трудные и сложные проблемы. В этом случае государствам следует изыскать соответствующий механизм проведения на двусторонней или региональной основе совещаний между государствами, предоставляющими обслуживание, и государствами, авиакомпании которых пользуются таким обслуживанием, в целях достижения как можно более полного соглашения в отношении предоставляемых средств и служб, взимаемых сборов и методов взимания таких сборов.

Консультации с пользователями

Сборы

49. Совет подчеркивает важность проведения консультаций с пользователями аэронавигационного обслуживания до изменения систем взимания или уровней сборов. Цель консультаций – обеспечить, чтобы поставщик предоставлял пользователям достаточную информацию о предлагаемом изменении и надлежащим образом учитывал мнение пользователей и оказываемое на них влияние сборов. Везде, где это возможно, следует стремиться к тому, чтобы изменения производились по соглашению между пользователями и поставщиками. В случае недостижения такого соглашения поставщики аэронавигационного обслуживания по-прежнему могут вводить соответствующие сборы при условии наличия у пользователей права обжалования действий в независимый от поставщика аэронавигационного обслуживания орган там, где таковой имеется, однако применяемая процедура обжалования не должна противоречить нормативному режиму соответствующего государства (см. также п. 51). В связи с различиями в административных, финансовых и правовых рамках, в которых функционируют поставщики аэронавигационного обслуживания, установить конкретную процедуру консультаций такого характера невозможно. Процедуры в отношении индивидуальных поставщиков аэронавигационного обслуживания должны

также учитывать размеры и масштабы деятельности поставщика. Однако с учетом этих соображений Совет рекомендует, чтобы:

- i) в случае намерения поставщика аэронавигационного обслуживания или другой компетентной организации провести пересмотр сборов или ввести новые сборы пользователям или их представительным органам по крайней мере за 4 мес до этого, как правило, давалось соответствующее уведомление согласно нормативным положениям, применяемым в каждом государстве;
- ii) при любом таком пересмотре сборов или введении новых сборов пользователям предоставлялась возможность изложить свою точку зрения поставщику аэронавигационного обслуживания или компетентной организации и провести с ними консультации; с этой целью пользователей следует обеспечивать ясной и адекватной финансовой, эксплуатационной и прочей информацией, позволяющей им делать обоснованные замечания;
- iii) пользователи достаточно заблаговременно извещались об окончательном решении относительно любого изменения сборов или введения новых сборов.

Планирование аэронавигационного обслуживания

50. С учетом высокой и постоянно растущей стоимости предоставления новых или расширенных средств аэронавигационного обслуживания Совет считает важным проведение консультаций с пользователями или организациями, представляющими их интересы, до принятия окончательных планов в отношении таких проектов. Целью таких консультаций является обеспечение того, чтобы там, где это возможно, данное развитие отвечало потребностям пользователей и пользователи были осведомлены о финансовых последствиях с точки зрения сборов, которые будут выплачиваться ими. Равным образом, с тем чтобы поставщики аэронавигационного обслуживания могли лучше планировать свои будущие финансовые потребности, Совет полагает, что пользователи, в частности авиаперевозчики, со своей стороны должны непосредственно или через свои представительные органы предоставлять предварительные плановые данные, основанные, по возможности, на 5–10-летних прогнозах, касающиеся будущих типов, характеристик и количества воздушных судов, которые предполагается ввести в эксплуатацию, специальных средств, в которых заинтересованы пользователи, и других соответствующих вопросов.

Механизм "первой инстанции"

51. Совет считает (в особенности применительно к сборам), что с учетом увеличения числа случаев, когда предоставление аэронавигационного обслуживания осуществляется независимо от прямого государственного управления, в интересах поставщиков аэронавигационного обслуживания и его пользователей, возможно, следует иметь на местном уровне нейтральную сторону для предупреждения и разрешения споров до их выхода на международную арену (механизм "первой инстанции"). Данный механизм должен быть гибким и направленным на примирение или посредничество, но с возможным охватом полного арбитражного разбирательства, если того пожелает заинтересованное государство. Такая функция может быть включена в круг полномочий независимого органа, выполняющего гораздо более широкие обязанности по надзору за деятельностью автономных поставщиков обслуживания, упомянутые в п. 15, либо может быть установлена отдельно.

ДОБАВЛЕНИЕ 2

Выдержка из введения к тому II "FASID" Аэронавигационного плана Европейского региона (Doc 7754)

ОБЩАЯ ИНСТРУКЦИЯ ПО СОЗДАНИЮ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЕВРОПЕЙСКИХ МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫХ АЭРОНАВИГАЦИОННЫХ СРЕДСТВ/ОБСЛУЖИВАНИЯ ИКАО

Введение

4. Данная инструкция была разработана и утверждена Европейской группой аэронавигационного планирования (EANPG) на ее 27-м совещании 1 декабря 1986 года, а затем принята к сведению Советом на 10-м заседании его 120-й сессии 13 марта 1987 года для применения в Европейском регионе.

5. Инструкция отражает соответствующие положения и установленную практику Организации по региональному планированию и вводу в действие средств/обслуживания, необходимых для аэронавигации и применяемых в Европейском регионе (см. статью 28 Конвенции ИКАО и добавления К, L и M к резолюции A26/8 Ассамблеи). Она также учитывает принцип, признающий возможность возмещения расходов за пользование средствами и службами, обеспечиваемыми и вводимыми в действие в соответствии с утвержденным Советом Европейским Региональным планом (см. Заявления Совета Договаривающимся государствам относительно аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Doc 9082), п. 28 ii)), а также принципы и практику, сформулированные в этом документе и в Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания ИКАО (Doc 9161).

Определение

6. EANPG считает, что при удовлетворении требований, предъявляемых к аэронавигации в Европейском регионе, многонациональные службы/ средства на протяжении определенного периода времени будут продолжать оставаться скорее исключением, нежели правилом. В связи с уникальностью, воздействием на систему в целом, а также последствиями для пользователей и поставщиков этих многонациональных средств/служб, необходимость в их обеспечении требует достаточно заблаговременного выяснения. Нижесформулированное определение европейского многонационального аэронавигационного средства/обслуживания ИКАО позволит сделать это рациональным образом:

средство/обслуживание, включенное в Европейский региональный план (и в документ FASID) в целях обеспечения международной аэронавигации в воздушном пространстве, распространяющемся за границы воздушного пространства, обслуживаемого одним государством в соответствии с Европейским региональным планом.

Применимость положений ИКАО

7. Во исполнение статьи 28 Конвенции и в соответствии с политикой ИКАО в отношении разработки и осуществления региональных планов, любое многонациональное средство/обслуживание должно быть отражено в Региональном плане, утвержденном Советом ИКАО. В свою очередь, при расчете затрат в целях определения величины сбора за пользование маршрутным средством, следует применять одобренные Советом принципы; иными словами, при расчетах следует учитывать те затраты, которые определены в отношении средств и видов обслуживания, обеспечиваемых и вводимых в действие в соответствии с Европейским региональным планом ИКАО.

Многонациональный характер

8. В правилах и процедурах ИКАО термин "средство/обслуживание" аэронавигации четко определен. В противоположность этому, термин "проект" или любой другой термин, который может относиться только к определенным стадиям или фазам его выполнения, не исключает исследование, разработку, эксплуатацию и, наконец, прекращение работы какого-либо совместного предприятия. В связи с этим в данном контексте нет необходимости отказываться от хорошо известного термина "средство/обслуживание" аэронавигации. Вместе с тем существует определенная потребность в уточнении его определения с помощью дополнительных элементов в целях отделения общего средства/обслуживания от тех, которые обеспечиваются лишь одним государством.

9. Назначение многонационального средства/обслуживания заключается в обеспечении международной аэронавигации в воздушном пространстве, распространяющемся за границы воздушного пространства, обслуживаемого одним государством, что является полезным и квалифицирующим элементом. Это – основной критерий, т. к. он однозначно исключает прочие возможности, обеспечиваемые механизмом регионального планирования и выполнения требований к средствам/видам обслуживания и предусмотренные статьей 28 Конвенции, а также Стандартами и Рекомендацией ИКАО и соответствующими резолюциями Ассамблеи, такие, например, как передача ответственности за управление воздушным движением, использование эксплуатационных агентств, двусторонние и многосторонние соглашения или, в качестве последнего средства, совместное финансирование в соответствии с главой XV Конвенции. Тогда как в любом из вышеперечисленных случаев государства сохраняют в соответствии со статьей 28 индивидуальную ответственность за обеспечение средств/обслуживания в районе своей юрисдикции, "многонациональные" средства/обслуживание по самой своей сути выходят за границы воздушного пространства отдельного государства.

Европейский региональный план

10. Региональные планы в отношении средств, служб и процедуры утверждаются Советом обычно по рекомендации региональных аэронавигационных совещаний. Между этими совещаниями планы обновляются на индивидуальной основе с использованием процедуры внесения поправок в утвержденные региональные планы. В обоих случаях применяется пробная процедура, основанная на рекомендации 2 Конференции по экономическим аспектам маршрутных аэронавигационных средств и аэропортов, в соответствии с нижеизложенным. В случае, если против включения средства/вида обслуживания в план каким-либо из государств высказывается возражение на основании того, что данное средство/вид обслуживания не требуется для международной гражданской авиации, определяется (если это целесообразно) стоимость рассматриваемых средств/видов обслуживания. Кроме того, согласно утвержденной Советом рекомендации 1/7 Седьмого Европейского регионального аэронавигационного совещания (1985 год):

EANPG, а также прочим органам регионального планирования, обеспечивающим постоянную работу над Европейским региональным планом, следует продолжать уделять должное внимание эксплуатационным требованиям, предполагаемому техническому прогрессу, вероятным финансовым последствиям для пользователей и обеспечителей, а также возможным альтернативным решениям и соображениям рентабельности.

11. Для Европейского региона традиционный метод регионального планирования ИКАО был расширен в целях удовлетворения специфических потребностей региона. С этой целью были созданы механизмы и процессы, позволяющие постоянно обновлять и логически последовательно разрабатывать Европейский региональный план. Для достижения этой цели:

- a) каждая часть Европейского регионального плана пересматривается через промежутки времени, определяемые скоростью процесса вероятных изменений в соответствующих подсистемах системы аэронавигации (график постоянной работы над планом). В целях обеспечения логически последовательной разработки регионального плана в целом, пересмотр его частей осуществляется путем проведения полностью интегрированной операции на основе системного планирования, охватывающего весь Европейский регион;
- b) в ходе таких рассмотрений государствам и международным организациям адресуется просьба о представлении предложений о поправках к соответствующей части как в отношении основных эксплуатационных требований, критериев планирования и других конкретных рекомендаций, так и требований к средствам и службам. За исключением индивидуальных поправок, которые резервируются для случаев острой необходимости, государства должны организовывать свою плановую работу таким образом, чтобы поправки, требующие широкой международной координации, представлялись в то время, когда часть плана, к которой данные поправки относятся, находится еще в процессе систематического рассмотрения в соответствии с графиком постоянной работы над планом;
- c) постоянная работа над Региональным планом, осуществляемая при таких условиях, лежит на ответственности Европейской группы аэронавигационного планирования (EANPG).

12. В соответствии с новым порядком планирования в Европейском регионе вышеупомянутые положения будут также применяться к новому документу о внедрении средств и служб в регионе EUR (FASID), в котором сейчас содержится вся подробная информация о средствах/службах, подлежащих предоставлению государствами в целях выполнения основных требований Основного АНП региона EUR.

13. Процесс обработки, предшествующий включению средств/служб в Европейский региональный план или в FASID, также обеспечивает адекватную возможность рассмотрения необходимости разработки и ввода в действие многонациональных средств/служб.

Подготовка и обработка предложения о европейском многонациональном аэронавигационном средстве/обслуживании ИКАО

14. Ниже излагается поэтапный процесс обработки предложения о европейском многонациональном аэронавигационном средстве/обслуживании ИКАО. Замечания относительно отдельных этапов этого процесса сформулированы в последующих пунктах.

- A. Предложения о европейском многонациональном аэронавигационном средстве/обслуживании могут исходить от:
- a) EANPG, или
 - b) государства или группы государств.
- B. Предложения о таком средстве/обслуживании должны подкрепляться материалом по следующим аспектам:
- a) цель предложения, а также его эксплуатационное и техническое обоснование;
 - b) экономические последствия и рентабельность;
 - c) организационные последствия; и
 - d) альтернативные решения.
- C. Затем предложение рассматривается EANPG, особенно в отношении его необходимости, приемлемости и рентабельности.
- D. При достижении предварительного согласия, EANPG с помощью Европейского и Североатлантического бюро ИКАО:
- a) консультируется с государствами, непосредственно затрагиваемыми возможным вводом в действие многонационального средства/обслуживания, а также с теми, которые будут пользоваться данным средством; и
 - b) повторно оценивает данное предложение в свете полученных от этих государств замечаний и принимает решение о продолжении его обработки или прекращения рассмотрения предложения.
- E. Консультируясь со всеми заинтересованными сторонами, EANPG готовит полное предложение о поправке к Европейскому Региональному плану или FASID для его последующей обработки в соответствии с процедурой(ами), утвержденной(ыми) Советом.

Замечания относительно процесса обработки предложений

15. Исходя из основных элементов определения, а также их очевидного последствия – полной интеграции предложения о европейском многонациональном средстве/обслуживании в процесс планирования и ввода в действие в Европейском регионе ИКАО, следует, что:

- A. Предложения о европейском многонациональном аэронавигационном средстве/обслуживании ИКАО могут исходить от:
- a) EANPG, или
 - b) государства или группы государств.

16. В этой связи следует напомнить, что EANPG в любом случае играет активную роль. Для постоянного процесса регионального планирования и координации это – необходимая предпосылка,

позволяющая всегда откликаться на конкретные требования в Европейском регионе и нашедшая отражение в задачах этой Группы, а именно:

- a) обеспечивать непрерывную, логически последовательную разработку Европейского регионального плана в целом, а также его связи с планами сопредельных регионов; и
- b) выявлять конкретные проблемы в области аэронавигации и предлагать в соответствующей форме заинтересованным сторонам меры по их решению.

17. Процессы европейского планирования и рабочие методы EANPG, изложенные в ее процедурном справочнике, обеспечивают постоянный интенсивный обмен информацией и координацию с государствами-членами Европейского региона. Хотя для данных процедур характерна максимальная ясность, с самого начала рассмотрения многонациональных проектов, ввод в действие которых может иметь значительные последствия для всех участвующих сторон, потребуется особое внимание. В этой связи EANPG приняла следующий принцип:

- процесс разработки предложения о многонациональном средстве/обслуживании должен сопровождаться прямыми консультациями с вовлеченными государствами и международными организациями на всех этапах его рассмотрения.

18. Процедуры внесения поправок в утвержденные региональные планы и работа над Европейским региональным планом и соответствующим FASID на постоянной основе изложены во "Введении" к АНП региона EUR и в настоящем документе.

19. Ко времени разработки предложения о поправке самой EANPG или представления его на рассмотрение Группе государством или группой государств основная информация по данному вопросу должна быть в наличии для выполнения предварительной оценки. Таким образом, формулируется следующий принцип:

V. Предложения о таком средстве/обслуживании должны подкрепляться материалом по следующим аспектам:

- a) цель предложения, а также его эксплуатационное и техническое обоснование;

Данный материал должен включать в себя общие планы и контрольные сроки разработки и ввода в действие средства/обслуживания. В обосновании должны быть отражены вероятные последствия (если таковые возможны) для правил, методов работы, оборудования, помещений и системы обслуживания. В эту документацию следует также включать данные о предполагаемых последствиях для европейской аэронавигационной системы в целом или какой-либо ее части.

- b) экономические последствия и рентабельность;

Соответствующие данные должны включать в себя: расчет общей стоимости многонационального средства/обслуживания, в том числе по необходимости стоимость исследовательских работ, разработки проекта, ввода в действие, эксплуатации и обслуживания, административные и капитальные затраты; методы финансирования затрат, связанных с предэксплуатационным периодом; оценку экономии, к которой может привести ввод в действие средства или вида обслуживания (данный элемент может быть представлен в денежном исчислении и/или в физическом выражении, например: число рабочих мест авиадиспетчеров, средства связи и т. д.), и сравнение данной экономии с общей расчетной стоимостью проекта; предложения относительно метода распределения расходов среди

государств, принимающих участие в осуществлении проекта. Кроме того, в эту документацию необходимо включать оценку последствий для пользователей от изменений в результате ввода данного средства/вида обслуживания.

c) организационные последствия и

В качестве минимальных следует сообщать данные относительно организационной инфраструктуры (эксплуатационной и административной) и рабочего персонала.

d) альтернативные решения.

Хотя не следует предполагать, что все предложения, направляемые на рассмотрение EANPG, будут, как правило, содержать соответствующую информацию в объеме, необходимом для предварительной оценки, сама EANPG должна всегда уделять достаточно внимания любому возможному альтернативному решению, которое может удовлетворить данное эксплуатационное требование более рентабельно. Такие данные следует включать в информацию, направляемую консультантам.

20. После получения всей необходимой информации, следует без промедления начать следующий этап рассмотрения предложения:

C. Предложение о многонациональном средстве/обслуживании рассматривается EANPG, особенно в отношении его необходимости, приемлемости и рентабельности.

D. При достижении предварительного согласия, EANPG с помощью Европейского и Североатлантического бюро ИКАО:

a) консультируется с государствами, непосредственно затрагиваемыми возможным вводом в действие многонационального средства/обслуживания, а также с теми, которые будут пользоваться данным средством; и

b) повторно оценивает данное предложение в свете полученных от этих государств замечаний и решает, следует ли продолжить обработку данного предложения или снять его.

21. Круг полномочий EANPG, а также процедуры, принятые для обеспечения ее действий, позволяют группе при необходимости выяснить мнение экспертов по экономическим вопросам. Таким образом, при рассмотрении предложения о конкретном многонациональном средстве/виде обслуживания, никто лучше самой EANPG не сможет определить необходимость и форму такой помощи.

22. После завершения вышеизложенной подготовительной работы для включения многонационального средства/обслуживания в Европейский региональный план необходимо, чтобы:

E. EANPG, консультируясь со всеми заинтересованными сторонами, подготовила полное предложение о поправке к Региональному плану ИКАО или его соответствующему FASID для его последующей обработки в соответствии с процедурой(ами), утвержденной(ыми) Советом.

Финансовые, организационные и другие контрактные аспекты

Введение

23. Участие государств в обеспечении многонационального средства или вида обслуживания основано на предположении о том, что государство, выразившее поддержку вводу в действие и использованию такого средства/обслуживания, возьмет на себя также определенную долю расходов, связанных с этим проектом (см. п. 49). Участвующим государствам необходимо формально отразить условия обеспечения такого многонационального средства/обслуживания в форме соглашения. Основное назначение такого соглашения состоит в том, чтобы гарантировать справедливое распределение связанных с данным проектом затрат между участвующими государствами.

24. Данный раздел общей инструкции касается основных контрактных аспектов, в частности, финансовых, организационных, а также прочих вопросов, которые следует обычно рассматривать в момент принятия решения о возможном проекте, касающемся многонационального средства/обслуживания. В нем в общей форме изложены основные положения, которые потребуются рассмотреть и отразить в соглашении, в частности, касающиеся определения объемов и распределения расходов. Вместе с тем в данной инструкции отсутствует проект типового соглашения или его основных положений, поскольку планирование, ввод в действие и эксплуатация различных многонациональных средств/обслуживания осуществляется в самых разных условиях.

Примечание. В данной общей инструкции в качестве общего термина употребляется термин "соглашение", обозначающий, в зависимости от обстоятельств, одно или несколько соглашений.

Виды соглашения

25. Соглашение относительно разработки, ввода в действие, эксплуатации и технического обслуживания многонациональных средств/обслуживания может заключаться в форме официального международного договора или "административного соглашения". И в том, и в другом определяются международные обязанности, однако договор требует подписания главой государства или правительства, а также ратификации или утверждения национальным законодательным органом, на что, как правило, уходит много времени. Напротив, "административное соглашение", в отличие от договора, предусматривает более низкий уровень обязательств в отношении формальностей и процедур, оно может быть подписано министром или директором гражданской авиации или любым другим уполномоченным лицом и заключено путем обмена письмами или нотами.

26. Соглашение, по мере возможности, рекомендуется заключать в форме "административного соглашения", а не официального международного договора, поскольку это позволяет обеспечить вступление соглашения в силу с минимальной задержкой, а также действовать с большей гибкостью при внесении впоследствии любых необходимых изменений. Вместе с тем следует признать, что в некоторых государствах для принятия на себя финансовых обязательств, в особенности если они затрагивают крупные суммы и/или охватывают длительный период времени, конституцией или законодательством предусмотрено их утверждение законодательным органом. Какая бы из форм ни использовалась, структура соглашения должна позволять без задержек вносить необходимые поправки по мере развития событий. Поэтому конкретный материал, в который может в первую очередь потребоваться внести изменения, не затрагивающие основных положений соглашения, следует выносить в приложения или добавления.

27. Рекомендуется также по мере возможности принимать одно общее соглашение (договор или "административное соглашение"), охватывающее все аспекты данного средства или вида обслуживания на протяжении всех этапов его обеспечения. Однако это не всегда возможно. При

некоторых обстоятельствах может оказаться необходимым или желательным заключить не одно, а несколько соглашений (договоров или "административных соглашений"), различных по своему охвату и содержанию. В таких случаях следует стремиться охватить максимальное число аспектов в "административном соглашении", одновременно ограничив договор теми аспектами, по которым эта форма соглашения представляет важность для заинтересованных государств. Следуя этому принципу, в одном соглашении можно охватить различную деятельность, включая предварительное финансирование, которую надлежит проводить государствам, берущим на себя обязанность за доведение данного средства/обслуживания до эксплуатационного статуса, тогда как другое соглашение будет заключено между всеми государствами (включая первую группу ранееупомянутых государств), которые после ввода данного средства/обслуживания в эксплуатацию будут пользоваться или обслуживаться им. При таких обстоятельствах заключение первого соглашения будет важным, поскольку первой группе государств потребуется предоставить фонды из собственных средств для обеспечения ввода в действие данного средства/обслуживания, поскольку до его ввода в эксплуатацию приток доходов от сборов за пользование (эксплуатантами воздушных судов) обеспечиваться не будет.

28. Если этого требуют обстоятельства, возможно также заключение между всеми участвующими государствами соглашения, определяющего в общих чертах их обязательства по участию в обеспечении многонационального средства/обслуживания, с последующей разработкой отдельного соглашения, охватывающего все аспекты, касающиеся финансирования и эксплуатации данного многонационального средства/обслуживания.

29. Ниже перечислены основные положения, которые обычно следует отражать в таком соглашении, в порядке, в котором их принято формулировать:

- a) цель соглашения;
- b) обязательства участвующих в соглашении государств;
- c) определение и описание средства/обслуживания;
- d) создание и эксплуатация предусмотренного средства/обслуживания;
- e) правоспособность;
- f) аспект юридической ответственности;
- g) организационные аспекты:
 - 1) органы управления и порядок принятия решений,
 - 2) организация и персонал,
 - 3) консультации,
- h) финансовые аспекты:
 - 1) определение расходов,
 - 2) распределение расходов,
 - 3) составление бюджета,
 - 4) инстанция, утверждающая бюджет,

- 5) финансовый контроль,
- i) взимание налогов и других государственных пошлин;
- j) порядок урегулирования споров;
- k) присоединение к соглашению, выход из него, внесение поправок и окончание срока действия.

Основные контрактные положения

Цель соглашения

30. Во введении к соглашению следует определить, с какой целью участвующие в проекте государства приняли решение заключить соглашение по обеспечению данного многонационального средства/ обслуживания.

Обязательства участвующих в соглашении государств

31. В начале текста соглашения следует кратко определить основные обязательства участвующих в нем государств. В них, в частности, входят: обязательства (одного или группы участвующих государств индивидуально или коллективно, или от имени организации или агентства) создать и эксплуатировать данное средство/обслуживание; обязательства каждого участвующего государства выплатить свою долю связанных с проектом расходов; обязательства соблюдать политику и практику ИКАО, в том числе в отношении возмещения государствами расходов за счет эксплуатантов воздушных судов и т. д.

Определение и описание средства/обслуживания

32. Соглашение должно содержать ясное и точное определение и описание подлежащего обеспечению многонационального средства/обслуживания, а также функций, которые оно призвано выполнять, включая, если это считается целесообразным, возможно более подробное описание необходимых вспомогательных видов обслуживания. В некоторых случаях целесообразно особо указать функции, которые данное многонациональное средство/обслуживание не будет выполнять.

Создание и эксплуатация предусмотренного средства/обслуживания

33. В соглашении следует указать, кем данное средство/обслуживание будет создаваться и эксплуатироваться, а именно, одним, двумя или несколькими государствами, уже существующей международной организацией, уже существующим национальным или международным агентством или новым агентством, которое надлежит специально учредить для этой цели.

Примечание. На решение о том, кем должно обеспечиваться данное средство/обслуживание, может влиять, в частности, предусмотренный объем капиталовложений и ежегодных расходов, а также степень ответственности за выполнение определенных функций другими обеспечителями (т. е. участвующим государством или государствами, международной организацией или агентством).

Правоспособность

34. В том случае, если предусмотренное средство/ обслуживание создается и/или эксплуатируется международной организацией или агентством (см. резолюцию Ассамблеи А22-19), данная организация или агентство должны быть наделены юридическими полномочиями заключать контракты, приобретать и распоряжаться имуществом, а также иметь право на судебный иск и юридическую защиту.

Аспекты юридической ответственности

35. В соглашении в тесной связи с правоспособностью могут также освещаться аспекты, касающиеся юридической ответственности. В частности, определяется степень юридической ответственности за обеспечение данного многонационального средства или вида обслуживания. Кроме того, указывается, несет ли юридический субъект, обеспечивающий данное средство/обслуживание [международная организация, агентство или государство (государства)], ответственность полностью или она распределяется между всеми участвующими государствами.

Организационные аспекты

Органы управления и порядок принятия решений

36. Следует указать управляющую проектом инстанцию (или инстанции), несущую ответственность за выполнение соглашения, а также подробно описать ее функции. Если для эксплуатации международного средства/обслуживания требуется учредить новое агентство, это следует оговорить в соглашении, определив при этом функции и полномочия директора этого агентства и указав вышестоящий орган, которому он подчиняется.

37. Следует также уточнить порядок голосования. Для этого потребуется решить, будут ли все участвующие государства наделены одинаковым правом голоса (как, например, в ИКАО). В противном случае голос каждого государства множится на определенный коэффициент в соответствии с заранее определенной формулой, которая устанавливается, например, в зависимости от доли расходов, которые несет данный участник соглашения по отношению к общему объему расходов на обеспечение данного средства/обслуживания, или взносов в данное агентство. При этом может устанавливаться максимальное и/или минимальное число голосов каждого участника, независимо от покрываемой им доли общих расходов.

38. Следует также определить и оговорить в соглашении другой аспект голосования, а именно, будут ли все решения приниматься простым большинством или же для принятия решений по некоторым конкретным вопросам будет требоваться подавляющее большинство (требует уточнения) или даже единогласное решение. В тех случаях, когда для принятия решений в разных областях или по разным вопросам будет требоваться различное большинство голосов, такие вопросы также следует четко определить в соглашении.

Организация и персонал

39. В соглашении также следует определить структуру или организацию функций юридического субъекта, фактически несущего ответственность за эксплуатацию данного средства/обслуживания. Это в особенности касается тех случаев, когда эксплуатация обеспечивается специально созданным для этой цели агентством.

40. Следует также уточнить и, по необходимости, включить в соглашение (или в приложение к нему) некоторые подробности, касающиеся персонала (национальность, количество, категории и

т. п.). В том случае, если участвующие государства договариваются о том, что данное многонациональное средство/ обслуживание будет обеспечиваться двумя или несколькими государствами (каждое из которых будет обеспечивать соответствующие элементы или аспекты данного проекта), вопрос о национальной принадлежности персонала не должен повлечь за собой каких-либо сложностей, и его не требуется отражать в соглашении. Однако в случае эксплуатации данного средства/обслуживания международной организацией или агентством, в соглашение может потребоваться включить положение, определяющее порядок набора квалифицированного персонала от участвующих государств. Помимо численности и категории персонала, следует также определить некоторые другие аспекты, а именно: условия набора, включая статус экспатриированного персонала, налоговые льготы и т. п., определяющие общий объем расходов на осуществление данного проекта.

Консультации

41. В соглашении следует предусмотреть положение, гарантирующее проведение консультаций с государствами, входящими в данное соглашение, но не представленными в комитете управления, а также соответствующими организациями эксплуатантов воздушных судов. Такие консультации обязательно должны проводиться до ввода в действие изменений, которые могут реально повлиять на распределение расходов между государствами, сборов за пользование, а также качество обеспечиваемого обслуживания.

Финансовые аспекты

Определение расходов

Соображения, касающиеся фазы, предшествующей вводу в действие

42. Расходы, связанные с обеспечением конкретного многонационального средства/обслуживания, следует определять и представлять в форме, приемлемой для всех участвующих государств. В связи с этим следует отметить, что доведение конкретного средства/обслуживания до стадии ввода в действие может потребовать финансирования расходов по вводу в действие одним или несколькими участвующими государствами. Вместе с тем, после ввода данного средства или обслуживания в эксплуатацию, эти расходы должны быть капитализированы, а затем включены в качестве амортизационных отчислений (вместе с накопившимися процентами) в общую основную стоимость, которая будет распределена среди государств, участвующих в обеспечении данного средства/обслуживания.

Определение расходов

43. Для того чтобы формально отразить необходимость уложиться в общий объем распределяемых между государствами расходов, в соглашение между государствами, участвующими в обеспечении многонационального средства/обслуживания, следует включить статьи, касающиеся определения соответствующих расходов. В соглашении также следует указать, что расходы определяются методом, рекомендованным в главе 1 Руководства по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания ИКАО (Doc 9161). Если потребуется сформулировать более обширные инструкции, основанные на Doc 9161, их желательно вынести в приложение, поскольку эти инструкции будут относительно объемными и подробными, и, по-видимому, потребуют обновления и изменения чаще, чем основной текст соглашения. (Как правило, поправки к приложению(ям) соглашения будут требовать утверждения со стороны руководящего органа многонационального средства/обслуживания).

44. В соответствии с Doc 9161 в приложении, как правило, следует приводить опись всех компонентов многонационального средства/обслуживания (например, здания, оборудование, численность каждой категории персонала и т. п.). В нем также следует определять ежегодные

расходы, т. е. расходы на эксплуатацию и техобслуживание, административные и общие расходы, капитальные затраты (амортизация и проценты), а также особые капиталовложения. И, наконец, в тех случаях, когда многонациональное средство/обслуживание, или один из его компонентов, выполняет функции, выходящие за рамки многонациональных функций, оговоренных в соглашении (т. е. функции, обслуживающие одно государство или непосредственно не связанные с аэронавигацией), для обеспечения правильного определения "многонациональных затрат", распределяемых между участвующими государствами, следует привести инструкции по этому вопросу.

Представление расходов

45. В соглашение (обычно в приложении к основному тексту) также следует включать типовой формуляр для представления на утверждение ежегодных затрат. Охват и степень подробности такого формуляра будут зависеть от обстоятельств.

Распределение расходов

Ответственность за распределение расходов

46. Как уже говорилось в п. 23, после выражения государством поддержки вводу в действие и использованию многонационального средства/обслуживания, будет логично предположить, что оно также возьмет на себя ответственность нести выпадающую на него долю связанных с этим проектом расходов. Эту основную обязанность следует отразить в соглашении между участвующими государствами.

Определение доли расходов каждого участвующего государства

47. В соглашении также следует в общих чертах изложить порядок определения доли расходов, выпадающих на каждое участвующее государство. Метод распределения расходов должен быть, по мере возможности, справедливым, простым и легкоприменимым. Принцип справедливости должен рассматриваться не только применительно к участвующим государствам, но и по отношению к окончательным пользователям (эксплуатантам воздушных судов), поскольку логично предположить, что в большинстве случаев участвующие государства включают понесенные ими издержки в базу расходов при расчете взимаемых ими сборов за пользование аэронавигационным средством.

48. В целом представляется невозможным рекомендовать единый метод или подход к распределению расходов, поскольку обстоятельства будут различными, в частности, в зависимости от технических и эксплуатационных характеристик данного многонационального средства/обслуживания, от точки зрения участвующих государств или их подхода к распределению расходов, а также от объема этих расходов.

49. Вместе с тем для соблюдения принципа справедливости распределения расходов любой метод, как правило, должен основываться на степени использования данного многонационального средства/обслуживания каждым из участвующих государств. Поэтому основные параметры, на основе которых определяется доля расходов, выпадающая на каждое государство, должны отражать степень использования им данного средства/обслуживания. Однако в том случае, если эту степень использования можно определить только с помощью сложных процедур и методов, стоимость которых не оправдывается объемом распределяемых между государствами расходов, порядок распределения расходов должен основываться на имеющихся соответствующих статистических данных. Какой бы метод для этого ни применялся, он должен обеспечивать справедливое распределение расходов.

Реальная выгода для государств, фактически эксплуатирующих многонациональное средство/обслуживание

50. Многонациональное средство/обслуживание может эксплуатироваться одним или несколькими государствами, и при этом другие государства будут выплачивать выпадающую на них долю расходов. В таком случае все заинтересованные государства должны совместно решить, следует ли распределять общий объем расходов или расходы за вычетом реальной экономической прибыли для государств, фактически эксплуатирующих данное средство/обслуживание. Такая прибыль обычно выражается в виде создания рабочих мест для граждан данной страны, заключения контрактов с национальными компаниями и т. д., которые оказывают множительный эффект на экономику данного государства. При этом следует отметить, что государства, обеспечивающие данное средство/обслуживание, должны будут, наряду с другими государствами, использующими это средство или обслуживание, оплатить выпадающую на них долю общего объема распределяемых расходов.

Возмещение расходов пользователями

51. Как правило, многонациональное средство/обслуживание придется финансировать "многонациональными" усилиями или предварительно финансировать усилиями одного государства, группы государств или агентства, созданного на основе заключенного государствами соглашения. Однако любое из этих государств или агентств может взыскать понесенные им расходы с пользователей данного средства/обслуживания после ввода в действие. Вместе с тем государства могут также пойти на неполное возмещение расходов в знак признания выгоды, полученной ими на местном, региональном или национальном уровнях (см. п. 29 Doc 9082). В тех случаях, когда агентству разрешено покрыть понесенные им расходы за счет сборов за пользование, давшие это разрешение государства в любом случае должны предусмотреть компенсацию снижения доходов, например, если они решили полностью или частично освободить некоторые рейсы от уплаты сборов за пользование.

52. Каждому из участвующих государств надлежит самому решать, желает ли оно взимать понесенные им расходы с пользователей (эксплуатантов воздушных судов). Государство может включить эти расходы в базу расчета сборов за пользование маршрутными средствами (если оно взимает такие сборы) или же путем введения особого вида сборов за пользование (как правило, такая процедура является более сложной и дорогостоящей). Хотя вопрос о возмещении понесенных государствами расходов пользователями обычно не освещается в соглашении о многонациональном средстве или виде обслуживания, в нем может быть сказано, что возмещение расходов основывается на статье 15 Чикагской конвенции, а также на принципах и рекомендациях, изложенных в Doc 9082.

53. В том случае, если участвующие государства решают поручить эксплуатацию многонационального средства/обслуживания международной организации или агентству, которое будет взимать с эксплуатантов воздушных судов сборы за пользование в целях полного или частичного покрытия понесенных расходов, это необходимо отразить в соглашении. В таком случае в соглашении, как правило, уточняется (обычно в приложении) формула, по которой вычисляются сборы за пользование, предоставляемые льготы и освобождения от уплаты, порядок предоставления счетов и их оплаты и т. д. Эти процедуры, естественно, должны будут соответствовать содержанию статьи 15 Чикагской конвенции и положениям Doc 9082.

Составление бюджета

54. Для правильного управления бюджетом расходы и доходы потребуется определять заранее. Распределение расходов по статьям в целом должно совпадать с их распределением в представлении расходов на утверждение (см. п. 45 выше). Это позволит сопоставлять соответственно реальные и предусмотренные расходы и доходы. Инстанция, утверждающая бюджет

55. В соглашении также желательно указывать инстанцию, уполномоченную утверждать бюджет, и таким образом разрешать использовать фонды для покрытия эксплуатационных расходов и капиталовложений. Как правило, такой инстанцией будет комитет управления данным многонациональным средством/обслуживанием.

Финансовый контроль

56. Финансовая ревизия является неотъемлемым элементом определения подлежащих распределению между государствами расходов, их доли, выпадающей на каждое участвующее государство, а также правильного управления бюджетом. Поэтому в соглашении между государствами, участвующими в обеспечении многонационального средства/обслуживания, следует уточнять, что ежегодная финансовая ревизия будет осуществляться независимым дипломированным ревизором.

Взимание налогов и других государственных пошлин

57. В контексте общей эксплуатации многонационального средства/службы потребуется рассмотреть вопрос об освобождении от уплаты налогов и другие связанные с налогообложением аспекты. Кроме того, в связи с прочими государственными сборами, такими как налоговые сборы и пошлины, налог на добавочную стоимость и т. п., возможно потребуется решить, будут ли освобождаться от уплаты таких сборов в участвующих государствах импорт и экспорт, закупка или продажа любого оборудования, товаров и т. п., необходимых для эксплуатации данного многонационального средства/обслуживания. Включение в соглашение оговаривающих эти вопросы статей вероятнее всего потребует подписания соглашения, требующего ратификации, типа договора.

Порядок урегулирования споров

58. В соглашении также следует оговорить порядок урегулирования споров между участвующими государствами, связанных с обеспечением данного средства/обслуживания. В отношении споров, возникающих в результате различной интерпретации соглашения, заинтересованным государствам надлежит согласовать процедуры ведения переговоров или арбитражного суда, а также оговорить инстанцию, в которую можно подавать апелляционные жалобы.

Присоединение к соглашению, выход из него, внесение поправок и окончание срока действия

59. В соглашение следует включить положения, в частности, отражающие финансовые последствия, с тем чтобы:

- a) предусмотреть последующее присоединение к соглашению любых новых государств, выразивших такое желание, после его вступления в силу; и
- b) уточнить порядок действий в тех случаях, когда подписавшее соглашение государство желает выйти из него, а также при окончании срока действия соглашения.

Кроме того, в соглашении следует указать порядок принятия поправок к его основному тексту или приложению(ям) (в приложении обычно применяется другой порядок внесения поправок).

ДОБАВЛЕНИЕ 3

Инструктивный материал по определению расходов на авиационное метеорологическое обслуживание

Введение

1. Метеорологическим обслуживанием является обслуживание, которым пользуются многие пользователи, включая авиационных пользователей. Это ведет к экономии расходов и создает особые взаимоотношения. Авиационная метеорология зависит от основной метеорологической системы, а поставщик метеорологического обслуживания связан общей политикой, касающейся сборов за аэронавигационное обслуживание. Следовательно, необходимо, чтобы заинтересованные национальные полномочные органы подтвердили эти взаимоотношения при реализации данной политики и определении соответствующих расходов.
2. Как указано в разделе А главы 6, первым шагом при определении расходов на авиационное метеорологическое обслуживание является подготовка инвентарной описи всех тех метеорологических средств и служб, которые предназначены для удовлетворения аэронавигационных требований, изложенных в Приложениях к Конвенции (например, Приложение 3 "Метеорологическое обеспечение международной аэронавигации"), Правилах аэронавигационного обслуживания (PANS) (например, "Правила аэронавигационного обслуживания. Организация воздушного движения" (Doc 4444) и изданиях аэронавигационных планов (ANP)/документов о внедрении средств и служб (FASID). Данная опись должна составляться совместно национальными авиационными полномочными органами (такими, как администрация гражданской авиации) и метеорологическим полномочным органом (назначенным в соответствии с п. 2.1.4 Приложения 3) соответствующего государства. Виды метеорологического обслуживания, необходимые для удовлетворения авиационных потребностей, указаны в пп. 6.16 и 6.17 главы 6 настоящего Руководства.
3. Как указано в п. 6.56 главы 6, авиационная метеорология является составной частью общей метеорологии и иногда сложно отделить ее от других частей из-за характера организации национальных метеорологических служб. В этой связи национальному авиационному полномочному органу совместно с метеорологическим полномочным органом следует определить четкие процедуры метеорологического обслуживания авиационных и неавиационных пользователей. Важно отметить, что национальные метеорологические службы, хотя они удовлетворяют авиационные потребности, предназначены для обслуживания в целом не относящегося к авиации сообщества путем предоставления метеорологической и климатологической информации морскому и прочему наземному транспорту, сельскому хозяйству, рыболовному флоту, гидрологам, органам, ведущим борьбу против загрязнения воздушной среды, а также для целей защиты гражданских интересов, для целей спорта и развлечений, туризма, строительства, прессы и для других средств массовой информации и общественности. Как правило, работа метеорологических служб связана с общей метеорологической, т. е. основной деятельностью, предназначенной для удовлетворения потребностей какой-либо основной системы в метеорологической информации, которая совместно используется всеми пользователями данного вида обслуживания. Примерами основной деятельности являются общий анализ и прогнозирование, автоматизированная обработка данных, обработка метеорологических радиолокационных и спутниковых данных, наблюдения за нижними и верхними слоями атмосферы, связь по сбору и обмену основными данными, обучение и научно-исследовательские разработки. Поскольку никакая потребность какого-либо одного пользователя не определяет уровень и стоимость

основной деятельности, следует с большой осторожностью подходить к дальнейшему распределению расходов на эту основную деятельность среди категорий пользователей. Доля основной деятельности, направленной на благо авионавигации, т. е. которая удовлетворяет потребности авиации, будет в различных государствах неодинаковой. Кроме того, в некоторых государствах не производится распределение расходов на основную деятельность среди каких-либо конкретных пользователей. Следует также признать, что авиация предоставляет данные для основной метеорологической системы путем проведения наблюдений с борта за ветром и температурой в верхних слоях атмосферы. Кроме того, следует признать, что имеются такие виды основной деятельности, которые по уровню своей сложности превышают потребности авиации. В связи с этим невозможно указать какие-либо конкретные процентные доли распределения расходов, которые бы имели общую приемлемость для данной цели. Однако представленное в п. 2 широкое описание средств и служб, необходимых для авиационных целей, обеспечивает общую ориентацию в этой области наряду с более конкретными рекомендациями, представленными ниже.

4. Правильный подход к распределению расходов на авиационное метеорологическое обслуживание связан с анализом каждого элемента соответствующей метеорологической службы для определения степени, с которой ее функции могут относиться к удовлетворению авиационных потребностей.

5. Следует описывать метод определения относимых на счет авиационных пользователей расходов на предоставляемые метеорологические средства и службы. Кроме того, распределение расходов на метеорологические средства и службы должно производиться после консультации с пользователями. Консультации, нацеленные на расширение участия заинтересованных сторон, должны носить ясный и конкретный характер и базироваться на информации, необходимой для получения обоснованных замечаний (см. также часть E главы 7). Такие консультации между метеорологическим полномочным органом, поставщиком обслуживания (если он отличается от метеорологического полномочного органа) и пользователями должны проводиться регулярно и, по крайней мере, перед определением или пересмотром стоимостной основы для начисления сборов.

6. Определение расходов на авиационное метеорологическое обслуживание должно осуществляться в три этапа, а именно: составление инвентарной описи средств и служб, определение категорий расходов и распределение расходов.

a) Инвентарная опись средств и служб. На этом первом этапе составляется инвентарная опись средств и служб, которые будут предоставляться соответствующим поставщиком метеорологического обслуживания для удовлетворения авиационных потребностей, указанных в Приложениях ИКАО, PANS, ANP/FASID, а также потребностей, указанных и согласованных национальными авиационными полномочными органами. Средства и службы, входящие в данную опись, могут классифицироваться следующим образом:

- 1) средства и службы, предназначенные исключительно для удовлетворения авиационных потребностей; и
- 2) средства и службы, которые могут потребоваться для удовлетворения как авиационных, так и неавиационных потребностей.

Эти средства и виды обслуживания перечислены в п. 10.

b) Категории расходов. На этом втором этапе определяются расходы по каждому средству или службе (включая расходы на техническое и вспомогательное обслуживание), которые должны учитываться. При установлении расходов на

метеорологические средства и службы и при описании различных категорий расходов следует использовать инструктивные указания, содержащиеся в части В главы 6.

- с) Распределение расходов между авиационными и неавиационными пользователями. На этом третьем этапе разрабатывается соответствующая база для распределения расходов в соответствии с инструктивным материалом, приведенном в части С главы 6. Общий принцип заключается в том, что распределение расходов должно осуществляться таким образом, чтобы не обременять пользователей расходами, которые распределены им неправильно. Следует дифференцировать средства, используемые исключительно для удовлетворения потребностей авиационных пользователей, средства, которые используются исключительно для удовлетворения потребностей неавиационных пользователей, и средства, обслуживающие обе категории пользователей:
- 1) В отношении средств и служб, предоставляемых исключительно для удовлетворения авиационных потребностей (перечисленных в п. 10), расходы относятся на 100-процентной основе к области авиационного использования. (Предполагается, что соответствующее обслуживание не будет предоставляться неавиационным пользователям.)
 - 2) В отношении средств и служб, предоставляемых исключительно для удовлетворения неавиационных потребностей (например, агрометеорология, морская метеорология, гидрология и т. д., см. также п. 3 выше), расходы относятся на 100-процентной основе к области неавиационного использования и не должны относиться к стоимостной основе аэронавигационных сборов.
 - 3) Расходы на средства и службы, предназначенные для удовлетворения как авиационных, так и неавиационных потребностей (основных видов деятельности), перечисленных в п. 10, если они вообще подлежат распределению (см. п. 6.56 главы 6), могут распределяться между авиационными и неавиационными пользователями при необходимости на основе следующих методов:
 - прямопропорционально расчетному авиационному и неавиационному использованию предоставляемого обслуживания (применимо, например, к органам общего анализа и прогнозов);
 - прямопропорционально расчетному времени использования ЭВМ для авиационных и неавиационных целей (применимо, например, к средствам электронной обработки данных);
 - прямопропорционально расчетному объему информации, передаваемой для авиационных и неавиационных целей (применимо, например, к средствам электросвязи);
 - прямопропорционально персоналу, занятому обработкой авиационных и неавиационных данных (применимо, например, к климатологическому обслуживанию); и
 - на основе результатов, полученных от применения аналитической системы бухгалтерского учета, которая обеспечивает справедливое распределение соответствующих расходов.

Цель всегда должна заключаться в распределении метеорологических расходов между авиационными и неавиационными пользователями на основе одного или нескольких описанных выше методов. Однако в условиях, когда использование метеорологических средств и служб не может быть распределено на основе одного из вышеприведенных методов, необходимое распределение расходов должно осуществляться приближенно, на основе наилучших имеющихся данных. Одним из возможных подходов будет установление соотношения между расходами на те средства и службы, которые исключительно предназначены для удовлетворения авиационных потребностей, и расходами на средства и службы, предназначенными исключительно для удовлетворения неавиационных потребностей; это соотношение затем будет применяться к расходам на те основные средства, которые удовлетворяют как авиационные, так и неавиационные потребности (п.10), для того, чтобы произвести оценку авиационной доли этих расходов.

При проведении окончательного анализа определение доли гражданской авиации в основных расходах должно осуществляться на правительственном уровне, учитывая, в частности, рекомендацию ИКАО о том, что государствам следует "воздерживаться от обложения сборами, являющимися дискриминационными по отношению к международной гражданской авиации по сравнению с другими видами международного транспорта" (см. п. 8 ii) документа ИКАО Doc 9082).

Распределение расходов на авиационное метеорологическое обслуживание между использованием в районе аэропорта и на маршруте и между полетами по ППП и ПВП

7. С помощью подобного рода анализа полные суммы расходов, относимых в результате этого к авиационным потребностям, могут быть дополнительно распределены между потребностями в районе аэропорта (диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание) и на маршруте. В отношении двойного использования средств или видов обслуживания в зоне аэропорта или на маршруте в п.6.62 главы 6 отмечается, что расходы на авиационное метеорологическое обслуживание требуют особого внимания. В Политике ИКАО в отношении сборов (Doc 9082, добавление 2) непосредственно говорится, что "расходы по всем видам метеорологического обслуживания, предоставляемого для гражданской авиации, следует, по мере необходимости, распределять между службами воздушного движения, имеющимися в аэропортах, и службами воздушного движения, имеющимися на маршруте. В государствах, в которых используется более одного международного аэропорта, может, при возможности, рассматриваться вопрос о распределении расходов, относимых к использованию аэропортов, между соответствующими аэропортами".

8. При разработке критериев распределения расходов между использованием в аэропортах и на маршруте, следует учитывать следующие аспекты:

- a) распределение авиационных расходов должно осуществляться методом, который является справедливым по отношению ко всем пользователям;
- b) распределение следует производить таким образом, чтобы расходы возмещались с соответствующих пользователей; и

- с) осуществление распределения должно основываться на этапах полета, где используются средства или службы.

Если требуется распределение расходов на авиационное метеорологическое обслуживание между использованием в аэропортах и на маршруте, критерии распределения, описанные выше в п. 6, могут в равной степени применяться на основе замены, как это указано ниже, выражения "авиационное/неавиационное" выражением "в районе аэропорта/на маршруте". Что касается средств и служб, указанных в п. 6 а) "Инвентарная опись средств и служб", то приводимые ниже в п. 10 примеры указывают на то, используются ли соответствующие средства и службы на маршруте (E), главным образом на маршруте (mE), в аэропорту (A), главным образом в аэропорту (mA) или на маршруте и в аэропорту (A/E).

9. При необходимости соблюдения принципа справедливости и при наличии необходимых основных данных, включая все необходимые статистические данные по перевозкам, следует рассмотреть вопрос о распределении авиационных метеорологических расходов между полетами по ППП и ПВП. При разработке критериев распределения расходов между полетами по ПВП и ППП следует учитывать следующие аспекты:

- а) распределение авиационных расходов между полетами по ППП и ПВП следует осуществлять методом, который является справедливым по отношению ко всем пользователям; и
- б) все расходы на услуги и продукцию, которые предоставляются для полетов по ППП в целях удовлетворения международных и национальных потребностей, следует относить на счет полетов по ППП.

Если требуется распределение расходов на авиационное метеорологическое обслуживание между полетами по ППП и ПВП, критерии распределения, описанные в п. 6, могут в равной степени применяться на основе замены, как указано ниже, выражения "авиационное/неавиационное" выражением "ППП/ПВП". Что касается средств и служб, указанных в п. 6 а) "Инвентарная опись средств и служб", то приводимые в п. 11 примеры указывают на то, используются ли соответствующие средства или службы для полетов по ППП (I), главным образом ППП (mI), ПВП (V), главным образом ПВП (mV) или ППП и ПВП (I/V).

ИНВЕНТАРНАЯ ОПИСЬ СРЕДСТВ И СЛУЖБ И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ В АЭРОПОРТУ И НА МАРШРУТЕ

10. Ниже представлена инвентарная опись средств и служб и их распределение при использовании в аэропорту и на маршруте.

Средства и службы, предназначенные исключительно для удовлетворения авиационных потребностей

Условные обозначения использования:

A	аэропорт,
E	на маршруте,
mA	главным образом аэропорт,
A/E	аэропорт и на маршруте,
mE	главным образом на маршруте.

Всемирные центры зональных прогнозов (ВЦЗП)	E
Консультативные центры по вулканическому пеплу (VAAC).....	E
Консультативные центры по тропическим циклонам (TCAC).....	E
Органы метеорологического слежения (MWO)	E
Аэродромные метеорологические органы	A/E
Авиационные метеорологические станции.....	A/E
Эксплуатация регионального банка данных ОРМЕТ.....	E
Электросвязь авиационной фиксированной службы (AFS) для авиационных метеорологических целей, включая станции VSAT для получения сообщений ВЦЗП и данных ОРМЕТ (если они не включены в COM)	A/E
Средства, предназначенные для обработки метеорологических данных в сообщениях ВЦЗП.....	mE
Предоставление радиовещательных передач D-VOLMET и VOLMET	E
Приборы наблюдения, предназначенные для авиационных целей (например, трансиссометры, облакомеры)	mA
Специальные авиационные метеорологические исследования.....	A/E
Специальное авиационное метеорологическое обучение	A/E
Специальное авиационное техническое обеспечение (включая управление)	A/E

Вышеуказанные средства и службы обеспечивают выполнение следующих функций и предоставляют следующие сообщения. Их сфера использования указана в скобках:

Метеорологические наблюдения и сообщения для местных органов ОВД	A
Метеорологические наблюдения и сообщения, рассылаемые за пределы аэродрома (METAR, SPECI).....	mE
Прогнозы по аэродрому (TAF, включая поправки к ним)	mE
Прогнозы на посадку (т. е. TREND) и прогнозы на взлет.....	A/E
Зональные и маршрутные прогнозы, отличающиеся от прогнозов ВЦЗП (включая GAMET, ROFOR).....	E
Предупреждения по аэродрому и предупреждения о сдвиге ветра	A
SIGMET, AIRMET, сообщения о вулканическом пепле, сообщения о тропических циклонах	E
Подготовка аэродромной климатологической информации.....	A
Предоставление полетной документации (сообщения ВЦЗП, прогнозы SIGWX для полетов на небольших высотах и необходимые данные ОРМЕТ).....	mE
Метеорологическое слежение в РПИ/ВРПИ, осуществляемое органами метеорологического наблюдения, для выпуска SIGMET и AIRMET.....	E
Аэродромное метеорологическое слежение, осуществляемое соответствующим метеорологическим органом для выпуска поправок к TAF, предупреждениям по аэродрому и предупреждениям о сдвиге ветра	A/E

Слежение за вулканическим пеплом и тропическими циклонами, осуществляемое VAAC и TCAC для выпуска сообщений о вулканическом пепле и тропических циклонах	E
Инструктаж и консультации (включая отображения ОРМЕТ и другой метеорологической информации)	A
Предоставление информации метеорологическим информационным системам (для использования в дистанционных системах инструктажа/консультаций)	A/E
Предоставление информации органами ОВД и САИ	A/E
Предоставление информации органам SAR	E
Предоставление данных ВЦЗП и ОРМЕТ эксплуатантам	mE

Примечание. Конечной целью будет определение расходов, соотносимых с отдельными сообщениями и функциями, где это возможно.

Основные средства и службы, которые могут удовлетворять как авиационные, так и неавиационные потребности

Условные обозначения использования:

A	аэропорт,
E	на маршруте,
mA	главным образом аэропорт,
A/E	аэропорт и на маршруте,
mE	главным образом на маршруте.

Органы общего анализа и прогнозов	A/E
Обработка метеорологических данных	A/E
Общие метеорологические средства и службы электросвязи	A/E
Станции приземных синоптических наблюдений	mE
Станции климатологических наблюдений (исключая осадкомерные станции)	mE
Станции аэрологических наблюдений	E
Метеорологическая РЛС	A/E
Прием метеорологических спутниковых изображений	m/E
Основное обучение	A/E
Основные исследования	A/E
Основное техническое обеспечение (включая управление)	A/E

ИНВЕНТАРНАЯ ОПИСЬ СРЕДСТВ И СЛУЖБ И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МЕЖДУ ПОЛЕТАМИ ПО ППП И ПВП

11. Ниже представлена инвентарная опись средств и служб и их распределение между полетами по ППП и ПВП.

Средства и службы, предназначенные исключительно для удовлетворения авиационных потребностей

Условные обозначения использования:

I	ППП,
V	ПВП,
mI	главным образом ППП,
I/V	ППП и ПВП,
mV	главным образом ПВП.

Всемирные центры зональных прогнозов (ВЦЗП)	I
Консультативные центры по вулканическому пеплу (VAAC).....	I
Консультативные центры по тропическим циклонам (TCAC).....	I
Органы метеорологического слежения (MWO)	I
Аэродромные метеорологические органы	I
Авиационные метеорологические станции.....	I
Эксплуатация регионального банка данных ОРМЕТ.....	I
Электросвязь авиационной фиксированной службы (AFS) для авиационных метеорологических целей, включая станции VSAT для получения сообщений ВЦЗП и данных ОРМЕТ (если они не включены в COM)	I
Средства, предназначенные для обработки метеорологических данных в сообщениях ВЦЗП.....	I
Предоставление радиовещательных передач D-VOLMET или VOLMET	I
Приборы наблюдения, предназначенные для авиационных целей (например, трансмиссомеры, облакомеры)	I
Специальные авиационные метеорологические исследования.....	I
Специальное авиационное метеорологическое обучение (включая управление).....	mI

Вышеуказанные средства и службы обеспечивают выполнение следующих функций и предоставляют следующие сообщения. Их сфера использования указана в скобках:

Метеорологические наблюдения и сообщения для местных органов ОВД	I
Метеорологические наблюдения и сообщения, рассылаемые за пределы аэродрома (METAR, SPECI).....	I
Прогнозы по аэродрому (TAF, включая поправки к ним)	I
Прогнозы на посадку (т. е. TREND) и прогнозы на взлет	I
Зональные и маршрутные прогнозы, отличающиеся от прогнозов ВЦЗП (включая ROFOR).....	I
Зональные и маршрутные прогнозы, отличающиеся от прогнозов ВЦЗП (включая GAMET)	I/V
Прогнозы для полетов ПВП и спортивной авиации (например, GAFOR)	V
Предупреждения по аэродрому и предупреждения о сдвиге ветра.....	I
SIGMET, сообщения о вулканическом пепле, сообщения о тропических циклонах	I
AIRMET	I/V
Подготовка аэродромной климатологической информации.....	I
Подготовка полетной документации (сообщения ВЦЗП, карты/прогнозы SIGWX для полетов на небольших высотах и необходимые данные ОРМЕТ).....	I/V
Метеорологическое слежение в РПИ/ВРПИ, осуществляемое MWO для выпуска SIGMET	I
Метеорологическое слежение в РПИ/ВРПИ, осуществляемое MWO для выпуска AIRMET	I/V

Аэродромное метеорологическое слежение, осуществляемое соответствующим метеорологическим органом для выпуска поправок к TAF, предупреждениям по аэродрому и предупреждениям о сдвиге ветра	I
Слежение за вулканическим пеплом и тропическими циклонами, осуществляемое VAAC и TCAC для выпуска сообщений VA и TC	I
Инструктаж и консультации (включая отображение OPMET и другой метеорологической информации)	I/V
Предоставление информации метеорологическим информационным системам (для использования в дистанционных системах инструктажа/консультаций)	mI
Предоставление информации органам ОВД и САИ	I
Предоставление информации органам SAR	I
Предоставление данных ВЦЗП и OPMET эксплуатантам	I

Основные средства и службы, которые могут удовлетворять как авиационные так и неавиационные потребности

Условные обозначения использования:

I	ППП,
V	ПВП,
mI	главным образом ППП, ¹
I/V	ППП и ПВП,
mV	главным образом ПВП.

Органы общего анализа и прогнозов	mI
Обработка метеорологических данных	mI
Общие метеорологические средства и службы электросвязи	mI
Станции приземных синоптических наблюдений	mI
Станции климатологических наблюдений (исключая осадкомерные станции)	mI
Станции аэрологических наблюдений	mI
Метеорологическая РЛС	mI
Прием метеорологических спутниковых изображений	mI
Основное обучение	mI
Основные исследования	mI
Основное техническое обеспечение (включая управление)	mI

1. "Главным образом ППП" означает основные средства и службы, которые могут удовлетворять как авиационные, так и неавиационные потребности более чем на 90% (как определено соответствующими государствами).

ДОБАВЛЕНИЕ 4

Предварительное финансирование инвестиционных проектов за счет сборов

ВВЕДЕНИЕ

1. Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (Дос 9082) и настоящее Руководство поддерживают принцип соотнесенности расходов при определении сборов с пользователей. В соответствии с этим принципом развитие аэронавигационных средств, как правило, финансируется за счет фондов, полученных от финансирующих государств, нераспределенной прибыли автономных поставщиков обслуживания, коммерческих займов или долговых ценных обязательств. После завершения строительства и сдачи в эксплуатацию средств понесенные капитальные затраты обычно возмещаются путем включения соответствующего износа в стоимостную основу сборов. Таким образом, эксплуатанты воздушных судов оплачивают расходы только за фактически предоставленное обслуживание.

2. Вместе с тем, возможное использование предварительного финансирования для развития аэронавигационных средств при определенных обстоятельствах и наличии конкретных гарантий признается в п. 42 Политики ИКАО в отношении сборов (Дос 9082). Гарантии включают эффективное и транспарентное экономическое регулирование, взимание сборов с пользователей и соответствующее предоставление обслуживания, включая ревизию производственной деятельности и "эталонный анализ"; всесторонний и транспарентный бухгалтерский учет; проведение обстоятельных консультаций; и применение сборов в течение ограниченного периода времени. Предварительное финансирование должно применяться только там, где эксплуатанты воздушных судов извлекут выгоды путем обеспечения необходимого улучшенного или менее дорогостоящего обслуживания, которое в противном случае невозможно предоставить, поскольку обычные источники финансирования являются недостаточными и не представляется возможным или слишком дорого получить доступ на рынки капитала. Управленческие и бухгалтерские гарантии должны четко определять взаимосвязь между сборами за предварительное финансирование и стоимостью проекта, увязывать сборы с пользователями, которые, в конечном итоге, получают выгоду от проекта, поощрять проведение заблаговременных консультаций и обеспечивать, чтобы транспарентные и общепринятые принципы бухгалтерского учета применялись в отношении рассматриваемого проекта. Ниже приводятся дополнительные критерии и процедуры предварительного финансирования.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ НАДЗОР

3. В разделе D главы 2 предлагается инструктивный материал относительно необходимости и возможных форм экономического надзора. Особенно важным, когда предполагается предварительное финансирование, являются необходимость защиты пользователей от завышения цен, которое происходит в результате злоупотребления поставщиком обслуживания своим господствующим положением, и внедрения механизмов разрешения споров.

КРИТЕРИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

4. Поставщики аэронавигационного обслуживания должны наглядно продемонстрировать эксплуатантам воздушных судов и полномочным органам экономического надзора преимущества предварительного финансирования по сравнению с традиционными механизмами капитального финансирования. Предварительное финансирование должно рассматриваться только для проектов наращивания основного капитала, которые достигли высокого уровня развития в процессе планирования размещения капитала, включая обоснование проекта, его масштабы, предложенный график реализации (в том числе сроки начала и завершения проекта), смету расходов и необходимые уровни утверждения проекта. Что касается развивающихся стран, необходимо также учитывать финансирование крупномасштабных проектов по капитальной модернизации. Предварительное финансирование не должно использоваться как для установления фонда погашения капитала для неопределенных проектов, что позволяет действующая политика ИКАО в отношении возмещения затрат для ограниченных капитальных резервов, так и для предоплаты эксплуатационных расходов.

5. Предварительное финансирование может использоваться для оплаты расходов на разработку и осуществление инвестиционных проектов, включая подготовку окончательных технических и архитектурных проектных планов, контрактные и административные расходы (в том числе разумные расходы, связанные с взиманием сбора за предварительное финансирование), строительство, приобретение оборудования, расходы на охрану окружающей среды и расходы на обеспечение безопасности стройплощадки. В том случае, если имеется возможность финансировать некоторые, но не все, расходы на разработку проекта, предварительное финансирование не должно использоваться в качестве единственного источника финансирования всего проекта. Поставщику аэронавигационного обслуживания необходимо определить, какой процент от общих расходов на проект отражает приемлемый баланс между преимуществами и рисками, связанными с реализацией инициативы предварительного финансирования, и провести консультации с пользователями и, если это целесообразно, с полномочным органом экономического надзора.

КОНСУЛЬТАЦИИ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

6. Поставщикам аэронавигационного обслуживания, предполагающим использование предварительного финансирования, следует провести консультации с эксплуатантами воздушных судов и, если необходимо, с полномочными органами экономического надзора до начала реализации проекта. Требование в отношении всесторонних консультаций до открытия и последующего использования счета предварительного финансирования является задачей и ключом к успеху любой инициативы предварительного финансирования. Цель консультаций заключается в демонстрации пользователям финансовых преимуществ в результате предварительного финансирования, на многолетней основе соответствующей доли каждого метода финансирования, планируемого для осуществления проекта, и возможность изучения других финансовых решений. В идеальном случае консультации должны позволить ясно определить выгоды выдвигаемой инициативы предварительного финансирования для пользователей. Введение предварительного финансирования не должно производиться до завершения транспарентных и всесторонних консультаций с пользователями аэронавигационного обслуживания и получения необходимых утверждений, предписанных системой экономического надзора конкретных государств. Соответствующие консультации и уведомления должны быть осуществлены при любом предложенном пересмотре сборов за предварительное финансирование, включая изменение уровня сборов и существенные изменения масштаба, сроков или стоимости конкретного проекта.

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ ФИНАНСИРОВАНИЕМ ПРОЕКТОВ

7. Всесторонний и транспарентный бухгалтерский учет предварительного финансирования инвестиционных проектов является необходимой мерой предосторожности в целях обеспечения того, чтобы доходы от сборов за предварительное финансирование собирались и относились на счет конкретного проекта согласно установленной схеме предварительного финансирования, методике возмещения затрат поставщика аэронавигационного обслуживания и системе экономического надзора государства, там где это применимо. Задача заключается в обеспечении того, чтобы исключить злоупотребления, связанные с монопольным предоставлением обслуживания, и чтобы использовались все имеющиеся возможности для повышения эффективности деятельности поставщиков обслуживания.

8. Для рассматриваемого проекта должен быть открыт специальный или отдельный счет предварительного финансирования. Специальный счет финансирования обеспечит большую транспарентность в отношении распределения связанных с проектом сборов среди пользователей аэронавигационного обслуживания, кредитования и дебетования счета в соответствии с графиком осуществления проекта и позволит администрации наглядно продемонстрировать прекращение взимания сборов с пользователей, как только отпадает необходимость в счете предварительного финансирования. Транспарентный бухгалтерский учет в сочетании с всесторонними консультациями с группами пользователей послужит средством обеспечения того, чтобы пользователи дважды не облагались сборами за средства в рамках традиционной системы взимания сборов после ввода средства в эксплуатацию.

9. Любые проценты, начисленные во время открытия счета предварительного финансирования, должны использоваться для возмещения или снижения расходов на конкретный проект, для которого был открыт счет.

10. Сборы с пользователей, полученные в результате предварительного финансирования, должны оцениваться в соответствии с главами 6 и 7 настоящего Руководства, но без учета в стоимостной основе амортизации доли инвестиций предварительного финансирования.

11. В случае необходимости основные элементы структуры предварительного финансирования, а также сводка доходных и расходных транзакций за финансовый год должны быть отражены в ежегодных отчетах или других открытых бухгалтерских документах поставщика аэронавигационного обслуживания. Специальный счет предварительного финансирования также должен быть включен в ревизованный финансовый отчет поставщика за этот финансовый год и являться частью любой специальной финансовой или производственной ревизии конкретного инвестиционного проекта. Руководство может также до введения сборов за предварительное финансирование подготовить любую документацию в обоснование выгод реализации стратегии предварительного финансирования по сравнению с традиционными методами финансирования.

ИСТОЧНИКИ СБОРОВ ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

12. Структура предварительного финансирования должна отражать общий принцип ИКАО, согласно которому сборы должны быть соотнесены с расходами и их не следует устанавливать на таких уровнях, которые, исходя из разумных и обоснованных прогнозов, будут давать доходы, превышающие потребности в финансировании на основе затрат. Источники предварительного финансирования могут включать в себя надбавку к существующим авиационным сборам или создаваться посредством введения нового, но относящегося к конкретному проекту, авиационного сбора.

13. Эксплуатанты могут также использовать стратегию смешанного предварительного финансирования, в соответствии с которой с разных пользователей аэронавигационного обслуживания могут взиматься новые сборы, соразмерные с расходами и выгодами, получаемыми соответствующими пользователями по завершении проекта, в соответствии с методикой взимания сборов поставщика обслуживания. Это даст поставщикам обслуживания большую гибкость для действий с учетом своих уникальных эксплуатационных условий. В общей стратегии финансирования следует учитывать и другие внешние источники финансирования, такие как дотации, вклады или прочие субсидии (как основные суммы, так и проценты).

14. Сборы за предварительное финансирование должны соответствовать требованиям системы экономического надзора отдельных государств и применяться в рамках этой системы, а также определяться по принятой поставщиком обслуживания методике установления сборов с пользователей. Рамки предварительного финансирования должны также разрабатываться в контексте любых действующих соглашений с пользователями о возмещении расходов и с учетом возможных ограничений, установленных этими соглашениями. Кроме того, в рамках предварительного финансирования должны признаваться те категории пользователей, которые в иных условиях освобождаются от уплаты сборов с пользователей (например, военные и другие воздушные суда, освобожденные от сборов).

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ВРЕМЕНИ И ОГРАНИЧЕНИЯ

15. Начало предварительного финансирования связано со сложностью проекта, финансовой готовностью осуществляющего проект поставщика обслуживания, частью проекта, которая может финансироваться в рамках предварительного финансирования и другими источниками финансирования, которыми располагает руководство.

16. В рамках предварительного финансирования должны быть предусмотрены положения, касающиеся прекращения взимания сборов за предварительное финансирование, если осуществление проекта не было начато в определенные сроки, приостановлено на определенный период времени, завершено или если все требования по финансированию проекта выполнены с учетом всех источников дохода.

ВЗИМАНИЕ СБОРОВ ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

17. Независимо от вида сбора за предварительное финансирование (надбавка к существующему авиационному сбору или связанный с проектом специальный авиационный сбор), аспекты взимания этого сбора по своему характеру не отличаются от описанных в части D главы 7.

ДОБАВЛЕНИЕ 5

Двусторонние и международные источники финансирования

ЧАСТЬ А. ДВУСТОРОННИЕ АГЕНТСТВА ПО РАЗВИТИЮ

Бельгия.....	Бельгийское агентство сотрудничества в целях развития — Брюссель
Германия.....	Министерство экономического сотрудничества и развития — Бонн Кредитное общество по развитию (KfW) — Франкфурт Немецкое общество технического сотрудничества (GTZ) — Франкфурт
Дания.....	Датское агентство международного развития (DANIDA) — Копенгаген
Испания.....	Испанское агентство международного сотрудничества (AECI) — Мадрид
Италия.....	Главное управление сотрудничества и развития (DGCS) — Рим
Канада.....	Канадское агентство международного развития (CIDA) — Оттава
Нидерланды.....	Министерство иностранных дел — Гаага
Норвегия.....	Норвежское агентство международного развития (NORAD) — Осло
Российская Федерация.....	Министерство экономического развития — Москва
Соединенное Королевство.....	Управление по развитию заморских территорий (ODA) — Лондон
Соединенные Штаты Америки.....	Агентство международного развития США (USAID) — Вашингтон, округ Колумбия
Франция.....	Французское агентство развития (AFD) — Париж
Швеция.....	Шведское агентство международного развития (SIDA) — Стокгольм
Япония.....	Японский банк международного сотрудничества (JBIC) — Токио

ЧАСТЬ В. БАНКИ И ФОНДЫ РАЗВИТИЯ

Азиатский банк развития (AsDB).....	Манила, Филиппины
Андская корпорация развития (CAF).....	Каракас, Венесуэла
Африканский банк развития (AfDB).....	Абиджан, кот-д'Ивуар
Восточно- и южноафриканский банк торговли и развития (PTA Bank).....	Найроби, Кения
Восточноафриканский банк развития (EADB).....	Кампала, Уганда
Европейский банк реконструкции и развития (EBRD).....	Лондон, Соединенное Королевство
Европейский инвестиционный банк (EIB).....	Люксембург, Люксембург
Европейский фонд развития (EDF).....	Брюссель, Бельгия
Инвестиционный банк Северной Европы (NIB).....	Хельсинки, Финляндия
Карибский банк развития (CDB).....	Бриджтаун, Барбадос
Межамериканский банк реконструкции и развития (IDB).....	Вашингтон, округ Колумбия, США
Международная ассоциация развития (IDA).....	Вашингтон, округ Колумбия, США
Международный банк реконструкции и развития (IBRD).....	Вашингтон, округ Колумбия, США
Международная финансовая корпорация (IFC).....	Вашингтон, округ Колумбия, США
Северный фонд развития (NDF).....	Хельсинки, Финляндия

Фонд международного развития Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК).....	Вена, Австрия
Фонд развития стран бассейна реки Плата (FONPLATA)	Сукре, Боливия
Фонд сотрудничества, компенсации и развития (ECOWAS Fund).....	Ломе, Того
Центральноамериканский банк экономической интеграции (CABEI)	Тегусигальпа, Гондурас
Черноморский банк торговли и развития (BSTDB)	Салоники, Греция

Кроме того, созданы следующие организации, которые финансируются главным образом арабскими государствами:

Арабский банк экономического развития Африки (BADEA).....	Хартум, Судан
Арабский валютный фонд (AMF)	Абу-Даби, Объединенные Арабские Эмираты
Арабский фонд экономического и социального развития (AFESD).....	Кувейт, Кувейт
Исламский банк развития (IsDB).....	Джидда, Саудовская Аравия
Кувейтский фонд арабского экономического развития	Кувейт, Кувейт
Саудовский фонд развития (SFD)	Эр-Рияд, Саудовская Аравия
Фонд экономического развития в Абу-Даби	Абу-Даби, Объединенные Арабские Эмираты

Индекс

А	<i>Пункт</i>
Авиационная подвижная служба	2.3, 6.11
Авиационная фиксированная служба	2.3, 6.11
Авиация общего назначения	2.27, 5.1, 6.87, 7.2, 7.27, 7.43
Автономные структуры	1.9, 2.4, 2.43, 4.37, 4.72, 4.75, 5.36, 7.17, 7.36
Агентства по взиманию сборов	3.1, 3.9, 3.10, 3.11, 3.15
Административные накладные расходы	6.27, 6.41, 6.68
Акционерный капитал	таблица 4-1, таблица 4-2, 5.36
Амортизация	4.59, 6.29, 6.30, 7.3
Анализ затрат/выгод	5.6, 5.11, 5.18, 6.100
Анализ экономических последствий	5.6, 5.21
Аннуитетный метод (износа)	6.32
Аренда	4.49, таблица 4-2, 5.59, 5.60, 5.62, 6.35, 6.65, 7.55
Б	
Балансовая стоимость (или чистая балансовая стоимость)	6.32, 6.34, 6.35
Балансовый отчет	4.15, 4.16, 4.37, 4.72, 4.75, 4.77, 4.78, 4.95
Бизнес-план	4.17–4.21, 4.23, 4.24, 4.86, 5.18
Бухгалтерский учет	4.9, 4.10, 4.12, 4.36, 4.55
Бюджет	3.8, 3.15, 3.37, 4.8, 4.11, 4.13, 4.14, 4.17, 4.18, 4.19, 4.24, 4.25, 4.26, 4.90, 5.18, 5.24, 6.18, 7.21
В	
Взимание сборов	1.13, 3.4, 3.9, 3.11, 3.13–3.16, 3.18, 3.19, 4.8, 7.80
Виды обслуживания, альтернативная категоризация/описание	6.47–6.54, 7.46
Виды обслуживания/сборы, основные типы	6.47, 7.46
Воздействие/влияние на окружающую среду	4.7, 4.101, 5.15
Вспомогательная деятельность	4.8, 4.43, 4.49
Вспомогательные счета (см. система счетов, дополнительная)	4.68, 4.69
Г	
Гибкое использование воздушного пространства	3.65
Глобальная навигационная спутниковая система (GNSS)	3.24, 3.87, 3.91, 6.14, 6.35, 6.98, 6.99, 6.101, 7.89, 7.91
Д	
Движение денежной наличности	4.16, 4.37, 4.77–4.80, таблица 4-2, 5.10, 5.11, 5.12, 5.17, 7.70
Двойное использование средств и служб	6.45, 6.61, 6.67
Двойные тарифы	7.13
Денежный эквивалент	4.80, таблица 4-2
Доходы от авиаперевозок	4.43, 7.1
Доходы от вспомогательной деятельности	4.43, 4.49

Е

Единое европейское небо 3.3, 3.60, 3.61, 3.62, 3.66, 3.70, 3.72, 3.79

И

Инвестированный капитал 2.13, 4.75, 4.76, таблица 4-1

Инфляция 4.22, 4.94, 6.34

К

Калькуляционный центр 4.72

Капиталовложения (капитализация расходов) 2.12, 2.13, 2.17, 2.31, 2.33, 3.43, 3.47, 4.25, 4.71

Капитальные затраты/расходы 2.35, 5.8, 5.11

Кассовый метод учета 4.39

Коммерциализация 2.1

Коммерческое обоснование 5.6, 5.18, 5.19, 5.20, 6.100

Конвертируемая валюта 3.20, 5.33, 5.34, 7.5, 7.67

Конкуренция 2.17, 2.22, 2.23, 2.24, 2.26, 2.38, 2.41, 2.46, 3.83, 7.11, 7.13

Консультации с пользователями 1.11, 1.13, 1.15, 2.19, 2.20, 2.24, 4.2, 4.87, 4.88, 4.124, 5.4, 6.18, 7.36, 7.37, 7.38, 7.82, 7.92

Корпоратизация 2.8

Коэффициенты сложности (систем ОрВД) 4.109

Л

Ликвидность 4.16, 4.78, 4.80

М

Международные принципы (стандарты) бухгалтерского учета 4.6, 4.41

Международный механизм финансирования в целях безопасности полетов (ММФБП) 5.61

Метеорологическое обеспечение авиации (МЕТ) 1.1, 2.3, 3.5, 4.1, 4.57, 6.16, 6.17, 6.18, 6.43, 6.62, 7.3, 7.50

Метод уменьшения остатка (износа) 6.32

Метод учета на основе начислений 4.39, 4.77

Механизм "первой инстанции" 1.15, 2.45, 7.87

Многонациональные структуры, средства/службы 2.8, 3.3, 3.11, 3.21–3.33, 3.35, 3.36, 3.37, 3.39

Мультипликационный эффект 5.21

Н

Налоги 1.13, 2.11, 2.13, 2.16, 3.37, 4.55, 4.61, 4.62, 4.67, 4.76, 4.79, таблица 4-2, 5.21, 5.28, 5.51, 5.60, 6.31, 6.68, 6.69, 7.3, 7.75, 7.76

Неавиационная деятельность/функции 2.2, 6.55, 6.59, 6.60

Нематериальные основные средства 4.59, таблица 4-2, 6.30

Нераспределенная прибыль 4.37, 4.73, 5.23, 5.36

О

Облигации 4.50, 5.36, 5.50, 5.51

Обмен квотами на эмиссию 1.20

Оборотные средства 4.74, 4.75, таблица 4-1, 6.37

Оборотный капитал 3.7 (КОЕСНА), 4.60, 4.74, 4.80, 6.37, 7.70

Обязательства	4.15, 4.16, 4.37, 4.40, 4.74, 4.75, таблица 4-1, 4.78, таблица 4-2
Организация воздушного пространства.....	3.2, 6.4
Организация потока воздушного движения.....	6.4
Освобождения, освобожденные (от сборов).....	1.13, 2.13, 2.17, 3.74, 4.51, 6.46, 6.76, 6.87, 7.52, 7.59
Основной капитал (фонды).....	4.71, 4.94
Основные средства	4.59, таблица 4-1, таблица 4-2, 6.30, 6.31, 6.37
Остаточная стоимость.....	6.32, 6.35
Отчет о движении денежной наличности	4.16, 4.77–4.80, таблица 4-2
Отчет о доходах и расходах (см. отчет о финансовой деятельности)	4.15, 4.37
Отчет о финансовой деятельности.....	4.15, 4.16, 4.37, 4.43, 4.72, 4.77, 4.78
Охрана окружающей среды	1.19, 1.20
Оценка производственной деятельности	4.85, 4.86, 4.88, 4.89

П

Первоначальная стоимость	6.29, 6.32, 6.33
Перевод доходов/расходов (скорректированных)	3.9, 3.17, 3.20, 4.48, 6.43, 7.18, 7.19, 7.76, 7.89
Передовая практика	1.9, 4.3, 4.4, 4.8, 4.85, 4.111, 4.121, 4.123
План финансирования (финансовый план).....	3.15, 4.83, 5.7, 5.22, 5.23, 5.24
Поисково-спасательная служба	1.16, 2.3, 2.12, 3.3, 6.19, 6.57
Показатели качества инвестиций.....	5.51
Показатели производственной деятельности	4.21, 4.83, 4.86, 4.87, 4.89, 4.101, 4.118, 4.120, 4.123–4.126
"Полетные единицы"	7.30, 7.33
Постоянные расходы.....	7.22, 7.23, 7.40
Пошлины, связанные с эмиссией.....	1.19, 1.20
Предварительное финансирование (сборы).....	1.11, 1.14, 4.81, 5.36, 5.57, 7.86
Прибыль на активы (ROA)	1.13, 4.76, 7.3, 7.13
Прибыль на инвестированный капитал	2.13, 4.76
Прибыль на основные фонды/прибыль на инвестированный капитал	1.13, 2.13, 2.16, 4.76, 7.3, 7.13
Приватизация.....	2.1, 2.8
Прогнозы (погода).....	4.94, 4.98, таблица 4-3, 4.110, 4.117, 6.16, 6.56
Прогнозы в области перевозок.....	2.35, 5.1, 5.2, 7.21
Производительность	4.8, 4.21, таблица 4-2, 4.82, 4.101, таблица 4-3, 4.108–4.112, 4.119, 4.126, 5.13, 7.25
Процедуры и процесс планирования	4.17, 4.19, 5.35
Прямолинейный метод (определения износа).....	6.32

Р

Раскрытие информации.....	2.35, 2.42
Распределение расходов.....	1.13, 3.55, 4.54, 4.63, 4.68, 6.18, 6.47, 6.63, 6.64, 6.70–6.73, 6.75, 6.76, 6.78, 6.79, 6.80, 6.82–6.86, 6.89, 6.90, 7.46, 7.87
Расстояние по ортодромии.....	7.23
Расчетный срок по записи в бухгалтерских книгах	4.58, 6.32
Ревизия	3.37, 4.9, 4.30–4.33
Региональные аэронавигационные планы (ANP)	3.7, 3.23, 3.27, 3.30, 3.31, 3.82, 6.1, 6.16, 6.44, 6.96, 6.97, 7.52
Региональные группы планирования и осуществления проектов (PIRG)	3.40, 3.58
Регулирующее агентство	2.30, 2.41
Рыночные меры.....	1.19, 1.20

С

Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание.....	1.11, 3.91, 4.45, 4.53, 6.91, 6.94, 7.21, 7.36, 7.48, 7.90
Система счетов, дополнительная	4.2, 6.39
Система учета расходов	4.52–4.71, 4.95, 6.44, 6.78, 7.12, 7.15
Системы CNS/ATM	1.17, 2.3, 3.2, 3.11, 3.22, 3.24, 3.30, 3.56, 3.57, 3.58, 3.80–3.83, 3.90, 3.91, 4.115, 5.62, 5.63, 6.8, 6.96–6.100, 6.102, 7.88, 7.89, 7.90, 7.92
Системы взимания сборов.....	1.11, 1.13, 1.15, 7.25, 7.30, 7.35, 7.59, 7.82
Служба авиационной электросвязи	3,7, 6.11
Служба аэронавигационной информации	2.3, 6.20
Собственный капитал.....	2.9, 3.25, 4.37, 4.73, таблица 4-1, таблица 4-2, 5.58, 6.25, 6.27, 6.36, 7.22
Соглашения о совместном финансировании	3.16, 3.40, 3.41, 3.49, 3.54–3.58, 3.84
Сопоставительный анализ.....	3.76, 4.8, 4.120, 4.121
Спутниковая система функционального дополнения (SBAS)	3.88, 5.62
Сравнения (производственной деятельности).....	4.85, 4.109, 4.111, 7.2
Ставка доходов по инвестициям	1.13, 2.30, 2.31, 7.13
Стоимость капитала	1.13, 5.37, 6.27, 6.29, 6.31, 6.32, 6.34, 6.36, 6.37, 6.38, 6.41, 6.63, 6.68, 6.69, 6.70, 7.3
Субсидии, субсидирование, перекрестное субсидирование.....	4.6, 4.43, 4.51, 5.61

У

Удельная ставка	7.30, 7.33, 7.34, 7.52
Уполномоченный по рассмотрению жалоб.....	2.47
Управление банковскими (финансирование) и денежными операциями.....	4.8, 4.27, 4.28, 4.29, 4.43, 4.50, таблица 4-2
Управление производственной деятельностью.....	4.86, 4.91, 4.92
Управление финансовой деятельностью	6.39
Управленческий учет.....	4.36
Участие частного сектора	2.1

Ф

Финансовые отчеты.....	4.8, 4.31, 4.36, таблица 4-1, 4.37, 4.41, 5.53
Финансовый анализ/оценка	5.6, 5.7, 5.10, 5.11, 5.12, 5.17, 5.18
Финансовый контроль	3.8, 4.1, 4.2, 4.9, 4.11, 4.12, 4.13, 4.19, 4.34, 4.38, 4.40
Функциональное дополнение GNSS	3.24, 3.87, 3.88, 3.89, 3.91, 5.62, 6.14, 6.98, 6.101, 7.89
Функциональный блок воздушного пространства	3.64, 3.71, 3.73, 3.77

Ц

Ценовой потолок.....	2.30, 2.32, 2.33, 2.34
Ценообразование на основе предельных издержек.....	7.8, 7.9, 7.13
Ценообразование с учетом перегруженности	7.7, 7.10
Ценообразование с учетом пиковых периодов	7.9, 7.43

Ч

Чистая стоимость актива	6.37
Чистая текущая стоимость.....	5.11, 5.16

Э

Экономическая эффективность/рентабельность	1.9, 3.86, 4.21, 4.101, 4.108, 4.109, 4.111, 4.112, 4.126, рис. 4-2, таблица 4-3
Экономический надзор	2.1, 2.21, 2.22, 2.24, 2.25, 2.38, 2.39, 2.40, 2.42, 2.43, 2.48, 6.22
Экономический срок службы	6.100
Экономическое регулирование	1.9, 2.17, 2.30, 3.83
Экономическое ценообразование	4.8, 7.6, 7.7, 7.8, 7.11–7.17, 7.43
Эксплуатационные (оперативные) расходы/затраты и расходы/затраты на техническое обслуживание	1.13, 3.43, 4.6, таблица 4-3, 4.64, 4.114, 5.8, 5.9, 5.13, 5.37, 5.38, 5.60, 6.27, 6.41, 6.44, 6.68, 7.3
Эксплуатационные агентства	2.4, 3.2–3.6, 3.8, 3.10, 3.18
Эксплуатационный срок службы	6.27, 6.33, 6.35
Эффект масштаба	3.6, 3.83, 7.66
Эшелон полета или ЭП	3.7 (КОСЕСНА), 3.63, 6.49

— КОНЕЦ —

ТЕХНИЧЕСКИЕ ИЗДАНИЯ ИКАО

Ниже приводится статус и общее описание различных серий технических изданий, выпускаемых Международной организацией гражданской авиации. В этот перечень не включены специальные издания, которые не входят ни в одну из указанных серий, например "Каталог аэронавигационных карт ИКАО" или "Метеорологические таблицы для международной аэронавигации".

Международные стандарты и Рекомендуемая практика принимаются Советом ИКАО в соответствии со статьями 54, 37 и 90 Конвенции о международной гражданской авиации и для удобства пользования называются Приложениями к Конвенции. Единообразное применение Договаривающимися государствами требований, включенных в Международные стандарты, признается необходимым для безопасности и регулярности международной аэронавигации, а единообразное применение требований, включенных в Рекомендуемую практику, считается желательным в интересах безопасности, регулярности и эффективности международной аэронавигации. Для обеспечения безопасности и регулярности международной аэронавигации весьма важно знать, какие имеются различия между национальными правилами и практикой того или иного государства и положениями Международного стандарта. В случае же несоблюдения какого-либо Международного стандарта Договаривающееся государство, согласно статье 38 Конвенции, обязано уведомить об этом Совет. Для обеспечения безопасности аэронавигации могут также иметь значение сведения о различиях с Рекомендуемой практикой, и, хотя Конвенция не предусматривает каких-либо обязательств в этом отношении, Совет просил Договаривающиеся государства уведомлять не только о различиях с Международными стандартами, но и с Рекомендуемой практикой.

Правила аэронавигационного обслуживания (PANS) утверждаются Советом и предназначены для применения во всем мире. Они содержат в основном эксплуатационные правила, которые не получили еще статуса Международных стандартов и Рекомендуемой

практики, а также материалы более постоянного характера, которые считаются слишком подробными, чтобы их можно было включить в Приложение, или подвергаются частым изменениям и дополнениям и для которых процесс, предусмотренный Конвенцией, был бы слишком затруднителен.

Дополнительные региональные правила (SUPPS) имеют такой же статус, как и PANS, но применяются только в соответствующих регионах. Они разрабатываются в сводном виде, поскольку некоторые из них распространяются на сопредельные регионы или являются одинаковыми в двух или нескольких регионах.

В соответствии с принципами и политикой Совета подготовка нижеперечисленных изданий производится с санкции Генерального секретаря.

Технические руководства содержат инструктивный и информационный материал, развивающий и дополняющий Международные стандарты, Рекомендуемую практику и PANS, и служат для оказания помощи в их применении.

Аэронавигационные планы конкретизируют требования к средствам и обслуживанию международной аэронавигации в соответствующих аэронавигационных регионах ИКАО. Они готовятся с санкции Генерального секретаря на основе рекомендаций региональных аэронавигационных совещаний и принятых по ним решений Совета. В планы периодически вносятся поправки с учетом изменений требований и положения с внедрением рекомендованных средств и служб.

Циркуляры ИКАО содержат специальную информацию, представляющую интерес для Договаривающихся государств, включая исследования по техническим вопросам.

© ИКАО 2007
6/07, R/P1/250

Заказ № 9161
Отпечатано в ИКАО

