

Doc 9161



# Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания

---

Утверждено Генеральным секретарем  
и опубликовано с его санкции

Издание пятое — 2013

Международная организация гражданской авиации



**Doc 9161**



# **Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания**

---

Утверждено Генеральным секретарем  
и опубликовано с его санкции

Издание пятое — 2013

**Международная организация гражданской авиации**

Опубликовано отдельными изданиями на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках  
МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ.  
999 University Street, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

Информация о порядке оформления заказов и полный список агентов по продаже и книготорговых фирм размещены на веб-сайте ИКАО [www.icao.int](http://www.icao.int).

*Издание третье, 1997.*

*Издание четвертое, 2007.*

*Издание пятое, 2013.*

**Дос 9161. Руководство по экономическим аспектам  
аэронавигационного обслуживания**

Номер заказа: 9161

ISBN 978-92-9249-575-6

© ИКАО, 2014

Все права защищены. Никакая часть данного издания не может воспроизводиться, храниться в системе поиска или передаваться ни в какой форме и никакими средствами без предварительного письменного разрешения Международной организации гражданской авиации.





# ПРЕДИСЛОВИЕ

## ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАДАЧА

1. В мае 2009 года Авиатранспортный комитет ИКАО во исполнение рекомендаций Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS 2008) принял решение пересмотреть и обновить материал *Руководства по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

2. Цель настоящего Руководства заключается в предоставлении государствам, поставщикам аэронавигационного обслуживания 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* (Дос 9082).

## СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

3. Настоящий инструктивный материал учитывает разнообразие условий, с которым сталкиваются поставщики аэронавигационного обслуживания. 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* (Дос 7100), являющейся уставом ИКАО. Совет ИКАО впоследствии разработал подробные инструктивные указания в отношении проведения политики в этой области, которые содержатся в документе Дос 9082.

4. В настоящем Руководстве инструктивный материал излагается в шести главах и пяти соответствующих добавлениях, включая глоссарий терминов и сокращений, используемых в Руководстве, а также предметный указатель терминов. В главе 1 рассматривается политика ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание и обязанностей государств; в главе 2 основное внимание уделяется праву собственности на предприятия аэронавигационного обслуживания и относящимся к ним вопросам контроля и управления; глава 3 посвящена международному сотрудничеству при предоставлении аэронавигационного обслуживания; в главе 4 содержится инструктивный материал по управлению финансовой и экономической деятельностью, включая управление экономической эффективностью; в главе 5 содержится инструктивный материал, касающийся определения стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание, а в главе 6 рассматриваются вопросы финансирования инфраструктуры аэронавигационного обслуживания.

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

**ИСТОЧНИКИ**

6. При подготовке настоящего пятого издания Руководства Секретариат пользовался помощью Группы экспертов по экономическим вопросам аэронавигационного обслуживания (ANSEP). В качестве основных источников информации использовались четвертое издание данного Руководства, *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082), *Доклад Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS)* (Doc 9908) и *Руководство по экономике аэропортов* (Doc 9562). Дополнительные источники ИКАО включали Приложения к *Конвенции о международной гражданской авиации* (Doc 7300), а также информацию, полученную в ходе индивидуальных консультаций по линии Секретариата.

---

# СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Страница</i>
<b>Глоссарий терминов и сокращений .....</b>	<b>(ix)</b>
<b>ГЛАВА 1. Политика ИКАО в отношении сборов и обязанностей государств .....</b>	<b>1-1</b>
A. Статья 15 Конвенции о международной гражданской авиации, резолюции Ассамблеи и политика ИКАО в области сборов .....	1-1
B. Обязанности государств .....	1-7
C. Экономический надзор за предоставлением аэронавигационного обслуживания .....	1-7
D. Консультация с пользователями .....	1-14
<b>ГЛАВА 2. Структуры владения, контроля и управления применительно к поставщикам аэронавигационного обслуживания .....</b>	<b>2-1</b>
A. Основные факторы .....	2-1
B. Правительственное владение и контроль .....	2-3
C. Частное владение и участие/вовлечение .....	2-7
D. Организационные характеристики предоставления аэронавигационного обслуживания .....	2-9
E. Корпоративное управление .....	2-10
F. Предоставление аэронавигационного обслуживания сторонними эксплуатантами .....	2-11
<b>ГЛАВА 3. Международное сотрудничество .....</b>	<b>3-1</b>
A. Общие положения .....	3-1
B. Международные эксплуатационные агентства .....	3-2
C. Совместные агентства по взиманию сборов .....	3-6
D. Многонациональные средства и службы .....	3-10
E. Соглашения о совместном финансировании .....	3-16
F. Политическое сотрудничество .....	3-21
G. Конкретные организационные аспекты, относящиеся к глобальной эксплуатационной концепции ОрВД .....	3-26
<b>ГЛАВА 4. Управление финансовой и экономической деятельностью в рамках аэронавигационного обслуживания .....</b>	<b>4-1</b>
A. Основные аспекты .....	4-1
B. Управление экономической эффективностью .....	4-8

<b>ГЛАВА 5. Порядок начисления сборов за аэронавигационное обслуживание .....</b>	<b>5-1</b>
A. Бухгалтерский учет .....	5-2
B. Инвентаризация средств и служб .....	5-16
C. Определение расходов .....	5-20
D. Распределение расходов .....	5-27
E. Стоимостная основа индивидуальных сборов .....	5-38
F. Особые соображения относительно расходов, связанных с системами CNS/ATM .....	5-40
G. Установление сборов за аэронавигационное обслуживание .....	5-41
H. Индивидуальные сборы .....	5-46
I.I Взимание сборов .....	5-54
J. Аспекты взимания сборов/возмещения расходов, связанные с предоставлением обслуживания с использованием систем CNS/ATM .....	5-61
 <b>ГЛАВА 6. Финансирование инфраструктуры аэронавигационного обслуживания .....</b>	 <b>6-1</b>
A. Прогнозы перевозок .....	6-1
B. Привлечение экспертов .....	6-2
C. Экономический и финансовый анализ .....	6-3
D. План финансирования .....	6-6
E. Источники финансирования .....	6-9
F. Особые аспекты финансирования, связанные с внедрением систем CNS/ATM .....	6-16

**ДОБАВЛЕНИЯ**

1. Типовое соглашение об уровнях обслуживания (SLA) (сторонние эксплуатанты).....	Доб 1-1
2. Инструктивный материал по определению расходов на авиационное метеорологическое обслуживание .....	Доб 2-1
3. Расчет средневзвешенной стоимости капитала (WACC).....	Доб 3-1
4. Предварительное финансирование инвестиционных проектов за счет сборов.....	Доб 4-1
5. Двусторонние и международные источники финансирования .....	Доб 5-1

<b>ИНДЕКС .....</b>	<b>Индекс-1</b>
---------------------	-----------------

# ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ И СОКРАЩЕНИЙ

## СОКРАЩЕНИЯ

АСЕКНА	Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре
ВСЗП	Всемирная система зональных прогнозов
ВРПИ	Верхний район полетной информации
ВЧ	Высокая частота
ГАНП	Глобальный аэронавигационный план
ГЛОНАСС	Глобальная навигационная спутниковая система
ЕВРОКОНТРОЛЬ	Европейская организация по безопасности воздушной навигации
ИКСАНО	Информационно-координационный совет по вопросам сборов в сфере аэронавигационного обслуживания
КМВ	Качество местного воздуха
КОСЕСНА	Центральноамериканская корпорация по аэронавигационному обслуживанию
МСУ	Международные стандарты учета
ОВД	Обслуживание воздушного движения
ОВЧ	Очень высокая частота
ОрВД	Организация воздушного движения
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАНО	Поставщик аэронавигационного обслуживания
ПВП	Правила визуальных полетов
ППП	Правила полетов по приборам
Режим S	Режим выбора
РДЦ	Районный диспетчерский центр
РПИ	Район полетной информации
САИ	Служба аэронавигационной информации
УАИ	Управление аэронавигационной информацией
УВД	Управление воздушным движением
ЦПИ	Центр полетной информации
ADS	Автоматическое зависимое наблюдение
ADS-B	Радиовещательное автоматическое зависимое наблюдение
ADS-C	Контрактное автоматическое зависимое наблюдение
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
ANP	Аэронавигационный план
ASM	Организация воздушного пространства
ATCO	Диспетчер УВД
ATFM	Организация потока воздушного движения
ATK	Располагаемые тонно-километры

---

ATN	Сеть авиационной электросвязи
CAPM	Модель оценки финансовых активов
CBA	Анализ затрат/выгод
CFIT	Столкновение исправного воздушного судна с землёй
CNS	Связь, навигация и наблюдение
COM	Служба авиационной электросвязи
DME	Дальномерное оборудование
D-VOLMET	Линия передачи данных VOLMET
FASID	Документ о внедрении средств и служб
GES	Наземная земная станция
GNSS	Глобальная навигационная спутниковая система
GPS	Глобальная система определения местоположения
ILS	Система посадки по приборам
IPO	Первоначальное публичное предложение акций
KPA	Основные области измерения эффективности
KPI	Основные показатели эффективности
MET	Метеорологическое обеспечение аэронавигации
METAR	Регулярная метеорологическая сводка по аэродрому
NDB	Ненаправленный радиомаяк
NOTAM	Извещение для пилотов
NPV	Чистая текущая стоимость
OPMET	Оперативная метеорологическая информация
OPS	Полеты
PBA	Подход, основанный на характеристиках
PBN	Навигация, основанная на характеристиках
PIRG	Группа регионального планирования и осуществления проектов
RMA	Региональное агентство по мониторингу
RNAV	Зональная навигация
RSOO	Региональная организация по контролю за обеспечением безопасности полётов
RVSM	Сокращённый минимум вертикального эшелонирования
SADIS	Спутниковая система рассылки аэронавигационной информации
SAR	Поиск и спасание
SARPS	Стандарты и Рекомендуемая практика
SES	Единое европейское небо
SESAR	Программа исследований ОрВД в условиях единого европейского неба
SIGMET	Информация о возникновении явлений погоды по маршруту полета, которые могут повлиять на безопасность полетов воздушных судов
SLA	Соглашение об уровне обслуживания
SPECI	Специальная метеорологическая сводка по аэродрому
TAF	Прогноз по аэродрому
TC	Тропический циклон
TMA	Узловой диспетчерский район
TWR	Аэродромный диспетчерский пункт или аэродромное диспетчерское обслуживание
VA	Вулканический пепел
VOLMET	Метеорологическая информация для воздушных судов, находящихся в полете
VOR	Всенаправленный ОБЧ-радиомаяк
VSAT	Терминал с антеннами очень малой апертуры
WAAC	Средневзвешенная стоимость капитала

## 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/управление аэронавигационной информацией (САИ/УАИ). 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.

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

**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: а) предотвращения столкновений (между воздушными судами и воздушных судов с препятствиями и на площади маневрирования); б) ускорения и регулирования воздушного движения.

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

**Дифференциальные сборы.** Любые преференциальные сборы, скидки, дисконты за объемы перевозок и прочие способы снижения сборов, которые обычно платятся за использование аэронавигационных средств и служб.

**Износ активов.** Уменьшение стоимости актива вследствие износа в ходе эксплуатации, воздействия стихийных сил, неудовлетворения 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.

**Корпоративное управление.** Контроль за управлением компанией или организацией, осуществляемым ее руководством, и ее подотчетность акционерам и другим заинтересованным сторонам.

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

**Многонациональное средство или служба.** Средство или служба, создаваемое(ая) для целей обслуживания международной аэронавигации в воздушном пространстве, выходящем за пределы воздушного пространства, обслуживаемого одним государством. Оно(а) может эксплуатироваться одним государством, группой государств или международным эксплуатационным агентством. Инструкции по созданию такого средства или службы содержатся во всех региональных аэронавигационных планах.

**Модулируемые сборы.** Сборы, размер которых корректируется в зависимости от времени и/или условий использования соответствующего оборудования или услуги (например, часы максимальной/обычной загруженности, высокая интенсивность воздушного движения, факторы, связанные с уровнем шума и качеством местного воздуха).

**Мультипликационный эффект.** Обычно обозначается как коэффициент, который показывает, насколько косвенные или производные экономические последствия деятельности аэропорта усиливают его прямое экономическое воздействие.

**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 области измерения эффективности (КРА).** Основные области измерения эффективности, соответствующие ожиданиям поставщиков, регулирующих органов, пользователей и других заинтересованных сторон.

**Основные показатели эффективности (КРП).** Текущий/прежний уровень эффективности, ожидаемый будущий уровень эффективности (оцениваемый в рамках процесса прогнозирования и моделирования эффективности), а также фактически достигнутый уровень выполнения задач в сфере эффективности, которые выражаются в виде количественных показателей. Поскольку показатели способствуют выполнению задачи, они должны быть установлены с учетом конкретной задачи в сфере эффективности.

**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.

**Передовая практика.** Практика, которая со временем зарекомендовала себя экономически эффективной, действенной и успешной в плане поставки на рынок качественных продуктов и услуг.

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

**Пользователи.** Под этим термином имеются в виду эксплуатанты воздушных судов, выступающие в качестве пользователей аэронавигационных средств и служб. Термин "конечные пользователи" означает конечных потребителей в целом (например, пассажиры и грузоотправители).

**Поставщик аэронавигационного обслуживания (ПАНО).** Организация, предоставляющая услуги ОрВД и/или другие указанные выше виды обслуживания.

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

**Предварительное финансирование.** Частичное или полное финансирование проекта в отношении аэронавигационного объекта посредством взимаемых с пользователей сборов до завершения работы над данным объектом.

**Предельные затраты.** Стоимость производства одной единицы продукции или выпускаемого объема.

**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 (АНР).** 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.

**Сопоставительный анализ.** Процесс проведения сравнений во времени в рамках одной организации (внутренний сопоставительный анализ) или сравнения показателей эффективности работы двух или нескольких организаций (внешний сопоставительный анализ) в целях внесения усовершенствований.

**Стоимость капитала.** Стоимость привлечения заемных средств или акционерного капитала.

**Управление эффективностью.** Интерактивный процесс, посредством которого со временем можно повысить эффективность работы поставщиков. Этот процесс состоит из нескольких этапов, а именно: определение задач в сфере эффективности, выбор показателей эффективности и установление их целевых параметров, мониторинг, отчетность и оценка эффективности.

**Финансовые отчеты.** Имеются в виду отчет о доходах и балансовый отчет. В отчете о доходах суммируются все доходы и расходы, и разница между итоговыми данными составляет либо прибыль, либо убыток. В балансовом отчете суммируется актив и пассив, и разница между ними свидетельствует об увеличении или уменьшении собственного капитала.

**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.** Функция, с помощью которой государство следит за коммерческой и эксплуатационной деятельностью аэропорта или поставщика аэронавигационного обслуживания.

**Экономический срок службы (актива).** Период, в течение которого ожидается, что актив будет обеспечивать норму прибыли.

**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.** Участок полета от окончания этапа взлета и начального набора высоты до начала этапа захода на посадку и посадки.

# ГЛАВА 1

## Политика ИКАО в отношении сборов и обязанностей государств

Настоящая глава посвящена ключевым направлениям политики ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание и обязанностям, которые возлагаются на Договаривающиеся государства *Конвенцией о международной гражданской авиации* (Дос 7300).

В части А рассматриваются основополагающие принципы политики, зафиксированные в: а) статье 15 Дос 7300, б) резолюциях Ассамблеи, касающихся политики в области воздушного транспорта и с) *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082).

В части В основное внимание уделяется обязанностям государств-членов по предоставлению аэропортовых и аэронавигационных средств и обслуживания.

В части С излагается политика ИКАО в отношении целей, видов и порядка осуществления экономического надзора над аэронавигационным обслуживанием, а также разрешения споров.

Наконец, в части D резюмируется политика ИКАО, касающаяся консультаций с пользователями в связи со сборами и планами развития аэронавигационного обслуживания.

### ЧАСТЬ А. СТАТЬЯ 15 КОНВЕНЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ, РЕЗОЛЮЦИИ АССАМБЛЕИ И ПОЛИТИКА ИКАО В ОБЛАСТИ СБОРОВ

#### КОНВЕНЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

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

##### *Аэропортовые и подобные им сборы*

Каждый аэропорт в Договаривающемся 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 Договаривающегося 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 Договаривающимся государствам за пользование такими аэропортами и аэронавигационными средствами воздушными судами любого другого Договаривающегося государства, не превышают:

а) 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;

б) 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 три следующих основных принципа:

- а) единообразные условия применяются при пользовании аэропортами и аэронавигационными службами Договаривающегося государства воздушными судами всех других Договаривающихся государств;
- б) 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;
- с) 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, связанные с отсутствием дискриминации, 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, понесенные при предоставлении аэропортовых и аэронавигационных средств и услуг, посредством взимания сборов. Фактически, суть данного принципа заключается в том, что государство не должно взимать 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 собирается 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 заявление исключительно заинтересованного Договаривающегося государства, а не какой-либо иной стороны.

1.5 Что касается статуса принципов, изложенных в статье 15 и, говоря шире, во всех статьях Чикагской конвенции, то какое-либо Договаривающееся государство ИКАО не может делать для себя исключения в отношении применения любых упомянутых принципов, поскольку, подписав Чикагскую конвенцию, государство принимает на себя обязательства по строгому выполнению всех ее статей без исключения.

## РЕЗОЛЮЦИИ АССАМБЛЕИ

1.6 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 А37-20 "Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта", которая содержит добавление F, посвященное аэропортам и аэронавигационному обслуживанию. В добавлении F резолюции А37-20 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.

1.7 Политика ИКАО в отношении экологических сборов выражена в резолюции А37-18 Ассамблеи "Сводное заявление ИКАО о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Общие положения, авиационный шум и качество местного воздуха".

1.8 Использование сборов с целью охраны окружающей среды может иметь место в двух областях: авиационный шум и эмиссия авиационных двигателей. Существующая политика ИКАО в отношении сборов, связанных с авиационным шумом, не связана с аэронавигационным обслуживанием. Эмиссия авиационных двигателей оказывает воздействие на окружающую среду на двух уровнях:

- a) на уровне качества местного воздуха (КМВ);
- b) на глобальном уровне.

Политика в отношении связанных с КМВ сборов, изложенная в *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082), раздел II, п. 9, неприменима к аэронавигационному обслуживанию; на глобальном уровне ИКАО выступает за использование не сборов, а других мер.

## ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ СБОРОВ

1.9 Дополнительный и более подробный инструктивный материал, касающийся аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, содержится в документе Дос 9082. 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. По своему статусу политика ИКАО в области сборов отличается от Чикагской конвенции, поскольку Договаривающиеся государства ИКАО не имеют юридического обязательства следовать этой политике, как это имеет место в случае статей Чикагской конвенции. Тем не менее поскольку принципы документа Дос 9082 основаны на рекомендациях крупнейших международных конференций, государства принимают моральное обязательство им следовать, обеспечивая соответствие своей практики возмещения расходов этим принципам. В п. 1 предисловия к документу Дос 9082 отмечается, что в соответствии с рекомендацией Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS – 2008) государствам рекомендуется включать четыре основных принципа взимания сборов, заключающиеся в недискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями, в свои национальное законодательство, правила или политику, а также в свои соглашения о воздушном сообщении для обеспечения соблюдения их эксплуатантами аэропортов и поставщиками аэронавигационного обслуживания (ПАНО).

1.10 В одном из существенных положений документа Дос 9082 подчеркивается необходимость обеспечивать баланс между соответствующими интересами аэропортов и ПАНО, с одной стороны, и эксплуатантов воздушных судов, с другой стороны, особенно в связи с важностью системы воздушного транспорта для государств и ее влиянием в части содействия экономическим, культурным и социальным обменам между государствами. Это особенно справедливо в периоды экономического неблагополучия; таким образом, государствам рекомендуется поощрять расширение сотрудничества между аэропортами и ПАНО и эксплуатантами воздушных судов для обеспечения разумного распределения экономических трудностей, с которыми они сталкиваются (см. Дос 9082, "Предисловие", пп. 4 и 8).

1.11 В разделе I документа Дос 9082 рассматриваются некоторые вопросы, общие для различных аэропортов и аэронавигационных служб: сфера применения сборов и их количественный рост, организационно-управленческие аспекты, экономический надзор, экономические показатели, консультации с пользователями, предварительное финансирование проектов и валютные вопросы.

1.12 Предметом рассмотрения в данной части Руководства служит, наряду с разделом I, раздел III документа Дос 9082, посвященный сборам за аэронавигационное обслуживание<sup>1</sup>.

1.13 В пп. 2 и 3 раздела I документа Дос 9082 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;
- b) воздерживаться от обложения сборами, являющимися дискриминационными по отношению к международной гражданской авиации по сравнению с другими видами международного транспорта.

---

1. Выделение некоторых принципов в Дос 9082 не следует истолковывать как означающее, что эти принципы важнее других принципов, упоминаемых в Дос 9082.

1.14 Накопленный во всем мире опыт свидетельствует о том, что там, где аэропорты и аэронавигационные службы эксплуатируются автономными структурами, их общее финансовое положение и эффективность работы в целом имеют тенденцию к улучшению (Дос 9082, раздел I, п. 4). Государствам, таким образом, рекомендуется рассматривать возможность учреждения автономных структур для эксплуатации своих аэропортов или аэронавигационных служб, когда это отвечает интересам поставщиков и пользователей (Дос 9082, раздел I, п. 5). При рассмотрении вопроса о коммерциализации или приватизации аэропортов и ПАНО государствам следует помнить, что именно они несут конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов, авиационной безопасности и за осуществление экономического надзора за деятельностью этих структур (Дос 9082, раздел I, п. 6). При создании автономной структуры для эксплуатации аэропорта(ов) и/или предоставления аэронавигационного обслуживания государству следует обеспечить выполнение всех своих соответствующих обязательств, зафиксированных в Конвенции о международной гражданской авиации, Приложениях к ней и в соглашениях о воздушном сообщении, а также соблюдение политики ИКАО (Дос 9082, раздел I, п. 7). Кроме того, государствам следует обеспечить применение передовой практики надлежащего корпоративного управления аэропортами и ПАНО. В целях содействия повышению прозрачности, эффективности и рентабельности при обеспечении соответствующего качества обслуживания и средств аэропортам и ПАНО следует применять передовую практику управления во всех сферах своей деятельности (Дос 9082, раздел I, пп. 9 и 10).

1.15 Принципы, содержащиеся в разделе III Дос 9082, 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.

1.16 К числу основных принципов, включенных в Дос 9082 и касающихся стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание, относятся следующие:

- a) в общем случае, 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 необоснованно отнесены на ее счет. Государствам следует, когда это целесообразно, обязывать ПАНО вести свои счета в соответствии с признанными на международном уровне стандартами бухгалтерского учета, обеспечивающими надлежащий расчет сборов за аэронавигационное обслуживание таким образом, чтобы взимаемые с международной гражданской авиации сборы за аэронавигационное обслуживание рассчитывались должным образом (Дос 9082, раздел III, п. 1);
- 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 (Дос 9082, раздел III, п. 3 i).

1.17 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) от аэронавигационного обслуживания можно получать достаточные доходы, превышающие все прямые и косвенные эксплуатационные расходы и позволяющие, таким образом, получать умеренную прибыль на основные фонды (до вычета налогов и стоимости капитала), для обеспечения эффективного финансирования инвестиций в создание новой или

совершенствование имеющейся инфраструктуры аэронавигационного обслуживания (Дос 9082, раздел III, п. vi));

- b) распределение расходов на аэронавигационное обслуживание среди авиационных пользователей следует производить на справедливой основе. 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. Рекомендуется также, чтобы государства обеспечивали ведение учета основных данных об использовании аэронавигационного обслуживания в том случае, если такая информация имеет отношение к распределению и возмещению расходов. Такие данные могут включать количество рейсов с разбивкой по категориям пользователей (внутренние или международные) и о пролетаемом расстоянии, а также информацию о типе или весе воздушных судов. (Дос 9082, раздел III, п. 5);
- c) системы сборов должны, по возможности, быть простыми и справедливыми, 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 (Дос 9082, раздел III, п. 6));
- d) сборы не должны устанавливаться таким образом, чтобы препятствовать использованию средств и видов обслуживания, необходимых для обеспечения безопасности, или внедрению новых средств и методов. 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 безопасности полетов и эффективности (Дос 9082, раздел III, п. 6 ii));
- e) с учетом принятой формы экономического надзора государствам следует в каждом конкретном случае и с учетом местных или национальных условий оценивать положительные и отрицательные последствия введения дифференциальных сборов за аэронавигационное обслуживание. Государствам следует обеспечивать, чтобы дифференциальные сборы были прозрачными с точки зрения их назначения, установления и используемых критериев. Без ущерба для модулированных систем взимания сборов расходы, связанные с такими дифференциальными сборами, не следует относить на счет тех пользователей, которые не извлекают из них выгоду. Сборы, предлагаемые для привлечения или сохранения новых авиасообщений, следует устанавливать только на временной основе. (Дос 9082, раздел III, п. 6 v));
- f) при введении или значительном пересмотре систем сборов следует учитывать экономические и финансовые последствия как для пользователей, так и для предоставляющего обслуживание государства или государств. Во избежание неблагоприятных последствий для пользователей соответствующее увеличение размера сборов следует осуществлять постепенно; признается, однако, что в известных условиях может потребоваться отход от этого принципа (Дос 9082, раздел III, п. 6 vii));
- g) 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 вид обслуживания имеет двойное применение (например, диспетчерское обслуживание подхода, аэродромное диспетчерское обслуживание, а также диспетчерское обслуживание на маршруте), связанные с ними расходы при взимании сборов должны распределяться на справедливой основе (Дос 9082, раздел III, п. 6 viii)).

1.18 Важным аспектом Политики ИКАО при определении общих расходов на аэронавигационное обслуживание является ограничение расходов любых постоянных гражданских служб с оборудованием и персоналом расходами на обслуживание в области поиска и спасания и расследования авиационных происшествий (Дос 9082, добавление 2, "Другое вспомогательное авиационное обслуживание").

1.19 В документе Дос 9082 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 в данном случае следует применять особый подход.

## **ЧАСТЬ В. ОБЯЗАННОСТИ ГОСУДАРСТВ**

1.20 Как отмечалось выше в части А, статьей 15 Чикагской конвенции устанавливаются основные принципы взимания сборов за услуги аэропортов и аэронавигационное обслуживание и укрепляется концепция свободы доступа и недискриминации, изложенная в статье 11, по отношению к использованию средств и услуг для воздушных судов Договаривающихся государств при осуществлении деятельности международного воздушного транспорта.

1.21 Следует отметить и статью 68, гласящую, что каждое Договаривающееся государство может устанавливать маршруты, по которым в пределах его территории осуществляется международное воздушное сообщение, а также аэропорты, которые могут использоваться при любом таком сообщении.

1.22 В соответствии со статьей 28 Чикагской конвенции на каждое Договаривающееся государство возлагаются определенные основные обязанности. Например, именно государство несет ответственность за предоставление аэропортовых и аэронавигационных средств и услуг, отвечающих стандартам и практике, рекомендованным или время от времени устанавливаемым согласно Конвенции.

1.23 Кроме того, государства принимают на себя обязательства по соглашениям о воздушном сообщении, причем в данном случае, опять же, именно государство несет исключительную ответственность за соблюдение, например, положений о доступе к определенным аэропортам и маршрутам, а также о таких важнейших принципах взимания сборов, как отсутствие дискриминации, увязка с расходами, транспарентность и консультации с пользователями.

## **ЧАСТЬ С. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ**

### **ВВЕДЕНИЕ**

1.24 Как отмечалось выше в части А, в связи с возможным злоупотреблением своей доминирующей позицией со стороны ПАНО государства отвечают за экономический надзор за их деятельностью. Экономический надзор определяется как функция, с помощью которой государство осуществляет контроль над коммерческой практикой и методами работы того или иного ПАНО. При осуществлении функции экономического надзора государства должны, в частности, обеспечить проведение консультаций между ПАНО и пользователями, а также использование надлежащих систем управления эффективностью работы.

1.25 Когда товары и услуги поставляются конкурирующими сторонами, состязающимися за привлечение клиентов, экономическое благополучие потребителей зачастую может оказаться в руках рыночных сил, которые

действуют в качестве "автоматического регулирующего органа", обеспечивающего эффективное ценообразование, а также определяющего объем и качество предложения. Если же на том или ином рынке предложения доминирует единственный поставщик, то вопрос о регулировании его деятельности начинает затрагивать общественные интересы.

1.26 В последние годы конкуренция между ПАНО и коммерческое давление на них усилились благодаря развитию коммерциализации. В деятельности ПАНО имеются аспекты, связанных со случаями, когда "для" рынка конкуренция в более ограниченном масштабе представляет собой заслуживающий рассмотрения вариант. Например, уже имеют место многочисленные примеры, когда предоставление аэродромного диспетчерского обслуживания осуществляется на условиях периодических конкурентных торгов. Кроме того, региональное сотрудничество в сфере предоставления аэронавигационного обслуживания может привести к созданию механизма сертификации/назначения, в рамках которого все ПАНО должны будут проходить сертификацию с учетом общих требований. Там, где эти сертификаты будут взаимно признаваться во всем регионе, государства смогут назначать любое предприятие, обладающее действительным сертификатом, для предоставления аэронавигационного обслуживания в конкретной части своего воздушного пространства.

1.27 Эти явления, однако, не влекут за собой никаких изменений в обязанностях государств по осуществлению экономического надзора. Во многих государствах аэронавигационное обслуживание по-прежнему предоставляется в условиях допускаемой законом или естественной монополии, в отсутствие непосредственной или даже реальной косвенной конкуренции в одном и том же воздушном пространстве. Ориентированность ПАНО на коммерческую деятельность и сокращение расходов может порой отрицательно воздействовать на интересы определенных категорий пользователей. Более того, коммерциализация, возможно, приводит к тому, что ПАНО склонны забывать о наличии и необходимости соблюдения международных обязательств государств, включая связанные с политикой ИКАО в отношении сборов. Принимать эти обязательства на себя может только само государство.

## ЦЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.28 Экономический надзор наиболее эффективен, когда ПАНО получают четкие цели и стимулы, дающие им возможность предоставлять обслуживание надлежащего качества наиболее экономичным образом. Ряд целей, отражающих области, где может потребоваться надлежащий экономический надзор, сформулирован в пункте 13 раздела I документа Doc 9082:

- a) сведение к минимуму опасности применения аэропортами и ПАНО антиконкурентной практики или злоупотребления любым доминирующим положением, которое они могут занимать;
- b) недопущение дискриминации и обеспечение транспарентности при применении сборов;
- c) обеспечение эффективности капиталовложений на повышение пропускной способности с учетом нынешних и будущих потребностей;
- d) защита интересов пассажиров и других конечных пользователей<sup>2</sup>.

Для содействия достижению этих целей в соответствии с принятой формой экономического надзора государствам следует обеспечивать проведение аэропортами и ПАНО консультаций с пользователями и создание соответствующих систем управления эффективностью работы.

---

2. Термин "конечные пользователи" относится к окончательным потребителям в общем смысле (например, пассажирами грузоотправителям).

1.29 Приоритетность достижения каждой из этих целей может зависеть от конкретных обстоятельств каждого государства, причем необходимо обеспечивать равновесие между подобными задачами государственной политики и интересами автономных/частных структур, чтобы добиться оптимального эффекта от коммерциализации или приватизации.

#### ВОЗМОЖНЫЕ ВИДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.30 Экономический надзор может осуществляться в целом ряде видов, от либерального (например, применения закона о конкуренции) до более жесткого (например, прямого вмешательства регулирующих органов в экономические решения ПАНО), а именно:

- a) применение закона о конкуренции;
- b) предостерегающее регулирование ("рыночное регулирование");
- c) организационно-правовые требования ("система организационно-правовых сдержек и противовесов");
- d) ограничение цен ("регулирование на основе стимулов");
- e) регулирование нормы прибыли ("регулирование стоимости обслуживания").

#### Использование законов о конкуренции

1.31 Концепция законодательства о конкуренции относится к законам (включая правила и политику), ставящим своей целью увеличение или поддержание рыночной конкуренции путем запрета направленной против нее деятельности. Процесс применения законов о конкуренции обычно заключается в реагировании на жалобы, отслеживании поведения участников рынка, судебном преследовании нарушителей, решении вопроса об ответственности и наложении санкций на стороны, в отношении которых выявлено нарушение закона. Подобные действия, по всей видимости, оказывают также сдерживающее воздействие на антиконкурентное поведение.

#### Предостерегающее регулирование

1.32 Предостерегающее регулирование основано на открытой "угрозе" применения более жесткой формы экономического надзора в случае, если поведение той или иной компании выходит за "приемлемые" границы. Достоинство этого либерального подхода состоит в том, что он позволяет бороться с потенциальным риском злоупотребления своим доминирующим положением без затрат на соблюдение нормативно-регламентирующих требований и искажений. Как правило, данный подход сопровождается применением стандартного законодательства о конкуренции. Для того чтобы он оказался эффективным, ПАНО должны понимать, что имеется в виду под неприемлемым поведением. Возможное осложнение может состоять в том, что подробное определение границ коммерческой деятельности чревато риском внесения именно тех регулятивных искажений, которых данный подход стремится избежать.

#### Организационно-правовые требования

1.33 Как свидетельствует опыт и результаты исследований, потребности всех заинтересованных сторон удовлетворяются наилучшим образом, когда пользователи получают достаточно полную информацию за счет

конструктивного взаимодействия с ПАНО. Определенные организационно-правовые требования могут содействовать повышению прозрачности и облегчению обмена информацией, обеспечивая передачу правильных сигналов и ответов на них между ПАНО и пользователями.

1.34 Либеральные разновидности организационно-правовых требований включают следующие условия:

- a) *проведение обязательных консультаций между ПАНО и пользователями* при введении сборов за аэронавигационное обслуживание и разработке планов развития с целью обеспечить достаточное раскрытие данных о расходах и финансовое обоснование предлагаемых ставок сборов и видов обслуживания. При наличии устоявшегося процесса содержательных консультаций он может сократить или устранить необходимость в применении той или иной формы строго экономического надзора;
- b) *применение системы управления эффективностью* (см. главу 4);
- c) *создание структуры корпоративного управления*, включающей участие заинтересованных сторон в совете директоров, что является способом содействия надлежащему потоку экономической информации между ПАНО и его пользователями.

1.35 Среди более жестких типов организационно-правовых требований можно назвать:

- a) требование о *совместном владении* или создании совместных предприятий в качестве способа обеспечения потока информации, консультаций и консенсуса при введении сборов за аэронавигационное обслуживание и разработке планов развития; при этом, однако, когда совместное владение означает существенное влияние авиакомпаний на инвестиционные планы и управление ПАНО, могут возникать потенциальные проблемы, связанные с конкуренцией между авиакомпаниями и созданием препятствий для выхода на рынок;
- b) требование о *некоммерческом финансовом статусе*. Считается, что отсутствие заинтересованности в прибыли у организации, в остальных отношениях построенной на коммерческой основе, лишает ее стимулов к злоупотреблению своим доминирующим положением. Тем не менее можно также утверждать, что благодаря заинтересованности в прибыли общество защищено от риска, состоящего в том, что ПАНО может не получить достаточной прибыли для поддержания и своевременной модернизации аэронавигационных средств. В любом случае руководству придется искать компромиссов при решении различных задач, преодолевая хорошо известные проблемы стимулирования управленческой деятельности.

### Ограничение цен

1.36 Некоторые виды экономического надзора разработаны с включением элементов стимулирования. Классическим примером является регулирование с помощью ограничения цен, когда регулирующие органы устанавливают максимальный взимаемый тариф на определенный срок, обычно путем использования индекса розничных/потребительских цен минус (или плюс) целевой показатель стимулирования (фактор "х"). Если ПАНО превышает этот целевой показатель, то он имеет право сохранить любое превышение доходов над расходами. Если же целевой показатель не достигается, то ПАНО не разрешается поднимать ставки сборов с целью компенсации своих невозмещенных расходов, и ему приходится искать иные методы, позволяющие избежать убытков в течение регулируемого периода. В соответствии с этим сценарием ПАНО получает хороший стимул к повышению эффективности и сокращению издержек.

1.37 Регулирование с помощью ограничения цен обладает определенными потенциальными недостатками. Например, возможности регулируемой компании по получению прибыли без превышения верхнего предела цены со временем ослабевают, а с ними и эффект стимулирования. Более того, поскольку цены ограничиваются на период в несколько лет с учетом прогнозируемых капитальных расходов, а также

имеющихся активов, у ПАНО может появиться заинтересованность в завышении капитальных расходов перед введением ограничения цен, а впоследствии в отказе от полной реализации соответствующей программы (ограничение цен может обеспечить получение ПАНО краткосрочного дохода на активы без фактического вложения капитала в эти активы). Подобные вопросы, как правило, могут решаться путем использования четкого и всеобъемлющего определения результатов работы и связанных с ними механизмов ценообразования; это не дает предприятию возможности утверждать, что сокращение расходов по сравнению с их запланированным объемом вызвано (желательным) повышением производительности. Соответствующая система регулирования, однако, становится все более усложненной и, таким образом, более дорогостоящей для регулирующих органов, регулируемых компаний и всех пользователей.

1.38 Ограничения цен на основе производительности может способствовать решению этой проблемы. Цены, устанавливаемые на этой основе, могут оказаться более действенным стимулом к эффективному вложению капитала. Цены при этом могут подниматься или повышаться в зависимости от выполнения норм производительности. Если ограничения цен удастся увязать с производительностью за определенный период времени, то ПАНО будет в меньшей степени заинтересован в откладывании или отмене продуктивных инвестиций. Препятствия к применению данного вида регулирования состоят в том, что отдача от инвестиций наступает не скоро, и повышение производительности может произойти лишь через многие годы после вложения капитала; кроме того, трудную задачу представляет собой разработка определения производительности, охватывающего не только объем услуг, но и их качество.

### **Регулирование нормы прибыли**

1.39 Регулирование нормы прибыли (известное также как регулирование на основе себестоимости услуг или регулирование на основе себестоимости плюс норма прибыли) предназначено главным образом для решения вопроса о чрезмерных прибылях, получаемых предприятиями с признаками монополий. От ПАНО может потребоваться получение разрешения на осуществление инвестиций в том или ином объеме и введение конкретных ставок сборов за обслуживание. Цель при этом состоит в ограничении нормы прибыли поставщика тем уровнем, который существует на рынке в условиях конкуренции. В простейшем виде эта система обеспечивает отражение себестоимости в цене услуги за счет как операционных, так и капитальных расходов. Регулирование нормы прибыли, однако, может выступить для ПАНО привлекательным стимулом к чрезмерным капиталовложениям с целью увеличения объема прибыли. При отсутствии других стимулов к повышению производительности (например, за счет совершенствования руководства) регулирование нормы прибыли обеспечивает лишь ограниченное стимулирование экономической эффективности и может также способствовать чрезмерным капиталовложениям, не вызванным потребностями пользователей.

### **ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОГО ВИДА ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА**

1.40 Выбор оптимального вида экономического надзора зависит, в частности, от степени конкуренции и правовых, организационных и управленческих рамок, включая роли, права и обязанности различных участвующих сторон, а также от объема расходов на осуществление конкретных видов экономического надзора. При использовании любого подхода этот надзор должен осуществляться транспарентным, эффективным и экономичным образом, с минимальным вмешательством регулирующих органов по мере необходимости, например, в случае спора между сторонами, возможности установления слишком высоких ставок сборов за счет прочного положения на рынке или повышенной опасности дискриминационного поведения в отношении конкретных пользователей. Поскольку обстоятельства со временем меняются, более или менее подходящими в тот или иной момент могут оказаться различные варианты. Желательно, таким образом, обеспечить определенную степень гибкости, позволяющую приспосабливать систему экономического надзора к изменяющимся обстоятельствам.

1.41 При выборе оптимального вида экономического надзора государствам следует прежде всего рассмотреть вопрос о масштабах и степени существующей конкуренции. Там, где конкуренция или ее перспектива достаточно сильны, использование законодательства о конкуренции может оказаться вполне достаточным.

1.42 Одно из обоснований выбора других форм экономического надзора, таким образом, требует, чтобы конкуренция и применение законодательства о конкуренции оказались недостаточными для предотвращения риска злоупотребления своим доминирующим положением со стороны того или иного ПАНО. Вопрос состоит в том, как определить обстоятельства, в которых конкуренцию или ее перспективы можно считать недостаточными. В общем случае степень ограничений, свойственных рынку в условиях конкуренции, можно оценить с точки зрения фактической или потенциальной конкуренции со стороны соседних ПАНО, выступающих в роли соперников, или со стороны других видов транспорта. При этом следует учитывать и такие факторы, как размер рассматриваемых структур и объем движения, имеющий отношение к данному рынку.

1.43 Даже в случае, когда конкуренцию нельзя признать достаточно сильной, могут сложиться обстоятельства, в которых необходимость применения жесткого экономического надзора представляется не столь очевидной. Например, именно ПАНО в сотрудничестве со своими пользователями находится в наилучшем положении для определения оптимальных стандартов обслуживания, системы сборов и уровня сборов по отношению к предоставленным услугам. В таких случаях сфера экономического надзора должна ограничиваться обеспечением того, чтобы изменения в системе и уровне сборов по возможности согласовывались между ПАНО и всеми категориями пользователей.

1.44 К другим важным факторам оценки наиболее оптимального подхода принадлежат потенциальные издержки и преимущества, связанные с конкретными разновидностями экономического надзора. Надзорная деятельность и управление ею сопряжены с расходами, которые могут увеличиваться при переходе государства от либерального подхода к более жесткому. В крайнем случае стоимость регулирования может превзойти ожидаемые выгоды. Выбор оптимальной формы, выходящей за рамки применения законов о конкуренции, таким образом, состоит в изучении всего диапазона имеющихся вариантов защиты общественных интересов на приемлемом уровне при минимальных расходах на регулирование.

1.45 Можно представить себе различные варианты каждого из описанных выше видов экономического надзора. В некоторых ситуациях наилучшие результаты могут обеспечиваться сочетанием двух или более видов экономического надзора.

#### ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.46 Государства могут осуществлять свою функцию экономического надзора путем принятия законов или нормативных актов, создания надзорного механизма и т. д. Механизм реализации экономического надзора может стать ключом к успешному достижению его целей эффективным и экономичным образом. Важным моментом является необходимость тщательного рассмотрения государствами ролей, прав и обязанностей различных заинтересованных сторон, а именно правительств, ПАНО и пользователей, и осуществления своей функции экономического надзора без внутренних противоречий, особенно в отношении управления экономической эффективностью и консультаций с пользователями.

1.47 В случаях, когда государство принимает решение не создавать автономного ПАНО, экономический надзор внутри администрации должен функционально отделяться от работы ПАНО и предоставления аэронавигационного обслуживания, причем следует четко определить роль и полномочия этой надзорной структуры (см. главу 2, часть В).

1.48 С учетом местных обстоятельств государство может принять решение о создании независимого органа экономического надзора, отвечающего за анализ и санкционирование любых действий, связанных с ценообразованием, инвестициями и качеством обслуживания. При этом необходимо соблюдать баланс между независимостью и подотчетностью применительно как к органу надзора, так и к ПАНО, являющемуся субъектом регулирования. В целях обеспечения подотчетности регламентирующего агентства правительству будет необходимо поставить перед ним четкие цели, предпочтительно путем принятия соответствующего закона или нормативного акта, одновременно предоставив ему достаточную автономию в текущей деятельности. В отсутствие такого равновесия возникает риск снижения заинтересованности в регулирующей деятельности и утраты доверия к ней.

1.49 Государство может использовать также услуги консультативной комиссии, состоящей из представителей третьих сторон, в качестве менее формального инструмента помощи в выполнении своей функции экономического надзора. Создание такой комиссии нередко считается оправданным, когда стороны не образуют сплоченных групп и, следовательно, практически не располагают способами организации для коллективных действий. Эта комиссия может состоять из представителей авиаперевозчиков, авиации общего назначения, вооруженных сил, конечных пользователей и других важнейших заинтересованных сторон. Влиятельная консультативная комиссия будет располагать средствами вступления в регулярный серьезный диалог с руководством ПАНО, а также анализа конкретных предложений по ценам, инвестициям и уровню обслуживания.

1.50 Еще одним важным аспектом для рассмотрения является возможная потребность в дополнительных ресурсах для выполнения функции экономического надзора. У некоторых государств может не иметься возможности адекватно выполнять свои обязанности по экономическому надзору в силу наличия соперничающих задач первостепенной важности, связанных с безопасностью полетов, авиационной безопасностью и либерализацией воздушного транспорта. Одним из полезных вариантов для таких государств может стать создание региональной системы регулирования, позволяющей государствам объединять ресурсы для осуществления экономического надзора.

## РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

1.51 Если государство определяет приемлемый стандарт поведения, или если заключен договор между ПАНО и его пользователями, в тех случаях, когда поставщик услуг и пользователи не могут прийти к соглашению о его практическом применении, может быть задействован арбитраж или механизм разрешения споров. Может оказаться необходимым уточнение условий, 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 в целях достижения и соблюдения коммерческих соглашений, что поможет укрепить любые исходные компенсационные рыночные возможности, которыми могут обладать пользователи. Тем не менее успех арбитражного разбирательства, скорее всего, будет зависеть, помимо прочего, от положения ПАНО на рынке, особенно в том случае, если это единственный механизм "регулирования". Он может также стать причиной "игрового поведения" участников, выражающегося в стремлении повлиять на возможное арбитражное решение не в пользу обсуждаемого соглашения.

1.52 Вовлечение автономных органов в управление аэронавигационным обслуживанием, а также рост числа новых типов эксплуатантов воздушных судов привели к появлению коммерческой практики и новых рыночных сил, которые могут стать причиной возникновения новых видов споров, которые будет необходимо разрешать до их выхода на международный уровень. Экономический надзор должен предусматривать применение справедливых, транспарентных, оперативных и эффективных механизмов разрешения споров, создающих обстановку доверия между ПАНО и их пользователями. Его цель – вселять доверие в отношения между сторонами там, где рыночные силы не обеспечивают разрешение споров.

1.53 Ни один механизм не может удовлетворять всем требованиям и условиям. В целом процедуры разрешения спора между сторонами соглашения могут осуществляться в рамках двух этапов: а) консультации между сторонами и/или б) передача спора на разрешение в арбитражный суд по требованию любой из сторон. Как правило, решения, принимаемые на последнем этапе механизма, являются обязательными, и обе стороны обязаны обеспечить выполнение этих решений.

1.54 Помимо административных и судебных процедур государство может предусмотреть механизм "первой инстанции", который может стать промежуточным уровнем между этапом консультаций и этапом арбитражного разбирательства. На этом промежуточном уровне можно воспользоваться услугами независимого посредника или независимой группы экспертов по разрешению споров для установления фактов, включая определение существа спора, или для предоставления рекомендаций по урегулированию разногласий. В этом случае предусматриваются четкие сроки, механизмы реализации, временные меры и условия привлечения третьих сторон.

1.55 Может быть создан независимый орган правосудия, к которому пользователи могли бы обращаться, если у них есть основания полагать, что в отношении их имеет место злоупотребление доминирующим положением или применение другой несправедливой практики, хотя следует рассмотреть вопрос о необходимости избегать тактического использования такого механизма для подачи недобросовестных исков. Этот орган может также рассматривать поданные апелляции в отношении жалоб на невыполнение 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.

1.56 Защита интересов третьих сторон может также обеспечиваться путем использования менее дорогостоящего механизма, как, например, услуги уполномоченного по рассмотрению жалоб. Однако следует иметь в виду, что, обеспечивая нейтральные условия для рассмотрения, уполномоченный в то же время не обладает необходимыми возможностями в плане правоприменения.

1.57 Кроме того, в отношении жалоб по поводу решений, принимаемых регулирующим органом (например, органом экономического надзора), должно быть предусмотрено право обжалования действий в вышестоящем судебном органе. Может быть предусмотрен режим соответствия установленным правилам и обеспечения такого соответствия, согласно которому вводится административная система наложения денежных санкций с возможностью обжалования решений в независимом апелляционном судебном органе. Однако необходимо признать, что, хотя эффективный механизм обеспечения выполнения решений имеет крайне важное значение, его реализация для многих государств может оказаться дорогостоящей.

## **ЧАСТЬ D. КОНСУЛЬТАЦИИ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ**

### **ХАРАКТЕР КОНСУЛЬТАЦИЙ**

1.58 Хорошие отношения между регулирующими органами, ПАНО и пользователями имеют важное значение для надлежащего развития воздушного транспорта. Консультации и сотрудничество способствуют росту взаимопонимания между ПАНО и пользователями, тем самым повышая эффективность и рентабельность предоставления и функционирования авиационного обслуживания в условиях, когда все заинтересованные стороны стремятся двигаться в одном направлении. Консультации с пользователями затрагивают все аспекты, о которых говорится в документе Doc 9082, в частности, изменения в системах взимания сборов или в уровне сборов, планирование авиационного обслуживания (наращивание потенциала и инвестиционные планы), управление эффективностью, качество услуг, авансовое финансирование проектов.

1.59 Основная цель консультаций с пользователями состоит в обеспечении того, чтобы потребности и пожелания пользователей учитывались в планах ПАНО. Эффективные консультации будут способствовать как приоритетному планированию инвестиций, так и надлежащему обеспечению возможностей и обслуживания для удовлетворения спроса нынешних и будущих пользователей.

1.60 В ходе консультаций с пользователями могут высказываться полезные замечания и предложения по улучшению функционирования системы взимания сборов и уменьшению расходов как для ПАНО, так и для пользователей. Консультации также могут выявить те аспекты предлагаемых сборов, которые могут случайно оказаться дискриминационными по отношению к некоторым группам пользователей. В процессе консультаций пользователи получают информацию о финансовых результатах взимания сборов, в оплате которых они участвуют.

1.61 Успех консультаций зависит от доброй воли и конструктивного взаимодействия всех участвующих сторон. В то же время, существуют значительные различия между ПАНО в уровне консультаций и вовлеченности пользователей. В то время как некоторые ПАНО ввели такие механизмы сотрудничества, как соглашения об уровне обслуживания (т. е. определение уровня предоставляемого обслуживания и правила, регулирующие взаимоотношения между ПАНО и пользователями в связи с согласованным обслуживанием), ряд других ПАНО в различных частях мира не поддерживают процесс надлежащих регулярных консультаций или не консультируются с пользователями вовсе. В отдельных случаях, даже при наличии процесса консультаций, участие в нем ПАНО и/или пользователей ограничено, поэтому для того, чтобы этот процесс позволял получать оптимальные результаты, необходимо конструктивное участие в нем всех сторон.

## ПРОЦЕСС КОНСУЛЬТАЦИЙ

1.62 Согласно рекомендациям, содержащимся в документе Дос 9082 (п. 13 раздела I), посвященном политике ИКАО в отношении сборов, государствам следует обеспечивать в рамках выполнения своих обязательств по осуществлению экономического надзора проведение надлежащих консультаций со всеми заинтересованными пользователями по вопросам, которые могут затрагивать их материальные интересы. Отдельные процедуры должны быть установлены для проведения эффективных консультаций на индивидуальной основе с учетом выбранной государством формы экономического надзора и размера и масштабов деятельности ПАНО.

1.63 В случае отсутствия механизмов сотрудничества, приемлемых для всех заинтересованных сторон, государствам рекомендуется обеспечивать, чтобы их ПАНО устанавливали четко определенный процесс регулярных консультаций с пользователями (п. 21 раздела I документа Дос 9082). Процесс консультаций может поддерживаться даже в условиях, когда ПАНО не планируют каких-либо изменений в отношении размеров взимаемых сборов, наращивания потенциала или инвестиций.

1.64 Как правило, консультации начинаются с предварительного уведомления о предложениях. В случае намерения ПАНО или иного компетентного органа провести пересмотр сборов или ввести новые сборы, рекомендуется заблаговременно, по крайней мере за четыре месяца, направлять соответствующее уведомление пользователям или представляющим их организациям согласно нормам и правилам, применяемым в каждом государстве (п. 21 i) раздела I документа Дос 9082).

1.65 В консультационных документах следует прояснить характер предложений, указать стороны, которые вероятнее всего будут затронуты, конкретные вопросы, по которым запрашиваются отзывы, и сроки получения ответов (п. 21 iv) раздела I документа Дос 9082). При любом пересмотре сборов или введении новых сборов пользователей следует обеспечивать ясной и адекватной финансовой, эксплуатационной и прочей информацией, позволяющей им делать обоснованные замечания (п. 21 ii) раздела I документа Дос 9082).

В порядке иллюстрации видов информации, о которой идет речь, в части А главы 4 приводится краткое изложение основных статей доходов и расходов, а также других финансовых данных.

1.66 Всем заинтересованным сторонам должна быть предоставлена возможность изложить свое мнение о предложениях (п. 21 iv) раздела I документа Doc 9082). Письменные предложения пользователей или представляющих их организаций и любые ответы, полученные в ходе совместных консультативных обсуждений, должны быть рассмотрены в как можно более короткие сроки до вынесения решения. Оптимальным результатом консультаций могло бы стать достижение консенсуса, и следует предпринимать разумные меры в этом направлении, хотя достижение консенсуса в каждой ситуации представляется маловероятным или даже нежелательным.

1.67 Важно отметить, что стороны, с которыми проводятся консультации (пользователи), несут такую же ответственность, как и стороны, которые проводят консультации (ПАНО), в отношении активного участия в этом процессе. Например, при проведении консультаций по вопросам наращивания потенциала и осуществления инвестиционных планов внимание пользователей, особенно авиаперевозчиков, следует обратить на их обязанность предоставлять отдельным ПАНО основанные на 5–10-летних прогнозах данные предварительного планирования относительно будущих типов, характеристик и количества воздушных судов, которые предполагается ввести в эксплуатацию, ожидаемого увеличения количества воздушных перевозок и других соответствующих вопросов (п. 19 раздела I документа Doc 9082).

1.68 ПАНО и пользователи должны предоставлять друг другу достаточную информацию для проведения конструктивных консультаций; при этом данные, затрагивающие рыночные интересы, должны быть надежно защищены. Кроме того, детализация и объем предоставляемой информации зависят от размера ПАНО и характера представляемых предложений. Например, для небольших ПАНО процесс, описываемый ниже в п. 1.69, представляется слишком обременительным и затратным, и, следовательно, могут потребоваться менее сложный процесс и соответствующая информация.

1.69 Директивные документы должны содержать надлежащую аргументацию принятых решений. Обоснование решений особенно необходимо в тех случаях, когда мнения пользователей не были приняты во внимание. Что касается пересмотра размеров сборов или введения новых сборов, то здесь также рекомендуется направлять пользователям не позднее, чем за месяц, обоснованное предварительное уведомление об окончательном решении. При этом нет необходимости, чтобы указанный период в один месяц добавлялся к четырем месяцам предварительного уведомления, о которых говорится выше в п. 1.64. Предварительное уведомление может позволить пользователям предпринять любые необходимые меры в связи с предстоящими дополнительными расходами и при необходимости скорректировать свои тарифы. Иногда оно также позволяет пользователям прибегнуть, там, где это возможно, к механизму разрешения споров до того, как пересмотренные размеры сборов или новые сборы вступят в силу.

#### АВАНСОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ

1.70 Конкретные аспекты при проведении консультаций, касающихся использования сборов, связанных с авансовым финансированием, для финансирования проектов, рассматриваются в п. 6 добавления 4.

#### РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

1.71 Пересмотр существующих размеров сборов или введение новых сборов должны осуществляться по соглашению между ПАНО и пользователями, если возможно, на основе консультаций. В случае отсутствия такого соглашения, как указано в п. 18 раздела I документа Doc 9082, ПАНО могут продолжать вводить

предлагаемые сборы при условии наличия права обжалования в независимом от аэропорта органе там, где таковой имеется, и если этот орган не вынесет иного решения. Процесс обжалования должен соответствовать форме экономического надзора, принятой в данном государстве. В случае отсутствия механизма обжалования усилия по достижению соглашения между ПАНО и пользователями в отношении любых изменений в системах взимания или уровнях сборов до их введения приобретают особо важное значение.

1.72 С учетом увеличения количества случаев, когда предоставление аэронавигационного обслуживания осуществляется независимо от прямого правительственного контроля, может возникнуть необходимость привлечения третьей стороны на национальном уровне для предварительного рассмотрения и разрешения споров до того, как они проявятся на международном уровне (механизм "первой инстанции"). Баланс интересов как ПАНО, так и пользователей, может быть достигнут более эффективно благодаря предупредительным мерам, включая требование о проведении предварительных консультаций, и ускоренному рассмотрению жалоб на национальном уровне.

1.73 В п. 22 раздела I документа Doc 9082 содержится рекомендация о том, что механизм "первой инстанции" должен быть не только гибким и направленным на примирение или посредничество, но и обеспечивать возможность проведения арбитражного разбирательства, если того пожелает заинтересованное государство. Конкретные процедуры проведения таких консультаций необходимо будет адаптировать к многообразным административным, финансовым и правовым рамкам функционирования ПАНО. Процедуры в отношении отдельных ПАНО также должны будут учитывать размер и масштабы деятельности ПАНО. Этот механизм, если он требуется, следует создавать с учетом принятой формы экономического надзора.

---



## ГЛАВА 2

### Структуры владения, контроля и управления применительно к поставщикам аэронавигационного обслуживания

В настоящей главе рассматриваются различные аспекты структур владения и контроля применительно к предоставлению аэронавигационного обслуживания, которые влияют на структуру управления и функционирование аэронавигационных служб.

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

В части В приведено описание организационных структур предоставления аэронавигационного обслуживания органами, которыми владеет или которые контролирует правительство.

В части С рассматриваются вопросы приватизации поставщиков аэронавигационного обслуживания и участие частного сектора в их деятельности.

В части D описываются организационные характеристики предоставления аэронавигационного обслуживания.

В части Е подчеркивается необходимость использования наилучших методов работы, позволяющих поставщикам аэронавигационного обслуживания реализовывать эффективную структуру корпоративного управления.

В части F рассматриваются вопросы предоставления некоторых видов аэронавигационного обслуживания сторонними операторами.

#### ЧАСТЬ А. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ

2.1 В настоящей главе рассматриваются структуры владения и контроля ПАНО, которые влияют на их структуру управления и функционирование. Хотя число примеров полностью или частично приватизированных ПАНО остается весьма ограниченным, многие государства создали автономные органы, выделив предоставление аэронавигационного обслуживания из сферы исполнительных функций государства и позволив таким органам функционировать на коммерческой основе. Имеется также ряд случаев, когда предоставление аэронавигационного обслуживания передается многонациональному органу, о чем говорится в главе 3. Учитывая разнообразие существующих условий, настоящее руководство не ставит перед собой цель рекомендовать какую-либо одну организационную структуру в предпочтении другой структуре, а, скорее предлагает государствам инструктивный материал, описывающий соответствующие аспекты каждой структуры.

2.2 Решения отдельных государств относительно организационной структуры на национальном уровне, в рамках которой функционируют их ПАНО, будут зависеть от ситуации в конкретном государстве, построения их воздушного пространства, а также от того, дано ли право на предоставление такого обслуживания другим государствам. Проводимая правительством политика и опыт других государств могут также влиять на решения, касающиеся организационной структуры. Наиболее целесообразный вариант может быть выбран в контексте следующих факторов:

- a) правовые, организационные и управленческие механизмы правительства и административная система в государстве;
- b) расходы и источник денежных средств, необходимых для удовлетворения потребностей инфраструктуры и обеспечения бесперебойного функционирования, исходя из прогнозов развития перевозок и связанных с ними рисков (например, планирование непредвиденных расходов для преодоления потенциальных последствий снижения доходов вследствие возможного сокращения объемов воздушных перевозок);
- c) рыночная конъюнктура, включая уровень конкуренции среди ПАНО и пользователей;
- d) требования авиационной отрасли;
- e) вклад гражданской авиации в решение экономических и социальных задач государства и степень развития гражданской авиации для удовлетворения связанных с этим потребностей.

2.3 Процесс перехода от одной структуры к другой будет также зависеть от обстоятельств и используемой практики в каждом государстве, однако в общем случае вопросы перехода, которые могут возникнуть, сводятся к следующему:

- a) определение, оценка и передача активов;
- b) определение первоначальной финансовой структуры, штатного расписания, условий найма, включая пенсионное обеспечение, и поддержание хороших трудовых отношений в переходной период;
- c) введение эффективного корпоративного управления;
- d) установление формальных отношений между ПАНО и правительством, включая военные органы;
- e) установление формальных отношений между ПАНО и организациями, занимающимися безопасностью полетов и авиационной безопасностью;
- f) создание механизма экономического надзора;
- g) создание соответствующих систем управления производственной деятельностью и механизма консультаций с пользователями и другими заинтересованными сторонами.

2.4 Независимо от организационной структуры, 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 документе Дос 9082, подчеркивается, что государство несет конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности и, учитывая возможность злоупотреблений, связанных с доминирующим положением ПАНО, за экономический надзор за их деятельностью (Дос 9082, раздел I, п. 6). Подчеркивается также, что при создании

любой автономной структуры, независимо от того, создается ли она правительством или частным сектором, государство должно обеспечить выполнение всех своих соответствующих обязательств, зафиксированных в Чикагской конвенции, Приложениях к ней и соглашениях о воздушном сообщении, а также соблюдение политики и практики ИКАО (Doc 9082, раздел I, п. 7).

2.5 Следует отметить, что основные характеристики функционирования аэронавигационных служб по ряду аспектов фундаментально отличаются от характеристик функционирования аэропортов. Во-первых, в отличие от аэропортов аэронавигационные средства и виды обслуживания, предоставляемые государством<sup>1</sup>, распространяются на всю территорию соответствующего государства и даже выходят за ее пределы, а также часто зависят от средств и видов обслуживания, предоставляемых другими государствами. Во-вторых, аэронавигационное обслуживание затрагивает связанные с национальной обороной и внешними сношениями аспекты осуществления суверенитета государства над своим воздушным пространством. Кроме того, в большинстве государств все или большая часть видов аэронавигационного обслуживания не предоставляются одним органом (см. часть D – Организационные характеристики предоставления аэронавигационного обслуживания, пп. 2.29–2.32, и часть F – Предоставление некоторых видов аэронавигационного обслуживания сторонними операторами, пп. 2.37–2.40). Другим важным отличием является ограниченная возможность использования доходов от неавиационной деятельности для увеличения финансовых поступлений ПАНО. В то время как доходы от неавиационной деятельности для аэропортов во всем мире в среднем составляют почти половину их общих доходов, согласно результатам проведенных ИКАО исследований доля таких доходов для поставщиков аэронавигационного обслуживания составляет примерно 3 %.

## ЧАСТЬ В. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЕ ВЛАДЕНИЕ И КОНТРОЛЬ

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.6 Правительство или государственное владение может принимать форму непосредственного контроля и управления, например, через посредство ведомства гражданской авиации или другого правительственного департамента, в том числе военного. Правительственный контроль может также осуществляться через посредство органов, пользующихся определенной степенью автономии, таких, как правительственный орган с финансовой и функциональной автономией, автономная корпорация, созданная в соответствии со специальным правовым актом (утвержденный законом орган) или компания, созданная в соответствии с корпоративным правом.

### ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ДЕПАРТАМЕНТ

2.7 Исторически организационная структура ПАНО представляет собой составную часть государственного аппарата, когда предоставление аэронавигационного обслуживания является только одной из многих функций, осуществляемых правительственным органом. В общем случае эта организационная структура характеризуется следующими особенностями:

- а) глава департамента аэронавигационного обслуживания подчиняется непосредственно руководству высшего звена в составе правительства;

---

1. В данной главе часто делается ссылка на "государство" как на структуру, предоставляющую аэронавигационное обслуживание или участвующую в различных видах международной или многонациональной деятельности, связанной с этим обслуживанием. Во многих случаях такое обслуживание предоставляется не самим государством, а отдельным автономным органом, которому государство передало данную функцию.

- b) являясь правительственной организацией, она финансируется правительством, иногда за счет средств общего налогообложения. Сборы, взимаемые с пользователей за аэронавигационное обслуживание, могут оставаться либо в распоряжении правительства для общих целей, либо в организации;
- c) организация может освобождаться от налогов, которые выплачиваются частным сектором.

Другая особенность, которая может являться существенной, заключается в том, что организация предоставляет все виды аэронавигационного обслуживания и может также оказывать другие связанные с ним услуги, например по координации поисково-спасательных работ. Она также обычно отвечает в авиационной отрасли за регулирование безопасности полетов и не имеет официального соглашения в отношении предоставления обслуживания военным воздушным судам.

2.8 В том случае, когда государство выступает в качестве регулятора (т. е. осуществляет функции экономического надзора) и поставщика обслуживания, необходимо предусмотреть четкое разделение регламентирующих и производственных функций, а также четко определить роли и полномочия применительно к каждой функции, исходя из рекомендаций ИКАО в отношении политики взимания сборов, изложенной в документе Doc 9082, раздел I, п. 12. Это вызвано тем, что тесная взаимосвязь между регулятором и поставщиком обслуживания может привести к конфликту интересов и подорвать доверие общественности к адекватности системы, а перекрытие регламентирующих и производственных функций может привести к размыванию порядка отчетности в организации. Разделение функций повышает прозрачность процесса принятия решений и четко определяет порядок отчетности и полномочия одного подразделения в части контроля деятельности другого.

2.9 Внутренний процесс разделения этих двух функций предусматривает передачу полномочий в сфере управления и финансовой деятельности, предоставление гораздо большей автономии департаменту аэронавигационного обслуживания в рамках соответствующего органа. В общем случае глава департамента аэронавигационного обслуживания может обладать значительными полномочиями в принятии решений, касающихся повседневной деятельности по предоставлению аэронавигационного обслуживания, включая управление персоналом, а также полномочиями осуществлять закупки, связанные с материальным обеспечением, и использовать любые услуги, необходимые для этой цели. Решения, касающиеся, например, крупных закупок или инвестиций в основные фонды и оборудование, должны будут, как правило, утверждаться правительством и соответствовать принятым финансовым положениям и могут соперничать с другими заявками на правительственное финансирование.

2.10 В случае неадекватности правительственной системы бухгалтерской отчетности с точки зрения предоставления необходимой информации потребуются предусмотреть отдельные бухгалтерские счета с соблюдением норм и практики коммерческой отчетности. Формат счетов, связанных с предоставлением аэронавигационного обслуживания, и их возможные статьи рассматриваются в главе 5.

## АВТОНОМНЫЕ СТРУКТУРЫ, ПРИНАДЛЕЖАЩИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВУ

### Определение

2.11 Автономный поставщик аэронавигационного обслуживания (в дальнейшем именуемый автономный ПАНО) представляет собой независимую организацию, созданную с целью эксплуатации и управления аэронавигационными службами и наделенную правами распоряжаться и использовать получаемые ею доходы для покрытия своих расходов. Создание юридических лиц за рамками правительственных учреждений обычно называют "корпоративизацией". В определенных обстоятельствах одна и та же автономная структура может

заниматься эксплуатацией как аэропортов, так и аэронавигационных служб. Автономный ПАНО может также отвечать за регулирование безопасности полетов в области предоставляемых им услуг (а также за безопасность полетов в целом).

2.12 Автономному ПАНО, принадлежащему правительству, обычно свойственны следующие ключевые признаки:

- a) правительство, как владелец организации, несет ответственность за определение целей автономному ПАНО и осуществление контроля за его деятельностью;
- b) руководит деятельностью ПАНО назначаемый правительством совет директоров;
- c) автономный ПАНО является самофинансируемой организацией, получает плату за оказываемые услуги, использует получаемый в результате такой оплаты доход для покрытия эксплуатационных расходов и финансирования капитальных вложений, применяет стандарты и практику коммерческой бухгалтерской отчетности, и на него может распространяться требование рентабельности;
- d) автономный ПАНО может подлежать обычному в деловой практике налогообложению, а его сотрудники, как правило, не являются государственными служащими и на них не распространяются принятые в государственном секторе нормы в отношении оплаты труда и условий работы.

2.13 Уровень, на котором принадлежащий правительству автономный ПАНО может функционировать как компания частного сектора, зависит от степени автономности, предоставленной данной организации. С одной стороны, автономный ПАНО может все же зависеть от директив или нажима со стороны правительства с требованиями руководствоваться в своих действиях общественно значимыми вопросами более широкого порядка, а также от процесса утверждения правительством основных капитальных вложений. С другой стороны, автономный ПАНО может получить разрешение на коммерциализацию отдельных направлений своей деятельности. Под коммерциализацией подразумевается такой подход к управлению материальными активами и службами, при котором используются принципы, принятые в бизнесе, или делается акцент на развитие коммерческой деятельности.

### **Развитие и преимущества**

2.14 В последние два десятилетия количество автономных ПАНО выросло во всех регионах. И хотя учреждение автономного ПАНО не обязательно приводит к тому, что нерентабельный ПАНО превращается в доходное предприятие, накопленный в мире опыт такого развития показывает, что автономные ПАНО могут обладать следующими преимуществами:

- a) обеспечение прозрачного реинвестирования средств, полученных от использования аэронавигационных ресурсов, в эксплуатацию и развитие материально-технической базы;
- b) обеспечение непосредственного вклада пользователей аэронавигационного обслуживания в поддержание и развитие используемых ими материально-технических средств (реализация принципа "пользуешься – плати");
- c) уменьшение финансовой нагрузки на правительства;

- d) стимулирование роста деловой культуры (например, более тщательный контроль доходов и расходов, более быстрое принятие решений, более оперативная деятельность и качественное управление), что ведет к повышению эффективности и качества обслуживания;
- e) предоставление доступа к рынку частного капитала, что возможно лишь при изменении организационного формата ввиду существующих в государственном секторе ограничений на использование заемных средств;
- f) установление четкого разграничения между функциями регулирования и эксплуатации.

В свете этих преимуществ в п. 5 раздела I Дос 9082 *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* рекомендуется, чтобы государства рассматривали возможность учреждения автономных структур для эксплуатации своих аэронавигационных служб, когда это экономически оправдано и отвечает интересам ПАНО и пользователей.

2.15 В определенных обстоятельствах передача эксплуатации и предоставления аэронавигационного обслуживания автономной структуре может быть не лучшим решением для повышения эффективности эксплуатации. Например, в небольшом государстве с ограниченной авиационной деятельностью, где эксплуатация аэронавигационных служб является доминирующей функцией управления гражданской авиации, вряд ли удастся извлечь большую пользу из передачи функций по эксплуатации аэронавигационных служб от управления гражданской авиации автономной структуре, учрежденной исключительно для выполнения этой задачи. На самом деле, дорогостоящее дублирование функционала и соперничество между двумя такими организациями может привести к тому, что эти две организации будут выполнять функции, которые прежде более эффективно и с меньшими затратами выполняло управление гражданской авиации. В особенности это относится к административным и накладным расходам.

### **Ответственность и финансовая независимость**

2.16 Прежде чем автономный ПАНО начнет свою деятельность, необходимо подготовить его устав или документ аналогичного характера. В уставе четко обрисовывается весь спектр областей деятельности и услуг, за которые должен будет нести ответственность автономный ПАНО. Из-за различий в национальной практике у ПАНО разных государств они могут отличаться (см. пп. 2.29–2.32).

2.17 Там, где материально-техническая база аэронавигационного обслуживания уже существует, устав четко определяет, передается она в собственность вновь образуемой структуры или нет, а если передается, то во сколько она оценивается и будет ли ее стоимость отнесена на счет кредиторской задолженности структуры. В уставе также описывается, как автономный ПАНО будет управляться (см. часть E "Корпоративное управление", пп. 2.33–2.36).

2.18 Что касается финансовых вопросов, в уставе должно быть ясно указано, что автономный ПАНО наделяется правом использовать получаемый им доход для покрытия расходов на осуществление аэронавигационного обслуживания и создания возможного резервного капитала. Это означает, что администрация гражданской авиации более не сможет извлекать финансовую выгоду от использования площадей и оборудования, стоимость которых, по крайней мере частично, покрывалась доходами от предоставления аэронавигационного обслуживания. Если предусматривается, что автономный ПАНО не сможет в ближайшее время выйти на самоокупаемость, в уставе может потребоваться уточнение по поводу способов компенсации дефицита доходной части (например, при помощи предоставления правительством прямых займов или государственных заемных гарантий), предпочтительно в форме годового финансового плана, утвержденного правительством (в этом контексте следует также сделать ссылку на инструктивный материал в главе 4).

2.19 Если ПАНО лишены необходимой финансовой самостоятельности, все доходы, получаемые ими в виде платы (а также от коммерческой деятельности, если таковая ведется) поступают непосредственно на счет национального казначейства, министерства или управления гражданской авиации, что заставляет ПАНО в дальнейшем обращаться за средствами, необходимыми для покрытия расходов на осуществление аэронавигационного обслуживания. Тем не менее ПАНО не освобождаются от обязанностей по начислению и сбору платежей с участников воздушного движения, а также по продвижению и развитию коммерческой деятельности. Однако такого рода организация деятельности в значительной степени снижают заинтересованность руководства ПАНО в поиске новых источников дохода или увеличении поступлений от уже существующих, поскольку оно не может использовать заработанные средства на покрытие расходов, что входит в сферу его ответственности.

#### АВТОНОМНОЕ ВЕДОМСТВО ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

2.20 Даже в ситуации, когда организация автономного ПАНО может быть нежелательной (см. п. 2.15), зачастую выгодно учредить автономное ведомство гражданской авиации для выполнения функций, включая эксплуатацию аэронавигационных служб, реализовывавшихся ранее управлением гражданской авиации. Учреждение автономного ведомства гражданской авиации может позволить государству получить такие преимущества, как повышение эффективности и значительное снижение средств, потребляемых из общественных фондов, которые ранее были необходимы для функционирования управления гражданской авиации, заменяемого теперь на ведомство гражданской авиации.

2.21 Как и в случае с автономными ПАНО, предоставление финансовой независимости ведомству гражданской авиации стало бы крайне важной предпосылкой для реализации таких преимуществ. Однако опыт некоторых государств показывает, что достижение полной финансовой автономности остается пока отдаленной задачей и что продолжение финансовой поддержки со стороны правительства в виде предоставления грантов остается иногда необходимой, по крайней мере на начальном этапе.

#### ЧАСТЬ С. ЧАСТНОЕ ВЛАДЕНИЕ И УЧАСТИЕ/ВОВЛЕЧЕНИЕ

2.22 В последние годы многие принадлежащие правительствам автономные ПАНО были коммерциализированы, и предполагается, что они должны вести свою деятельность как финансово независимые бизнес-структуры и быть такими же конкурентоспособными, эффективными и рентабельными, как любая другая коммерческая структура. Однако есть и несколько примеров того, как право собственности на такие коммерциализированные ПАНО было частично или полностью передано в частный сектор.

#### МОТИВАЦИЯ

2.23 Открытие двери частным интересам может быть движимо различными мотивами, от поиска возможности улучшить эксплуатационную эффективность и снизить затраты до более прагматического желания освободить государство от обязанности финансировать развитие инфраструктуры. Правительство может также планировать единовременное получение значительного объема средств от продажи акций, а также регулярное поступление налогов от приватизированных ПАНО. Государственное финансирование ПАНО становится все более затруднительным из-за бюджетных трудностей или других приоритетов в области затрат, а также настойчивого давления с целью отказаться от непрофильных государственных организаций. В то же время, правительства сталкиваются и с растущими ожиданиями пользователей по поводу повышения качества обслуживания, предоставляемого ПАНО.

## ПРИВАТИЗАЦИЯ

2.24 Приватизация – это термин, чаще всего используемый в связи с изменениями, которые происходят в правах собственности на ПАНО и управлении ими. Хотя термин "приватизация" зачастую истолковывается как любая мера по отрешению правительства от прав собственности на ПАНО и управления им, *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* трактует приватизацию как передачу права собственности на аэронавигационные средства и службы частному сектору в полном объеме или в объеме, дающем право контроля. Приватизация может быть достигнута способом продажи всех имеющихся акций стратегическому партнеру или путем публичной продажи акций (IPO) на бирже. В случае если государство решит восстановить свое право собственности в полном объеме или в объеме, дающем право контроля, ему придется снова выкупить все акции, рискуя при этом тем, что цена покупки акций может быть выше цены их первоначальной продажи.

2.25 Ключевыми особенностями приватизированного ПАНО, скорее всего, будут следующие:

- a) совет директоров корпорации назначается согласно ее уставу;
- b) приватизированный ПАНО является самофинансируемой организацией, взимает плату за предоставляемое обслуживание, получает средства на фондовом рынке, применяет стандарты и практику коммерческой бухгалтерской отчетности и, как коммерческая структура, стремится получить прибыль;
- c) на приватизированный ПАНО распространяются обычные для бизнеса нормы налогообложения.

2.26 В то время как приватизированный ПАНО взимает плату за свои услуги и использует полученный таким образом доход для покрытия эксплуатационных расходов и финансирования капитальных вложений, некоторые заранее определенные операции (например, обслуживание военных) могут быть освобождены от оплаты, а стоимость этих услуг возмещается поставщику правительством. Меры по координации военного/гражданского воздушного движения, включая общее использование средств и служб, а также связанные с этим финансовые вопросы, должны быть определены и согласованы со всеми заинтересованными министерствами.

2.27 Приватизация ПАНО требует тщательного рассмотрения целого ряда факторов, перечисленных в п. 2.2. Они включают оценку условий рынка и конкуренции, с тем чтобы минимизировать для ПАНО риск, с одной стороны, увлечься конкурентной борьбой и поставить под угрозу свое доминирующее положение или, с другой стороны, попасть под рыночное давление со стороны пользователей. В дополнение к этому, цели изменения статуса собственника должны быть четко определены путем проведения соответствующих консультаций с действующим руководством ПАНО, пользователями и другими заинтересованными сторонами. Следует также отметить, что приватизация не должна ни в коей мере отрицательно отразиться на выполнении государством его международных обязательств, в частности тех, что указаны в Чикагской конвенции, Приложениях к ней и в соглашениях о воздушных сообщениях, а также на выполнении положений Doc 9082 *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание*.

## ЧАСТНОЕ УЧАСТИЕ И ЧАСТНОЕ ВОВЛЕЧЕНИЕ

2.28 Частное участие и частное вовлечение, являющиеся синонимами, означают, что частный сектор имеет отношение к правам собственности, контролю и/или управлению ПАНО, в то время как основная часть акций или их контрольный пакет принадлежит государству. На сегодняшний день частное участие/вовлечение в деятельность ПАНО минимально, есть всего несколько примеров государственно-частного партнерства (ГЧП). Преимущество ГЧП заключается в том, что при должной организации сотрудничества между государственным и

частным сектором управленческие навыки и деловые качества представителей частного бизнеса могут обеспечить для налогоплательщиков максимальную рентабельность затрат.

#### **ЧАСТЬ D. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ**

2.29 Обычно аэронавигационное обслуживание включает следующие пять основных категорий: организация воздушного движения (ОрВД), системы связи, навигации и наблюдения (CNS), метеорологическое обеспечение аэронавигации (MET), поисково-спасательные службы (SAR) и службы аэронавигационной информации (САИ)<sup>2</sup>, более подробная информация о которых представлена в главе 5. В большинстве государств все или большая часть аэронавигационного обслуживания не предоставляется одним органом.

2.30 ОрВД часто предоставляется ведомствами гражданской авиации, хотя растет количество государств, где эта функция осуществляется автономными органами. В таких случаях этот же орган также может нести ответственность за предоставление некоторых видов связи, навигации и наблюдения (CNS). Метеорологическое обслуживание 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 предоставляются ведомством гражданской авиации, хотя некоторые услуги могут предоставляться третьими сторонами на коммерческой основе.

2.31 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 любого 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.

2.32 Что касается выбора организации для сравнения расходов на различные виды аэронавигационного обслуживания, то такая организация, предоставляющая ОрВД, 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.

---

2. В рамках перехода к управлению аэронавигационной информацией (УАИ).

## ЧАСТЬ Е. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2.33 Изменение форм владения поставщиком аэронавигационного обслуживания, контроля за ним и/или руководства им может повлиять на его управление и работу. Ряд последних исследований и недавний опыт показывают, что коммерциализация поставщиков аэронавигационного обслуживания, в целом, позволила улучшить контроль за расходами, повысить производительность посредством осуществления модернизации, а также финансовую жизнеспособность без ущерба для безопасности полетов. Эти исследования также показывают, что коммерциализированные ПАНО могут принимать своевременные решения и в большей степени реагировать на нужды пользователей. Кроме того, общий тезис, проходящий через все исследования, заключается в том, что повышение эффективности деятельности достигается в результате надлежащего корпоративного управления. Термин "корпоративное управление" означает осуществление руководством надзора за управлением компанией или органом и подотчетность перед акционерами и другими заинтересованными сторонами.

2.34 Корпоративное управление приобретает еще более важную роль, когда контроль и управление ПАНО отделены от аспектов собственности, а также в тех случаях, когда ПАНО в большей степени зависит от внешнего капитала для финансирования своей деятельности и инвестиций. Например, четкая система корпоративного управления может предоставить всем заинтересованным сторонам, в том числе акционерам и кредиторам, надежные гарантии того, что руководство действует в интересах ПАНО, способствуя тем самым росту капитала. С другой стороны, без надлежащего корпоративного управления администрация может попытаться в максимальной степени действовать в своих интересах в ущерб другим заинтересованным сторонам, а при использовании имеющихся в наличии денежных средств может быть уменьшена степень прозрачности.

2.35 Принципы и кодексы корпоративного управления разработаны на глобальном уровне. Наиболее авторитетным сводом руководящих принципов является документ *Принципы корпоративного управления ОЭСР* (2004 г.), разработанный Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию. Применение принципов ОЭСР и результаты недавно проведенных исследований относительно коммерциализации и приватизации ПАНО могут служить основой для определения передовой практики, необходимой для обеспечения надлежащего корпоративного управления коммерциализированных ПАНО. Она включает:

- a) четкое определение целей и обязанностей, изложенных в законодательном или лицензионном документе;
- b) равное отношение к акционерам и защита их прав (в тех случаях, когда капиталовложения полностью или частично находятся в руках частных акционеров);
- c) независимый, профессиональный наблюдательный совет для обеспечения общего направления руководства;
- d) наделенное полномочиями и подотчетное руководство для принятия оперативных решений, касающихся финансов, производственной деятельности, технологий, людских ресурсов, инвестиций и обслуживания, работающее в соответствии с корпоративными целями и рекомендациями совета управляющих;
- e) поддержание хороших отношений со всеми заинтересованными сторонами путем консультаций;
- f) своевременное и точное раскрытие информации в целях повышения прозрачности.

2.36 Передовая практика надлежащего корпоративного управления может также применяться к ПАНО, которые полностью принадлежат правительству и непосредственно им контролируются, поскольку

эффективность деятельности ПАНО в большей степени связана с надлежащим управлением, нежели со структурой владения и контроля. Тем не менее во многих случаях государственному полномочному органу присущи внутренние ограничения, которые необходимо преодолевать (например, громоздкая система утверждения и долгий процесс закупок, а также конкуренция с другими государственными приоритетами за получение инвестиций).

#### **ЧАСТЬ F. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ СТОРОННИМИ ЭКСПЛУАТАНТАМИ**

2.37 Как отмечалось выше в п. 2.4, государства несут ответственность за обеспечение соблюдения положений Чикагской конвенции, Приложений к ней и Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS). Что касается аэропортов и аэронавигационных служб, то государства несут исключительную ответственность за обязательства, взятые ими в соответствии со статьей 28 Конвенции, независимо от того, какой орган или органы предоставляют аэропортовое или аэронавигационное обслуживание.

2.38 В течение последних двух десятилетий государства передавали эксплуатацию аэропортов и аэронавигационное обслуживание в ведение автономным, коммерческим и даже приватизированным структурам, которые могут быть менее информированными и осведомленными об обязательствах государств по Чикагской конвенции. Кроме того, для выполнения своих обязательств государства все чаще используют многонациональные средства и службы. В этой связи следует отметить, что государства несут конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов, авиационной безопасности и за осуществление экономического надзора за деятельностью коммерческих/приватизированных аэропортов и ПАНО (Doc 9082, раздел I, п. 6).

2.39 Основной задачей является обеспечение того, чтобы деятельность коммерческих/приватизированных ПАНО соответствовала признанным требованиям в отношении безопасности полетов и технических характеристик и чтобы в случае передачи ПАНО на субподряд или аутсорсинг некоторых услуг (например, услуг спутниковой связи) сторонним операторам они также предоставляли согласованные услуги в соответствии с признанными требованиями в отношении безопасности полетов и технических характеристик. Предоставление услуг спутниковой связи "воздух – земля" сторонними операторами ставит уникальный набор проблем, в частности в отношении доступности и непрерывности такого обслуживания:

- a) Цепочки поставок услуг спутниковой связи включают в себя многочисленных поставщиков (например, эксплуатанты спутников, эксплуатанты наземных станций, поставщики сети). Государства или ПАНО, как правило, должны заключать соглашение с одним органом, который занимается перепродажей всех услуг в цепочке поставок. Потеря одного звена в цепочке поставок может блокировать обслуживание.
- b) Объем связи для обслуживания воздушного движения (ОВД), как правило, является низким по сравнению с другими видами связи. В период экономических трудностей оператор связи может рассматривать ОВД как деятельность, утратившую свою жизнеспособность, и отказаться от предоставления такой связи, чтобы сосредоточиться на более прибыльных секторах в сфере связи. Это затрагивает вопросы бесперебойного функционирования.
- c) Мобильные системы спутниковой связи "воздух – земля" являются сложными и используют уникальные технологии, часто разработанные по специальному заказу эксплуатантов. Ввиду этого техническое обслуживание данных систем в течение всего срока службы спутника может быть затруднительным, что со временем может привести к ухудшению характеристик и ограничениям по расширению. В таких ситуациях обеспечение бесперебойного функционирования может вновь оказаться под угрозой.

- d) Интересы государств и ПАНО затрагивает также тот факт, что различные системы спутниковой связи "воздух – земля", использующие уникальные технологии, несовместимы между собой. Пользователи воздушного пространства обычно выбирают те системы, которые отвечают их потребностям. Каждая система имеет особые характеристики, и, следовательно, мониторинг обслуживания становится более сложным.

2.40 Типовое соглашение об уровне обслуживания (SLA) для возможного использования государствами или ПАНО, которое позволит сторонним операторам предоставлять согласованные услуги в соответствии с признанными требованиями в отношении безопасности полетов и технических характеристик, приведено в добавлении 1.

---

## 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 Е описываются соглашения о совместном финансировании, административное управление которыми осуществляется ИКАО.

В части F рассматривается конкретный пример политического сотрудничества в Европе (инициатива "Единое европейское небо").

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

#### ЧАСТЬ 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.

3.2 В документе "Политика ИКАО в отношении сборов" (Дос 9082, раздел 1, п. 8) поощряется международное сотрудничество в сфере предоставления и эксплуатации аэронавигационных служб на основе регионального подхода, когда это выгодно заинтересованным поставщикам и пользователям, с целью содействия эффективной и рентабельной реализации *Глобальной эксплуатационной концепции организации воздушного движения ИКАО* (Дос 9854), исходя из указаний *Глобального аэронавигационного плана* (ГАНП, Дос 9750).

3.3 В соответствии с резолюцией А37-15 (добавление W) Ассамблеи государства должны рассматривать возможность предпринятия совместных усилий для внедрения более эффективной организации воздушного пространства, в частности в верхнем воздушном пространстве, учитывая необходимость обеспечения рентабельного внедрения и эксплуатации систем связи, навигации и наблюдения (CNS) и систем ОрВД. 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 говорится также в принятых Ассамблеей резолюциях А22-19 "Помощь и консультации при осуществлении региональных планов" и А16-10 "Осуществление региональных планов – экономические, финансовые аспекты и аспекты совместной поддержки".

3.4 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 синергетический 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 формальный механизм сотрудничества в виде, например, международного эксплуатационного агентства, совместного агентства по взиманию сборов, многонационального средства или службы или договоренности ИКАО по совместному финансированию. Эти формы сотрудничества рассматриваются ниже в частях В–Е.

#### **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 подобных 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.

### **ЧАСТЬ В. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКСПЛУАТАЦИОННЫЕ АГЕНТСТВА**

#### **СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФУНКЦИИ**

3.5 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 (ОрВД), COM (CNS), SAR

(в основном, координационные центры поиска и спасания) и САИ, однако они могут также охватывать МЕТ. Они также отвечают за применение систем взимания сборов за предоставленные виды обслуживания.

3.6 В качестве примеров международных эксплуатационных агентств могут быть названы Агентство по обеспечению безопасности воздушной навигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА) (которое, помимо предоставления аэронавигационного обслуживания также участвует в управлении аэропортами), Центрально-американская корпорация по аэронавигационному обслуживанию (КОСЕЧНА) 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 18 африканскими государствами и Францией, которая также является его членом. Его 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 также поручено создание специальных программ, касающихся оборудования, для конкретного государства, в частности предусматривающих эксплуатацию аэродромных навигационных средств, или выполнение любых других задач.

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**

Агентство 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

3.7 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.

### **ЦЕНТРАЛЬНОАМЕРИКАНСКАЯ КОРПОРАЦИЯ ПО АЭРОНАВИГАЦИОННОМУ ОБСЛУЖИВАНИЮ (КОЕСНА)**

Центральноамериканская корпорация по аэронавигационному обслуживанию (КОЕСНА), образованная в феврале 1960 года, включает шесть государств-членов, а именно: Белиз, Гватемалу, Гондурас, Коста-Рику, 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.

## СОЗДАНИЕ АГЕНТСТВА

3.8 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.

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ

3.9 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 НАВИГАЦИИ (ЕВРОКОНТРОЛЬ)**

Организация ЕВРОКОНТРОЛЬ, в состав которой в настоящее время входит 39 государств-членов (по состоянию на сентябрь 2011 года), объединяет гражданские и военные органы и совместно с партнерами стремится создать "Единое европейское небо" (SES) с высоким уровнем организации воздушного движения, соответствующим требованиям двадцать первого века и на более отдаленную перспективу.

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.

ЕВРОКОНТРОЛЬ принимает активное участие в осуществлении поддержки и внедрении SES. В частности ЕВРОКОНТРОЛЬ был назначен в качестве органа по рассмотрению производственной деятельности, а также администратором сети SES. Кроме того, эта организация является одним из членов – основателей Совместного предприятия по программе SESAR.

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. Кроме того, оно производит расчеты, выставляет счета и взимает аэронавигационные сборы на основе двусторонних соглашений (по состоянию на 1 января 2010 г. десять соглашений были в силе) Наконец, 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.

### **ЧАСТЬ С. СОВМЕСТНЫЕ АГЕНТСТВА ПО ВЗИМАНИЮ СБОРОВ**

#### **СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФУНКЦИИ**

3.10 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 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 затраты 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.

3.11 Ввиду своих 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.

3.12 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 государствами или ПАНО, а затраты, связанные с услугами по взиманию, должны быть понятны пользователям аэронавигационного обслуживания. В п. 11 раздела I "Политики ИКАО в отношении сборов" (Дос 9082) рекомендуется, чтобы государства или уполномоченные ими поставщики обслуживания рассматривали возможность участия в совместной деятельности по взиманию сборов, когда это выгодно.

#### ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ

3.13 Соответствующие затраты 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

3.14 С учетом того что сборы за аэронавигационное 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.

3.15 Может возникнуть ситуация, когда государство будет рассматривать вопрос о заключении контракта на взимание маршрутных сборов с агентством или организацией, которые не контролируются и не эксплуатируются правительством. В таких обстоятельствах государству потребуются, 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.

3.16 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 взимаемых сборов без каких-либо вычетов вместо суммы, уменьшенной на гонорар и расходы агентства, которые не могут быть количественно определены заранее, что препятствует надлежащему финансовому планированию и составлению бюджета государством. Агентство или организация, осуществляющие сбор, получают компенсацию не от соответствующего государства, а от пользователей, которые являются основными бенефициарами аэронавигационного 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 транспарентной форме.

#### ВАРИАНТЫ ДЛЯ ГОСУДАРСТВ

3.17 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 маршрутные сборы от имени приблизительно 30 государств, являющихся в основном развивающимися государствами, используя для этого свою службу совершенствования и финансирования.

3.18 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 воздушных судов, собирает платежи и затем переводит полученные суммы за вычетом

административного сбора Договаривающемуся государству. В рамках системы ИАТА государство (или ПАНО) исчисляет маршрутные сборы, подлежащие взиманию с каждого рейса, и предоставляет информацию ИАТА.

3.19 Два других международных правительственных эксплуатационных агентства, АСЕКНА в Африке и КОСЕСНА 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.

3.20 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 ПАНО и пользователей, которые своевременно оплачивают выставляемые им счета за пользование аэронавигационным обслуживанием;
- 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 эксплуатантах воздушных судов, баз конкретных данных о должниках и архивных данных о тех пользователях, которые обанкротились или прекратили свою деятельность по другим причинам. ИКСАНО информировал компании, 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 пользователям 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

3.21 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 Doc 9082 (раздел I, п. 24 i)) 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 (см. Doc 9082, раздел I, п. 24 iv)).

## ЧАСТЬ D. МНОГОНАЦИОНАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА И СЛУЖБЫ

### СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

3.22 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 выставляют 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 выставить 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.

3.23 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 движения (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

3.24 Многонациональное аэронавигационное средство/служба ИКАО может быть определено как средство/служба, включенное 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.

3.25 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) 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

3.26 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. 5 раздела III "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.

3.27 Следует добавить, что любое государство, принимающее долевое 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

3.28 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.

3.29 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.

3.30 По этой причине группам технического планирования потребуется 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

3.31 Общие инструкции о создании и предоставлении многонационального аэронавигационного средства/службы, предусмотренного 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 ИКАО 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 Южно-американского регионов, региона Азии и Тихоокеанского региона. (Содержавшиеся в планах Карибского и Южно-американского регионов, региона Азии и Тихоокеанского региона и в пересмотренном плане Европейского региона инструкции включены в том II FASID).

3.32 Инструкции, содержащиеся в различных региональных аэронавигационных планах, аналогичны и после вводного текста 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. Полное изложение конкретных инструкций содержится в документе FASID, в томе II Аэронавигационного плана Европейского региона (см. пп. 4–59 документа Doc 7754), а конкретные разделы, касающиеся вопросов, которые рассматриваются в соглашении, и краткое изложение основных положений приводятся в нижеследующих пунктах.

## СОГЛАШЕНИЕ

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

3.34 Соглашение относительно разработки, ввода в действие, эксплуатации и технического обслуживания многонационального средства или службы 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.

3.35 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.

3.36 Рекомендуется также по мере возможности принимать одно общее соглашение (договор или "административное соглашение"), охватывающее все аспекты данного средства или службы 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 или службы до эксплуатационного статуса, тогда как другое соглашение будет заключено между всеми государствами (включая первую группу ранее упомянутых государств), которые после ввода данного средства/службы 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/службы, поскольку до его ввода в эксплуатацию приток доходов от сборов за пользование обеспечиваться не будет.

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

#### ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

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

3.39 Что касается положения в отношении создания и эксплуатации средства или службы, то необходимо добавить, что в соглашении следует указать территориальную зону действия и кем данное средство или служба 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 или служба, 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).

#### ГЛОБАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ВОЗМЕЩЕНИЮ РАСХОДОВ РЕГИОНАЛЬНЫХ АГЕНТСТВ ПО МОНИТОРИНГУ

3.40 Одной из форм практической реализации концепции многонационального средства или службы является разработанный ИКАО подход к возмещению расходов на требуемую инфраструктуру региональных агентств по мониторингу (RMA) в связи с введением сокращенного минимума вертикального эшелонирования (RVSM). В директивах региональным бюро ИКАО и группам регионального планирования и внедрения (PIRG) рекомендуется создавать по мере целесообразности RMA в качестве "многонациональных аэронавигационных средств или служб (ИКАО)", проходя при этом через следующие этапы:

- a) определить на совещании PIRG функцию многонационального аэронавигационного средства или службы (ИКАО) по мониторингу RVSM в соответствии с существующими указаниями о создании и предоставлении многонациональных аэронавигационных средств или служб ИКАО, содержащимися в соответствующем региональном аэронавигационном плане;
- b) согласовать механизм распределения расходов, например, в зависимости от суммарной дальности полетов или количества полетов в воздушном пространстве, за которое каждое из соответствующих государств принимает ответственность, при том понимании, что критерий дальности полетов может обеспечить более высокую точность, тогда как критерий количества полетов проще с точки зрения управления;
- c) подобрать и назначить государство или существующую организацию или агентство для создания и эксплуатации RMA (компетенция PIRG);
- d) разработать и согласовать административный документ, регулирующий вопросы создания и функционирования RMA, включая условия распределения расходов и процедуры взимания сборов с участвующих государств (PIRG при содействии регионального бюро ИКАО);
- e) подписать административное соглашение (Генеральный директор гражданской авиации или другие уполномоченные лица в участвующих государствах);
- f) создать и эксплуатировать RMA в качестве многонационального аэронавигационного средства или службы ИКАО в соответствии с административным соглашением (назначенный оператор);
- g) возмещать расходы на финансирование RMA путем увеличения стоимостной базы сборов за обслуживание на маршруте и переводить собранные суммы оператору RMA (каждое государство).

#### МЕТЕОРОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АЭРОНАВИГАЦИИ И ВОЗМЕЩЕНИЕ РАСХОДОВ НА НЕГО НА РЕГИОНАЛЬНОМ И СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

3.41 Другим возможным вариантом применения концепции многонационального средства или службы могло бы стать возмещение расходов за требуемое в соответствии с Приложением 3 предоставление метеорологического обслуживания на региональной или субрегиональной основе. В регионах или субрегионах,

где объем воздушного движения ограничен, но при этом работа метеорологических средств и служб имеет критически важное значение для планирования полетов пользователями воздушного пространства, возмещение расходов может привести к тому, что размер сборов не будет соответствовать уровню предоставляемых услуг. В таких случаях соответствующие государства могут заключить многонациональное соглашение на региональном или субрегиональном уровне, позволяющее определить более крупный блок воздушного пространства, в котором будет обеспечиваться необходимое метеорологическое обслуживание в соответствии с Приложением 3. Большой объем воздушного движения в созданном таким образом общем воздушном пространстве может быть достаточного уровня для того, чтобы полномочные органы по сборам смогли обеспечить полное возмещение расходов при приемлемом уровне сборов за метеорологическое обслуживание, предоставляемое для аэронавигации.<sup>1</sup> Региональным бюро и группам планирования и осуществления проектов (PIRG) ИКАО следует направить свои усилия на разработку и заключение таких многонациональных соглашений по метеорологическим средствам и службам по мере необходимости, соблюдая инструкции, изложенные в пп. 3.22–3.40 выше, и в соответствии с *Политикой ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082, в частности пп. 10 и 11 раздела III). Этапы реализации многонационального соглашения о предоставлении метеорологического обслуживания на региональном и субрегиональном уровне, а также возмещения соответствующих расходов, аналогичны этапам, предусмотренным для RMA (см. п. 3.40 выше):

- a) определить на совещании PIRG функцию многонационального аэронавигационного средства или службы (ИКАО) по предоставлению метеорологического обслуживания в соответствии с существующими указаниями о создании и предоставлении многонациональных аэронавигационных средств или служб ИКАО, содержащимися в соответствующем региональном аэронавигационном плане;
- b) согласовать механизм распределения расходов, например, в зависимости от суммарной дальности полетов или количества полетов в общем блоке воздушного пространства, при том понимании, что критерий дальности полетов может обеспечить более высокую точность, тогда как критерий количества полетов проще с точки зрения управления;
- c) подобрать и назначить государство или государства или существующую организацию, или агентство для предоставления необходимого метеорологического обслуживания ("оператор", компетенция PIRG);
- d) разработать и согласовать административный документ, регулирующий вопросы предоставления требуемого метеорологического обслуживания в регионе или субрегионе, включая условия распределения расходов при наличии нескольких операторов, и процедуры взимания сборов за метеорологическое обслуживание (PIRG при содействии регионального бюро ИКАО) с пользователей этих услуг и перераспределения доходов для тех, кто вносит вклад в предоставление такого обслуживания;
- e) подписать административное соглашение (уполномоченным(и) лицом(ами) во всех участвующих государствах);
- f) предоставлять необходимое метеорологическое обслуживание в качестве многонационального аэронавигационного средства или службы ИКАО в соответствии с административным соглашением (назначенный(е) оператор(ы));

---

1. Политика в области метеорологического обслуживания для гражданской авиации изложена в п. 3 iv) раздела III и добавлении 2 документа Дос 9082, а детальные инструкции по метеорологическим средствам для аэронавигации, определению и распределению расходов на метеорологическое обслуживание аэронавигации, возмещению соответствующих расходов и взиманию сборов содержатся в пп. 5.70–5.72 и добавлении 2 настоящего руководства.

- g) возмещать расходы, понесенные оператором(ами) в связи с предоставлением требуемого метеорологического обслуживания, включая их в сборы, взимаемые государствами-членами (или ПАНО, являющимися членами) за аэронавигационное обслуживание.

3.42 Примеры применения концепции многонациональных средств или служб, приведенные в пп. 3.40 и 3.41 выше, относятся конкретно к RMA для RVSM и к предоставлению метеорологического обслуживания в регионах и субрегионах с небольшой плотностью воздушного движения, соответственно. Тем не менее с похожими проблемами можно столкнуться в других областях предоставления аэронавигационного обслуживания, где вышеописанные инструкции также можно использовать. При этом понимается, что региональный подход к предоставлению аэронавигационного обслуживания и возмещению связанных с ним затрат также применим к регионам и субрегионам мира с высокой плотностью воздушного движения (например, к функциональным блокам воздушного пространства в Европе).

#### СТАТУС ИНСТРУКЦИИ

3.43 Следует отметить, что инструкция, приведенная под заголовком "Финансовые, управленческие и прочие контрактные аспекты" в томе II FASID (Дос 7754, пп. 23–59), не является проектом типового соглашения или его статей, поскольку обстоятельства, связанные с планированием, внедрением и эксплуатацией отдельных многонациональных средств или служб, 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.

### ЧАСТЬ Е. СОГЛАШЕНИЯ О СОВМЕСТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ

#### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

3.44 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 (Дос 9082).

## ДАТСКОЕ И ИСЛАНДСКОЕ СОГЛАШЕНИЯ О СОВМЕСТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ

### Основные аспекты

3.45 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 государств.

3.46 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.

3.47 Время от времени требуемые виды обслуживания пересматриваются, в них вносятся необходимые изменения, и их подробный 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.

3.48 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).

3.49 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.

3.50 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

3.51 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.

3.52 После того как Совет утверждает эти сметы, он дает разрешение производить авансовые выплаты 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:

- a) доходы от сборов с пользователей;
- b) взносы Договаривающихся правительств, начисляемые в порядке, описание которого приводится ниже.

#### **Сборы с пользователей**

3.53 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 авионавигационного 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.

3.54 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 в соответствии с соглашениями 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**

3.55 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 воздушных судов 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 по обоим соглашениям основная часть связанных с обслуживанием расходов возмещается путем взимания сборов с пользователей.

#### **Платежи государствам-поставщикам**

3.56 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

3.57 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

3.58 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 сокращенных минимумов вертикального эшелонирования в 1000 фут (RVSM). 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.

3.59 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 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 авиaperевозчиками, базирующимися на территории государства данной стороны. Каждая сторона обладает исключительным правом определять, следует ли ей возмещать за счет пользователей выплачиваемый ею взнос, действуя в соответствии с принципами и практикой, рекомендуемыми ИКАО.

## ВОЗМОЖНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ СОВМЕСТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРИ ВНЕДРЕНИИ СИСТЕМ CNS/ATM

3.60 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, КОСЕСНА, 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.

3.61 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.

3.62 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.

3.63 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 помощи 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 (Дос 9082).

## ЧАСТЬ F. ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

3.64 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. Инициатива "Единое европейское небо" (SES), выдвинутая в 1999 году, одобренная в 2004 году и пересмотренная в 2009 году, является примером политического сотрудничества в рамках Европейского союза, направленного на содействие созданию более рациональной организации европейского воздушного пространства, повышения пропускной способности с одновременным обеспечением стабильно высоких стандартов безопасности полетов в Европе.

3.65 Законодательство SES решает две ключевые задачи. Во-первых, оно устанавливает рамки принятия решений и регулирования с целью повышения стандартов безопасности полетов, одновременно устраняя 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.

3.66 Соблюдение законодательства SES и всех связанных с ним дополнительных правил реализации обеспечивается эффективными существующими механизмами Европейского союза. Основные характеристики программы SES описываются в пп. 3.67–3.88.

### ОБЩАЯ ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА СЕРТИФИКАЦИИ ПОСТАВЩИКОВ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

3.67 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 SES является создание общей системы сертификации поставщиков аэронавигационного обслуживания. Если поставщик обслуживания получает сертификат от полномочного органа одного государства-члена, данный сертификат действителен во всей Европе. Это облегчает трансграничное обслуживание.

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

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

3.70 Государства должны предоставлять обслуживание ОВД на исключительной основе в определенных блоках воздушного пространства, за которое они несут ответственность. Государства, таким образом, должны назначить поставщика услуг ОВД, имеющего действующий сертификат для работы в Европейском союзе.

3.71 Для того чтобы отделить функции регулирования и надзора от фактического предоставления обслуживания, в каждом государстве-члене требуется создать (если он уже не был 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.

3.72 Такие национальные надзорные органы обеспечивают надзор за правильным применением всех обязательных требований SES. В частности, они организуют регулярные проверки и обследования для обеспечения того, чтобы все поставщики обслуживания соблюдали эти требования. Поэтому крайне важно, чтобы независимость данных органов не вызывала 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.

3.73 Кроме того, национальные полномочные органы надзора играют ключевую роль в управлении "схемой деятельности SES" (подробнее в п. 3.81), так как они несут ответственность за подготовку производственных планов на уровне национального или функционального блока воздушного пространства, а также за оценку деятельности каждого ПАНО.

#### ЕДИНОЕ ЕВРОПЕЙСКОЕ СВИДЕТЕЛЬСТВО ДИСПЕТЧЕРА ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

3.74 Европейское свидетельство для диспетчеров управления воздушным движением было создано в рамках SES. Основываясь на имеющихся международных стандартах и стандартах государств-членов, новое свидетельство нацелено на повышение уровня безопасности полетов в Европе. Оно позволяет ввести общие правила подготовки и аттестации диспетчеров и определить единые начальные условия карьеры в качестве диспетчера. В нем охватываются 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.

3.75 Если диспетчер воздушного движения получает свидетельство от полномочного органа одного из государств-членов, данное свидетельство действительно во всей Европе. Это способствует повышению мобильности диспетчеров воздушного движения в Европе,

#### РЕОРГАНИЗАЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ВОЗДУШНОГО ПРОСТРАНСТВА

3.76 Европейский союз и его государства-члены планируют создать единый верхний район полетной информации (ВРПИ), охватывающий все РПИ Европы выше ЭП 285<sup>2</sup>, с возможным включением РПИ некоторых государств, не являющихся членами ЕС. Для этого потребуются признание со стороны ИКАО и публикация единого сборника аэронавигационной информации (AIP).

3.77 Европейское воздушное пространство будет разделено на функциональные блоки воздушного пространства с учетом эксплуатационных требований, в частности потоков воздушного движения, а не на основе

---

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

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.

3.78 Применение разработанной ИКАО классификации воздушного пространства в Европе находится на стадии унификации, с тем чтобы обеспечить бесшовное предоставление обслуживания пользователям воздушного пространства. Кроме того, разработаны обязательные правила и стандарты реализации концепции гибкого использования воздушного пространства с целью определения рамок сотрудничества гражданских и военных органов как внутри государств-членов, так и между двумя или несколькими государствами-членами.

#### ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКИМИ СЕТЯМИ

3.79 В районах, где чрезвычайно высокая плотность воздушного движения, затрагиваются интересы большого числа государств или размеры районов, контролируемых отдельными центрами, существенно варьируются, крайне важно обеспечить надлежащее управление сетью на региональной основе. Функция управления сетью позволяет поставщикам обслуживания и пользователям найти оптимальные решения "от перрона до перрона" с точки зрения региональных сетей и дополняет регулирование эффективностью деятельности (см. п. 3.81). Она совмещает в себе ряд задач, выполняемых различными участниками, в том числе:

- a) европейская схема сети маршрутов: разработка оптимальной европейской сети маршрутов и обеспечение условий, при которых местные решения по разработке схемы будут соответствовать европейским требованиям к эффективности сети, а пользователи воздушным пространством смогут выполнять полеты по оптимальным траекториям;
- b) управление ограниченными ресурсами (такими, как авиационные радиочастоты и коды приемоответчиков радиолокаторов): оптимизация использования ограниченных ресурсов через централизованную инвентарную опись этих ресурсов в целях устранения периодически возникающих противоречий, вызванных местными решениями;
- c) организация потоков воздушного движения: гибкая и своевременная оптимизация существующей пропускной способности воздушного пространства и улучшение процессов организации потоков воздушного движения, а также координации и распределения "окон".

3.80 Для выполнения этих функций по работе с сетями SES предусматривает назначение Европейской комиссией и государствами европейского органа, который будет тесно сотрудничать с ПАНО и государствами.

#### ЕВРОПЕЙСКАЯ "СХЕМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ"

3.81 SES вводит концепцию "схемы деятельности", цель которой заключается в повышении эффективности деятельности в европейском воздушном пространстве. Такая схема деятельности представляет собой практическое осуществление п. 5 раздела 1 Дос 9082, а также подробных положений части В главы 4 настоящего руководства. Схема деятельности предусматривает несколько ключевых шагов:

- a) назначение Европейской комиссией определенного отчетного периода в 3–5 лет, в течение которого будет применяться схема деятельности;
- b) назначение Европейской комиссией основных областей измерения эффективности и соответствующих основных показателей эффективности, которые будут использоваться для определения целей;

- c) принятие Европейской комиссией целевых уровней эффективности деятельности на европейском уровне по каждому из выбранных основных показателей эффективности;
- d) подготовка национальными надзорными органами и принятие государствами планов по повышению эффективности на национальном уровне или на уровне функционального блока воздушного пространства после консультации с заинтересованными сторонами. Эти планы должны содержать обязательные цели местного уровня с соответствующими системами стимулирования, разработанными для достижения обязательных целей;
- e) проверка Европейской комиссией подготовленных государствами планов по повышению эффективности на соответствие целевым уровням эффективности деятельности на европейском уровне. Европейская комиссия может потребовать пересмотреть планы, если будет сочтено, что они не соответствуют целям;
- f) отслеживание Европейской комиссией повышения эффективности деятельности в течение установленного отчетного периода и возможность потребовать от отдельного государства принять соответствующие меры в случае существенного или постоянного понижения эффективности деятельности.

3.82 Для осуществления всех этих функций Европейская комиссия опирается на содействие со стороны назначенной на пять лет независимой Комиссии по рассмотрению производственной деятельности (PRC). Этот орган дает Европейской комиссии технические рекомендации и обладает обширными экспертными возможностями во всех ключевых областях: безопасность полетов, окружающая среда, качество обслуживания и экономика.

#### ОБЩАЯ СИСТЕМА ВЗИМАНИЯ СБОРОВ

3.83 Концепция SES внедряет общую систему взимания сборов за аэронавигационное обслуживание, предоставляемое как на маршруте, так и в районе аэродрома. Она охватывает аэронавигационное обслуживание, предоставляемое на этапах захода на посадку и полета в районе аэродрома, а также на маршруте, и основывается на следующих общих принципах, которые полностью соответствуют политике ИКАО и должны применяться последовательно и справедливо:

- a) сборы отражают расходы на обслуживание (в том числе на необязательной основе расходы государств-членов и/или их национальных надзорных органов);
- b) стоимость различных видов аэронавигационного обслуживания должна определяться по отдельности;
- c) перекрестное субсидирование между диспетчерским обслуживанием, предоставляемым на маршруте, во время захода на посадку и аэродромным диспетчерским обслуживанием не допускается;
- d) прозрачность стоимостной основы сборов и вычисления сборов гарантируется благодаря использованию общих детальных шаблонов;
- e) сборы взимаются за доступность аэронавигационных услуг на недискриминационной основе. Не допускается проведение различий по признаку национальной принадлежности или категории пользователей;

- f) разрешается освобождать от уплаты некоторых пользователей, особенно легкие или государственные воздушные суда, при условии, что стоимость такого освобождения от уплаты не будет перекладываться на других пользователей;
- g) сборы могут приносить существенный доход, который позволит обеспечить достаточную доходность активов, при учете относительной полезной провозной емкости различных соответствующих типов воздушных судов;
- h) сборы можно регулировать в соответствии со строгими условиями для поддержания максимальной пропускной способности системы, например в порядке поощрения за высокую эффективность деятельности, экологические выгоды или ускорение процесса внедрения, повышающего пропускную способность системы наземного или бортового оборудования;
- i) сборы рассчитываются с помощью универсальной формулы для обслуживания, предоставляемого на маршруте ( $\text{расстояние} * (\text{вес})^{0,5}$ ), и универсальной формулы для навигационного обслуживания в районе аэродрома ( $\text{вес}^{0,7}$ );
- j) сборы рассчитываются с помощью механизмов по обмену данными о рисках, связанных с движением и стоимостью, между поставщиками аэронавигационного обслуживания и пользователями воздушного пространства (см. п. 3.84).

3.84 Удельные ставки за единицу определяются на ежегодной основе, тогда как ключевые компоненты для их вычисления определяются предварительно (ex-ante) по каждому году отчетного периода "схемы деятельности" (см. п. 3.81). Эти ключевые компоненты включают прогнозы расходов, которые нельзя превышать ("определенные" затраты), и прогнозы по перевозкам. Каждый год ПАНО и пользователи воздушного пространства обмениваются информацией о разнице между фактическим и прогнозируемым объемом перевозок при вычислении следующей удельной ставки с использованием заранее определенных ключей для распределения затрат. В конце периода неконтролируемая часть разницы между реальными и "определенными" затратами за период может быть перенесена на следующий отчетный период. Расчет удельных ставок также может включать стимулы, связанные с достижением целевых показателей, определенных в национальном плане по повышению эффективности.

3.85 В интересах транспарентности все поставщики обслуживания должны соблюдать общие правила предоставления информации об их фактических расходах и доходах, а также о своих прогнозах. В целях проведения сопоставительного анализа разработаны механизмы регулярного обмена информацией между государствами-членами, национальными полномочными органами надзора, поставщиками обслуживания, пользователями, а также Европейской комиссией и ЕВРОКОНТРОЛем.

3.86 Создание общих рамок взимания сборов направлено на то, чтобы поощрять наиболее эффективное использование воздушного пространства, а также обеспечивать проведение сравнительного анализа деятельности поставщиков обслуживания. Такой сравнительный анализ различных поставщиков обслуживания является действенным средством, способствующим повышению эффективности и применению передовой практики.

3.87 Для оказания помощи разным категориям пользователей или поставщиков обслуживания могут выделяться 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 государств, для которых привлечение финансовых средств может оказаться затруднительным.

## СОВМЕСТИМОСТЬ СЕТЕЙ ОРВД

3.88 Концепция SES обеспечивает согласованное и одновременное внедрение унифицированных наземных и бортовых процедур и систем, с тем чтобы национальные системы ОрВД смогли содействовать достижению идеала, т. е. бесшовного 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. Программу SESAR (ОрВД в условиях единого европейского неба) можно рассматривать в качестве регламентирующего рычага технологического фундамента SES.

**ЧАСТЬ G. КОНКРЕТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ  
К ГЛОБАЛЬНОЙ ЭКСПЛУАТАЦИОННОЙ КОНЦЕПЦИИ ОрВД**

## СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

3.89 В документе *Глобальная эксплуатационная концепция организации воздушного движения* (Дос 9854) ИКАО представляет свое видение интегрированной, единообразной и функционально совместимой на глобальном уровне системы организации воздушного движения (ОрВД)<sup>3</sup>. Планирование осуществлялось на период до 2025 года и на последующие годы, и эксплуатационная концепция предусматривает создание организованного на глобальном уровне воздушного пространства, свободного от эксплуатационных разрывов и несоответствий. Ожидаемые экономические выгоды новых систем CNS/ATM в рамках эксплуатационной концепции включают, например, экономию времени пассажиров, повышение производительности, стимулирование деятельности смежных отраслей и передачу навыков применения высоких технологий.

3.90 Инфраструктура, необходимая для реализации этой эксплуатационной концепции, в большинстве случаев должна будет обладать пропускной способностью, достаточной для обслуживания большого числа государств, и требовать значительных инвестиций, выходящих за рамки возможностей одного государства. Это влечет за собой последствия организационного характера, так как для реализации преимуществ, связанных с внедрением эффективных систем CNS/ATM, потребуется более тесное сотрудничество между всеми членами сообщества ОрВД<sup>4</sup>. Поэтому в каждом государстве, регионе и однородном районе на основе сотрудничества необходимо будет принимать решения, связанные с планированием инвестиций, требуемых для реализации эксплуатационной концепции, и сроками таких инвестиций.

3.91 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 автономные в финансовом отношении органы. Такие органы могут также заниматься эксплуатацией аэропортов или создаваться в виде автономного органа гражданской авиации (см. главу 2, часть B). 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

3. Программы Соединенных Штатов Америки NextGen (Авиатранспортная система следующего поколения) и SESAR Европы (ОрВД в условиях единого европейского неба) приведены в соответствие с разработанными ИКАО Глобальной эксплуатационной концепцией ОрВД и Глобальным аэронавигационным планом.

4. Совокупность организаций, агентств или институтов, которые могут участвовать, взаимодействовать и сотрудничать в планировании, выработке, использовании, регламентировании, эксплуатации и обслуживании системы ОрВД (см. Дос 9854).

соответствующей инфраструктуры. Там, где это уместно, следует выбирать региональный подход, чтобы повысить прозрачность, эффективность, справедливость, сопоставимость и предсказуемость затрат на инфраструктуру воздушного транспорта.

3.92 Следует отметить, что глобальное внедрение бесшовной системы ОрВД никоим образом не ущемляет и не ограничивает суверенитета, полномочий или ответственности государств в области управления аэронавигацией и надзора за ней, а также принятия и обеспечения соблюдения правил безопасности полетов. Более того, в деле реализации глобальной эксплуатационной концепции ОрВД государствам следует, где это возможно, оптимальным образом использовать имеющиеся организационные структуры, а обслуживание ОрВД должно осуществляться в соответствии с действующими институциональными договоренностями и правилами. Необходимые изменения будут вноситься через уже созданные международные механизмы.

3.93 Когда в рамках эксплуатационной концепции будут внедрены новые системы CNS/ATM создано "бесшовное" воздушное пространство на региональном и/или глобальном уровне, необходимость для государств предоставлять и эксплуатировать обычные системы CNS 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 будут влиять технические решения и выбранные варианты 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

3.94 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 различия 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 определяют, 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.

3.95 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 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, КОЕСНА и ЕВРОКОНТРОЛЬ и пр., выступать от его имени при решении соответствующих вопросов с поставщиками обслуживания;

- c) объединиться с другими государствами, создав специальную группу государств или новую международную организацию, которая будет согласовывать вопросы обеспечения обслуживания; и/или
- d) использовать некоторый механизм в рамках ИКАО (например, соглашение о совместном финансировании) для решения от имени государств соответствующих вопросов с поставщиками обслуживания.

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

3.97 Помимо изложенного выше, на выбор государством варианта внедрения, по всей видимости, будут 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. При предоставлении обслуживания на основе систем CNS/ATM последний фактор включает также степень дальнейшего использования существующих средств и персонала, которые становятся излишними в случае иного выбранного варианта (вариантов).

## GNSS

3.98 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, а именно: Российской Федерацией (система ГЛОНАСС) и на обозримое будущее – Соединенными Штатами Америки (система GPS) – с оговоркой о предварительном уведомлении 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.

3.99 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 (он 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 глобальной 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.

3.100 Функциональное дополнение с локальной зоной действия, скорее всего, не потребует международного участия при условии, что оно будет отвечать спецификациям и стандартам, позволяющим классифицировать его 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

3.101 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 оправданная возможность объединить множество районов полетной информации (РПИ) в так называемый (единый) район организации воздушного движения 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.

3.102 Следует добавить, что, даже не имея РДЦ, государство, возможно, по-прежнему 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 РДЦ 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 диспетчерское обслуживание. Эти вопросы возмещения расходов дополнительно рассматриваются в главах 6 и 7.

---



## ГЛАВА 4

### Управление финансовой и экономической деятельностью в рамках аэронавигационного обслуживания

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

В части А рассматриваются применение передовой практики в области корпоративного управления и некоторые функциональные аспекты бухгалтерского учета и финансового контроля, в том числе бизнес-план, бюджет, управление в области финансирования и денежных средств, а также аудит.

В части В приводится развернутое описание процесса управления экономической эффективностью посредством, в частности, определения основных областей измерения эффективности (КРА) и задач в области эффективности, выбора показателей и их целевых параметров, оценки результатов работы и опубликования докладов по достигнутым результатам.

#### ЧАСТЬ А. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ

##### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

4.1 Одна из рассматриваемых в части D 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 СNS) 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/УАИ, 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 другим правительственным органом, для такого вида обслуживания необходимо создавать отдельную или дополнительную систему счетов,

которая может быть основана на бюджетных статьях, описание которых приводится в части А главы 5. Это обусловлено тем, что формат счетов администрации гражданской авиации или соответствующего правительственного органа может не отвечать требованиям, касающимся организации аэронавигационного обслуживания и обеспечения прозрачности при проведении консультаций с пользователями. Следует дополнительно обратиться к тексту части С главы 5, касающемуся влияния организационной структуры на финансовый контроль и бухгалтерский учет.

#### ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ

4.3 Применение принципов передовой практики надлежущего корпоративного управления<sup>1</sup> к аэронавигационным службам одобрено Советом ИКАО в *Политике ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Дос 9082, раздел I, пп. 9 и 10). В целях поощрения прозрачности, эффективности и рентабельности передовую практику в области эксплуатации и управления следует применять во всех сферах аэронавигационного обслуживания, вне зависимости от того, какой сектор, государственный или частный, владеет аэронавигационной службой и осуществляет ее эксплуатацию, и приносит ли эта деятельность доход.

4.4 В п. 9 раздела I документа Дос 9082 указано, что для обеспечения использования передовой практики надлежущего управления рекомендуется учитывать следующее:

- a) цели и обязанности организаций;
- b) права акционеров;
- c) обязанности совета управляющих;
- d) роль и подотчетность руководства;
- e) взаимодействие с заинтересованными сторонами;
- f) раскрытие информации.

4.5 В этой связи указанные принципы предполагают, например, тот факт, что ПАНО признают эксплуатантов воздушных судов как потребителей, желающих быть уверенными в своевременном предоставлении обслуживания на уровне соответствующих стандартов качества и 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 планов развития аэронавигационных служб и взаимосвязи между качеством обслуживания, уровнем капиталовложений и размерами сборов.

4.6 Прозрачные счета, публикуемые на регулярной основе, должны обеспечивать четкое определение затрат, доходов и (в соответствующих случаях) субсидий и перекрестных субсидий (см. также п. 4.10 и ссылку на международные принципы бухгалтерского учета в главе 5, п. 5.8). Субсидирование сборов с пользователей не следует рассматривать как способ замены снижения эксплуатационных затрат. В тех случаях, когда в интересах широкой общественности возникает необходимость в субсидировании предоставления аэронавигационного обслуживания из государственных фондов, это должно быть четко отражено в системе бухгалтерского учета.

---

1. См. часть E главы 2 "Корпоративное управление".

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 6).

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

4.9 Соглашение об уровне обслуживания (SLA) представляет собой инструмент, при помощи которого ПАНО и эксплуатанты воздушных судов определяют уровень обслуживания и условия или правила участия, которые будут регулировать отношения между ПАНО и пользователями в сфере согласованных видов обслуживания. В добавлении 1 содержится инструктивный материал, в котором приводится описание целей, характеристик, аспектов внедрения и различные возможные формы SLA.

#### ЦЕЛИ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

4.10 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 объема 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.

4.11 Финансовую отчетность можно также с пользой дополнять управленческой отчетностью, которая готовится на основе применения методов бухгалтерского учета с целью оказания содействия всем уровням управления при планировании и осуществлении контроля за предоставлением аэронавигационного обслуживания.

4.12 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.

4.13 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

4.14 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.

4.15 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.

4.16 В конце отчетного периода, который, как правило, составляет 12 месяцев, 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.

4.17 В отдельно взятом отчете 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. Дополнительное описание этого положения приводится в части А главы 5. 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

4.18 Качество планирования значительно влияет на успешное управление 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.

4.19 Бизнес-план и бюджет имеют различный временной график, 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 3 до 5 лет и определяет проекты, подлежащие осуществлению в течение этого периода, и конъюнктуру применительно к бюджету;
- c) *бюджет* обычно определяется на один год и с финансовой и эксплуатационной точек зрения представляет собой подробный бизнес-план на первый год.

4.20 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;
- d) финансовый контроль за предоставлением аэронавигационного обслуживания в целях обеспечения эффективности и действенности понесенных затрат.

#### **Бизнес-план**

4.21 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 глобальном 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.

4.22 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 6). Может возникнуть необходимость в достижении компромисса между расходами на технические решения 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 безопасность полетов, качество обслуживания, производительность и рентабельность (как это описывается в части В). Эти показатели должны охватывать последний предшествующий период и прогнозы на будущее с учетом результатов реализации плана.

- 4.23 В плане следует учитывать следующие параметры:
- a) прогнозируемый объем воздушного движения;
  - b) внешние экономические предположения (например, валютные курсы, инфляция, валовой национальный продукт (ВНП) и процентные ставки);
  - c) количество персонала и изменение квалификации, обучение и профессиональное мастерство, требуемое от персонала;
  - d) пределы затрат и/или сборов за аэронавигационное обслуживание;
  - e) изменение организационной структуры;
  - f) изменения в затратах (зарплата, эксплуатационные затраты);
  - g) доходы;
  - h) эксплуатационный итог (определяемый путем вычисления разницы между прогнозируемыми доходами и расходами).

4.24 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 "заявлений о намерениях", 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 затрат (например, более высокий уровень затрат на персонал).

### **Бюджет**

4.25 Бюджет должен основываться на первом году бизнес-плана и 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 года ожидаемые фактические доходы и затраты должны регулярно прогнозироваться.

4.26 Бюджет состоит из двух частей:

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

4.27 Бюджет должен соответствовать системе бухгалтерского учета, используемой для регистрации доходов и затрат. Для того 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

4.28 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 отдачи на финансируемые капиталовложения и затрат, связанных с задолженностью.

4.29 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 органа аэронавигационного обслуживания.

4.30 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 доверием, необходимым в отношениях между предоставляющей аэронавигационное обслуживание организацией и заинтересованным банковским учреждением.

#### ВНЕШНЯЯ И ВНУТРЕННЯЯ РЕВИЗИЯ

4.31 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.

4.32 Внешняя ревизия является независимой оценочной функцией, осуществляемой внешним органом, 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, в которой проходит ревизия. Поэтому в процессе выбора ревизора должна проявляться осторожность.

4.33 Внешняя ревизия отличается от внутренней ревизии только с точки зрения расстановки акцентов, а не целей. Например, внутренний ревизор обращает свое внимание на осуществление внутреннего контроля в рамках соответствующего органа, предоставляющего 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 уставных документов, 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 заверить рассмотренные счета.

4.34 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.

## ЧАСТЬ В. УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

### СХЕМА

4.35 Цель ПАНО заключается в предоставлении аэронавигационного обслуживания, которое позволяет укрепить безопасность полетов эффективным и рентабельным образом. Так как в своей ежедневной работе ПАНО используют значительные ресурсы, случаи снижения уровня эффективности деятельности могут привести к существенным дополнительным затратам для пользователей и общества в целом. Более того, низкий уровень эффективности отдельных ПАНО может негативно сказаться на других членах авиационного сообщества, в том числе аэропортах и органах регионального планирования.

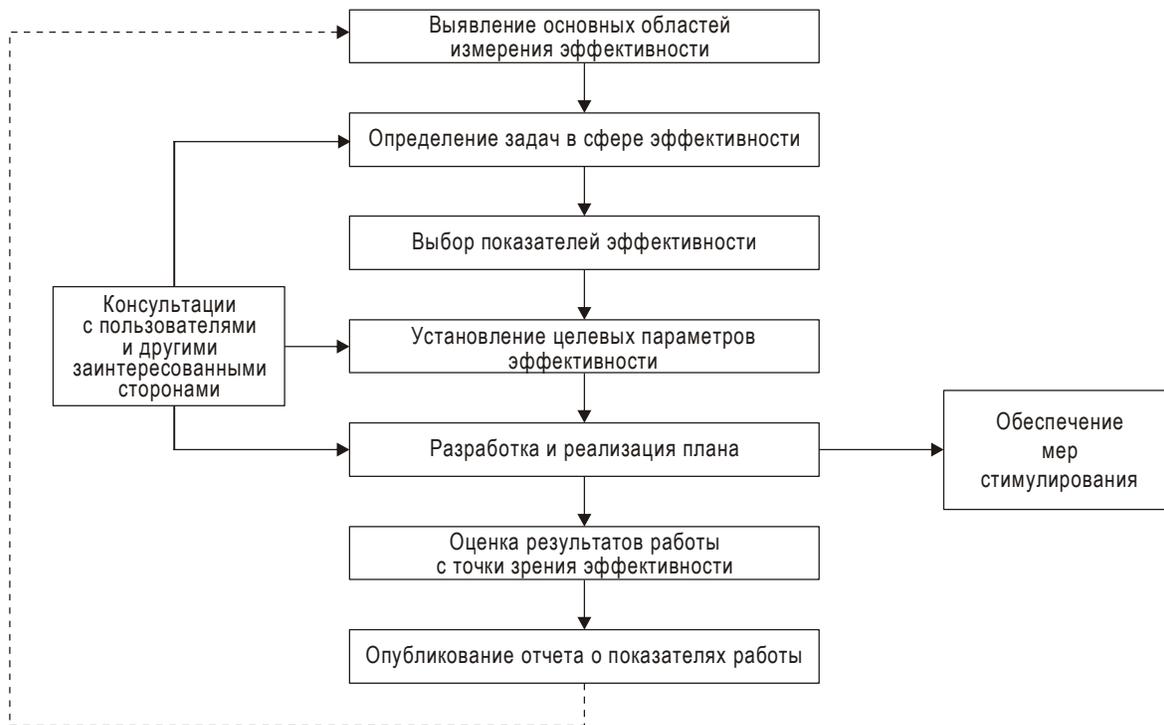
4.36 В политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в Дос 9082 (пп. 13 и 16 раздела I), государствам рекомендуется обеспечивать в рамках своих обязанностей по экономическому надзору условия, при которых ПАНО разрабатывают и внедряют соответствующие системы управления эффективностью деятельности.<sup>2</sup> Потребность в соответствующей системе управления эффективностью деятельности не зависит от организационного формата ПАНО. Это объясняется тем, что эффективность ПАНО больше связана с управлением, а не с тем, кто им владеет и какая в нем используется структура контроля (см. п. 2.36 главы 2).

---

2. Несмотря на то что управление эффективностью деятельности может применяться ко всем аспектам работы ПАНО, в том числе к экономической, управленческой, эксплуатационной и технической эффективности, эта глава посвящена только экономической и управленческой эффективности. В документе *Руководство по глобальным характеристикам аэронавигационной системы* (Дос 9883) представлена информация по аспектам эксплуатационной и технической эффективности.

4.37 Управление эффективностью деятельности представляет из себя систематический и итеративный подход к повышению эффективности в рамках организации, который состоит из выработки стратегии и ее исполнения путем согласования ресурсов и моделей поведения таким образом, чтобы эффективность ПАНО со временем повышалась. Это эффективный способ помочь руководству органа понять, каким образом можно улучшить его работу, поощрять культуру сотрудничества и содействовать распространению унифицированной версии общей стратегии органа. ПАНО следует включать управление эффективностью деятельности в бизнес-план. Процесс управления эффективностью деятельности в сфере экономики и управления для ПАНО может состоять из следующих шагов, представленных на рис. 4-1:

- a) определение основных областей измерения эффективности (КРА);
- b) определение задач в сфере эффективности с помощью консультаций с пользователями и другими заинтересованными сторонами;
- c) выбор показателей эффективности (и вспомогательных показателей);
- d) определение целевых параметров эффективности в рамках консультаций с пользователями и другими заинтересованными сторонами;
- e) разработка и внедрение плана в сотрудничестве с другими членами авиационного сообщества в целях достижения целевых параметров эффективности;
- f) рассмотрение возможности и, где это уместно, обеспечение мер стимулирования эффективности;
- g) периодическая оценка результатов реальной работы путем использования в соответствующих случаях сравнительного анализа;
- h) опубликование отчетов о показателях работы.



**Рис. 4-1 Структурная схема процесса управления эффективностью деятельности для экономических и управленческих аспектов ПАНО**

4.38 В процессе управления эффективностью деятельности используются результаты оценки реальной работы в целях периодической корректировки КРА, задач в сфере эффективности, целевых параметров эффективности и планов для достижения конкретных результатов.

4.39 Консультации с другими членами авиационного сообщества (например, с государствами, регламентирующими полномочными органами, аэропортами и эксплуатантами воздушных судов) являются неотъемлемой частью процесса управления эффективностью деятельности ПАНО. В силу того что у каждой стороны, как правило, разные ожидания, мнения и приоритеты, ПАНО необходимо использовать процесс, который позволит уладить эти разногласия. Такой процесс должен позволить техническим специалистам и специалистам в области экономики, которые представляют различные заинтересованные стороны, внести свой вклад в консультативный процесс. В случае если начальный процесс консультаций не позволит достичь общего понимания, следует иметь в наличии заранее разработанную процедуру, определяющую, кто и как принимает окончательное решение. Такие процессы могут отличаться друг от друга в зависимости от государства, а также систем регулирования и управления, которые используются отдельными ПАНО.

4.40 Не существует одного глобального, всеобъемлющего метода применения процесса управления эффективностью деятельности, но имеется множество методов применения, осуществляемых параллельно и часто взаимосвязано, на более специализированных или местных уровнях. С целью содействия государствам и их ПАНО, возможно, будет полезным создать независимый процесс обзора эффективности деятельности на региональном уровне, для того чтобы разработать целевые параметры эффективности на региональном уровне и регулярно выпускать отчеты по эффективности и сравнительному анализу. Для такого процесса потребуется общепринятый и определенный набор минимальных требований к отчетности, и его преимущество будет заключаться в том, что он позволит осуществлять независимый анализ для различных заинтересованных сторон.

## ОСНОВНЫЕ ОБЛАСТИ ИЗМЕРЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ЗАДАЧИ В СФЕРЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

### Определение основных областей измерения эффективности

4.41 Начальным этапом выстраивания процесса успешного управления эффективностью является выявление основных областей измерения эффективности (КРА). КРА являются методом классификации тем в области эффективности, связанных с высокими ожиданиями (т. е. с желаемыми результатами со стороны внешней инициативы) от авиационного сообщества, а также со стратегическими планами ПАНО.

4.42 Согласно рекомендации, содержащейся в п. 16 i) раздела I документа Doc 9082 о политике ИКАО в отношении сборов, следует выделить по крайней мере четыре КРА для определения экономической и управленческой эффективности ПАНО, а именно: безопасность полетов, качество обслуживания (например, пропускная способность, задержки и эффективность полетов), производительность и рентабельность. Согласно *Глобальной эксплуатационной концепции организации воздушного движения ИКАО (Doc 9854)* государства могут выбирать дополнительные КРА в соответствии со своими целями или конкретными условиями. В более широком смысле в Doc 9854 было определено одиннадцать стандартных КРА, а именно (в алфавитном порядке): авиационная безопасность, безопасность полетов, гибкость, глобальная функциональная совместимость, доступность и равноправие, окружающая среда, предсказуемость, пропускная способность, рентабельность, участие сообщества ОрВД и эффективность.

4.43 В рамках каждой КРА может присутствовать ряд более узких областей (направлений работы), в которых выявлена имеющаяся или потенциальная потребность в принятии надлежащих мер и улучшении показателей. Например, список направлений работы в рамках КРА по безопасности полетов может включать в себя: авиационные происшествия, столкновения в воздухе, несанкционированный выезд на ВПП и выезд за пределы ВПП, и т. д.

### Определение задач в сфере эффективности

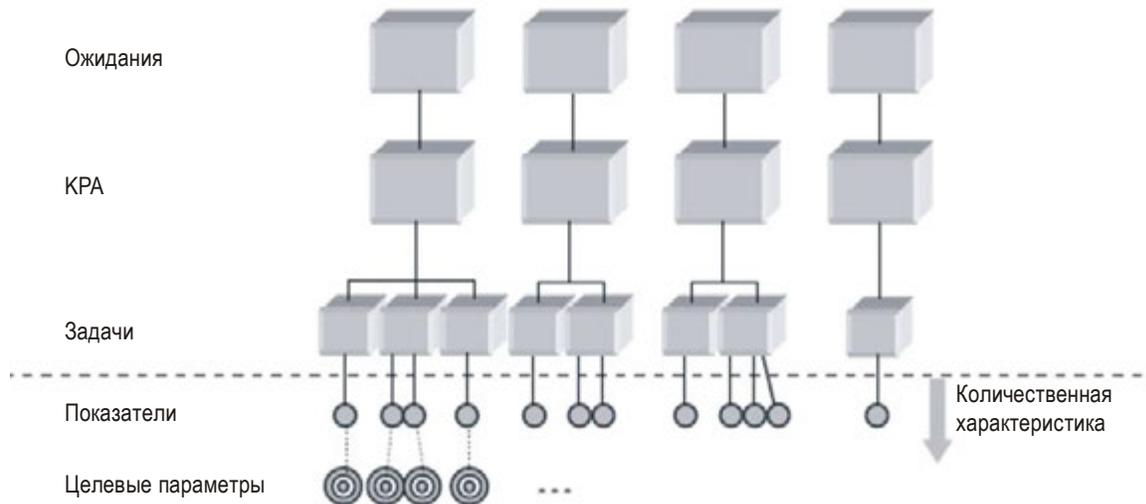
4.44 Задачи в сфере эффективности деятельности отражают намерение достигнуть цель, которая заключается в качественном улучшении существующих показателей работы в конкретной сфере (например, сокращение общего количества авиационных происшествий).

4.45 Потенциальное намерение использовать методы управления эффективностью деятельности реализуется путем определения по крайней мере одной цели в сфере эффективности для каждой из выбранных КРА (более конкретно – для направлений работы) посредством консультаций с пользователями и другими заинтересованными сторонами (см. рис. 4-2). Следует помнить о том, что, если решать слишком много задач в сфере эффективности, усилия будут распределяться по чрезмерно широкому спектру, что, скорее всего, приведет к тому, что не все цели будут достигнуты. Поэтому рекомендуется выбирать несколько основных, масштабных и решаемых задач. Если у ПАНО до этого было мало опыта в этой области, будет разумно начинать с небольшого количества задач, не связанных с большим риском.

4.46 Задачи в сфере эффективности должны подлежать измерению на стадии, когда они еще не выражены в количественном измерении (количественное измерение задач осуществляется в рамках установления целевых параметров эффективности). Некоторые задачи легче измерять, чем другие. Задачи, связанные с политикой (например, достижение адекватного уровня обслуживания), являются более сложными для количественного измерения, чем те, которые относятся к операциям (например, снижение количества задержек) или затратам (например, снижение затрат).

4.47 Задачи, ориентированные на результаты, а не на выпускаемую продукцию, деятельность или вложения, могут с большей вероятностью улучшить показатели эффективности. "Повысить безопасность на ВПП" является задачей, ориентированной на результат, а не на вложения (например, количество диспетчеров УВД) или выпускаемую продукцию (например, количество контактов с воздушными судами). В результате также может образоваться смежная задача: "Снизить количество случаев несанкционированного выезда на ВПП".

4.48 Задачи в сфере эффективности часто взаимосвязаны и поэтому могут быть уравновешены между собой. Когда взаимосвязь между ними определена, необходимо установить очередность во избежание любых противоречий между поставленными задачами. В этом отношении задачи, связанные с обеспечением безопасности полетов, всегда должны пользоваться высшим приоритетом. Определение очередности основывается на управлении рисками, позволяющем выявлять риски, которые требуют принятия самых срочных мер или которые следует исключить, а также риски, которые следует возложить на другие стороны или снизить, и риски, которые целесообразно сохранить. Кроме того, необходимо увязать между собой задачи на различных уровнях данной организации для обеспечения полной согласованности действий и концентрации усилий на выполнении приоритетных задач во всех секторах деятельности ПАНО. Это будет способствовать обеспечению слаженной работы коллектива и эффективному взаимодействию между сотрудниками.



**Рис. 4-2 Основные области измерения эффективности, задачи, показатели и целевые параметры**

## ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ

### Выбор показателей эффективности

4.49 Показатели эффективности являются средством количественного измерения фактической, прежней и ожидаемой в будущем эффективности (измеряется в рамках прогнозирования и моделирования работы), а также того, в какой степени выполняются и должны выполняться задачи в сфере эффективности. Показатели эффективности, касающиеся самых важных аспектов функционирования ПАНО, часто называют основными показателями эффективности (KPI). Для того чтобы эти показатели были значимыми, они должны правильно отражать направленность соответствующих задач в сфере эффективности и, следовательно, могут устанавливаться только с учетом конкретных задач в этой сфере.

4.50 Количество показателей эффективности в пределах каждой соответствующей задачи должно быть ограничено, с тем чтобы облегчить контроль (сбор и обработку статистических данных), однако оно должно быть надлежащим и достаточным для обеспечения всеобъемлющей проверки эффективности. Если принято слишком много показателей, то это может привести к перегрузке как ПАНО, так и лиц, ответственных за регулирование, тогда как слишком малое количество показателей может не позволить адекватным образом выполнить оценку эффективности. В п. 16 ii) раздела I документа Doc 9082 о политике ИКАО в отношении сборов рекомендуется выбирать и отражать в отчетности по крайней мере один соответствующий показатель эффективности для каждой из выбранных КРА.

### Примеры показателей

4.51 Если показатели эффективности непосредственно не измеряются, они должны быть рассчитаны с использованием формул, которые четко определены и основаны на конкретных вспомогательных показателях, например затраты на полет = сумма (затрат) / сумма (полетов). Вспомогательные показатели позволяют определить, какие данные следует собрать для расчета значений показателей эффективности. Например, для задачи в сфере эффективности "улучшить показатели своевременного прибытия..." (в рамках КРА "качество обслуживания") показатель эффективности можно определить как "средняя задержка на полет". Чтобы рассчитать показатель эффективности, необходимо получить данные о времени прибытия по расписанию и по факту по всем полетам в определенной области планирования. Располагая такими данными, можно определить общую задержку прибытия (вспомогательный показатель) и разделить это значение на количество прибытий (другой вспомогательный показатель), чтобы рассчитать нужный показатель эффективности.

### *Безопасность полетов*

4.52 С управленческой точки зрения показатели эффективности в области безопасности полетов обычно в основном направлены на реальные или потенциальные события, связанные с безопасностью полетов, на категории рисков и причины возникновения событий. К возможным показателям относятся:

- a) категории инцидентов ИКАО А и В (сопряжено с риском) на миллион полетов;
- b) количество случаев нарушения минимумов эшелонирования на миллион полетов;
- c) количество случаев несанкционированного выезда на ВПП на миллион операций.

4.53 Альтернативные или дополнительные показатели могут включать в себя:

- a) количество связанных с УВД авиационных происшествий на миллион полетов;

- b) количество связанных с УВД авиационных происшествий с человеческими жертвами на миллион полетов;
- c) количество столкновений в воздухе на миллион полетов;
- d) количество столкновений исправных воздушных судов с землей (CFIT) на миллион полетов;
- e) категории инцидентов ИКАО С и D (не сопряжено с риском) на миллион полетов;
- f) точность прогнозов MET (процент прогнозов, которые по результатам их проверки являются правильными);
- g) точность карт службы аэронавигационной информации (САИ) (среднее количество отмеченных ошибок на карту).

#### Качество обслуживания

4.54 Существует широкий спектр показателей качества предоставления обслуживания, которые относятся к пяти ключевым областям, а именно: пропускная способность, эффективность полетов, предсказуемость, готовность и доступность.

- a) *Пропускная способность* должна соответствовать запросам пользователей воздушного пространства в периоды пиковой нагрузки и на загруженных участках, при этом сводя к минимуму ограничения, накладываемые на поток движения. К возможным показателям относятся:
  - объем операций системы (действительная пропускная способность), который можно выполнить с минимальной задержкой (например, минута на полет или на час полета);
  - объем операций сектора на период времени (час), который можно выполнить при других погодных условиях и процедурах;
  - объем операций аэропорта на период времени (час), который можно выполнить при других конфигурациях ВПП, погодных условиях и процедурах;
  - соотношение пропускной способности и спроса по сектору (или аэропорту) в процентах;
  - длительность периода (часов в год), когда спрос превышает пропускную способность (дефицит пропускной способности);
  - масштаб дефицита пропускной способности (количество операций, выполняемых воздушными судами в час);
  - количество перегруженных объектов (количество объектов);
  - количество лет, в течение которых профиль пропускной способности опережает профиль спроса (количество лет);
  - неудовлетворенный спрос (количество полетов в год)
  - средняя ежедневная пропускная способность аэропорта (количество операций, выполняемых воздушными судами ежедневно);
  - ежегодный объем обслуживания в аэропорту (количество операций, выполняемых воздушными судами ежегодно).
- b) *Эффективность полетов* можно оценивать с точки зрения частоты и продолжительности отклонений от оптимальных маршрутов. Эффективность полетов следует сопоставлять с базовым уровнем отдельных траекторий 4-D, которые предпочитает тот или иной пользователь, так как именно отдельные пользователи задают критерии, которые позволяют им сформировать оптимальное (наиболее эффективное) решение.

Эффективность полетов можно разделить на две основные категории: в горизонтальной и вертикальной плоскостях. На рис. 4-3 приводится описание системы высокого уровня, которая может использоваться для измерения и вычисления эффективности полета в горизонтальной плоскости по маршруту за рамками определенного расстояния вокруг аэропортов вылета и прибытия в сравнении с расстоянием по ортодромии. Эта система позволяет разделить удлинение маршрута на ряд коэффициентов эффективности:

- удлинение маршрута означает отношение фактической протяженности маршрута к расстоянию по ортодромии. При равном значении всех других элементов меньшее удлинение маршрута позволит повысить эффективность полета;
- удлинение прямого маршрута означает отношение фактической протяженности маршрута к протяженности прямого маршрута. При равном значении других элементов меньшее значение удлинения прямого маршрута позволит обеспечить спрямленную траекторию и повысит эффективность полета;
- сопряжение ТМА означает отношение протяженности прямого маршрута к расстоянию по ортодромии. При равном значении других элементов более низкое значение сопряжения ТМА подчеркнет эффективную конфигурацию ТМА, которая позволяет оперативно выбирать оптимальный маршрут и повысить эффективность полета.

Кроме того, другие возможные показатели эффективности полетов включают в себя:

- вертикальные отклонения от запрашиваемого/оптимального эшелона полета;
- горизонтальные отклонения от запрашиваемого/оптимального маршрута.

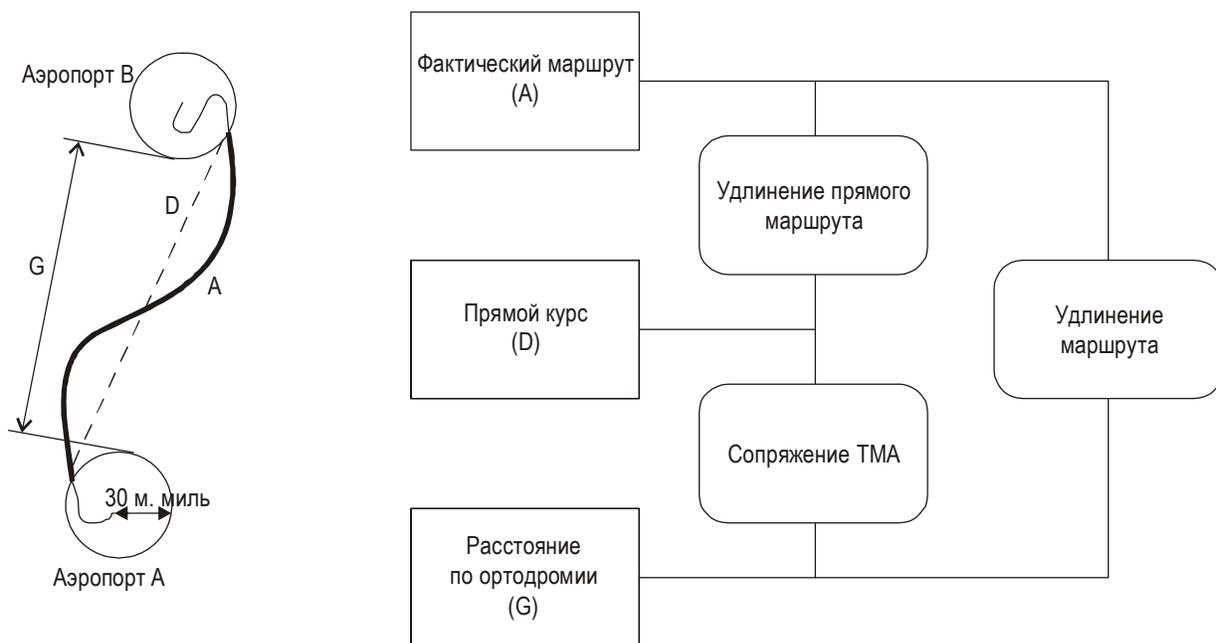


Рис. 4-3 Схема эффективности полета в горизонтальной плоскости

- с) *Предсказуемость* означает возможность пользователей воздушного пространства и ПАНО обеспечивать постоянный и достаточный уровень эффективности и измеряется в отклонении

по задержкам. Предсказуемость необходима для пользователей воздушного пространства, так как они разрабатывают свои расписания и работают по ним. Примеры возможных показателей задержки включают в себя:

- средняя задержка на полет, на час полета, на задержанный полет (по маршруту или в терминале);
  - процент полетов со свойственными задержками или без них;
  - количество обоснованных задержек по причине или количество задержек на регион (сектор, РДЦ, ...);
  - количество дней со средними связанными с ОрВД задержками продолжительностью более одной минуты;
  - количество и/или средняя продолжительность задержек, вызванных УВД
  - количество и/или средняя продолжительность задержек вылета, прибытия или задержек на маршруте;
  - время ожидания, которое можно было бы анализировать с разбивкой по времени дня и аэропортам;
  - разница между реальным расчетным временем выполнения рейса воздушным судном и теоретическим временем, связанным с опубликованными или запрашиваемыми планами полетов.
- d) *Готовность* означает возможность системы выполнять требуемую функцию при запуске запланированной операции. Это понятие можно описать, например, числом затрагивающих клиентов перерывов в работе аэронавигационного оборудования. Этот показатель можно измерять количеством перерывов в работе, средней продолжительностью перерыва и средней продолжительностью периода между сбоями оборудования.
- e) *Доступность* обслуживания, предоставляемого разным группам пользователей, например для региональных и местных полетов и для полетов авиации общего назначения.

### *Производительность*

4.55 Показатели производительности измеряют объем выпущенной продукции на одну единицу затрат. Продукция ПАНО обычно рассматривается как объем движения, которое контролируется в определенном воздушном пространстве. К типичным показателям относятся:

- a) количество воздушных судов на центр, на сектор или на диспетчера УВД (АТСО);
- b) налет часов на центр, на сектор или на АТСО;
- c) налет часов по правилам полетов по приборам (ППП) на центр, на сектор или на АТСО;
- d) километры ППП на центр, на сектор или на АТСО;

4.56 Альтернативные или дополнительные показатели могут включать в себя:

- a) операции воздушных судов по ППП на аэродромного диспетчера;
- b) общее количество вспомогательного персонала на АТСО;
- c) налет часов (или километры под управлением) на единицу задействованного капитала.

В рамках всех ранее указанных показателей ATCO может означать только диспетчера УВД или общее количество диспетчеров УВД на орган.

### Рентабельность

4.57 Рентабельность обычно измеряется затратами на единицу выпущенной продукции и может быть в общем разделена на два типа: финансовая рентабельность и экономическая рентабельность. В целях измерения финансовой рентабельности можно использовать схему высокого уровня, представленную на рис. 4-4.

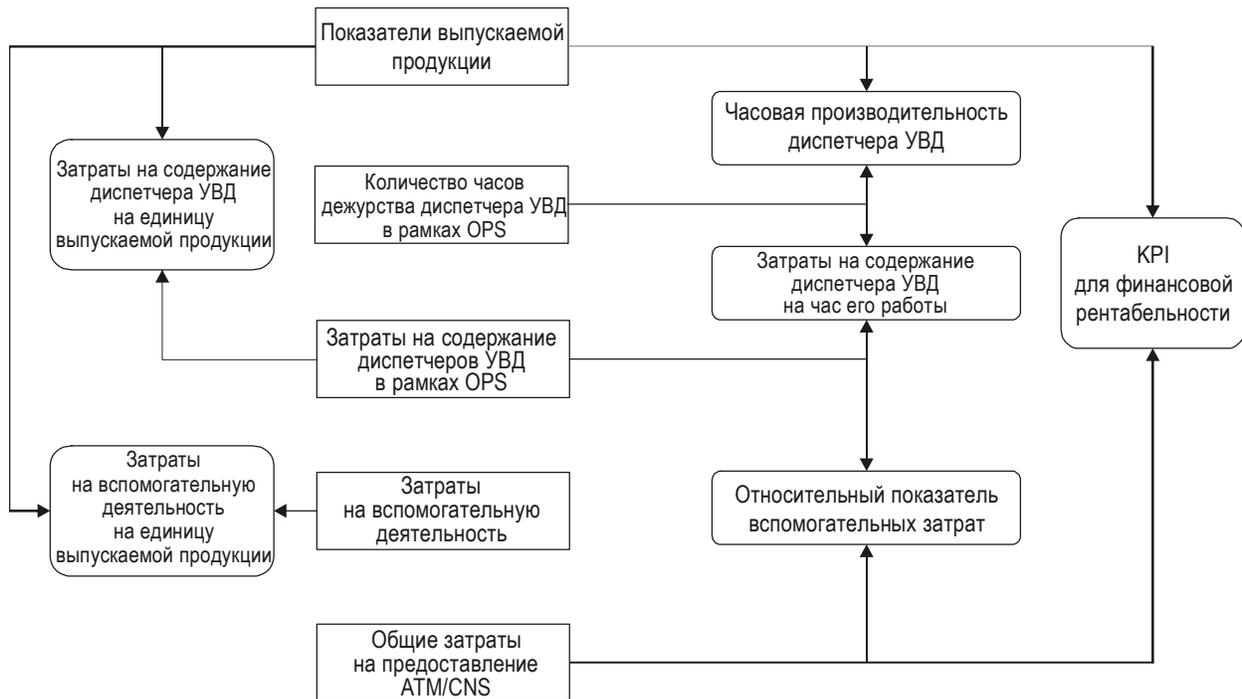


Рис. 4-4 Схема финансовой рентабельности

4.58 Схема, которая проиллюстрирована на рис. 4-4, позволяет разделить финансовую рентабельность на ряд коэффициентов эффективности факторов затрат:

- а) Часовая производительность диспетчера УВД означает соотношение между показателем выпускаемой продукции и количеством часов дежурства действующего диспетчера УВД. При равном значении всех других элементов более высокая часовая производительность диспетчера УВД позволит повысить рентабельность.
- б) Затраты на содержание диспетчера УВД за час его работы означает соотношение между затратами на содержание диспетчера УВД и количеством часов дежурства. Таким образом, коэффициент представляет из себя средние затраты на содержание диспетчера за час дежурства. При равном значении других элементов более низкие затраты на содержание диспетчера УВД за час работы позволят повысить рентабельность.

- c) Относительный показатель вспомогательных затрат означает соотношение между общими затратами на предоставление ATM/CNS и затратами на содержание диспетчеров УВД. Другими словами, он указывает, сколько на каждый потраченный на содержание диспетчеров УВД доллар (или единицу любой другой валюты) расходуется дополнительно долларов на другие затраты (в том числе другие затраты на штатный персонал, операционные затраты на внештатный персонал и затраты на капитал). *При равном значении других элементов снижение относительного показателя вспомогательных затрат позволит повысить рентабельность.*
- d) Затраты на содержание диспетчера УВД на единицу выпускаемой продукции означает соотношение между затратами на содержание действующих диспетчеров УВД и показателями выпускаемой продукции (измеряется в совокупных часах налета). *При равном значении других элементов более низкие затраты на содержание диспетчеров УВД на единицу выпускаемой продукции позволят повысить финансовую рентабельность.*
- e) Затраты на вспомогательную деятельность на единицу выпускаемой продукции представляют собой соотношение между затратами на вспомогательную деятельность (которые являются суммой затрат на содержание персонала, не являющегося диспетчерами УВД, операционных затрат, не связанных с персоналом, и затрат на капитал) и показателями выпускаемой продукции. *При равном значении других элементов более низкие затраты на вспомогательную деятельность на единицу выпускаемой продукции позволят повысить финансовую рентабельность.*

4.59 Более того, затраты на содержание диспетчеров УВД за час работы (описание приведено в п. 4.58 b)) можно разделить еще на два элемента:

- a) "Среднее количество рабочих часов на одного диспетчера УВД в рамках OPS" означает количество рабочих часов по контракту, включая среднее количество сверхурочного времени, отработанного в рамках OPS, и за вычетом среднего количества времени, в течение которого авиадиспетчер не работает в рамках OPS. *При равном значении других элементов большее количество часов, проведенных диспетчером УВД на рабочем месте, позволит повысить рентабельность.*
- b) "Затраты на содержание диспетчера УВД" означают общее количество затрат на диспетчера УВД в рамках OPS, включая заработную плату до удержания налогов, плату за сверхурочное время, взносы работодателя в фонд социального обеспечения и налоги, взимаемые непосредственно с заработной платы, взносы работодателя в пенсионный фонд и затраты на обеспечение других льгот. *При равном значении других элементов более низкие затраты на содержание диспетчеров УВД приводят к более низким затратам на предоставление обслуживания ATM/CNS и, соответственно, к повышению рентабельности.*

4.60 Кроме того, другие потенциальные показатели могут включать в себя следующее:

- a) стоимость УВД за полет, за час полета по ППП, за километр полета по ППП, за сектор или за центр;
- b) эксплуатационные затраты за час полета по ППП, за километр полета по ППП, за сектор или за центр;
- c) затраты на содержание диспетчера УВД в часах работы в рамках OPS;

- d) не связанные с затратами на персонал операционные затраты на диспетчера УВД в часах работы в рамках OPS;
- e) затраты на METAR на полет или на аэропорт.

4.61 Экономическая рентабельность предполагает рассмотрение возможных скрытых издержек, если предоставляемое ПАНО обслуживание не соответствует приемлемому или желаемому уровню качества (например, задержки, вызванные пропускной способностью службы ОрВД, и понижение эффективности полетов). Скрытые издержки часто образуются вследствие внешних факторов, определяющих затраты, например, сложности воздушного пространства. Сложность воздушного пространства может влиять на количество секторов, которые требуются для обслуживания определенного уровня движения. Существует три общепризнанных показателя сложности воздушного пространства: вертикальное расстояние, количество пар воздушных судов на километр полета и плотность, которая отражает концентрацию движения с учетом перегруженности воздушного пространства.

4.62 Исходя из того что задача в сфере эффективности заключается в сведении к минимуму общих затрат, следует учитывать эти скрытые издержки, чтобы получить полную экономическую оценку эффективности деятельности ПАНО. Поэтому показатель экономической рентабельности может включать в себя, помимо затрат на предоставление обслуживания, затраты в связи с задержкой и затраты в связи с неэффективностью полетов на единицу конечной продукции.

4.63 Экономическая рентабельность и производительность взаимосвязаны через единицу стоимости вводимых ресурсов. Показатель производительности можно преобразовать в соответствующий показатель рентабельности путем умножения инверсии показателя производительности на единицу стоимости вводимых ресурсов.

#### **Сбор и обработка данных**

4.64 Надежная информация представляет из себя наибольшую ценность в рамках всего процесса управления эффективностью деятельности и, следовательно, информационные системы должны предоставлять все необходимые данные. Тем не менее услуги по сбору и обработке данных (а также их хранению и анализу) не предоставляются бесплатно, и, возможно, потребуются инвестиции. ПАНО следует понимать, что выгода от сбора и обработки данных оправдывает сопутствующие затраты и что потраченные на них усилия и денежные средства на самом деле способствуют повышению эффективности принимаемых решений. Следует отметить, что для запуска процесса измерения показателей эффективности от ПАНО не требуется наличие сложных информационных систем. Впоследствии руководство может вносить улучшения по мере необходимости.

4.65 Для того чтобы процесс управления эффективностью деятельности был действенным и надежным, важно соответствовать ряду рекомендаций по сбору и обработке данных. Во-первых, используемые данные должны поступать из относительно достоверных источников. Во-вторых, сбор данных необходимо осуществлять тщательным образом, виды обслуживания и единицы измерения следует четко определить, и если используются такие процедуры оценки, как выборочный метод, они должны быть максимально объективными. В-третьих, для обобщения и оценки результатов следует руководствоваться последовательными и прозрачными методами. Без последовательности изменения в показателях производительности не могут быть правильно истолкованы (например, вызваны ли отмеченные изменения различиями в методике подсчета или реальными различиями в показателях производительности?).

## ЦЕЛЕВЫЕ ПАРАМЕТРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

### Определение целевых параметров эффективности

4.66 Каждый показатель эффективности должен обладать единственным целевым значением, которое за определенный заранее срок должно быть достигнуто или превышено, чтобы задачу в сфере эффективности можно было считать полностью выполненной. Целевые параметры эффективности могут устанавливаться с привязкой по времени (т. е. требуемый промежуток времени для достижения заданного целевого параметра) и на различных уровнях агрегирования (т. е. местном, региональном или даже глобальном). Они могут также меняться в зависимости от географического района.

4.67 Реалистичные и достижимые целевые параметры эффективности следует разрабатывать в консультации с пользователями и другими заинтересованными сторонами. Определение базового уровня эффективности (т. е. изначального уровня эффективности) является предварительным условием для установления целевых параметров эффективности. При установлении базового уровня эффективности следует учитывать соответствующий показатель прошлого года, отраслевые стандарты (сопоставительные показатели), показатели эффективности, ожидаемые государством (или полномочным органом по осуществлению экономического надзора), и аналитическую работу по потенциальным улучшениям показателей эффективности и их взаимозависимость. Исходные данные при определении базового уровня эффективности и моделировании будущих сценариев можно использовать в качестве ориентира для установления достижимых целевых показателей эффективности.

4.68 Установление целевых параметров зависит от характера поставленных задач и других обстоятельств. В некоторых случаях целевые параметры эффективности могут быть обусловлены внешними обстоятельствами, такими, как снижение затрат на определенную сумму или процент в связи с наступившим спадом в отрасли, или сокращение бюджета государственного ПАНО. Тем не менее чаще всего эти целевые параметры должны соотноситься с прилагаемыми ПАНО усилиями, направленными на то, чтобы со временем произошли определенные улучшения. В этом случае при описании целевых параметров возможны отдельные нюансы (например, может предусматриваться "соответствие", "превышение" или "значительное превышение").

### Создание плана по достижению целевых параметров

4.69 Для достижения целевых параметров эффективности могут потребоваться новые инициативы, тогда как ПАНО обычно располагают ограниченными ресурсами. Важным условием обеспечения достижения этих целевых параметров является определение приоритетов в отношении кадровых, финансовых и инфраструктурных ресурсов и проектов. В этом отношении тем, кто принимает решения, необходимо иметь четкое представление о стратегическом соответствии, выгодах, издержках и возможностях реализации применительно к каждой инициативе, направленной на повышение эффективности. В целях планирования мер, необходимых для достижения целевых параметров, ПАНО предлагается:

- a) определить, какие инициативы необходимо предпринять для устранения имеющегося разрыва в уровнях эффективности, т. е. разницы между базовым уровнем эффективности и соответствующим целевым параметром;
- b) рассчитать бюджет, кадровое обеспечение и сроки, необходимые для реализации каждой инициативы;
- c) установить приоритетный порядок реализации инициатив для обеспечения наиболее действенного подхода к устранению разрыва в уровнях эффективности;

- d) при наличии значительного числа новых инициатив принять решение о том, какие мероприятия, не имеющие решающего значения, могут быть приостановлены или отложены для высвобождения ресурсов, необходимых для достижения установленных целевых параметров;
- e) установить внутренние обязательства и порядок взаимодействия в отношении реализации каждой инициативы в консультации с пользователями и другими заинтересованными сторонами;
- f) опубликовать важные составные части плана, в частности целевые показатели и меры стимулирования повышения эффективности, которые могут быть реализованы в ПАНО (см. пп. 4.70–4.75).

#### **Меры стимулирования повышения эффективности**

4.70 В целях содействия достижению целевых параметров эффективности процесс управления эффективностью деятельности может включать меры стимулирования. Хотя меры стимулирования могут применяться, как к ПАНО, так и к пользователям, в нижеследующих пунктах главное внимание уделено мерам финансового стимулирования для ПАНО (меры стимулирования для пользователей приведены в главе 5, части G).

4.71 ПАНО могут самостоятельно вводить различные возможные меры стимулирования. Такие меры стимулирования могут включать следующие (хотя и не ограничиваться только ими):

- a) вознаграждение сотрудников ПАНО за достижение целевых параметров эффективности;
- b) распределение среди сотрудников ПАНО, обеспечивших достижение целевых параметров эффективности, части сэкономленных в результате средств или полученной прибыли;
- c) заключение с пользователями соглашений об уровне обслуживания;
- d) механизмы для распределения между ПАНО и пользователями рисков, связанных с воздушным движением и затратами.

4.72 Существуют также меры возможного стимулирования, которые государства могут применять в отношении ПАНО, используя некоторые формы экономического надзора. Самым типичным примером является регулирование предельного уровня цен (см. часть С главы 1), в рамках которого целевые параметры производительности и рентабельности могут быть установлены с использованием стимулирующего фактора "х". Это означает, что все риски, связанные с воздушным движением и затратами, возлагаются на ПАНО. Некоторые другие формы регулирования предельного уровня цен предусматривают механизм, при котором риски, связанные с воздушным движением и затратами, распределяются между ПАНО и пользователями.

4.73 Кроме того, в качестве мер стимулирования ПАНО государства также могут принять решение о создании независимого органа, который будет регулярно выполнять анализ и докладывать об эффективности работы ПАНО за определенный период времени и в сопоставлении друг с другом (иногда такой метод называется "открытым регулированием").

4.74 В тех случаях, когда стимулируется снижение затрат, государства должны обеспечить, чтобы это не сказывалось на безопасности полетов и качестве обслуживания оставалось на удовлетворительном уровне.

4.75 Следует отметить, что финансовые стимулы не обязательно соответствуют принципу полного возмещения затрат, который по определению означает, что ПАНО должен покрыть все свои затраты за счет

сборов. Согласно принципу возмещения затрат любая санкция, применяемая в отношении ПАНО, рассматривается как дополнительные затраты, которые в дальнейшем должны быть возмещены за счет пользователей. Как следствие, любой стимулирующий эффект будет утерян. С другой стороны, любую компенсацию ПАНО следует рассматривать как дополнительный доход, который должен отражаться на пользователях в виде снижения размера сборов, если предусмотрен надлежащий механизм корректировки.

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ И ОТЧЕТ О ПОКАЗАТЕЛЯХ РАБОТЫ

### Оценка и использование результатов

4.76 Оценка эффективности предполагает постоянное отслеживание показателей эффективности и контроль за ходом выполнения поставленных в этой области задач и достижением соответствующих целевых параметров. Оценка или измерение эффективности возможны при наличии и регулярном – не реже раза в год – предоставлении необходимых данных о показателях и целевых параметрах эффективности, а также о достигнутых в этой области фактических результатах.

4.77 Основной момент при оценке эффективности заключается в том, чтобы прийти к пониманию фактических причин высокой или низкой эффективности и объяснить их директивным органам. С этой целью руководители, занимающиеся данным вопросом, должны сопоставить фактические результаты с целевыми параметрами эффективности и проанализировать в динамике тенденции, связанные с достигнутыми показателями эффективности. Им следует не только оценить общую картину (например, достигнутые общие и среднегодовые показатели эффективности), но и самым детальным образом рассмотреть отдельные аспекты. Если организация достигает более высоких результатов, чем ожидалось, руководители должны определить, какие факторы способствуют более высокой эффективности, и проанализировать, могут ли эти факторы быть использованы в других сферах. Если имеются недостатки, случаи, когда эффективность не соответствует ожиданиям вопреки предпринятым инициативным мерам, направленным на достижение целевых параметров, руководителям следует определить коренные причины проблемы и способ ее решения. Важно отметить, что цель оценки заключается не в наказании виновных, а в оказании содействия в достижении запланированных показателей повышения эффективности.

4.78 Составной частью оценки эффективности является подготовка рекомендаций, которые обычно делятся на следующие категории (этот перечень не является исчерпывающим):

- a) рекомендации, связанные с необходимостью усовершенствовать процесс сбора данных об эффективности;
- b) предложенные инициативы, направленные на устранение выявленных разрывов в сфере эффективности;
- c) предложения ускорить или отложить принятие мер по повышению эффективности, основанные на предполагаемом изменении спроса на авиаперевозки и прогнозируемых изменениях показателей эффективности;
- d) рекомендации организационного порядка (создание целевой группы, разработка плана действий и т. д.) с целью фактически приступить к осуществлению вышеуказанных рекомендаций.

4.79 В рекомендациях также должно уделяться внимание тому, как удовлетворить ожидания авиационного сообщества путем реализации согласованных задач и целевых параметров в сфере

эффективности. Если выявляются несоответствия между ожиданиями и задачами и целевыми параметрами в сфере эффективности, рекомендации могут предусматривать необходимость (повторного) определения задач в сфере эффективности и/или необходимость введения новых или изменения установленных показателей и целевых параметров эффективности.

### Сопоставительный анализ

4.80 Оценка эффективности деятельности может быть использована для определения контрольного уровня, который будет использоваться для сравнения количества и/или качества различных видов предоставляемого обслуживания. Существует два типа сравнительного анализа: внутренний и внешний.

4.81 Внутренний сопоставительный анализ или самоанализ в рамках отдельного ПАНО может предусматривать определение средних показателей эффективности функционирования структур определенного типа, либо эффективности работы конкретной структуры на определенный момент времени. В первом случае показатели эффективности отдельных структур сопоставляются со средним уровнем эффективности, а во втором случае разные показатели эффективности функционирования одной структуры на протяжении определенного периода времени сопоставляются с его показателем за контрольный период. Установление показателей для сопоставления предоставляет для ПАНО возможность оценить уровень эффективности в сравнении со своими собственными стандартами.

4.82 При внешнем сопоставительном анализе показатели эффективности отдельного ПАНО сравниваются с эффективностью других ПАНО на данный момент времени и за определенный период времени. Следует с большой осторожностью подходить к осуществлению такого внешнего сопоставительного анализа. Сравниваемые ПАНО должны иметь аналогичные определение и характеристики задач и показателей в сфере эффективности, методологии сбора данных и бухгалтерского учета. Кроме того, важно, чтобы сравниваемые ПАНО имели схожие характеристики, например уровень сложности воздушного пространства, объем воздушных перевозок, погодные явления и физическую географию, так как эти характеристики сильно влияют на требования к эффективности и ресурсам.

4.83 Результаты сопоставительного анализа должны быть изложены в понятной форме для директивного органа и служить основой для обсуждения и информирования всех заинтересованных сторон, в том числе пользователей. Сравнительный анализ может:

- a) повысить прозрачность процесса управления эффективностью деятельности;
- b) способствовать осознанию возможностей для повышения эффективности функционирования отдельных ПАНО (установление целевых параметров на основе понимания возможностей);
- c) привлечь внимание к передовой практике в области повышения эффективности, определив высокоэффективные или высококачественные виды обслуживания и/или процессы;
- d) способствовать повышению эффективности координации и планирования на региональном уровне путем согласования усилий и устранения их дублирования;
- e) способствовать конструктивному диалогу с пользователями и другими заинтересованными сторонами;
- f) обеспечить глобальный охват, позволяющий расширить информационные возможности.

### Анализ инвестиций

4.84 Оценка эффективности может способствовать принятию и обоснованию решений об инвестициях. Поскольку процессы принятия решений об инвестициях, касающихся внесения изменений в процесс предоставления обслуживания воздушного движения, становятся более сложными, потребность в подробной оценке эффективности возрастает. Выявление передовых видов практики и соответствующих им уровней выпускаемой продукции и качества помогает рассчитать возможные выгоды или отдачу, которые могут быть получены от инвестиций в объекты и оборудование, а также оптимальный размер инвестиций.

### Прогнозирование

4.85 Результаты оценки эффективности могут быть использованы для прогнозирования капиталовложений и инвестиций в персонал для удовлетворения краткосрочных и долгосрочных потребностей. Прогнозы являются важной составляющей анализа затрат и выгод, связанного с развитием инфраструктуры. Их также можно использовать для планирования требований к набору диспетчеров УВД.

### Предоставление информации и отчет о показателях работы

4.86 Предоставление информации часто является обязанностью официальной монополии, установленной в качестве противовеса ее монопольным правам, а также публичной компании, чьи именные ценные бумаги размещены на фондовом рынке, однако это также является важным компонентом процесса управления эффективностью деятельности для всех ПАНО. Периодическое распространение надлежащей информации о показателях эффективности может обеспечить доверие к ПАНО со стороны общества и наладить эффективный диалог между всеми заинтересованными сторонами. Это также может способствовать определению задач/целевых параметров и стимулировать процесс постоянного анализа мер, необходимых для повышения эффективности и использования соответствующих возможностей на основе предлагаемых конкретных методов оценки выполнения ПАНО поставленных задач и целевых параметров.

4.87 Обычно в отчетах о показателях работы описываются установленные показатели эффективности, выбранные целевые параметры и фактически достигнутые результаты. В п. 16 ii) раздела I Дос 9082 о политике ИКАО в отношении сборов рекомендуется установить в качестве минимального требования к отчетности выбор и отражение в отчетности по крайней мере одного соответствующего показателя эффективности и его целевого параметра для каждой из выбранных КРА. Для того чтобы помочь читателям правильно истолковать содержащиеся в отчете выводы, в самом отчете или со ссылкой на официальный документ излагается обобщенный анализ оценок эффективности с пояснением того, как эти оценки были проведены. Насколько подробной должна быть предоставляемая информация, зависит от обстоятельств. Например, если информация будет использована для регулирования предельного уровня цен, степень ее открытости может быть весьма высокой.

4.88 Отчеты о показателях работы не следует ограничивать лишь анализом прежних показателей ПАНО, но там, где это возможно, необходимо включать перспективные выводы, прогнозируя будущие потребности авиационной отрасли. Поэтому по усмотрению отдельного ПАНО в отчете можно включить рекомендации (см. пп. 4.78 и 4.77).

4.89 Скорее всего, отчет будут читать самые разные пользователи с различными интересами. Поэтому для того чтобы в отчете учитывались потребности всех заинтересованных сторон, в том числе пользователей и лиц, ответственных за регулирование, ПАНО следует проводить с ними консультации во время подготовки отчета и периодически просить их предоставлять отзывы после его опубликования. Отчеты о показателях работы, подготавливаемые третьими сторонами, могут служить ценным дополнением к отчетам, подготовленным ПАНО, и обеспечивать учет потребностей заинтересованных сторон, но не должны заменять отчеты, подготовленные ПАНО.

4.90 С учетом ограничений, указанных в п. 4.82, отчеты о показателях работы могут быть использованы как средство сопоставления показателей эффективности конкретного ПАНО с показателями эффективности схожих ПАНО, в особенности на региональном и глобальном уровне. Рассмотрение в отчете как региональных, так и глобальных вопросов будет способствовать развитию сотрудничества в целях улучшения управления воздушным движением на международных маршрутах, предоставлению примеров и стимулов в отношении альтернативных или новых методов и видов оборудования ОрВД, а также обеспечению соблюдения международных обязательств.

4.91 В интересах транспарентности отчеты о показателях работы должны быть легкодоступными и предоставляться своевременно всем заинтересованным сторонам (например, путем размещения информации о показателях работы в официальных источниках во всех случаях, когда это представляется возможным и практически целесообразным). Решение о том, подлежат ли отчеты о показателях работы независимой проверке, остается на усмотрение государства.

4.92 Принимая во внимание взаимозависимость поставщиков аэронавигационного обслуживания, группа государств также может поручить независимому органу подготовку регулярных отчетов о показателях работы, с тем чтобы получить независимую оценку ситуации на региональном уровне с обеспечением единообразия при определении, сборе и анализе данных, а также при формулировании предлагаемых рекомендаций, которые могут быть положены в основу принимаемых на региональном уровне решений.

---



## ГЛАВА 5

### Порядок начисления сборов за аэронавигационное обслуживание

В данной главе, разделенной на десять частей, приводится инструктивный материал, касающийся определения стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание, а также различных аспектов взимания сборов за аэронавигационное обслуживание.

В части А приводится общее описание систем бухгалтерского учета, разработанных с целью соблюдения требований, относящихся к некоторым конкретным функциям управления.

В части В основное внимание уделяется составлению инвентарной описи всех аэронавигационных средств и служб, которые непосредственно обеспечивают обслуживание воздушных судов при полете по маршруту, а также диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание.

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

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

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

В части F приведены особые соображения относительно расходов, связанных с системами CNS/ATM.

В части G рассматриваются различные факторы, которые необходимо учитывать в тех случаях, когда расходы на обслуживание воздушного движения определены до начисления соответствующих сборов.

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

В части I обращается внимание на различные факторы, связанные со взиманием сборов (например, время оплаты сборов и проблемы взимания).

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

## ЧАСТЬ А. БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

5.1 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 обслуживания в области ОВД, связи и метеорологии должны будут обеспечивать, чтобы любые сборы отражали только те расходы, которые связаны с предоставлением соответствующего аэронавигационного обслуживания. Как уже отмечалось, эти организационные особенности обуславливают необходимость осуществления надлежащего финансового контроля за предоставлением аэронавигационного обслуживания.

5.2 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.

5.3 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 финансовой отчетности и финансовой документации по различным видам деятельности, например предоставление обслуживания на маршруте, диспетчерского обслуживания подхода и аэродромного диспетчерского обслуживания и/или обслуживания, предоставляемого органами/службами, 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. 5-1 показано, каким образом можно организовать систему бухгалтерского учета для организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, а также взаимосвязь финансовых данных и стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание, которая рассматривается ниже.

### ФИНАНСОВЫЕ ОТЧЕТЫ

5.4 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. 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.

5.5 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.

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

5.7 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 обязательств. 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.

5.8 Для различных целей, таких, как получение финансовых средств или возмещение расходов, может возникнуть необходимость в преобразовании финансовых отчетов организации в формат, более знакомый для кредитной организации или международной авиакомпании. Как правило, приемлемыми являются международные принципы бухгалтерского учета, такие, как Общепринятые принципы бухгалтерского учета США (GAAP) или Международные стандарты бухгалтерского учета (МСБУ), или любые другие аналогичные признанные стандарты.

5.9 Статьи доходов, как правило, гораздо легче определить и затем признать, 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.

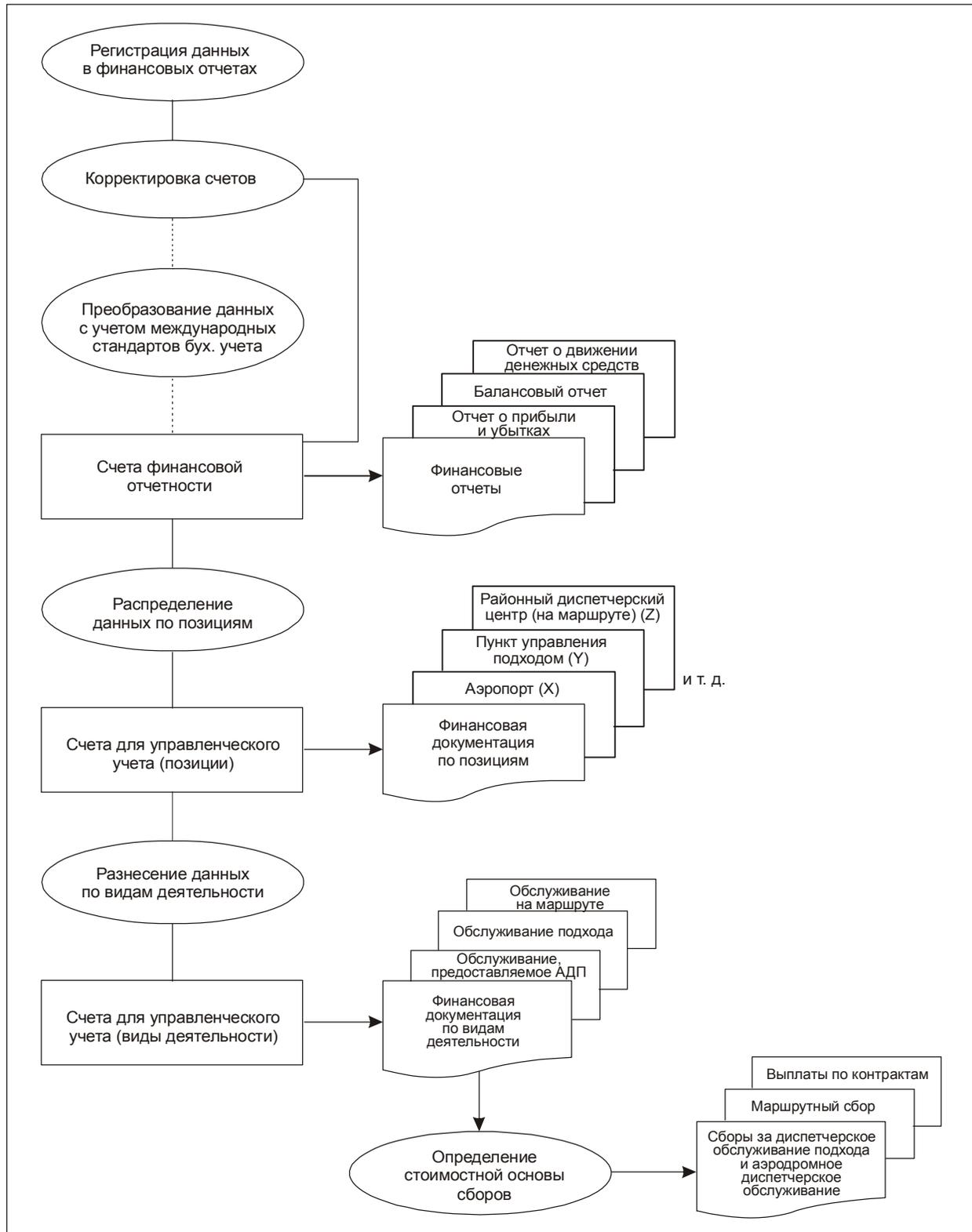


Рис. 5-1. Процесс бухгалтерского учета и определения расходов

## ДОХОДЫ

5.10 Статьи доходов, которые могут считаться важными для удовлетворения базовых потребностей руководства в данных для управления аэронавигационным обслуживанием, приведены ниже в том виде, в котором они могут быть представлены в отчете о прибыли и убытках (указанные статьи не являются исчерпывающим перечнем различных источников доходов).

<b>Авиаперевозки</b>	
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.....	----
Итого доходы.....	—

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

### Авиаперевозки

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

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

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

5.14 *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

5.15 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**

5.16 Данная статья относится ко всем доходам, которые можно получить в результате вспомогательной деятельности, связанной с предоставлением аэронавигационного обслуживания, например, это 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**

5.17 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**

5.18 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**

5.19 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 раздельно, регистрируя статьи расходов в общей системе учета и распределяя расходы по видам деятельности и по объектам в отдельной системе учета расходов.

5.20 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).

5.21 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

5.22 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 расходы после вычета налогов	---

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

#### *Расходы на персонал*

5.23 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 операционные расходы".

#### *Прочие операционные расходы*

5.24 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*

5.25 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).

5.26 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*

5.27 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*

5.28 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 приводятся отдельно в целях представления "достоверного и объективного" положения органа. В зависимости от практики отдельных государств аномальные расходы могут быть показаны в отчете до или после вычета налогов.

### *Налоги*

5.29 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 операционные расходы".

## **Расходы по видам деятельности и позициям**

5.30 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 системы, 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. 5.35 и 5.36). 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 объектам, где осуществляется указанное техническое обслуживание (например, аэропорт). Категории расходов могут относиться к нескольким видам деятельности или объектам (например, зарплату диспетчеров УВД, обслуживающих несколько объектов или осуществляющих несколько видов деятельности, необходимо распределять между этими объектами 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 ниже).

5.31 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.

- a) Обслуживание воздушного движения:
  - аэродромное диспетчерское обслуживание;
  - диспетчерское обслуживание подхода;
  - обслуживание на маршруте;
  - планирование полетов и полетно-информационное обслуживание.
  
- b) Инженерно-технические службы:
  - средства связи;
  - навигационные средства;
  - РЛС;
  - калибровка в полете.
  
- c) Административное обслуживание:
  - исполнительное 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.

5.32 Распределение расходов по объектам будет зависеть от характера использования средств и персонала организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, и метода предоставления такого обслуживания пользователю. В расходах, основанных на местоположении объекта, по-видимому, необходимо указывать орган, который предоставляет обслуживание, и не всегда орган, который понес расходы.

5.33 В расходах, связанных с видами деятельности и объектами, 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.

5.34 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 объектам. 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 объектам.

### Распределение расходов по функциональным объектам

5.35 В целях распределения расходов упрощенная система бухгалтерского учета и дополнительная финансовая информация должны, в соответствии с политикой ИКАО в отношении сборов изложенной в пп. 1 и 2 раздела III документа Doc 9082, отражать расходы по функциональным объектам, в рамках которых предполагается распределять расходы, зафиксированные в основных счетах, включая расходы, упомянутые в пп. 5.33 и 5.34. 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 каждого объекта. 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.

5.36 Приемлемую классификацию вспомогательных счетов для системы бухгалтерского учета, регистрирующей расходы на аэронавигационное обслуживание по функциональным объектам, 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; аэропортовые расходы обычно соответствуют расходам на аэродромное диспетчерское обслуживание.

### Прочие аспекты учета расходов

5.37 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.

5.38 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**

5.39 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, ПАНО 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, позволяя руководителям изучать финансовые аспекты своей деятельности. 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**

5.40 Капитал той или иной организации обычно состоит из собственного капитала и суммы задолженности. Долгосрочный капитал (т. е. сумма акционерного капитала, резервы и долгосрочная задолженность) равен сумме постоянных активов (за вычетом износа) и чистых оборотных активов (оборотные активы за вычетом текущих обязательств). Именно поэтому капитал складывается из собственного капитала и суммы задолженности, имеющих разную для данной организации стоимость финансирования.

### **Стоимость активов**

5.41 Существуют различные способы определения стоимости активов, включая такие, как первоначальная стоимость, текущая себестоимость замещения или рыночная стоимость. Стоимость активов может отличаться от балансовой стоимости. Активы могут оцениваться как ПАНО, так и регулирующими органами, и то обстоятельство, подлежат ли активы регулированию или нет, может также приниматься во внимание. Стоимость активов может также амортизироваться с учетом износа основных средств. Каждый метод непосредственно и по-разному сказывается на норме прибыли.

### **Оборотный капитал**

5.42 Оборотный капитал облегчает работу организации или управление ею и является разницей между оборотными активами и текущими обязательствами (он также известен как чистые оборотные активы) за вычетом кассовой наличности и средств в банке и/или овердрафта.

### Используемый капитал

5.43 В том случае, когда ПАНО составляет собственный балансовый отчет, имеется возможность определить стоимость используемого капитала. Если ПАНО не имеет полного балансового отчета, необходимо составить его с применением основных бухгалтерских проводок. Единое общепринятое определение используемого капитала отсутствует, поскольку его структура зависит от того, где он применяется. Он может определяться или как капитал, инвестированный в ПАНО, или как его активы. В таблице 5–1 приводятся альтернативные варианты. В некоторых случаях общая стоимость постоянных и оборотных активов может быть снижена с учетом беспроцентных обязательств.

5.44 Некоторым ПАНО требуется обеспечить финансовую окупаемость. Она может выражаться в процентах от используемого капитала и иногда именуется рентабельностью используемого капитала (ROCE) или фондоотдачей (ROA). В таких случаях окупаемость, как правило, оценивается как прибыль до выплаты процентов и налогообложения. Поскольку окупаемость относится к определенному периоду времени, (например, один год), также более целесообразно определять используемый капитал как среднюю величину за соответствующий период, а не как величину в какой-то конкретный момент времени (например, конец года). Для расчета рентабельности капитала обычно необходимо использовать среднюю величину начальных и конечных показателей используемого капитала за соответствующий период времени.

### Разумная норма прибыли

5.45 В директивных материалах ИКАО (п. 3 i) раздела III документа Doc 9082) при определении того, что следует включать в стоимостную основу сборов за аэронавигационное обслуживание, говорится о "полных расходах на предоставление аэронавигационного обслуживания (...), включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала", и далее в п. 3 vi) отмечается, что "от аэронавигационного обслуживания можно получать достаточные доходы (...) и, таким образом, иметь разумную прибыль на активы". Однако органы, взимающие сборы, сталкиваются с трудностями в связи с неточностью этих формулировок, в частности в отношении того, что должно считаться "разумным" с точки зрения нормы прибыли.

5.46 Независимо от различий в существующих структурах управления аэронавигационным обслуживанием основные принципы в целом согласованы. Для получения "стоимости капитала" прежде всего рассчитывается стоимость финансирования каждой части капитала (т. е. "собственного капитала" и "задолженности") как требуемая норма прибыли (в процентах). Затем показатель "средневзвешенной стоимости капитала" (WACC) рассчитывается в зависимости от доли собственного капитала и задолженности в общем капитале компании. Этот показатель применяется в отношении усредненного показателя используемого капитала для определения стоимости капитала. Каждый компонент структуры капитала ПАНО имеет различный стоимостной показатель.

5.47 Для организаций в государствах с развитой экономикой (где имеются рынки акций и облигаций, стабильные коммерческие банки и доступ к широким рынкам капитала) общей моделью расчета стоимости собственного капитала является "модель оценки основных средств" (CAPM). Стоимость задолженности представляет собой реальную процентную ставку, применяемую к долговому капиталу, хотя регулирующий орган может проверить эффективность привлечения задолженности. Иной подход не будет стимулировать ПАНО к созданию эффективного долгового портфеля. Тем не менее поскольку структуры ПАНО значительно различаются, модель CAPM, вероятно, потребует модифицировать для удовлетворения потребностей различных ПАНО. В зависимости от национальной юрисдикции налогообложение также может оказывать влияние на расчет WACC.

Таблица 5-1. Используемый капитал

<i>Определение капитала на основании обязательств</i>	<i>Определение эквивалентных активов</i>
Весь капитал: акционерный капитал резервы долгосрочная задолженность краткосрочные обязательства	Основные средства плюс оборотные активы
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 средства и оборотные активы за минусом долгосрочной задолженности

5.48 Риск инвесторов в отношении ПАНО может быть относительно низким в тех случаях, когда ПАНО пользуются определенной государственной гарантией (которая может позволить им производить заимствования на условиях суверенных ставок заимствования) и/или могут разделить с авиакомпаниями риски, связанные с изменением объемов перевозок. В этом случае риск существует, но он ложится в основном на государство и/или авиакомпанию, а не исключительно на кредиторов. В принципе в перспективе сумма вознаграждения за акционерный капитал должна быть больше по сравнению с долговым финансированием в силу более высокого риска. ПАНО, находящиеся в стадии перехода от государственного управления к корпоративному, часто могут не располагать достаточным собственным капиталом (в высокой степени заимствованным), но все же пользоваться определенными государственными гарантиями. В этих случаях небольшой доход на собственный капитал, основанный на ставках заимствования, может быть достаточным. И, напротив, для ПАНО с высоким уровнем заимствования, но без государственных гарантий или покрытия рисков в связи с изменением объемов перевозок вполне вероятен финансовый провал, и стоимость его собственного капитала будет высокой с учетом этих рисков. Для некоторых ПАНО предельный уровень прибыли устанавливается независимыми регулирующими органами. В этих случаях регулирующие органы определяют адекватную стоимость капитала. В других случаях в стране может быть высокий уровень инфляции. Тогда маржа сверх ставки инфляции будет составлять прибыль на вложенный капитал, а рыночные процентные ставки в любом случае будут включать инфляционные поправки. В государствах же, где отсутствуют развитый рынок акций (или облигаций) или устойчивая конкурентоспособная банковская система, расчет "бета"-показателя<sup>1</sup> может оказаться затруднительным. Тем не менее в этих случаях ориентиром для определения обоснованной стоимости собственного капитала должны служить имеющиеся рыночные процентные ставки.

5.49 Формула CAPM предусматривает, что стоимость капитала организации равна норме прибыли без учета рисков (обычно доходность по краткосрочным государственным облигациям) плюс премия за дополнительный инвестиционный риск или его "бета"-показатель. Подробно методология, а также практический пример приведены в добавлении 3. Общие рекомендации, предусмотренные CAPM, могут корректироваться с учетом конкретных экономических условий соответствующего поставщика.

<sup>1</sup> Дополнительный риск инвестирования.

## ДВИЖЕНИЕ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

5.50 Отчет о движении денежных средств помогает оценить результаты финансовой деятельности организации, предоставляющей аэронавигационное обслуживание, путем показа ее возможностей предоставлять такое обслуживание, при этом создавая необходимые фонды или потоки денежных средств для покрытия оттока средств, включая выплаты по процентам на займы и, где это применимо, выплаты акционерам. Эта информация не указывается в отчете о прибыли и убытках или в балансовом отчете, поскольку они обычно подготавливаются на основе учета по методу начисления, в котором используется принцип соответствия полученного дохода обязательствам по расходам за отчетный период. Это обычно достигается путем корректировки потоков денежных средств.

5.51 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 денежных средств вместе с балансовым отчетом. В балансовом отчете отражается информация о финансовом положении организации в конкретный момент времени, включая активы, обязательства и долгосрочную задолженность, а также их взаимосвязь на дату балансового отчета. Информация в отношении ликвидности организации обычно является неполной, поскольку балансовый отчет составляется на конкретный момент времени. С другой стороны, отчет о движении денежных средств дает информацию о движении денежных средств организации за отчетный период, при этом преследуется цель показать получение и расходование денежных средств организации за соответствующий период. Этот отчет не является заменой отчета о прибыли и убытках и балансового отчета; и действительно, при оценке будущих потоков денежных средств благоразумно использовать все три отчета с целью обеспечения того, что заслуживающие доверия потоки денежных средств, порожденные предшествующими операциями, будут приняты во внимание.

5.52 Потоки денежных средств анализируются в отчете о движении денежных средств под такими статьями, как эксплуатационные показатели, прибыль на капиталовложения и обслуживание финансовой деятельности, налогообложение, инвестиционная деятельность и финансирование. Цель заключается в обеспечении того, чтобы потоки денежных средств представлялись в форме, которая подчёркивает существенные компоненты потоков денежных средств и упрощает сравнение потоков денежных средств по другим компаниям. Предлагаемая структура отчета о движении денежных средств представлена в таблице 5-2.

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

## БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ АВАНСОВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ

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

Таблица 5-2. Предлагаемая структура отчета о движении денежных средств

ОРГАН	ГОД:
<b>Отчет о движении денежных средств за год, заканчивающийся:</b>	
Чистый приток денежных средств от операционной деятельности .....	----
Прибыль на капиталовложения и обслуживание кредитных средств	
Оплаченные обязательства по финансируемой аренде <sup>a)</sup> .....	----
Полученные проценты .....	----
Оплаченные проценты .....	----
Выплаченные дивиденды <sup>b)</sup> .....	----
Налогообложение	
Оплаченный налог на прибыль организаций <sup>c)</sup> .....	----
Прочие оплаченные налоги .....	----
Инвестиционная деятельность	
Платежи по приобретению нематериальных основных фондов .....	----
Платежи по приобретению материальных основных фондов .....	----
Выручка от продажи материальных основных фондов .....	----
Чистый отток денежных средств от инвестиционной деятельности .....	----
Чистый отток денежных средств до финансирования .....	----
Финансовая деятельность	
Выпуск обычных акций <sup>d)</sup> .....	----
Обратный выкуп облигационного займа <sup>e)</sup> .....	----
Выручка от долгосрочных займов .....	----
Чистое поступление денежных средств от финансовой деятельности .....	----
Увеличение (уменьшение) денежных средств и их эквивалентов .....	----
<p>a) Арендная плата в течение периода финансируемой аренды.</p> <p>b) Осуществляемая, обычно ежегодная, выплата акционерам организации.</p> <p>c) Оплачиваемый автономной организацией.</p> <p>d) Применяется только к организации, являющейся публичной акционерной компанией.</p> <p>e) Относится к изменению уровня собственного капитала, принадлежащего владельцу организации.</p>	

## ЧАСТЬ В. ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ СРЕДСТВ И СЛУЖБ

5.55 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 функций 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. 3 ii) раздела III Дос 9082). В соответствии с упомянутой политикой также рекомендуется "если это представляется возможным, следует отдельно устанавливать расходы на аэронавигационное обслуживание, предоставляемое воздушным судам на маршруте при подходе и в районе аэродрома" (п. 3 iii) раздела III Дос 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.

5.56 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 С.

5.57 Описание наиболее важных компонентов, которые должны включаться в каждую из пяти широких категорий средств и служб, таких, как ОрВД, CNS, MET, SAR и CAI, приводится ниже. В отношении традиционных категорий ОВД и СОМ следует иметь в виду, что они рассматриваются в рамках категорий ОрВД и CNS, которые являются более широкими, чем ОВД и СОМ. В отношении фактически 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 CAI.

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ (ОрВД)

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

5.59 ОВД включает диспетчерское обслуживание воздушного движения (районное диспетчерское обслуживание, диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание), полотно-информационное обслуживание 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 по приборам (ППП).

5.60 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. 5.65).

5.61 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.

5.62 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.

5.63 ATFM обычно осуществляется централизованным органом по организации потоков (CFMU), обслуживающим 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.

5.64 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)

5.65 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.

5.66 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.

5.67 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.

5.68 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 GNSS 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.

5.69 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 (MET)

5.70 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 приземных наблюдений и наблюдений в верхних слоях атмосферы, 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.

Конференция 2000 года по экономике аэропортов и аэронавигационному обслуживанию (ANSCConf 2000) согласилась с тем, что государствам следует поощрять партнерство с участием ИКАО, ВМО и ИАТА в целях более транспарентного определения расходов MET и активнее поощрять назначенные метеорологические полномочные органы и поставщиков обслуживания MET более тесно сотрудничать с ИАТА и авиационной отраслью в процессе определения расходов на обслуживание MET, возмещаемых за счет сборов.

5.71 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 2.

5.72 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 MET зависит от решения государства о его частичном или полном финансировании из государственного бюджета. В последнем случае MET может предоставляться безвозмездно (см. также см. п. 4 раздела III Дос 9082). В первом случае превалирует принцип, в соответствии с которым воздушный транспорт должен нести свои расходы и, следовательно, требуется прозрачное 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 D главы 1).

## ПОИСК И СПАСАНИЕ (SAR)

5.73 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 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. 2 раздела III документа Дос 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 Дос 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. 2 ii) раздела I документа Дос 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. УПРАВЛЕНИЕ АЭРОНАВИГАЦИОННОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ (САИ/УАИ)

5.74 САИ имеют целью обеспечить поток информации, необходимой для безопасной, регулярной и эффективной воздушной навигации. САИ 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. Необходимо отметить, что эти услуги предоставляются в традиционном формате, ориентированном на бумажный продукт САИ, или в новом формате, ориентированном на данные системы в рамках процесса управления аэронавигационной информацией (УАИ)<sup>2</sup>, а также в переходной форме.

---

2. В рамках УАИ будут созданы дополнительные положения по управлению качеством, по использованию обмена цифровыми данными, пересмотренные положения по автоматизированному предполетному брифингу, улучшенный формат NOTAM, более строгое соблюдение Регламентации и контролирования аэронавигационной информации (AIRAC), новые положения, касающиеся eAIP, и положения по использованию Интернета для целей аэронавигационной информации.

## ЧАСТЬ С. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ

### ВВЕДЕНИЕ

5.75 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.

5.76 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 сборы<sup>3</sup>. Расходы на обеспечение безопасности полетов, авиационной безопасности и осуществление экономического надзора со стороны государства или независимой национальной организации, или региональной организации по надзору, которые непосредственно связаны с аэронавигационным обслуживанием, могут быть включены в стоимостную основу для взимания сборов ПАНО при условии, что эти расходы возлагаются на поставщиков обслуживания.

5.77 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.

5.78 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. 5.81), а также расходы, относимые на счет неавиационного использования (см. п. 5.100 и пп. 5.114–5.119). 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 быть отнесены к гражданской авиации,

---

3. 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.

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

5.79 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/или аэродромное диспетчерское обслуживание предоставляются в рамках договора с заинтересованным(и) аэропортом(ами).

5.80 Принцип определения расходов, упомянутый в предыдущем пункте, можно также отразить в схематическом виде, как показано на рис. 5-2. Каждый из показанных этапов дополнительно рассматривается ниже, однако следует подчеркнуть, что определение расходов по каждой категории средств и служб (ОрВД, CNS, MET и т.д.) во многих случаях может являться не самой главной целью. Например, орган ОрВД 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.

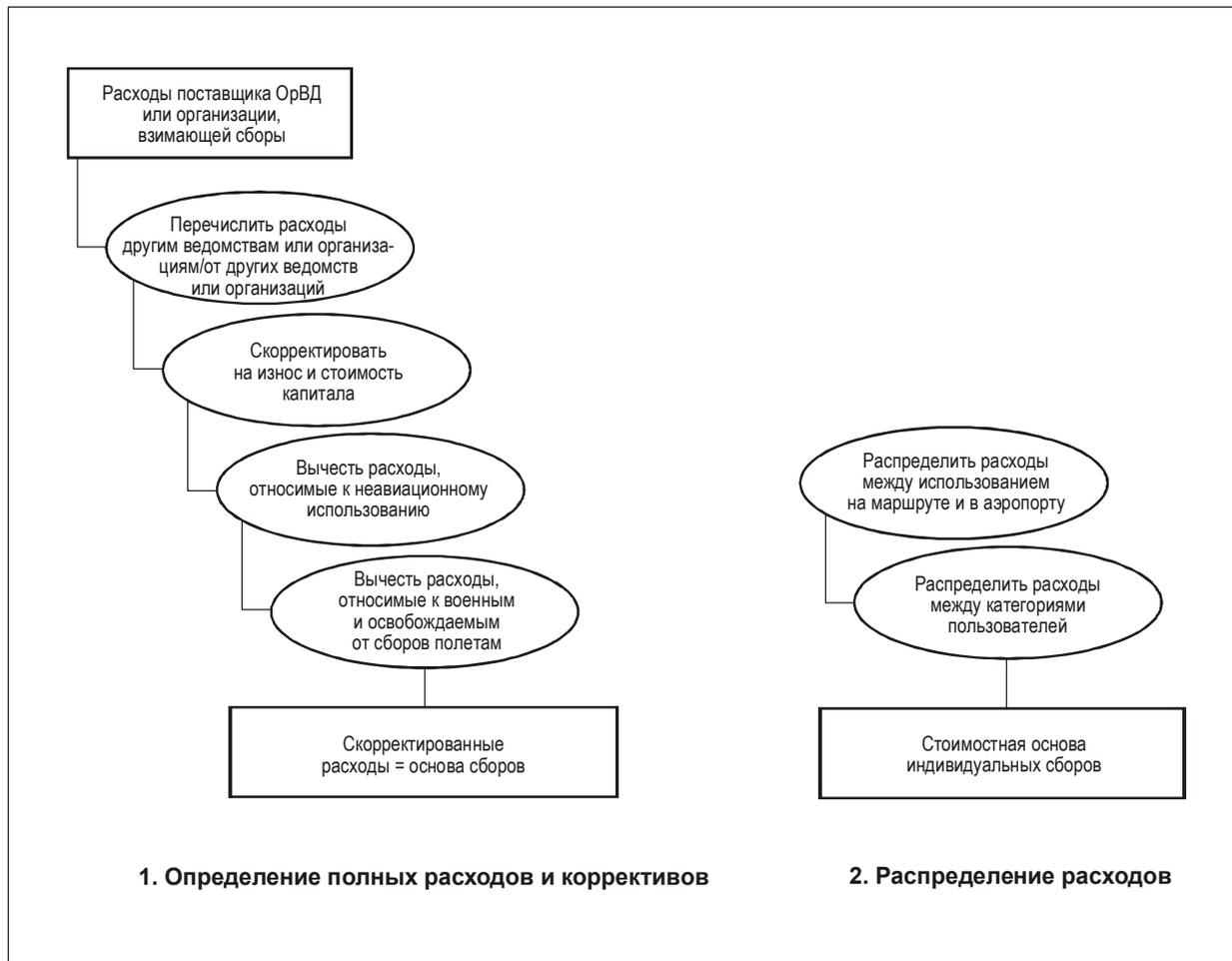
#### РАЗНИЦА В РАСХОДАХ ПО СЧЕТАМ ОРГАНИЗАЦИИ, ПРЕДОСТАВЛЯЮЩЕЙ АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ, И РАСХОДАХ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ СТОИМОСТНОЙ ОСНОВЫ СБОРОВ

5.81 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 износа 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.

#### ПРОЧИЕ ЭКСПЛУАТАЦИОННЫЕ РАСХОДЫ

5.82 К тому, что было отмечено в предшествующем пункте, при определении стоимостной основы сборов можно также учитывать различные издержки, подлежащие включению в опубликованные счета

(см. пп. 5.23–5.29). 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. 5.96–5.99.



**Рис. 5-2. Определение стоимостной основы сборов за аэронавигационное обслуживание**

#### ИЗНОС И/ИЛИ АМОРТИЗАЦИЯ И СТОИМОСТЬ КАПИТАЛА

5.83 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, касающийся износа, в основном основывается на активах, учитываемых по первоначальной стоимости.

### Износ и/или амортизация

5.84 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 периодов износа приведены в таблице 5-3.

**Таблица 5-3. Примеры типичных сроков износа**

<i>Активы</i>	<i>Период износа</i>
Здания (при пользовании на основе права собственности на недвижимость)	20–40 лет
Здания (при пользовании на правах аренды)*	в течение срока 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
* Здания, построенные на арендованной земле.	

5.85 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.

5.86 В то время как практика исчисления износа различна, наиболее употребимыми являются метод прямого списания и метод уменьшающегося остатка. Наиболее распространенным, а также наиболее простым методом, используемым национальными администрациями, является метод прямого списания, 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 уменьшающегося остатка предусматривает применение постоянного процента от расчетной (по записям в бухгалтерских книгах) стоимости имущества, то есть первоначальной стоимости (см. п. 5.87) за вычетом уже начисленной накопленной амортизации 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 периода амортизации актива.

5.87 Первоначальная стоимость, упомянутая в п. 5.86, относится к стоимости имущества на момент его приобретения, к которой должны быть добавлены любые последующие улучшения 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 амортизировать данную стоимость 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.

5.88 Государствам с высоким уровнем инфляции<sup>4</sup> 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 бухгалтерского учета и/или общеприменимого законодательства в соответствующем государстве. Подход, который может быть использован, включает корректировку неамортизированной части первоначальной балансовой стоимости соответствующего актива путем увеличения ее на процент, рассчитанный исходя из оцениваемого по официальному индексу темпа инфляции.

5.89 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 только в таком случае в 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 в течение оставшихся лет пересмотренного срока эксплуатации; или
- b) остаточная стоимость актива (за вычетом любых поступлений от реализации, если такая имеет место) может добавляться полностью к сумме амортизационных отчислений за последний год пересмотренного срока эксплуатации указанного актива.

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

---

4. Инфляция часто определяется как общий рост цен и снижение покупательной способности денег.

### Стоимость капитала

5.90 При определении расходов на предоставление аэронавигационного обслуживания следует учитывать стоимость капитала. Она распадается на две категории. Первая включает выплату процентов кредиторам, предоставляющим заемный капитал (в отличие от акционерного капитала; в отношении акционерного капитала см. п. 5.42) для различных целей финансирования, как правило, в связи с приобретением или предоставлением активов. Вторая категория является соответствующей стоимостью капитала, применительно к акционерному капиталу. Стоимость капитала применительно к акционерному капиталу, который будет использоваться, является вопросом государства (или другого национального экономического органа регулирования) для утверждения с учетом незначительного финансового риска предоставления аэронавигационного обслуживания. Ставка по государственным облигациям или ставки, выплачиваемые на финансовых рынках предприятиями, имеющими сопоставимый незначительный риск, могут быть взяты в качестве ориентира.

5.91 Стоимость капитала должна определяться ежегодно в отношении всего капитала, инвестируемого в основные фонды или используемого для других затрат, которые должны надлежащим образом списываться в течение определенного периода времени, а также в отношении оборотного капитала. В отношении основных средств стоимость капитала должна рассчитываться исходя из чистой стоимости активов. В отношении других капиталовложений, которые охватывают несколько учетных периодов, стоимость капитала следует определять ежегодно на основе чистой стоимости, а в отношении оборотного капитала (чистые оборотные фонды) – на основе средней стоимости за финансовый год.

5.92 При учете стоимости капитала следует предусмотреть, чтобы стоимость займа не учитывалась дважды.

### КОРРЕКТИРОВКА РАСХОДОВ, ОТНОСИМЫХ К ПОЛЕТАМ, ОСВОБОЖДАЕМЫМ ОТ УПЛАТЫ СБОРОВ

5.93 В статье 3 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция, Дос 7300) проводится различие между гражданскими и государственными воздушными судами. Статья 3 гласит, что Конвенция применяется только к гражданским воздушным судам и не применяется к государственным воздушным судам. Она также указывает, что воздушные суда, используемые на военной, таможенной и полицейской службах, рассматриваются как государственные воздушные суда. Никакого иного толкования понятия "государственное воздушное судно" в Чикагской конвенции не имеется. Инструктивный материал, содержащийся в настоящем руководстве, не ставит целью изменить, исправить или дополнительно интерпретировать определение государственного воздушного судна или применить Чикагскую конвенцию к государственным воздушным судам.

5.94 В рамках осуществления своего суверенитета многие государства освобождают от уплаты сборов за аэронавигационное обслуживание и другие категории воздушных судов помимо категорий, считающихся государственными воздушными судами согласно статье 3 Чикагской конвенции. Такие освобождения иногда регулируются двусторонними или многосторонними соглашениями, национальным законодательством или не зафиксированными письменно практическими договоренностями.

5.95 В соответствии с политикой ИКАО (п. 5 раздела III документа Дос 9082) государствам следует анализировать данные о воздушном движении, такие, как количество рейсов по категориям пользователей (т. е. коммерческая авиация, авиация общего назначения и пр.) на внутренних и международных линиях, вес воздушного судна и другие данные, имеющие отношение к распределению расходов и системе возмещения расходов, наряду с соответствующими финансовыми данными. На основе такого анализа можно определить, не является ли количество рейсов, освобожденных от уплаты сборов, таковым, что метод отнесения расходов ПАНО на все рейсы, с которых взимаются сборы, становится в этом случае несовместимым с принципами справедливости и отказа от перекрестного субсидирования. В тех случаях, когда такие перевозки являются минимальными и эпизодическими, а связанные с ними расходы низкими, подробный анализ существующего

метода распределения расходов обычно не является обязательным. Однако, если такие перевозки значительны по объему, необходимо обеспечить соблюдение принципов справедливости и отказа от перекрестного субсидирования и надлежащее распределение расходов. Более того, затраты ПАНО должны быть определены таким образом, чтобы в случаях когда государство принимает рейсы, освобождаемые от уплаты сборов с пользователей, и объем таких перевозок является существенным, все расходы распределялись надлежащим образом исходя из рациональных принципов бухгалтерского учета (см. пп. 1 и 5 раздела III документа 9082), и чтобы именно принимающее государство, а не остальные пользователи системы, несло расходы, связанные с рейсами, освобожденными от уплаты сборов. В этом отношении нынешняя практика некоторых государств предполагает возмещение расходов, понесенных поставщиками обслуживания, из государственного бюджета или через такие ведомства, как министерство обороны, иностранных дел или транспорта. Эта практика, отвечающая принципу надлежащего распределения расходов, предоставляет ПАНО возможность использовать доходы для покрытия издержек, связанных с обслуживанием ими рейсов, освобожденных от уплаты сборов с пользователей.

### ЗНАЧЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ

5.96 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.

5.97 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.

5.98 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 потребленную электроэнергию и топливо с учетом износа. Кроме того, в зависимости от объема технического обслуживания, по возможности следует учитывать амортизацию зданий и основного оборудования.

Административные накладные расходы могут распределяться сначала путем установления общих текущих затрат, а также амортизации и стоимости 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.

5.99 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.

## ЧАСТЬ D. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ

### ВВЕДЕНИЕ

5.100 Данная часть посвящена определенным аспектам распределения расходов на аэронавигационное обслуживание, например распределения, имеющего значение в контексте подхода к взиманию сбора в целях возмещения связанных с этим расходов. После установления норм ежегодных валовых расходов потребуются 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 диспетчерском обслуживании подхода и аэродромном диспетчерском обслуживании, а также для обеспечения полетов воздушных судов по маршруту, надлежащее распределение расходов с учетом их двойного использования будет необходимым для обеспечения того, чтобы сборы за аэронавигационное обслуживание в аэропорту и на маршруте основывались на соответствующих расходах. Кроме того, между различными соответствующими аэропортами потребуются распределять расходы, связанные с диспетчерским обслуживанием подхода и с аэродромным диспетчерским обслуживанием. Более того, в некоторых аэропортах диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание выполняются разными органами, что отражено в инструктивном материале по распределению расходов/стоимостной основе сборов в пунктах выше и в описании начисления соответствующих отдельных сборов в части H настоящей главы. Там, где это применимо, в отношении расходов, относимых к использованию средств на маршруте, возможно, потребуются 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.

5.101 В той степени, в какой пользователи облагаются сборами за предоставляемое им аэронавигационное обслуживание, общие расходы, относимые к обслуживанию на маршруте, диспетчерскому обслуживанию подхода и аэродромному диспетчерскому обслуживанию должны быть распределены между различными категориями пользователей. Что касается политики ИКАО в отношении сборов, то от международной гражданской авиации не следует требовать покрытия расходов, которые не отнесены на нее надлежащим образом. Кроме того, доля расходов, относимых на международную гражданскую авиацию и других пользователей (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 отнесены на них в соответствии со справедливыми принципами бухгалтерского учета (п. 5 раздела III Doc 9082). 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

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

5.103 *Обслуживание, предоставляемое аэродромным диспетчерским пунктом.* Данное обслуживание предоставляется находящимся в аэропорту или рядом с ним аэродромным диспетчерским пунктом управления воздушным движением. 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 эшелонирование воздушных судов, вылетающих и совершающих посадку в данном аэропорту, и любое диспетчерское обслуживание подхода, предоставляемое аэродромным диспетчерским пунктом.

5.104 *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, требующих специального радиолокационного управления подходом и вылетом для разделения и слияния потоков прибывающих и вылетающих воздушных судов в аэропорту или в пределах большого города. 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 прилета/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 аэропортов 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.

5.105 *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 высоту или с крейсерской высоты, выдерживание эшелонирования на крейсерской высоте, изменение запланированных параметров полета и уведомление об условиях полета на маршруте.

5.106 *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 высоту и с крейсерской высоты, выдерживание эшелонирования на крейсерской высоте, изменение запланированных параметров полета и уведомление об условиях полета на маршруте.

5.107 *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 или средства спутниковой связи для периодической передачи донесений о местоположении. Такое обслуживание требует применения гораздо больших стандартных интервалов эшелонирования воздушных судов, чем в воздушном пространстве на маршруте.

5.108 Любая ссылка на обслуживание включает соответствующее распределение всех компонентов аэронавигационного обслуживания, в том числе ОрВД, CNS, MET, SAR и САИ (УАИ).

5.109 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.

5.110 Для принятия представленного выше описания видов обслуживания в целях распределения расходов необходимо проанализировать и разбить по порядку расходы, чтобы выявить стоимость предоставления аэронавигационного обслуживания. Кроме того, необходимо принять во внимание последние события в деятельности по организации воздушного движения.

5.111 Как правило, внедрение таких видов обслуживания не должно повлечь за собой изменений в способе распределения расходов. Следует отметить следующее:

- a) Обслуживание, предоставляемое АДП, производится на дискретной основе. Именно поэтому определение соответствующих расходов для целей распределения расходов не должно представлять трудностей. Это также касается тех случаев, когда аэродромное диспетчерское обслуживание предоставляется иным органом, чем тот, который обеспечивает диспетчерское обслуживание подхода и диспетчерское обслуживание на маршруте.
- b) Обслуживание в районе аэродрома может включать диспетчерское обслуживание подхода и/или аэродромное диспетчерское обслуживание, а также диспетчерское обслуживание на маршруте для воздушных судов, пересекающих определенную область. Это обслуживание, как правило, предоставляется специальным центром управления воздушным движением (УВД) или определенным подразделением центра диспетчерского обслуживания на маршруте. В первом случае прямые расходы скорее всего будут дискретными, в то время как в случае использования подразделения центра обслуживание предоставляется совместно, что необходимо учитывать. Тем не менее расходы могут быть разделены в зависимости от количества обслуживаемых секторов и/или количества рабочих мест диспетчера, поскольку они главным образом определяют прямые расходы такого обслуживания.
- c) Согласно процессу, описанному выше, может распределяться обслуживание между верхним и нижним воздушным пространством. Очевидно, что там, где отсутствует подобное разделение воздушного пространства, в распределении необходимости нет, если не принято соответствующего решения о введении зональных сборов (см. ниже пп. 5.207–5.210 части Н).

- d) Расходы на диспетчерское обслуживание могут быть определены с помощью графиков дежурств и секторов, находящихся в зоне ответственности диспетчеров. Это имеет особое значение, поскольку в аэронавигационном обслуживании именно секторы являются одним из определяющих факторов расходов. Расходы на инженерно-техническое обеспечение могут быть распределены в соответствии с количеством рабочих мест диспетчера.

5.112 Распределение расходов на оборудование, используемое для связи, навигации и наблюдения может проводиться в соответствии с подробно описанными выше руководящими принципами. Например, ряд радиоканалов для связи и диспетчерского обслуживания часто используется для наблюдения. Что касается аэронавигационных средств, то опубликованные частоты могут использоваться в качестве руководства для определенного типа предоставляемых услуг. Распределение расходов на службы общей поддержки и накладных расходов должно производиться согласно общепринятой практике бухгалтерского учета, например, международным стандартам бухгалтерского учета (МСБУ).

5.113 Необходимо также учитывать те государства/ПАНО, которые главным образом вовлечены в предоставление аэронавигационного обслуживания пролетающих воздушных судов. В таких случаях деление воздушного пространства с помощью способа, описанного в пп. 5.103–5.107, может быть неуместным.

## НЕАВИАЦИОННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

5.114 Такие средства и службы, как ОрВД, САИ 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.

5.115 Национальные метеорологические органы, в то время как они удовлетворяют авиационные потребности, предназначены также 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 населения в целом. Как правило, работа метеорологических органов по существу 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 дополнительному распределению 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 распределение 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 для распределения расходов, которые имели бы общую применимость для данной цели. Представленное выше в пп. 5.70 и 5.71 широкое описание метеорологических средств и служб, требующихся для авиационных целей, обеспечивает общую ориентацию в этой области наряду с более конкретными рекомендациями, представленными в добавлении 2.

5.116 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, выделяются 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)).

5.117 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.

5.118 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.

5.119 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 СРЕДСТВ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ДИСПЕТЧЕРСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ПОДХОДА И/ИЛИ АЭРОДРОМНОГО ДИСПЕТЧЕРСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ И ОБСЛУЖИВАНИЯ НА МАРШРУТЕ

5.120 Там, где отдельные службы или оборудование используются на этапах диспетчерского обслуживания подхода и/или аэродромного диспетчерского обслуживания, при разделении расходов на предоставление соответствующего обслуживания или средств необходимо учитывать различные способы их использования. 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.

5.121 Политика ИКАО в отношении сборов, изложенная в документе Doc 9082 (добавление 2) содержит конкретную рекомендацию о том, что "расходы по всем видам МЕТ, 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 2 (относящийся к пп. 5.71 и 5.115 выше).

5.122 В качестве иллюстрации других ситуаций, при которых требуется распределение 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.

5.123 В условиях, когда распределение расходов на использование органов ОрВД 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, необходимое распределение 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 диспетчерское обслуживание подхода и/или аэродромное диспетчерское обслуживание (отнесение 50 % соответствующих расходов на счет каждого вида обслуживания);
- c) средства, обеспечивающие главным образом диспетчерское обслуживание подхода и/или аэродромное диспетчерское обслуживание (отнесение 75 % соответствующих расходов на счет аэропортового использования и 25 % на счет маршрутного обеспечения).

5.124 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 службы/компании почты и электросвязи, взимающие арендную плату, которая охватывает все включаемые сюда расходы. В таких случаях 100 % соответствующих расходов можно 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 распределение 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.

5.125 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 распределения расходов на предоставление средств AMS в неавиационных и авиационных целях, рассмотренного выше в п. 5.115, распределение 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 распределения расходов на эти средства AMS может также быть применен предложенный выше в пп. 5.118 (последняя фраза) и 5.119 подход в отношении ОВД.

5.126 Что касается радионавигационных средств, имеющих двойное применение, таких, 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 маршрутами и зонами аэропортов на основе соотношения расчетного числа пролетов к числу посадок и взлетов.

#### РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВСЕХ РАСХОДОВ ПО ЗОНАМ ОБСЛУЖИВАНИЯ

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

5.128 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 выше в части А, 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.

5.129 Принцип распределения, применяемый к конкретной статье или статьям 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. Износ и 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

5.130 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 будет 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 ОБСЛУЖИВАНИЕ НА МАРШРУТЕ МЕЖДУ КАТЕГОРИЯМИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

### Введение

5.131 Политика ИКАО в отношении сборов, изложенная в Doc 9082 (пп. 1 и 5 раздела III), 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 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, были просчитаны.

5.132 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. Поэтому 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.

5.133 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.

5.134 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**

5.135 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 связанными с ним видами 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), либо 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.

5.136 На рис. 5-3 в схематическом виде приведены категории авиационных пользователей.

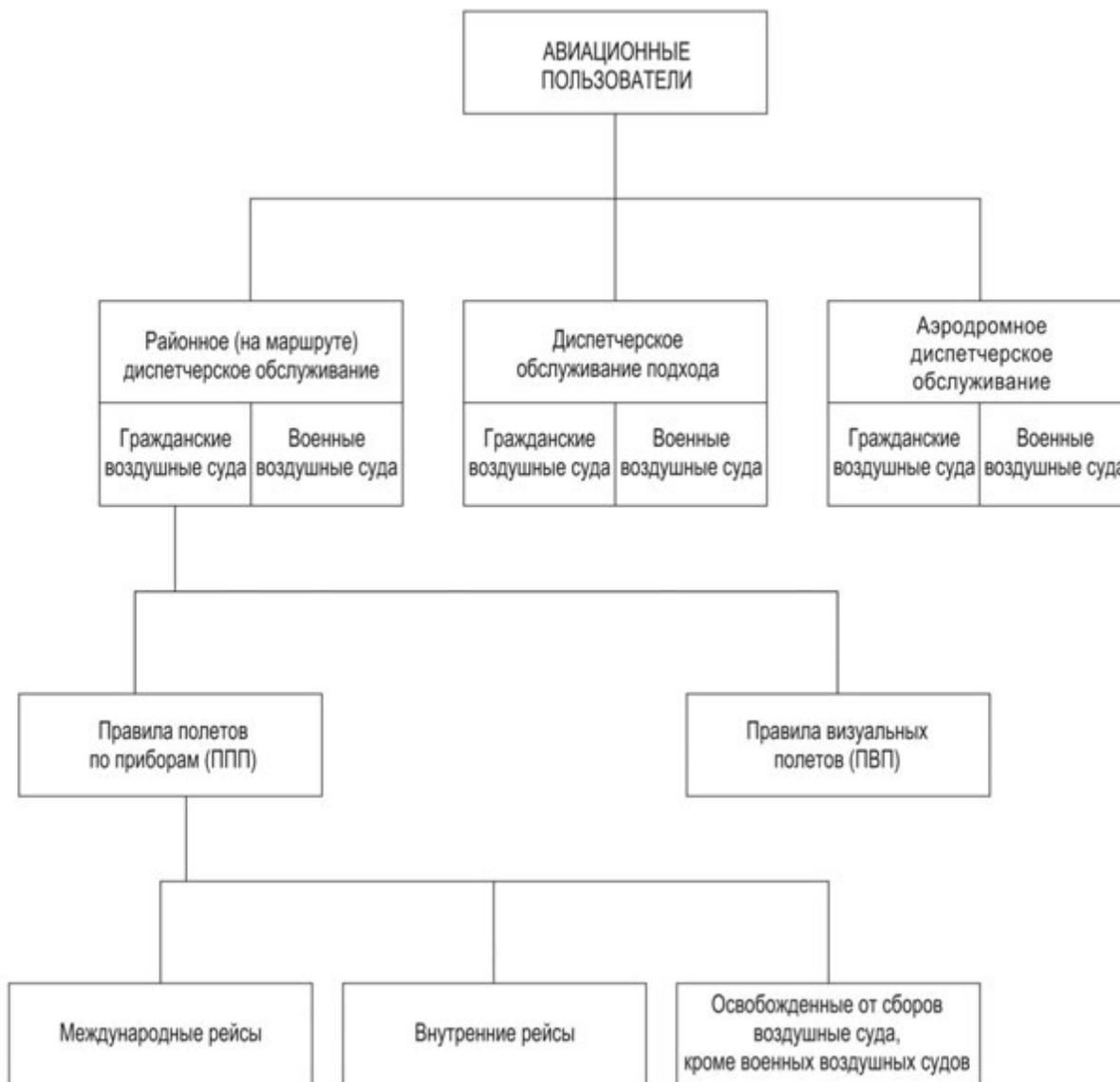
5.137 Степень, с какой может осуществляться подразделение пользователей на категории в целях разверстки расходов, в отдельных случаях будет зависеть от ряда факторов. Важное значение среди них, по всей вероятности, будут иметь главные соответствующие категории пользователей, степень потребности в распределении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

#### **Параметры распределения расходов между категориями пользователей**

5.138 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.

5.139 Как указано в п. 5.130, 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.

5.140 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, необходимо тщательно рассмотреть каждый параметр с точки зрения своих преимуществ в соответствии с тем, как это указывается ниже.



**Рис. 5-3. Категоризация авиационных пользователей аэронавигационного обслуживания**

#### Число рейсов

5.141 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*

5.142 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*

5.143 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*

5.144 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

5.145 В разделе "Распределение расходов на обслуживание на маршруте между категориями пользователей" упоминалось о Политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в п. 5 раздела III Doc 9082, в которой содержится конкретный призыв к государствам обеспечивать, чтобы пользователи не были обременены расходами на аэронавигационное обслуживание, которые распределены между ними в нарушение справедливых принципов учета. Распределение расходов на диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание является 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. 5.135–5.137.

5.146 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 и внутренние гражданские перевозки (которые могут подразделяться на перевозки коммерческой авиации и авиации общего назначения/корпоративной авиации), 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 государственные 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)).

5.147 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.

5.148 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 на расстоянии, пролетаемом на этапах захода на посадку и в зоне аэродрома, полет более однородный, чем на маршруте. 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.

5.149 В тех случаях, когда различия в уровне предоставляемого различным 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).

## **ЧАСТЬ Е. СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ СБОРОВ**

### **ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ**

5.150 После определения общих расходов, относимых к гражданской авиации (см. рис. 5-3) 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/аэродромное диспетчерское обслуживание. Политика ИКАО в отношении сборов, изложенная в документе Doc 9082 (п. 2 vii) раздела II), рекомендует определять отдельно расходы, связанные с диспетчерским обслуживанием подхода и аэродромным диспетчерским обслуживанием.

5.151 По мере ожидаемого увеличения числа автономных аэропортовых органов, вполне вероятно, что будут чаще возникать ситуации, при которых диспетчерское обслуживание подхода и/или аэродромное диспетчерское обслуживание (и обслуживание на маршруте) будет предоставляться отдельным органом. Это, в свою очередь, означает увеличение числа случаев раздельного взимания сборов за обслуживание подхода и/или в зоне аэродрома, а также с применением альтернативного варианта, 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 ниже в частях H и I.

#### СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА СБОРОВ ЗА ОБСЛУЖИВАНИЕ НА МАРШРУТЕ

5.152 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 (УАИ).

#### 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)

5.153 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 (УАИ), со стороны органов, предоставляющих такое обслуживание. В ситуации, когда такое обслуживание предоставляется разными органами, требуется создание отдельных баз расходов для диспетчерского обслуживания подхода и аэродромного диспетчерского обслуживания. В тех случаях, когда орган диспетчерского обслуживания подхода обслуживает несколько аэропортов, его расходы должны быть распределены среди соответствующих аэропортов исходя из количества рейсов, обслуженных в каждом аэропорту.

#### МЕРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

5.154 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 политикой ИКАО в отношении сборов, изложенной в п. 3 v) раздела III документа 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 ПАНУ, следует проводить соответствующее распределение этих расходов.

## ЧАСТЬ F. ОСОБЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С СИСТЕМАМИ CNS/ATM

### ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА СИСТЕМЫ CNS/ATM

5.155 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) (ANP) ИКАО с дополнительным учетом в необходимых случаях утвержденных Советом рекомендаций соответствующего регионального аэронавигационного совещания ИКАО (см. политику ИКАО в отношении сборов в п. 3 ii) Doc 9082. Расходы, связанные с проведением испытаний систем CNS/ATM и крупных научных исследований и разработок, могут рассматриваться в качестве части капитальных затрат, и соответствующий ежегодный износ может включаться в стоимостную основу сборов за аэронавигационное обслуживание.

5.156 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.

5.157 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 J).

### ВОЗМЕЩЕНИЕ РАСХОДОВ НА ЭТАПЕ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ

5.158 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) (Doc 9660)* освещает данный конкретный вопрос с учетом специфики GNSS (п. 3.8 доклада).

5.159 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 6).

#### РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ НА СИСТЕМЫ CNS/ATM

5.160 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.

5.161 Расходы в форме выплат, осуществляемых государством поставщику обслуживания, предоставляющему услуги систем CNS/ATM нескольким государствам, потребуются распределить между такими различными государствами – пользователями услуг 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 услуг систем CNS/ATM. Пролетаемое расстояние будет обеспечивать более точную оценку, а используемое в качестве основы количество полетов проще учитывать.

#### ЧАСТЬ G. УСТАНОВЛЕНИЕ СБОРОВ ЗА АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

5.162 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 поставщиком аэронавигационного обслуживания, необходимого для обеспечения воздушных перевозок (и для аэропортов).

5.163 Принцип возмещения расходов заключается во взимании с пользователей платы за предоставленные технические средства и обслуживание, которые имеют непосредственное отношение к использованию ими таких средств и услуг. ПАНО должны избегать перекрестного субсидирования различных категорий пользователей. Такое перекрестное субсидирование может не только привести к дискриминации пользователей, что влечет за собой нарушение условий предоставления обслуживания, но и к экономически неэффективному использованию аэронавигационных технических средств и служб.

5.164 Ввиду того что в большинстве случаев сборы за аэронавигационное обслуживание обновляются ежегодно, ценообразование на основе учета издержек может иногда приводить к периодическому избыточному возмещению расходов или же их покрытию не в полной мере. На практике основные составляющие расходов, такие, как износ/амортизация или авиационное метеорологическое обслуживание, иногда не включаются в стоимостную основу сборов за аэронавигационное обслуживание. Это означает, что некоторые государства, в особенности государства с низкими объемами движения, не полностью возмещают расходы, связанные с предоставлением аэронавигационного обслуживания. Более того, ввиду того что большинство государств взимают маршрутные сборы и почти все государства взимают аэропортовые сборы, необходимо рассмотреть вопрос о типах и уровнях сборов, распространяющихся на различные категории движения, а также вопрос о том, следует ли добиваться от каждой из этих категорий пользователей полного или только частичного покрытия

расходов (см. п. 4 раздела III Дос 9082). 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 эксплуатанты воздушных судов, относящихся к категории авиации общего назначения/корпоративной авиации, некоторые государства могут облагать их более низкими сборами, чем это могло бы быть оправдано относящимися к ним расходами, или вообще освобождать их от уплаты сборов, поскольку другие пользователи не должны расплачиваться за дефицит поступлений (см. Дос 9082, раздел III, п. 5).

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ

### Цели

5.165 Сборы за аэронавигационное обслуживание традиционно устанавливаются на основе усредненных расходов. Хотя этот подход и является простым в организационном отношении, он не обязательно позволяет возместить затраты таким образом, чтобы способствовать наиболее эффективному в экономическом плане обеспечению и использованию аэронавигационных технических средств и обслуживания. Альтернативный подход к установлению сборов основывается на принципе экономического ценообразования. Ожидается, что такие сборы должны способствовать более эффективному использованию ограниченных ресурсов за счет того, что "готовность платить" со стороны пользователей рассматривается в контексте возмещения расходов, при этом обеспечивая такую ситуацию, при которой никакие пользователи не несли затраты, которые должным образом не отнесены к ним. Таким же образом, в случаях когда речь идет о существенных постоянных и/или совместных расходах, принцип экономического ценообразования может использоваться для обеспечения эффективного возмещения расходов. В каждом случае применения принципа экономического ценообразования достигаются две цели:

- a) обеспечивается механизм эффективного распределения ресурсов;
- b) подаются сигналы рынку, указывающие, где инвестиции могут принести пользователям аэронавигационного обслуживания максимальную выгоду.

### Использование принципов экономического ценообразования для возмещения расходов

5.166 Использование принципов экономического ценообразования должно соответствовать подходу, содержащемуся в п. 6 iii) раздела III документа Дос 9082, где предусматривается, что "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". По существу, применение принципа экономического ценообразования для установления сборов за аэронавигационное обслуживание основано на концепции предельных (или приростных) затрат. Подход, основанный на предельных затратах, отличается от более традиционного регулятивного подхода, основанного на принципах бухгалтерского учета, когда сборы устанавливаются, исходя из среднего показателя расходов. Если допустить, что ПАНО в состоянии адекватно определить свои предельные расходы и имеют представление о потребностях пользователей, установление сборов, равных предельным расходам, позволит получить более эффективный в экономическом отношении результат, чем при установлении сборов, равных средним расходам.

5.167 Однако проблема, с которой сталкиваются многие ПАНО, заключается в том, что их производственный процесс характеризуется наличием "эффекта масштаба", когда средние валовые затраты снижаются по мере увеличения выработки. Установление сборов, равных предельным расходам, может привести к возмещению расходов не в полном объеме. Для этого требуется, чтобы ПАНО субсидировали свои

технические средства и услуги из других источников дохода или же прибегали к своего рода нелинейному ценообразованию, когда сборы модулируются<sup>5</sup>, при этом обеспечивая достаточное поступление доходов. В качестве примеров используемых методов начисления сборов можно привести метод ценообразования по принципу Ремси, метод двухставочных тарифов (фиксированный сбор плюс переменный сбор в зависимости от предельных расходов) и метод ценообразования в период максимальных нагрузок, причем во всех случаях обязательным условием является покрытие расходов. Что касается ценообразования в период максимальных нагрузок, когда уровень обслуживания в разное время дня существенно различается, то в этом случае сборы могут устанавливаться на основе краткосрочных и долгосрочных предельных расходов. Для того чтобы соответствовать политике ИКАО в отношении сборов, ПАНО должны обеспечить равноправный режим для пользователей, выполняющих аналогичные операции. Для использования этой конкретной формы экономического ценообразования ПАНО необходимо определить круг пользователей в периоды максимальной и непииковой нагрузок, расходы на обслуживание в эти периоды и изменение линии поведения пользователей после реализации этой схемы ценообразования.

5.168 Для использования экономического ценообразования необходима дополнительная информация помимо того, что, как правило, требуется для системы сборов на основе средних издержек. Предварительным условием для использования экономического ценообразования является наличие хорошо развитой системы учета расходов, позволяющей получить необходимую информацию для определения постоянных, переменных и предельных издержек на системном уровне и уровне объекта. С точки зрения спроса особое внимание должно уделяться пониманию реакции пользователя на изменения в сборах за аэронавигационное обслуживание. Часто реакция пользователей определяется 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.

5.169 При выборе между методом экономического ценообразования или традиционным методом установления сборов на основе средних издержек, следует учитывать, в какой степени тот или иной подход будет способствовать повышению экономической эффективности. В ситуациях, когда выгода от повышения эффективности относительно небольшая, для ПАНО более разумным могло бы быть продолжение использования более традиционного подхода во избежание проблем, связанных с введением сбора на основе концепции предельных издержек.

5.170 Как правило, ПАНО обладают определенной степенью влияния на рынке. При отсутствии эффективного надзора за сборами за аэронавигационное обслуживание и авиакомпании, имеющей достаточную компенсирующую силу, чтобы противостоять любым злоупотреблениям, в случае когда ПАНО обладает некоторой национальной монопольной властью, существует потенциальный риск злоупотребления рыночной властью и чрезмерного возмещения расходов по отношению к рассчитываемой стоимостной основе.

### **Управление в условиях повышенной загруженности**

5.171 Применение экономического ценообразования также может быть также полезным в случаях, когда воздушное пространство перегружено. Сборы, связанные с повышенной загруженностью, предназначены для урегулирования ситуаций, при которых один пользователь воздушного пространства становится причиной задержки или иного вида связанных с перегруженностью издержек для другого пользователя, причем эти издержки превышают издержки самих пользователей. Этот тип модулированного подхода к ценообразованию может применяться в тех случаях, когда пропускная способность ограничена, что приводит к непомерным расходам для служб аэронавигационного обслуживания, связанным с некоторыми рейсами. Для использования этого подхода к ценообразованию ПАНО должен в первую очередь установить, является ли один пользователь причиной возникновения издержек у другого пользователя. Во-вторых, эти издержки должны быть определены. В-третьих, для того чтобы справиться с этими внешними обстоятельствами, необходимо ввести систему

---

5. В зависимости от времени и/или условий, при которых используются соответствующие средства или службы.

взимания соответствующих сборов. Если сборы в связи с повышенной загруженностью будут должным образом структурированы, пользователям не придется нести расходы, которые полностью не имеют отношения к их практической деятельности. Практическая сложность использования этого подхода состоит в том, что эффективно оценить такие внешние обстоятельства становится чрезвычайно сложно. Более того, учитывая тот факт, что издержки, вызванные повышенной загруженностью, не связаны напрямую с расходами на обслуживание и инфраструктуру аэронавигационного обслуживания, представляется затруднительным совместить эту практику ценообразования с принципом возмещения расходов. Таким образом, метод ценообразования с учетом повышенной загруженности должен применяться с особой осторожностью, а доходы, получаемые в результате таких сборов, должны реинвестироваться внутри системы аэронавигационного обслуживания в целях увеличения его пропускной способности и более эффективного решения проблемы перегруженности.

### Дифференциальные сборы

5.172 При других обстоятельствах ПАНО могут вводить сборы по другим причинам. Например, у ПАНО может возникнуть желание изменить сборы за аэронавигационное обслуживание, включив в них дифференциальный компонент. Этот дифференциальный компонент подразумевает наличие любых преференциальных сборов или иных скидок в рамках сборов, обычно оплачиваемых за использование аэронавигационных технических средств и служб. Такие сборы вводятся для того, чтобы вызвать конкретные изменения в поведении пользователя, причем при этом преследуется иная цель, нежели использование ценообразования в интересах покрытия издержек. Например, если ПАНО намерены расширить масштабы услуг или оказать содействие использованию определенной технологии для повышения эффективности системы аэронавигационного обслуживания, они могут для достижения этой цели вводить скидки или использовать иные меры стимулирования. Учитывая природу дифференциальных сборов, необходимо внимательно следить за их применением.

5.173 В свете возможных негативных последствий, связанных с применением дифференциальных сборов, при проведении экономического надзора государствам следует анализировать характерные для этих сборов положительные и отрицательные последствия на основе конкретных примеров и с учетом национальных особенностей. В директивных материалах ИКАО, касающихся политики в отношении сборов (пп. 6 iv) и 6 v) раздела III документа Doc 9082), описаны четыре главных принципа, позволяющих пользователям избежать возможных негативных последствий применения дифференциальных сборов:

- a) *отказ от дискриминации*: этот принцип проистекает из статьи 15 Чикагской конвенции. В п. 6 iv) раздела III документа Doc 9082, где говорится, что сборы не должны носить дискриминационный характер по отношению к иностранным пользователям и внутренним пользователям, а также по отношению к двум или более иностранным пользователям. На практике это может означать, что "все категории пользователей, осуществляющие одинаковые или аналогичные авиаперевозки, должны обслуживаться на равноправной основе";
- b) *транспарентность*: ПАНО должны публиковать информацию о дифференциальных сборах, указывая причину и критерии их введения. Этот принцип вовсе не означает, что ПАНО должны обнародовать любую важную с точки зрения коммерческих интересов информацию;
- c) *отказ от перекрестного субсидирования*: в тех случаях, когда какие-либо дифференциальные сборы применяются в отношении конкретных категорий пользователей, расходы, связанные с такими дифференциальными сборами, не должны, без ущерба для использования модулированных сборов, прямо или косвенно возлагаться на других пользователей, которые не получают выгоду от таких сборов. Это означает, что снижение доходности в результате введения дифференциальных сборов для конкретных категорий пользователей не должно компенсироваться за счет других пользователей;
- d) *ограниченные временные рамки*: этот принцип касается того промежутка времени, в течение которого ПАНО могут оказывать отдельным категориям пользователей помощь на стадии

становления и, соответственно, стимулировать их в целях введения новых технологий (например, раннее оснащение оборудованием). Предполагается, что авиакомпании, пользующиеся преференциальным режимом, в конечном итоге станут прибыльными и соответствующие стимулы должны носить только временный характер.

Что касается защиты от применения модулированных и/или дифференциальных сборов, то принципы транспарентности, отказа от дискриминации и отказа от перекрестного субсидирования должны применяться в отношении всех видов сборов, тогда как ограничение временных рамок допустимо только в случае использования дифференциальных сборов.

### Стимулы

5.174 Термин "стимул" относится к инструменту поощрения конкретного образа действий. В контексте экономики стимулы по своей форме могут быть финансовым вознаграждением или санкцией, или изменением уровня производительности. ПАНО может применять тот или иной стимул в рамках системы взимания сборов, с тем чтобы поощрять такое поведение пользователей, которое обеспечит желаемый результат. В рамках организации воздушного движения (ОрВД) пользователям могут предоставляться три вида стимулов в соответствии с различными промежутками времени.

5.175 Первый тип стимулирования пользователей повлияет на их тактические или оперативные решения на уровне каждого полета относительно временных рамок, прокладки маршрутов или профиля полета. Несмотря на то что тактические решения часто принимаются без учета таких стимулов, есть вероятность того, что, например, в перегруженном воздушном пространстве некоторые пользователи захотят выбрать менее оптимальный профиль полета взамен на некоторое финансовое вознаграждение. В зависимости от обстоятельств предоставление таких стимулов может выровнять потоки движения и сократить общую стоимость предоставления обслуживания.

5.176 При использовании второго типа основное внимание будет уделяться потребности в обслуживании ОрВД путем влияния на решения пользователей относительно их обслуживания, например составления графика или распределения парка воздушных судов. Сборы за аэронавигационное обслуживание могут быть смодулированы таким образом, что более высокий тариф будет применяться во время пиковых периодов, когда потребность в ограниченном потенциале ОрВД наиболее высока, а более низкий – во время внепиковых часов.

5.177 Третий тип повлияет на решение пользователей в отношении инвестиций в новые технологии бортового оборудования. Опыт показал, что пользователи, как правило, стараются отложить инвестиции в бортовое оборудование на максимально возможный срок, предпочитая краткосрочную экономию средств (откладывая инвестиции) менее надежным коллективным выгодам, которые зависят от синхронизации инвестиций в наземное и бортовое оборудование. Поэтому стимулы, предусматривающие скорейшую установку на борту воздушных судов нового оборудования, могут содействовать внедрению новой техники и позволят со временем лучше скорректировать возможности ОрВД в соответствии с потребностями воздушного транспорта.

5.178 Применение этих трех типов стимулов будет зависеть от конкретных условий. В целом, в отдельных зонах или на местном уровне можно применять первый и второй типы стимулов. Третий тип стимулов (и в некоторых случаях второй) будет рассчитан на субрегиональное или региональное применение посредством сотрудничества между государствами и ПАНО, с учетом того, что многие воздушные суда выполняют полеты за пределами зоны действия одного ПАНО.

5.179 Вне зависимости от видов стимулирования, государства, в качестве исходного условия, должны обеспечить, чтобы при внедрении ПАНО стимулов для пользователей, системы стимулирования отвечали принципам, изложенным в документе Doc 9082. Системы стимулирования должны быть транспарентными и периодически анализироваться (например, для оценки того, соответствуют ли стимулы заявленным целям), и

ожидаемые выгоды, такие, как экономия за счет эффективности работы, должны, как минимум, компенсировать затраты, возлагаемые на пользователей.

5.180 Независимый регламентирующий орган может применять к ПАНО еще один вид стимулирования в целях повышения качества обслуживания. Цель таких стимулов должна заключаться в достижении высоких стандартов качества, за которые пользователи готовы платить.

## ЧАСТЬ Н. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СБОРЫ

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

5.181 В части Е выше 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.

5.182 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 аэронавигационное 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/или аэродромное диспетчерское обслуживание, расходы по которой несет аэропорт. В этом случае соответствующая статья доходов может быть передана аэропорту для возмещения ему соответствующих расходов, что уменьшит расходы, которые составляют основу для начисления сборов, налагаемых аэропортом за обслуживание воздушного движения.

5.183 Основной целью при установлении сборов обычно является определение того, какие сборы должны взиматься за обслуживание воздушного движения в ближайшем будущем, обычно в следующем финансовом году. Это требует проведения оценки стоимостной основы для индивидуальных сборов на следующий год, которые обычно устанавливаются на основе расходов за предшествующий финансовый год.

5.184 Соответственно для установления сборов на уровне, который позволяет осуществить возмещение заранее установленных расходов и достичь цели по доходам, необходимо прогнозировать объем воздушных 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 объема воздушных перевозок 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, части А. Для этих целей делается ссылка на инструктивный материал по среднесрочным и долгосрочным прогнозам воздушных перевозок, содержащийся в *Руководстве по прогнозированию воздушных перевозок* (Doc 8991). При разработке прогнозов объема воздушных перевозок желательно, чтобы ПАНО 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

5.185 Для установления маршрутных сборов имеется ряд параметров, которые более точно отражают использование предоставляемых видов обслуживания и их ценность для пользователей, и, следовательно, обеспечивают более справедливую основу. Преимущества и недостатки нескольких параметров рассматриваются в пп. 5.186–5.192. 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 расстояния, типа рейса 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 параметров, принимая во внимание наличие элемента постоянных издержек, связанных с обслуживанием воздушного движения.

### Параметры, включенные в политику ИКАО в отношении сборов (Дос 9082)

5.186 В соответствии с п. 8 раздела III Политики ИКАО в отношении сборов (Дос 9082) сбор за маршрутное аэронавигационное обслуживание должен быть, насколько это возможно, единым сбором за рейс, который может основываться преимущественно на пролетаемом расстоянии и весе воздушного судна. Это позволяет добиться достаточной гибкости, для того чтобы адаптировать эту формулу к местным требованиям или обстоятельствам. Элемент пролетаемого расстояния, принимаемый в качестве одной из приемлемых мер предоставления обслуживания, следует применять посредством шкалы дальности с использованием расстояний по ортодромии или других взаимосогласованных расстояний, а элемент веса воздушного судна следует применять с помощью шкалы веса, используя широкие интервалы, которые следует, насколько это возможно, стандартизировать. В п. 9, раздела III документа Дос 9082 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 (см. п. 9 ii) раздела III документа Дос 9082, а также пп. 5.187 и 5.189 ниже). В некоторых обстоятельствах, по-видимому, будет целесообразно использовать единообразный сбор с каждого рейса в сочетании со сбором, установленным на основе пролетаемого расстояния и/или веса воздушного судна, принимая во внимание наличие элемента постоянных расходов, связанных с обслуживанием воздушного движения.

### *Пролетаемое расстояние*

5.187 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 ними 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 (п. 9 ii) раздела III документа Doc 9082). Следовательно, в таких случаях из формулы начисления сборов может быть исключен фактор пролетаемого расстояния.

### *Вес воздушного судна*

5.188 В п. 8 раздела III политики ИКАО в отношении сборов (Doc 9082) указано, что если в качестве элемента определения маршрутных сборов используется вес воздушного судна, то он должен учитываться в меньшей пропорции. Вместе с тем вес воздушного судна рассматривается как действующий параметр установления сборов для представления стоимости обслуживания пользователям и признан таковым в Doc 9082. Кроме того признано, что его связь со стоимостью обслуживания не всегда прямая. Можно допустить, что стоимость 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 оценки 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 из 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.

5.189 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 последствия ограничений пропускной способности системы управления воздушным движением без капиталовложений. Важно учитывать также возможно большее разнообразие парков воздушных судов, для которых предоставляется аэронавигационное 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 и/или пролетаемые расстояния (см. п. 5.187 выше) являются сравнительно однородными, вес может не включаться в формулу вычисления сборов (Doc 9082, раздел III, п. 9 ii)).

## **Прочие параметры**

### *Забор топлива*

5.190 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)*

5.191 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*

5.192 Время, затрачиваемое на полет в рамках данной системы, зависит от скорости, с какой осуществляется этот полет, и является временем, в течение которого в отношении этого полета обеспечивается обслуживание на маршруте. Более высокая скорость означает 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*

5.193 Системы сборов, основанные на сочетании пролетаемого расстояния и веса воздушного судна, относятся к большинству систем взимания маршрутных сборов за аэронавигационное обслуживание, 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*

5.194 Когда пролетаемое расстояние используется в качестве элемента для определения размера маршрутных сборов, оно обычно измеряется между:

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

Для целей начисления сборов пролетаемое расстояние выражается обычно в сотнях километров (или морских миль). Из этого расстояния, как правило, производится на стандартной основе вычет (эквивалентный 20 км в рамках многих систем) в отношении каждого взлета и посадки в аэропорту в пределах соответствующего района для отражения использования средств и служб диспетчерского обслуживания, обеспечивающих подход и/или полет в районе аэродрома. Пролетаемое расстояние можно 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*

5.195 Когда вес воздушного судна используется в качестве элемента для определения размера маршрутных сборов, он, как правило, выражается в метрических тоннах или в эквивалентных единицах измерения. Для того чтобы производить учет веса воздушного судна "менее чем пропорционально", как рекомендуется в п. 8 раздела III в политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, могут применяться различные весовые шкалы и интервалы, а для достижения этой цели большинство государств применяет величину, эквивалентную квадратному корню из веса воздушного судна (также см. пп. 5.188 и 5.189). Независимо от применяемого подхода, следует проявлять осторожность при выборе вида используемого веса воздушного судна, чтобы верно показать разницу в пропорциях между коммерческой загрузкой и весом воздушного судна для различных типов воздушных судов.

#### *Удельная ставка*

5.196 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. 5.193), 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 может вычисляться на основе фактических расходов в предшествующем году.

5.197 Удельная ставка может выражаться в местной или другой валюте.

### Упрощенные системы взимания сборов

5.198 Хотя маршрутные сборы за аэронавигационное обслуживание в большинстве случаев основываются на сочетании пролетаемого расстояния и веса воздушного судна, они могут при определенных обстоятельствах, указанных в пп. 5.194 и 5.195 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

5.199 Расходы на аэронавигационное обслуживание, относимые на диспетчерское обслуживание подхода и/или аэродромное диспетчерское обслуживание, часто возмещаются с помощью сборов, взимаемых эксплуатантом аэропорта. При возрастающей тенденции, когда аэропорты и ПАНО становятся автономными предприятиями или корпоративными предприятиями, изменились взаимоотношения между аэропортами и ПАНО, 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 аэронавигационного обслуживания после проведения консультаций с пользователями, при условии сохранения коммерческой тайны.

5.200 Если ПАНО 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;
- c) в политике ИКАО в отношении сборов (п. 2 vii) раздела II Дос 9082) рекомендуется, чтобы расходы на аэронавигационное обслуживание, предоставляемое при подходе и в районе аэродрома, определялись отдельно.

5.201 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 пп. 17–22 раздела I документа Doc 9082.

### **Параметры, включенные в политику ИКАО в отношении сборов (Doc 9082)**

5.202 В п. 7 раздела III политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, говорится, что "при взимании сборов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, вне зависимости от того, являются ли они частью сбора за посадку или взимаются отдельно, указанные сборы должны быть, по мере возможности, единым элементом посадочного сбора или единым сбором на каждый рейс, и учитывать вес воздушного судна, однако меньше, чем в прямой пропорции".

5.203 Что касается аэронавигационного обслуживания на маршруте (см. п. 9 iii) раздела III Doc 9082), то в некоторых случаях, по-видимому, целесообразно использовать единообразный сбор с каждого рейса в сочетании с установленным на основе рекомендуемых выше параметров, принимая во внимание наличие элемента постоянных расходов, связанных с обслуживанием воздушного движения.

### **Прочие параметры**

5.204 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, которая/ый) предоставляет использование аэронавигационного обслуживания и осуществление посадки в некоторых или во всех аэропортах заинтересованного государства.

### **Общие сборы за обслуживание подхода или в районе аэродрома**

5.205 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. 5.202 и 5.203.

5.206 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 способность, 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 смягчения часового потока движения, хотя их эффективность в перераспределении движения ограничена тем фактом, что потребуются использовать большое количество дифференциальных тарифов, прежде чем авиакомпания согласится 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 способность строго ограничена и способствует повышению ее эффективного использования. Минимальные сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание также могут содействовать поощрению эффективного использования пропускной способности, когда полеты авиации общего назначения составляют относительно высокую часть общего объема перевозок. См. также материал о применении принципов экономического ценообразования в части G.

### ЗОНАЛЬНОЕ НАЧИСЛЕНИЕ СБОРОВ

5.207 В пп. 5.102–5.113 приводится описание альтернативного варианта классификации аэронавигационного обслуживания и распределения затрат.

5.208 Сборы за обслуживание на маршруте традиционно рассчитывались на одно государство или на один район РПИ. При использовании указанного выше варианта сборы могут взиматься в рамках верхнего и нижнего воздушного пространства, и такую систему можно развивать и далее путем приведения сборов в более точное соответствие с предоставлением обслуживания. При таком сценарии взимаемые сборы за обслуживание в менее сложном воздушном пространстве могут быть меньше, благодаря чему система взимания сборов будет более точно отражать затраты. "Зона", в которую часто входит несколько РПИ, может быть определена на основе потоков движения и/или структуры воздушного пространства. Таким образом, в зону может входить воздушное пространство, выходящее за государственные границы. Например, концепция зонального начисления сборов была внедрена в правила по взиманию сборов в рамках инициативы Европейской комиссии "Единое европейское небо". Зональное начисление сборов также может применяться для обслуживания в сложных узловых зонах аэродрома, например при наличии отдельных аэропортов в небольшой области, характеризующейся сложными процедурами захода на посадку.

5.209 Внедрение зональных сборов, скорее всего, позволит обеспечить большую точность отражения затрат при взимании сборов. Тем не менее прежде чем это произойдет, существует ряд вопросов, которые необходимо рассмотреть, в том числе:

- a) ценовая система, в большей степени отражающая реальные затраты, подаст сигнал о более привлекательной цене, но при этом необходимо избегать эксплуатационных проблем и трудностей;
- b) система зонального начисления сборов может быть более сложной, но при этом позволит обеспечить большую транспарентность;
- c) повышение уровня сборов в сложных зонах может мотивировать пользователей на границах зон использовать другое воздушное пространство, что может обеспечить более эффективное использование всего воздушного пространства. Тем не менее те, у кого нет другого выбора, кроме как пользоваться этим обслуживанием, могут посчитать, что такая схема несправедлива. В этом случае, поставщику не следует взимать сборы, единственная цель которых заключается в увеличении дохода, без надлежащего обоснования цены;
- d) зональные сборы позволят снизить перекрестное субсидирование, взимая реальную плату с тех пользователей, которым нужно это обслуживание. Это может привести к более эффективному и деятельному использованию ресурсов.

5.210 В итоге принимать решение о внедрении зональных сборов будет государство или ПАНО после консультации с пользователями воздушного пространства или представляющими их организациями.

## ЧАСТЬ I. ВЗИМАНИЕ СБОРОВ

### СБОРЫ, ВЗИМАЕМЫЕ НЕПОСРЕДСТВЕННО С ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

#### Общие положения

5.211 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.

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

5.213 За различные виды предоставляемого обслуживания могут взиматься разные аэронавигационные сборы. Основные виды обслуживания и связанные с ними сборы рассматриваются ниже. Следует отметить, что альтернативная категоризация обслуживания с целью распределения расходов рассматривается в пп. 5.102–5.113.

- 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. 5.205. 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

5.214 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.

5.215 В случае взимания сборов за диспетчерское обслуживание подхода и сборов за аэродромное диспетчерское обслуживание исходные данные могут быть теми же, что используются для исчисления посадочных сборов, например данные рабочих журналов органов ОВД и диспетчерского контроля на перроне или записи, производимые агентами по обслуживанию, или аналогичные данные – 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).

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

5.217 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;
- c) стрипы хода полета органов УВД.

5.218 Независимо от ситуации, в какой находится орган ОВД, исходные данные, используемые в целях взимания сборов, должны отсортировываться 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

5.219 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).

5.220 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.

5.221 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.

5.222 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 контролерами. Тем не менее при аренде воздушного судна, особенно при аренде с экипажем, 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 принятии 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.

5.223 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.

5.224 Заключение официального соглашения между ПАНО 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.

5.225 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.

5.226 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**

5.227 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.

5.228 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.

5.229 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)**

5.230 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 отдел оценки для проверки.

5.231 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.

5.232 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

5.233 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.

5.234 В целях выставления счетов и производства платежей в многосторонних системах с участием нескольких государств обычно используется общая конвертируемая валюта. Для таких случаев в п. 24 iv) раздела I Дос 9082 указано, что когда счета за обслуживание на маршруте выставляются на региональной основе (т. е. от имени нескольких государств или совместно эксплуатируемым агентством), поставщикам и пользователям услуг может быть выгодным указывать и оплачивать сборы в единой конвертируемой валюте. Однако, что касается международных воздушных сообщений, то призыв к уплате в конвертируемой валюте будет противоречить статье 15 Чикагской конвенции, если только он не будет в одинаковой степени применяться к международным перевозкам национального перевозчика (перевозчиков).

5.235 Критерии в отношении определения термина "рейс", правомерности и оценки, описанные в пп. 5.119–5.232 выше, 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

5.236 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.

5.237 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 движение денежной наличности.

5.238 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 оплаты.

5.239 Независимо от подхода, выставление счета должно происходить как можно раньше после завершения рейса(ов) не только потому, что это ускоряет поступление доходов ПАНО, 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.

5.240 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 во избежание 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 взывание процентного штрафа, который устанавливается по усмотрению полномочного органа, взимающего сборы.

5.241 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

5.242 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. Начисления, связанные с топливом, добавляются к цене топлива, назначаемой заправочными компаниями.

#### ВЗИМАНИЕ НАЛОГОВ ПОЛНОМОЧНЫМ ОРГАНОМ, ЗАНИМАЮЩИМСЯ ВОПРОСАМИ СБОРОВ И ВЫСТУПАЮЩИМ В КАЧЕСТВЕ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО АГЕНТА

5.243 В некоторых случаях полномочный орган, занимающийся вопросами сборов, может отвечать за взимание налогов, начисляемых 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

5.244 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.

5.245 Что касается пролетов, то в политике ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082 (раздел III, п. 10), 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.

5.246 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 неплательщикам 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, обеспечиваемую 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.

5.247 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.

5.248 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 пользователей воздушного пространства с целью сделать более затруднительным для крупных должников избежать платежей.

#### **ЧАСТЬ J. 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 (Doc 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".*

5.249 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 (Doc 7300) и дополненной в документе "Политика ИКАО в отношении сборов" (Doc 9082). Внедрение систем CNS/ATM не требует никаких серьезных изменений этой политики.

5.250 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 предоставлении функционального дополнения GNSS, каналов связи AFS с одним или более РДЦ, метеорологическими службами и т. д. Возмещение этих расходов потребует 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 в стоимостную основу расходов и в возмещении 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.

5.251 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.

5.252 В отношении аспектов возмещения расходов, связанных с GNSS, дополнительные рекомендации содержатся в *Докладе по финансовым и сопутствующим организационным и управленческим аспектам предоставления и эксплуатации глобальных навигационных спутниковых систем (GNSS)* (Дос 9660).

5.253 Что касается распределения дополнительных затрат, вызванных использованием усовершенствованных видов обслуживания глобальной навигационной спутниковой системы (GNSS), в 2007 году Совет согласовал следующую временную политику:

- a) основные виды обслуживания системы GNSS будут предоставляться многим категориям пользователей безвозмездно, как общее благо, а более сложные виды обслуживания GNSS (включая обслуживание в рамках функционального дополнения), требующие более высокого качества обслуживания и, следовательно, более высоких затрат, будут в большинстве случаев оплачиваться всеми их пользователями;
- b) дополнительные затраты на более сложные виды обслуживания GNSS следует распределять среди всех пользователей, которые могут извлекать из них выгоду. Такое распределение расходов следует осуществлять на региональном уровне с учетом требований пользователей различных категорий; при этом уровень обслуживания можно корректировать, с тем чтобы удовлетворять различным требованиям;
- c) до какого-либо возмещения затрат за счет гражданской авиации следует обсудить и согласовать вопросы распределения затрат среди всех пользователей посредством транспарентных переговоров и консультаций между поставщиком обслуживания GNSS и представителями гражданской авиации, а также другими категориями пользователей;

- d) любое распределение и итоговое возмещение затрат следует осуществлять в соответствии с политикой ИКАО в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание в целях обеспечения того, чтобы гражданской авиации предлагалось оплачивать только свою справедливую долю соответствующих затрат согласно обоснованным принципам бухгалтерского учета, не допуская дискриминации международной гражданской авиации в сравнении с другими видами международного транспорта и другими группами пользователей;
- e) после установления доли гражданской авиации распределение расходов среди участвующих государств (или ПАНО) и по различным этапам полета следует производить в соответствии с существующей политикой и инструктивным материалом ИКАО. Затем ПАНО могут возмещать расходы за счет пользователей в рамках существующих систем взимания сборов.

5.254 Особое внимание следует уделить тому, что в пп. 17–22 раздела I политики ИКАО в отношении сборов, содержащейся в документе Doc 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 по вопросам повышения пропускной способности и осуществления инвестиционных планов. Это предполагает проведение таких консультаций при разработке планов внедрения элементов систем CNS/ATM как на глобальном, так и региональном или национальном уровнях.

---



## ГЛАВА 6

### 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 авансового финансирования, которые могут использоваться для финансирования инвестиционных проектов в области аэронавигационного обслуживания.

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

#### ЧАСТЬ А. ПРОГНОЗЫ ПЕРЕВОЗОК

6.1 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 операций воздушных судов при осуществлении международных и внутренних регулярных и нерегулярных перевозок с точки зрения операций на маршруте и, при необходимости, с точки зрения объема перевозок через аэропорт(ы), обслуживаемый(ые) аэронавигационным средством. Кроме этого, операции на маршруте следует подразделять

на пролеты и полеты с посадками/взлетами. Прогнозы должны также, при необходимости, включать полеты авиации общего назначения/корпоративной авиации 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.

6.2 В отношении инструктивного материала о подготовке прогнозов перевозок следует смотреть *Руководство ИКАО по прогнозированию воздушных перевозок* (Дос 8991). Кроме того, следует сделать ссылку на Политику ИКАО в отношении сборов (п. 19 раздела I документа Дос 9082), в которой приводится рекомендация о том, что пользователи аэронавигационного обслуживания, в частности эксплуатанты воздушных судов, должны представлять предварительные плановые данные, основанные на 5–10-летних прогнозах. Такие данные должны включать будущие типы, характеристики и количество воздушных судов, которые предполагается ввести в эксплуатацию, ожидаемое увеличение числа операций воздушных судов и объем пассажирских и грузовых перевозок.

## ЧАСТЬ В. ПРИВЛЕЧЕНИЕ ЭКСПЕРТОВ

6.3 Часто при планировании и последующей реализации 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 обладал отличными знаниями в требуемой области. При обычных обстоятельствах также желательно, чтобы указанный консультант не был связан с основным подрядчиком или изготовителем оборудования для предоставления аэронавигационного обслуживания, т. к. это может повлиять на любые технические условия, составленные консультантами или подготовленные 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. 6.47 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 доходы 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;
- e) специалисты компаний управления проектами, обычно инженерно-технических компаний, имеющих опыт в области планирования и строительства.

### ЧАСТЬ С. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ

6.4 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 своих основных капиталовложений. В отношении проводимых анализов желательно иметь единый подход в рамках государства или региона.

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

6.6 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, экономическое обоснование и анализ экономических последствий. Каждое исследование касается различного круга вопросов. По каждому виду анализа имеется много публикаций, в которых они описываются гораздо подробнее, чем это можно сделать в ограниченном по своему объему настоящем документе.

#### ФИНАНСОВАЯ ОЦЕНКА

6.7 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 амортизации основных средств. Финансовая оценка основывается на приведенном 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.

6.8 Общие затраты включают не только сумму начального капиталовложения, но и дополнительные эксплуатационные расходы и расходы на техническое обслуживание в течение всего полезного срока службы основных средств. Капитальные затраты включают любые административные расходы, которые могут потребоваться в связи с планированием и интегрированием нового проекта в текущую деятельность, а также расходы, связанные с выплатой процентов по займам. Капитальные затраты часто выражаются в виде амортизационных и процентных отчислений, подлежащих возмещению в течение срока службы основных средств. Дополнительные издержки 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 службы основных средств. Технический прогресс открывает много новых возможностей для повышения уровня обслуживания при одновременном сокращении долгосрочных затрат.

6.9 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 службы основных средств. Сборы с пользователей могут уменьшиться в результате увеличения капиталовложений. Однако для оказания помощи в оценке 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 может непосредственно сказаться 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.

6.10 ПАНО, которые стремятся получить финансовые средства из квази-частных 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 помогает сделать правильный выбор альтернативных решений. Методика проведения оценки в основном зависит от характера поставленных задач.

### АНАЛИЗ ЗАТРАТ/ВЫГОД

6.11 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 получения в конечном итоге максимальных социальных выгод. 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 отчислений и процентных расходов, анализ СВА оценивает капитальные издержки в виде денежных расходов, необходимых для последующих лет, а не в виде износа и процентов. Расходы денежных средств сравниваются с притоком поступлений, а годовые чистые суммы дисконтируются в целях определения чистой текущей стоимости для варианта капиталовложения.

6.12 Для иллюстрации различия между финансовой оценкой и СВА рассмотрим случай установки радиолокатора на территории аэропорта, где ранее не имелось радиолокационного оборудования. Предметом финансовой оценки здесь будет движение денежных средств 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 эксплуатантов воздушных судов 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.

6.13 Также необходимо учитывать потенциальное увеличение производительности ПАНО. 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 воздушных судов и будут включать экономию за счет более эффективной эксплуатации воздушных судов и большую степень надежности и предсказуемости обслуживания. Также будут применяться аналогичные соображения, приводимые в последнем предложении п. 6.12.

6.14 Для определения выгод с точки зрения безопасности полетов необходимо провести анализ соответствующих факторов риска, которые представляют 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 полетов, если только указанные выгоды не будут отличаться от рассмотренных вариантов или не окажутся решающими при определении позитивной чистой прибыли для конкретного 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.

6.15 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.

6.16 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 в конечном итоге наибольшие выгоды, чистая сумма выгод и затрат в денежном выражении дисконтируется по действующей стоимости с целью получения единой чистой текущей стоимости (NPV)<sup>1</sup>. С экономической точки зрения предпочтителен тот вариант, в котором значение NPV является наивысшим. Необходимость дисконтирования обусловлена тем, что размер 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.

6.17 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.

## КОММЕРЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

6.18 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 коммерческого обоснования 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, часть А).

6.19 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 продукции и услуг, рынков, рабочей силы, технологий, средств, оборудования, капиталовложений, финансируема-

---

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

ния, планов действий на случай непредвиденных обстоятельств 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 для организации и людских ресурсов, имея в виду потребности в найме, перераспределении, обучении и увольнении сотрудников.

6.20 Коммерческое обоснование также предусматривает оценку последствий для 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

6.21 Анализ экономических последствий предусматривает определение кумулятивного экономического эффекта крупного инвестиционного проекта. 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 вносить положительный вклад в любом традиционном смысле этого слова. Вклад инфраструктурного проекта в экономику можно оценить на основе следующих пяти ключевых показателей прямой, косвенной и производной экономической деятельности: наличие 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 "мультиплицированным эффектом"<sup>2</sup> прямого и косвенного воздействия или 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 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 6 *Руководства по экономике аэропортов* (Doc 9562).

## ЧАСТЬ D. ПЛАН ФИНАНСИРОВАНИЯ

### ЦЕЛЬ И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА ФИНАНСИРОВАНИЯ

6.22 Прежде чем приступить к разработке инвестиционного проекта в области аэронавигационного обслуживания и обеспечению необходимого финансирования, 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 погашения долговых обязательств, за которые ПАНО будет нести ответственность. Вся эта информация также будет важна для подготовки упомянутого выше финансового и экономического анализа.

---

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

6.23 Как только принято решение о продолжении разработки проекта, касающегося аэронавигационного обслуживания, необходимо разработать более подробный план, 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 денежных средств, 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, нераспределенная прибыль);
  - 2) прочие источники, включая информацию о применяемых условиях (т. е. процентные ставки, сроки погашения и т. д.)

6.24 Также необходимо подчеркнуть важность наличия данных, отражающих тенденции в финансовом положении соответствующего ПАНО за последние годы, а также ожидаемые изменения в течение срока погашения задолженности. Особую важность представляет учет доходов и расходов по основным статьям. Оценочные данные в отношении будущих финансовых изменений вытекают из бюджетов и долгосрочных финансовых планов 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 на каких условиях.

6.25 Следует иметь в виду, что наряду с регулярными пересмотрами до принятия решения о начале работы над проектом в области аэронавигационного обслуживания необходимо после принятия такого решения вновь пересмотреть и обновить исходные сметы доходов и расходов. Это следует продолжать делать в течение всего периода разработки и осуществления проекта.

#### ПОТРЕБНОСТИ В ВАЛЮТЕ

6.26 Важным и в некоторых случаях определяющим фактором в отношении того, следует ли приступать к разработке инвестиционного проекта в сфере аэронавигационного обслуживания, является потребность в иностранной валюте и то, в какой степени расходы могут быть покрыты в национальной валюте. Когда расходы по проекту оплачиваются в иностранной валюте, а национальная валюта не является свободно конвертируемой, необходимо на ранней стадии определить практические возможности получения необходимой иностранной валюты. Вопрос о получении таких средств необходимо рассмотреть соответствующими государственными финансовыми полномочными органами, для чего следует подготовить смету, в которой самым подробным образом указать соответствующие валютные платежи и насколько, по предположениям, потенциальные источники финансирования проекта могут удовлетворить потребности в иностранной валюте. Поскольку привлечение займов в иностранной валюте или же иностранных товаров и услуг на условиях долгосрочного кредитования прежде всего преследует цель решить проблему иностранной валюты, все эти действия должны в законном порядке контролироваться государственными финансовыми органами с учетом того, что погашение соответствующей задолженности в конечном итоге предполагает потребность в наличии резервов иностранной валюты.

6.27 Доли расходов по проекту, оплачиваемых в национальной или иностранной валюте, зависят от многих изменяющихся факторов, характерных для каждой ситуации, в связи с чем можно предложить следующие общие рекомендации относительно видов расходов, которые обычно можно ожидать в рамках каждой категории.

#### **Расходы, обычно оплачиваемые в национальной валюте**

6.28 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);
- 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;
- f) налоги.

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

6.29 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;
- 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**

6.30 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 некоторые поставщики по-прежнему не возмещают всех своих расходов, а поставщики, обслуживающие небольшой объем движения, практически не имеют возможности

сделать это в ближайшем будущем. В таких случаях бремя расходов на погашение займов обычно ложится на соответствующее правительство. Тем не менее там, где позволяют обстоятельства, все больший упор делается на поставщиков, которые берут на себя ответственность за предоставление денежных средств, необходимых для покрытия части выплат по процентам и частичных платежей в погашение займа, взятого для финансирования дальнейшего развития инфраструктуры аэронавигационного обслуживания.

6.31 Во многих случаях, когда правительства делегируют право предоставления аэронавигационного обслуживания 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.

6.32 Если такая ответственность ложится на ПАНО, 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 с пользователей.

6.33 Выплата иностранных займов обычно требует наличия суммы в конвертируемой валюте. В зависимости от степени, в какой орган, предоставляющий аэронавигационное обслуживание, несет ответственность за обслуживание таких видов займов, желательно, чтобы этот орган имел доступ к конвертируемой валюте, которую он сам может получать в результате своей деятельности. Это может потребовать открытия органом для этой цели счета или счетов в конвертируемой валюте, при условии соответствующего контроля со стороны полномочных органов государства, ответственных за обмен валюты, в целях обеспечения ее использования по назначению.

6.34 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 счете) для уплаты процентов и погашения основной суммы 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.

## **ЧАСТЬ Е. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ**

6.35 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.

6.36 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 государственных 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. Другим источником финансирования является нераспределенная прибыль, хотя это не означает, что самофинансирование является или будет являться крупнейшим источником финансирования. Зависимость от государственного финансирования по-прежнему является значительной в некоторых государствах, однако предполагается, что она существенно ослабится в связи с непрерывным увеличением количества автономных структур, 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).

### НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

6.37 Расходы, оплачиваемые в национальной валюте, могут финансироваться из различных источников, имеющихся 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 износ и стоимость капитала, осуществление любого нового проекта строительства неизбежно будет в определенной мере зависеть от правительственной помощи, и поэтому при запросе 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 приблизительно, 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.

6.38 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

6.39 На основании п. 6.32 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.

6.40 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.

6.41 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**

6.42 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.

6.43 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.

6.44 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**

6.45 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 аэронавигационного 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 и фонды развития. Перечень таких учреждений приведен в части В добавления 5.

6.46 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**

6.47 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**

6.48 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.

6.49 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

6.50 Финансирование развития инфраструктуры аэронавигационного обслуживания принимает различные формы в мире. В некоторых государствах использование долгосрочных займов на основе выпуска облигаций является обычной практикой. Краткосрочные займы часто используются в периоды высоких процентных ставок или на этапе строительства. ПАНО 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 государствами финансовые механизмы для финансирования развития аэронавигационного обслуживания. Учитывая увеличение в будущем количества ПАНО, которые становятся частично или полностью финансово самодостаточными, 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.

6.51 На финансовых рынках привлекательность для инвесторов долгового обязательства ПАНО 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;
- 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.

6.52 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

6.53 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;
- h) структура управления/владения.

6.54 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.

6.55 Для проведения быстрой оценки кредитоспособности такого органа, как ПАНО, 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 6-1. 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 6-1. Шкала рейтингов долговых кредитных обязательств**

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

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

#### АВАНСОВОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ ЗА АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

6.57 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

6.58 В тех случаях, когда ПАНО 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.

6.59 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.

6.60 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 аренды. 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.

#### **ЧАСТЬ F. ОСОБЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ВНЕДРЕНИЕМ СИСТЕМ CNS/ATM**

6.61 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.

6.62 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.

---

# ДОБАВЛЕНИЕ 1

## Типовое соглашение об уровнях обслуживания (SLA) (сторонние эксплуатанты)

### ВВЕДЕНИЕ

1. Соглашение об уровнях обслуживания (SLA) представляет собой контракт между поставщиком обслуживания и клиентом, в котором в измеряемой форме указаны виды обслуживания, предоставляемого поставщиком клиенту. Соглашения SLA часто заключаются поставщиками обслуживания, в частности компаниями, работающими по внешнему подряду, с целью зафиксировать показатели качества предоставляемого клиенту обслуживания, например его доступность, эффективность и своевременность.
2. Типовое соглашение SLA должно по меньшей мере включать в себя следующее:
  - a) договоренность о предоставляемом поставщиком обслуживании;
  - b) указание времени применения ответных мер для устранения проблемы, уровней эффективности, доступности системы, скорости реагирования;
  - c) договоренность о стандартах качества с использованием набора согласованных показателей;
  - d) подробные сведения об ответственности поставщика обслуживания, о правах клиентов и финансовых санкциях при нарушении поставщиком обслуживания какого-либо положения SLA.
3. Ниже приведено типовое соглашение SLA, которое государства и ПАНО могут использовать для обеспечения соответствия согласованного обслуживания, предоставляемого сторонними эксплуатантами, признанным требованиям по безопасности полетов и эффективности. Цели типового соглашения SLA заключаются в следующем:
  - a) отображение наличия всех соответствующих положений для обеспечения соблюдения всех элементов требований эффективности при передаче на внешний подряд или субподряд сторонним эксплуатантам определенных видов аэронавигационного обслуживания;
  - b) разъяснение методов обеспечения соответствия этим требованиям;
  - c) включение положений для соответствующего уведомления об изменениях в системе.

— — — — —

## ТИПОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ОБ УРОВНЯХ ОБСЛУЖИВАНИЯ (SLA)

МЕЖДУ:

### Поставщиком обслуживания

**Организация:** [указать название стороннего эксплуатанта]

**ФИО:** [указать ФИО лица, подписывающего соглашение от имени стороннего эксплуатанта]

**Должность:** [указать должность лица, подписывающего соглашение от имени стороннего эксплуатанта]  
(именуемым в дальнейшем "[Поставщиком обслуживания]")

И:

### Клиентом

**Организация:** [указать название Государства/ПАНО]

**ФИО:** [указать ФИО лица, подписывающего соглашение от имени Государства/ПАНО]

**Должность:** [указать должность лица, подписывающего соглашение от имени Государства/ПАНО]  
(именуемым в дальнейшем "[Государством/ПАНО]")

[Поставщик обслуживания] и [Государство/ПАНО] в некоторых случаях в дальнейшем именуются по отдельности как "Сторона" или вместе как "Стороны".

**СОДЕРЖАНИЕ**

	<i>Страница</i>
1. Определения .....	Доб 1-4
2. Общие сведения о соглашении.....	Доб 1-4
3. Цели и задачи.....	Доб 1-4
4. Партнеры .....	Доб 1-5
5. Периодический пересмотр .....	Доб 1-6
6. Соглашение об обслуживании .....	Доб 1-6
6.1 Предоставляемое обслуживание .....	Доб 1-6
6.2 Требования программы к [Государству/ПАНО] .....	Доб 1-7
6.3 Требования к [Поставщику обслуживания].....	Доб 1-7
7. Управление обслуживанием .....	Доб 1-7
7.1 Доступность обслуживания.....	Доб 1-8
7.2 Ограничения доступности .....	Доб 1-8
7.3 Измерение качества обслуживания .....	Доб 1-8
7.4 Отчетность по уровню обслуживания .....	Доб 1-9
8. Финансовые вопросы.....	Доб 1-10
Добавление А. Анализ качества обслуживания.....	Доб 1-10
Добавление В. Обеспечение непрерывности деятельности.....	Доб 1-10
Добавление С. Поправки .....	Доб 1-11

## 1. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

[В этом разделе следует привести определения в рамках системы или терминологии, упомянутой в настоящем Соглашении. Следует дать определение каждой Стороны настоящего Соглашения.]

[Государство/ПАНО] является поставщиком аэронавигационного обслуживания в [указать определение и роль Государства/ПАНО].

[Поставщик обслуживания] является [указать определение и роль Поставщика обслуживания].

## 2. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ О СОГЛАШЕНИИ

[В этом разделе следует привести общее введение в Соглашение, указать Стороны Соглашения и рассмотреть вопросы пересмотра Соглашения и внесения изменений в него.]

Настоящее Соглашение является Соглашением об уровнях обслуживания ("SLA" или "Соглашением"). В соответствии с постановлениями и условиями настоящего Соглашения, добавления к которому являются его неотъемлемой частью, [Поставщик обслуживания] соглашается с предоставлением [Государству/ПАНО] видов обслуживания, описание которых приводится ниже, включая, без ограничений, виды обслуживания, приведенные в разделе 6 (Соглашение об обслуживании).

Настоящее Соглашение остается в силе до тех пор, пока оно не будет заменено пересмотренным Соглашением, взаимно утвержденным Сторонами. Изменения регистрируются в разделе поправок (Добавление С) настоящего Соглашения и вступают в силу с момента утверждения обеими Сторонами.

В настоящем Соглашении указаны параметры всех видов обслуживания в том формате, в котором они взаимно истолкованы Сторонами. Настоящее Соглашение не отменяет действующие процессы и процедуры, если иное прямо не предусмотрено его положениями.

## 3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

[Цель этого раздела заключается в определении на высоком уровне назначения, целей и задач настоящего Соглашения].

Предмет настоящего Соглашения заключается в предоставлении [Поставщиком обслуживания] обслуживания в области(ях) [указать соответствующий(е) вид(ы) обслуживания/область(и)]. Обе Стороны понимают и признают, что непрерывное предоставление обслуживания на адекватном уровне в соответствии с настоящим Соглашением имеет крайне важное значение для пользователей указанных видов обслуживания. В частности, [Поставщик обслуживания] должен понимать, что неспособность обеспечивать обслуживание бесперебойно и на соответствующем уровне может вызвать сбои в инфраструктуре аэронавигационного обслуживания, что может привести к человеческим жертвам. Закрывая настоящее Соглашение, [Поставщик обслуживания] признает крайнюю важность предоставляемого обслуживания и, вследствие этого, берет на себя обязательство предоставлять его на согласованном уровне.

Назначение настоящего Соглашения заключается в обеспечении наличия соответствующих элементов и обязательств в целях бесперебойного предоставления [Поставщиком обслуживания] поддержки в рамках обслуживания и самого обслуживания [Государству/ПАНО].

Цель настоящего Соглашения заключается в установлении порядка и условий предоставления [Поставщиком обслуживания] обслуживания [Государству/ПАНО].

Задачи настоящего Соглашения заключаются в следующем:

- четкое обозначение аспектов владения в связи с предоставлением обслуживания, подотчетности, ролей и видов ответственности;
- предоставление ясного, сжатого и измеримого описания обслуживания, предоставляемого клиенту;
- приведение ожиданий от обслуживания в соответствие с фактической поддержкой и предоставлением обслуживания.

### **Неисполнение обязательств**

Стороны признают крайнюю важность предоставляемого в соответствии с настоящим Соглашением обслуживания и вероятность того, что неисполнение [Поставщиком обслуживания] обязательств, необходимых для обеспечения безопасности полетов, может привести к человеческим жертвам.

Исходя из этого и без ущерба для других положений настоящего Соглашения [Поставщик обслуживания] берет на себя обязательство компенсировать [Государству/ПАНО] любой ущерб (в том числе, не ограничивая общего характера вышеизложенного, все затраты и расходы, которые [Государство/ПАНО] может обоснованно понести при защите в судебном процессе), который может понести [Государство/ПАНО] в результате ненадлежащего выполнения [Поставщиком обслуживания] какого-либо обязательства в соответствии с настоящим Соглашением.

## **4. ПАРТНЕРЫ**

[Цель этого раздела заключается в определении отдельных партнеров, указанных в настоящем Соглашении. Основные партнеры являются физическими лицами от каждой Стороны, на которых лежит общая ответственность за соблюдение настоящего Соглашения. Дополнительные партнеры являются физическими лицами, которые несут непосредственную ответственность за осуществление различных указанных в Соглашении аспектов и управление ими (например, руководители, которые указаны в Соглашении в качестве контактных лиц.)

Следующий список представителей [Государства/ПАНО] и [Поставщика обслуживания] будет использован в качестве основы настоящего Соглашения и содержит информацию о лицах, представляющих основных партнеров, указанных в настоящем Соглашении:

[Государство/ПАНО]: Г-н/Г-жа [указать ФИО и должность]

[Поставщик обслуживания]: Г-н/Г-жа [указать ФИО и должность].

Следующие партнеры несут ответственность за осуществление и постоянную поддержку настоящего Соглашения:

[Государство/ПАНО]: Г-н/Г-жа [указать ФИО и должность]

[Поставщик обслуживания]: Г-н/Г-жа [указать ФИО и должность]

[указать контактные данные каждого партнера: номер телефона/факса, адрес электронной почты].

Любая Сторона может периодически менять упомянутых выше партнеров, уведомив об этом другую Сторону в письменном виде.

## 5. ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ПЕРЕСМОТР

[Цель данного раздела заключается в обозначении определенных периодов пересмотра данного Соглашения, назначении лица, ответственного за выполнение периодических обзоров, лица, обновляющего документ и места хранения/нахождения документа.]

Настоящее Соглашение действительно с [указать дату] по [указать дату]. Постановления и условия настоящего Соглашения пересматриваются обеими Сторонами по крайней мере раз в xxx (x) месяцев; Тем не менее если Стороны не согласуют другой порядок и условия, действующее Соглашение остается в силе без изменений.

Г-н/Г-жа [указать ФИО и должность], представляющий(ая) [Государство/ПАНО], несет ответственность за оказание содействия в проведении регулярных обзоров настоящего документа. Содержание настоящего документа при необходимости можно изменить при условии достижения взаимного согласия основных партнеров и уведомления всех затронутых Сторон. Г-н/Г-жа [указать ФИО и должность], представляющий(ая) [Поставщика обслуживания], несет ответственность за внесение всех последующих поправок и, при необходимости, получение согласия/одобрения обеих Сторон.

Настоящее Соглашение будет размещено на указанных ниже ресурсах, и доступ к нему будет предоставлен всем партнерам:

- Сетевая папка (<\\server\agreements\State\ANSP-Service Provider\SLA.doc>); или
- URL-адрес ([www.mot.gov.xx/agreements/SLA.pdf](http://www.mot.gov.xx/agreements/SLA.pdf));
- [указать подробные сведения о месте нахождения SLA].

## 6. СОГЛАШЕНИЕ ОБ ОБСЛУЖИВАНИИ

[Цель данного раздела заключается в определении отдельных видов обслуживания, указанных в настоящем Соглашении, в том числе предлагаемых видов обслуживания и обязанностей сторон.]

[Поставщик обслуживания] несет ответственность за параметры обслуживания в поддержку настоящего Соглашения.

### 6.1 Предоставляемое обслуживание

[Виды обслуживания, предоставляемые в соответствии с настоящим Соглашением, должны быть четко определены и описаны.]

В соответствии с настоящим Соглашением предоставляются следующие виды обслуживания:

<i>Номер</i>	<i>Вид обслуживания</i>
1	[указать подробное описание вида обслуживания]
2	[указать подробное описание вида обслуживания]
3	[указать подробное описание вида обслуживания]
4	[указать подробное описание вида обслуживания]
5	[указать подробное описание вида обслуживания]

## 6.2 Требования программы к [Государству/ПАНО]

[Определить для настоящего Соглашения требования программы к [Государству/ПАНО]: все виды деятельности в рамках программы [Государства/ПАНО], которые необходимы для надлежащего осуществления Соглашения, в том числе предоставление информации партнеру, определение изменений в отношении предоставляемого обслуживания и все другие виды деятельности в рамках программы [Государства/ПАНО]].

Ответственность [Государства/ПАНО] и/или требования к [Государству/ПАНО] в рамках поддержки настоящего Соглашения включают в себя:

- предоставление поставщику обслуживания информации о выявленных проблемах;
- определение изменений, которые были внесены в базу пользователей обслуживания и могут повлиять на планирование пропускной способности;
- определение того, как можно изменить или улучшить обслуживание.

## 6.3 Требования к [Поставщику обслуживания]

[Определить требования к [Поставщику обслуживания] для настоящего Соглашения. Такие требования должны включать в себя все осуществляемые партнером виды деятельности, которые необходимы для должной реализации Соглашения, в том числе порядок предоставления отдельных видов обслуживания, требования к ресурсам, соответствие установленному графику работы и все процессы предоставления обслуживания, используемые/поддерживаемые партнером.]

Ответственность [Поставщика обслуживания] и/или требования к [Поставщику обслуживания] в рамках поддержки настоящего Соглашения включают в себя следующее:

- поддержка обслуживания в соответствии с разделом 6.1 при обеспечении доступности обслуживания в соответствии с разделом 7.1;
- обеспечение достаточного количества основного и резервного обученного персонала, для того чтобы обслуживание предоставлялось на оговоренном уровне;
- регулярное предоставление отчетов о состоянии при инцидентах и запросах на обслуживание;
- планирование пропускной способности для обслуживания;
- обновление управленческой базы данных со всеми элементами настоящего Соглашения;
- управление доступностью обслуживания и действиями в кризисных ситуациях в рамках его предоставления.

## 7. УПРАВЛЕНИЕ ОБСЛУЖИВАНИЕМ

[Эффективная поддержка предоставляемых видов обслуживания является результатом выдерживания стабильного уровня обслуживания. В следующих разделах представлена необходимая информация о доступности, мониторинге и измерении параметров обслуживания, а также об отчетности в рамках обслуживания.]

### 7.1 Доступность обслуживания

[В данном разделе следует указать периоды доступности обслуживания, требуемые [Государством/ПАНО]. В зависимости от указанного(ых) в настоящем Соглашении вида(ов) обслуживания уровень доступности можно установить отдельно для каждого вида обслуживания или сгруппировать несколько видов обслуживания с аналогичными требованиями к доступности.]

Временные рамки, в течение которых предоставляются оговоренные в настоящем соглашении виды обслуживания:

- стандартные часы доступности системы: 24 часа в сутки, 7 дней в неделю;
- [при необходимости указать другие требования].

### 7.2 Ограничения доступности

[Периоды ограниченного обслуживания, которые нужны [Поставщику обслуживания], например для проведения планового обслуживания системы.]

Обслуживание, предоставляемое [Поставщиком обслуживания], обычно будет доступно ежедневно в течение года, и круглосуточно, за исключением следующих ситуаций:

- Запланированный перерыв в работе: [Государству/ПАНО] высылается уведомление по электронной почте по меньшей мере за [x] рабочих дней о каком-либо запланированном техническом обслуживании или обновлении оборудования, которое, скорее всего, повлияет на доступность обслуживания. О внеплановом перерыве в работе будет незамедлительно сообщаться назначенному контактному лицу по телефону. Основное контактное лицо затронутого клиента должно затем надлежащим способом уведомить пользователей.
- Незапланированный перерыв в работе: внеплановая остановка работы может произойти без соответствующего уведомления пользователя. [Поставщик обслуживания] сделает все возможное, чтобы уведомить [Государство/ПАНО], но в определенных обстоятельствах не может гарантировать уведомление всех пользователей, например при выходе из строя сети (всей или ее части) вследствие сбоя в работе оборудования или программного обеспечения.
- Период обслуживания: плановое техническое обслуживание будет проводиться по расписанию.

### 7.3 Измерение качества обслуживания

[В данном разделе следует указать определенные показатели для измерения качества предоставляемого обслуживания. В целях обеспечения и поддержания должного уровня качества используется метод измерения качества предоставляемого обслуживания, который позволяет [Поставщику обслуживания] знать и понимать согласованные показатели качества обслуживания и предоставлять по ним отчеты. Показатели качества обслуживания представляют собой показатели, которые используются для обеспечения стандартов качества обслуживания. Показатели можно определить в единицах доступности, эффективности и качества обслуживания.]

Следующие показатели будут установлены [Поставщиком обслуживания] и будут поддерживаться [Поставщиком обслуживания] в целях предоставления обслуживания для [Государства/ПАНО] на оптимальном уровне:

<i>Показатель</i>	<i>Определение</i>	<i>Целевой параметр эффективности</i>
Время доступности обслуживания	Время (в процентах), в течение которого обслуживание доступно (за исключением запланированного технического обслуживания)	100%
Время устранения приоритетных чрезвычайных ситуаций	Среднее время устранения чрезвычайных ситуаций	x часов
Время устранения высокоприоритетных инцидентов	Среднее время устранения высокоприоритетных инцидентов	x часов
[при необходимости указать другие элементы].	[при необходимости указать другие элементы].	x
[при необходимости указать другие элементы].	[при необходимости указать другие элементы].	x

#### 7.4 Отчетность по уровню обслуживания

[Следует указать отчеты, которые используются для измерения уровня обслуживания. Эти отчеты должны соответствовать указанным в предыдущем разделе показателям качества обслуживания и поддерживать их.]

[Поставщик обслуживания] будет поставлять [Государству/ПАНО] следующие отчеты с указанной периодичностью:

<i>Название отчета</i>	<i>Периодичность</i>	<i>Получатель</i>	<i>Ответственное лицо</i>
Отчет о периоде работоспособности	Еженедельно и ежемесячно	Партнеры	[Поставщик обслуживания]
Отчет о приоритетных чрезвычайных ситуациях	Еженедельно и ежемесячно	Партнеры	[Поставщик обслуживания]
Отчет о высокоприоритетных инцидентах	Еженедельно и ежемесячно	Партнеры	[Поставщик обслуживания]
[при необходимости указать другие отчеты]	[при необходимости указать другие интервалы]	Партнеры	[Поставщик обслуживания]
[при необходимости указать другие отчеты]	[при необходимости указать другие интервалы]	Партнеры	[Поставщик обслуживания]

## 8. ФИНАНСОВЫЕ ВОПРОСЫ

[В этом разделе указываются любые финансовые вопросы в рамках настоящего Соглашения. В нем также приводится подробная информация об оговоренных Сторонами методах взимания сборов, и определяются любые финансовые санкции, которые могут применяться, в случае предоставления обслуживания ненадлежащим образом или на ненадлежащем уровне.]

Обслуживание, определенное в настоящем Соглашении об уровнях обслуживания, предоставляется по согласованной между [Государством/ПАНО] и [Поставщиком обслуживания] стоимости. Если [Поставщик обслуживания] не может предоставить обслуживание или не может предоставить его на уровне, оговоренном в настоящем Соглашении, то это может привести по усмотрению [Государства/ПАНО] к одному или нескольким действиям со стороны [Государства/ПАНО]:

1. финансовые санкции [указать нужное]; и/или
2. передача вопроса старшему руководству для его решения; и/или
3. пересмотр настоящего Соглашения; и/или
4. расторжение настоящего Соглашения.

### ДОБАВЛЕНИЕ А. ОБЗОР КАЧЕСТВА ОБСЛУЖИВАНИЯ

[Этот раздел может содержать дополнительные сведения об обзоре SLA. Обзор качества обслуживания должен содержать подробные сведения о частоте проведения обзоров, способе их проведения и их вероятных результатах (т.е. финансовые санкции, пересмотр/изменение SLA и т.д.).]

Проведение обзора качества обслуживания будет планироваться раз в шесть месяцев [Поставщиком обслуживания] и [Государством/ПАНО]. Обзор качества будет проводиться в [месяц] и [месяц] каждого года в течение срока действия настоящего Соглашения. Цель заключается в анализе уровней обслуживания за предыдущий период, выявлении проблем и действий, предпринятых после предыдущего обзора, изменении данного Соглашения на основе результатов обзора качества обслуживания и назначении финансовых санкций в случае выявления показателей ниже нормы.

### ДОБАВЛЕНИЕ В. ОБЕСПЕЧЕНИЕ НЕПРЕРЫВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

[При необходимости этот раздел может содержать планы восстановления обслуживания и соответствующую информацию. Следует определить требования к обеспечению непрерывности деятельности, в том числе сроки восстановления ключевых производственных функций и сроки восстановления всех производственных функций.]

[Государство/ПАНО] требует непрерывного обслуживания своих клиентов и, следовательно, обеспечения круглосуточной доступности обслуживания со стороны [Поставщика услуг] семь дней в неделю. Тем не менее [Государство/ПАНО] признает возможность возникновения стихийных бедствий, которые могут нарушить непрерывность работы. В случае стихийного бедствия [Государство/ПАНО] требует, чтобы минимальный уровень обслуживания был восстановлен в течение xx (x) часов с момента стихийного бедствия, а обслуживание в полном объеме было восстановлено в течение xx (x) дней после стихийного бедствия.

**ДОБАВЛЕНИЕ С. ПОПРАВКИ**

[Это добавление следует использовать для регистрации всех последующих поправок к настоящему Соглашению.]

Поправка № 1:

Поправка № 2:

Поправка № 3:

---



## ДОБАВЛЕНИЕ 2

### Инструктивный материал по определению расходов на авиационное метеорологическое обслуживание

#### ВВЕДЕНИЕ

1. Метеорологическим обслуживанием пользуются самые разные 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 части В главы 5, 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*" (Дос 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. 5.70 и 5.71 главы 5 настоящего Руководства.
3. Как указано в п. 5.115 главы 5, 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 аэронавигации, 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 выше 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 D главы 1). 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;
- 2) средства и службы, которые могут потребоваться для удовлетворения как авиационных, так и неавиационных потребностей.

Эти средства и виды обслуживания перечислены ниже 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 C главы 5.

c) *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 D главы 5. 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 ниже 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.), 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. 5.115 главы 5), могут распределяться между авиационными и неавиационными пользователями, при необходимости, на основе следующих методов:
  - прямо пропорционально расчетному авиационному и неавиационному использованию предоставляемого обслуживания (применимо, например, к органам общего анализа и прогнозов);
  - прямо пропорционально расчетному времени использования ЭВМ для авиационных и неавиационных целей (применимо, например, к средствам электронной обработки данных);
  - прямо пропорционально расчетному объему информации, передаваемой для авиационных и неавиационных целей (применимо, например, к средствам электросвязи);
  - прямо пропорционально количеству персонала, занятого обработкой авиационных и неавиационных данных (применимо, например, к климатологическому обслуживанию);
  - 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, с учетом, в частности, рекомендации 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. 2 ii) раздела I документа 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. 5.121 главы 5 отмечается, что расходы на авиационное метеорологическое обслуживание требуют особого внимания. В добавлении 2 к Doc 9082 конкретно говорится, что "расходы по всем видам МЕТ, 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 соответствующими пользователями;
- c) 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 выше 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:

- a) распределение авиационных расходов между полетами по ППП и ПВП следует осуществлять методом, который является справедливым по отношению ко всем пользователям;

- b) 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 OPMET) .....	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 OPMET и другой метеорологической информации) .....	A
Предоставление информации метеорологическим информационным системам (для использования в дистанционных системах инструктажа/консультаций) .....	A/E
Предоставление информации органам ОВД и САИ .....	A/E
Предоставление информации органам SAR.....	E
Предоставление данных ВЦЗП и OPMET 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 наблюдений в верхних слоях атмосферы .....	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, трансиссометры, облакомеры) .....	I
Специальные авиационные метеорологические исследования.....	I
Специальное авиационное метеорологическое обучение .....	mI
Специальное авиационное техническое обеспечение (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 <sup>1</sup> ;
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 наблюдений в верхних слоях атмосферы .....	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 3

### Расчет средневзвешенной стоимости капитала (WACC)

#### МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ КАПИТАЛЬНЫХ АКТИВОВ (CAPM)

##### 1. Стоимость акции

1.1 Стоимость обыкновенной акции – это оценочная разумная норма прибыли на капитал, вложенный акционерами или владельцами. Обычно для ее расчета используется рыночная модель, называемая "моделью оценки капитальных активов" (CAPM), в рамках которой ставится задача измерить соотношение между риском акции и ее доходностью<sup>1</sup>.

1.2 Формула CAPM предусматривает, что стоимость капитала организации равна норме прибыли без учета рисков (обычно доходность по десятилетним правительственным облигациям) плюс премия с учетом дополнительного инвестиционного риска или его "бета"-показателя. Точная норма прибыли на акцию зависит от видения риска ("бета" или "β") со стороны владельцев акций.

1.3 Алгебраически эта формула может быть выражена следующим образом:

$$\text{Стоимость акции} = R_f + [(R_m - R_f) \times \beta],$$

где  $R_f$  и  $R_m$  являются, соответственно, нормой прибыли без учета рисков и рыночной нормой, а "β" – это отраслевой риск или риск компании. Хорошим показателем ставки без учета риска является ставка по государственным облигациям с десятилетним сроком погашения. Данная формула может корректироваться с учетом требований, связанных с различиями в структурах собственности ПАНО.

1.4 Среднерыночная доходность биржевых курсовых индексов, таких, как FTSE, DAX, S&P 500 и т. д., является рыночной нормой прибыли в конкретном государстве. Разница между рыночной нормой и нормой прибыли без учета риска является "премией за рыночный риск". Этот показатель премии за рыночный риск затем корректируется до уровня отраслевой премии путем умножения на отраслевой "бета"-показатель.

##### 2. Стоимость долга

2.1 Стоимость долга определяется достаточно просто. Эта стоимость выражается как взвешенные процентные ставки, которые оплачиваются ПАНО по своим долговым обязательствам. Процентная ставка по задолженности будет зависеть от рыночной процентной ставки плюс премия с учетом мнения кредиторов о степени риска ПАНО. По этой причине стоимость долга должна отражать стоимость фактического заимствования (т.е. процентные ставки по облигациям и займам) плюс любые дополнительные "бета"-факторы риска, связанного с данной задолженностью (обычно риск дефолта).

---

1. Стоимость акционерного капитала – это долгосрочная минимально приемлемая ставка доходности. Для фактического возмещения расходов в том или ином конкретном году, возможно, потребуется стоимость акционерного капитала, превышающая стоимость, рассчитанную с помощью CAPM, с учетом того, что из-за колебаний рынка может потребоваться время для обеспечения фактической стоимости акционерного капитала.

2.2 У крупных организаций, и особенно у организаций с низким уровнем риска, долговой "бета"-показатель может быть близок к нулю. В то же время, он может быть высоким у организаций с низким кредитным рейтингом. У ПАНО могут быть различные виды задолженности, как, например, долгосрочные облигации или займы, пенсионные резервные средства или краткосрочные задолженности. Средневзвешенные процентные ставки, уплачиваемые по этим различным долговым обязательствам, следует рассматривать как репрезентативную ставку.

### 3. Средневзвешенная стоимость капитала

3.1 Средневзвешенная стоимость капитала (WACC) будет, таким образом, зависеть от финансовой структуры ПАНО, т. е. доли вложенного акционерного капитала и долговых обязательств в его общем капитале. Иными словами,

$$\text{стоимость капитала} = \text{стоимость вложенного капитала} + \text{стоимость долга}$$

или

$$\text{доход на капитал} = \text{доход на X вложенного капитала} \times \frac{\text{вложенный капитал}}{\text{долг} + \text{вложенный капитал}} + \text{доход на X долга} \times \frac{\text{долг}}{\text{долг} + \text{вложенный капитал}}$$

3.2 Как уже говорилось ранее, расчет WACC является многошаговым процессом. Сначала рассчитывается стоимость вложенного капитала, затем определяется структура капитала аэропорта (т. е. процентное соотношение заемных и вложенных средств в общем объеме финансирования) и, наконец, рассчитывается средневзвешенная стоимость.

3.3 Ниже приводится пример расчета WACC<sup>2</sup>. Этот пример является лишь иллюстрацией и не предполагается для использования в качестве обязательного подхода при расчете WACC какого-либо конкретного поставщика обслуживания. Рассмотрим следующие параметры:

- a) доход по десятилетним государственным облигациям: 2,0%;
- b) среднерыночная норма прибыли: 7,0%;
- c) "бета"-показатель отраслевого риска: 0,55.

3.4 Во-первых, рассчитывается стоимость вложенного капитала. С использованием формулы, указанной выше, стоимость вложенного капитала рассчитывается следующим образом:

$$\text{Стоимость вложенного капитала} = R_f + [(R_m - R_f) \times \beta] = 0,02 + [(0,07 - 0,02) \times 0,55] = 0,0475 \text{ (или 4,75 \%)}.$$

3.5 Во-вторых, определяется структура капитала аэропорта. В данном случае в качестве примера берется за основу следующая структура капитала:

долгосрочные долговые обязательства:	€ 1 400 000	40 %;
вложенный капитал:	€ 2 100 000	60 %;
Итого:	€ 3 500 000	100 %.

2. Расчет стоимости капитала должен производиться либо в номинальном, либо в реальном выражении, но не в виде сочетания того и другого.

3.6 В-третьих, расчет показателя WACC может быть произведен согласно следующей формуле:

$$WACC = (4,75 \times 0,60) + (2,0 \times 0,40) = 3,65 \%$$

---



## **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 пользователями. В соответствии с этим принципом развитие аэропортов, как правило, финансируется за счет фондов, полученных от финансирующих государств, нераспределенной прибыли автономных аэропортовых предприятий, коммерческих займов или долговых ценных обязательств. После завершения строительства и сдачи в эксплуатацию средств понесенные капитальные затраты обычно возмещаются путем включения соответствующих амортизации и 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 аэронавигационного обслуживания при определенных обстоятельствах и наличии конкретных гарантий признается в п. 23 раздела I Дос 9082. Гарантии включают эффективный и транспарентный экономический надзор за взиманием сборов с пользователей и предоставлением соответствующего обслуживания, включая управление эффективностью деятельности, всесторонний и транспарентный бухгалтерский учет, проведение обстоятельных консультаций, а также 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 детальные критерии и процедуры предварительного финансирования.

#### **ЭКОНОМИЧЕСКИЙ НАДЗОР**

3. В части С главы 1 предлагается инструктивный материал относительно необходимости и возможных форм экономического надзора. Особенно важными в случаях, когда предполагается предварительное финансирование, являются необходимость защиты пользователей от завышения цен, которое может произойти в результате любого злоупотребления поставщиком своим господствующим положением, а также внедрение механизмов разрешения споров.

## КРИТЕРИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ

4. ПАНО 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 требуемые уровни утверждения проекта. Что касается развивающихся стран, нужно 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. ПАНО 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. ПАНО, 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 предварительного финансирования – на многолетней основе – соответствующей доли каждого метода финансирования, планируемого для осуществления проекта, и возможности изучения других финансовых решений. В идеальном случае консультации должны позволить ясно определить выгоды выдвигаемой инициативы предварительного финансирования для пользователей. Введение сборов, связанных с предварительным финансированием, не должно производиться до завершения транспарентных и всесторонних консультаций с пользователями аэронавигационного обслуживания и получения 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 ПАНО и системе экономического надзора государства там, где это применимо. Задача заключается в обеспечении того, чтобы исключить злоупотребления, связанные с доминирующим положением, которым могут обладать ПАНО, и чтобы использовались все имеющиеся возможности для повышения эффективности деятельности ПАНО.

8. Для рассматриваемого проекта должен быть открыт специальный или отдельный счет предварительного финансирования. Это обеспечит большую транспарентность в отношении распределения связанных с проектом сборов среди пользователей аэронавигационного обслуживания, кредитования и дебетования счета в соответствии с графиком осуществления проекта. Это также позволит ПАНО наглядно продемонстрировать прекращение взимания сборов с пользователей, как только отпадает необходимость в счете предварительного финансирования. Транспарентный бухгалтерский учет в сочетании с всесторонними консультациями с пользователями 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, полученные в результате предварительного финансирования, должны оцениваться в соответствии с главой 5 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 ПАНО. 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. ПАНО 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 предусмотренный ИКАО принцип соотношенности затрат, согласно которому сборы должны быть установлены 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. Поставщики 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 ПАНО. Это даст ПАНО 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 ПАНО методике установления сборов с пользователей. Рамки предварительного финансирования должны также разрабатываться в контексте любых действующих соглашений с пользователями аэронавигационного обслуживания 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 (например, военные и другие воздушные суда, освобожденные от сборов с пользователей).

#### **РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ВРЕМЕНИ И ОГРАНИЧЕНИЯ**

15. Начало предварительного финансирования связано со сложностью проекта, финансовой готовностью осуществляющего проект ПАНО, 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 I главы 5.

---

## ДОБАВЛЕНИЕ 5

### Двусторонние и международные источники финансирования

#### ЧАСТЬ А. ДВУСТОРОННИЕ АГЕНТСТВА ПО РАЗВИТИЮ

Бельгия .....	Бельгийское агентство сотрудничества в целях развития, Брюссель
Германия .....	Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития (BMZ), Бонн Кредитное общество по развитию (KfW), Франкфурт Немецкое общество технического сотрудничества (GTZ), Эшборн (Франкфурт)
Дания .....	Датское агентство помощи развитию (DANIDA), Копенгаген
Испания .....	Испанское агентство международного сотрудничества (AECI), Мадрид
Италия .....	Главное управление сотрудничества и развития (DGCS), Рим
Канада .....	Канадское агентство международного развития (CIDA), Гатино, Квебек
Нидерланды .....	Министерство иностранных дел, Гаага
Норвегия .....	Норвежское агентство сотрудничества в области развития (Norad), Осло
Российская Федерация .....	Министерство экономического развития и торговли, 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 сотрудничества в области развития (SIDA), Стокгольм
Япония .....	Японский банк международного сотрудничества (JBIC), Токио

#### ЧАСТЬ В. БАНКИ И ФОНДЫ РАЗВИТИЯ

Азиатский банк развития (ADB) .....	Манила, Филиппины
Андская корпорация развития (CAF) .....	Каракас, Венесуэла
Африканский банк развития (AfDB) .....	Абиджан, Кот-д'Ивуар
Восточно- и южно-африканский банк торговли и развития (PTA Bank) .....	Найроби, Кения
Восточно-африканский 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) .....	Сан-Мигель, 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 (NF) .....	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
Центрально-американский 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 (IDB).....	Джидда, Саудовская Аравия
Кувейтский фонд арабского экономического развития(KFAED) .....	Кувейт, Кувейт
Саудовский фонд развития (SFD) .....	Эр-Рияд, Саудовская Аравия
Фонд экономического развития Абу-Даби .....	Абу-Даби, Объединенные Арабские Эмираты

# ИНДЕКС

*Примечание. В тех случаях, когда в одном разделе главы термин/выражение упоминается в нескольких пунктах, приводится ссылка только на первое упоминание в этом разделе.*

<b>А</b>	<i>Пункт</i>
Авиационная подвижная служба (AMS).....	5.60, 5.65, 5.114, 5.125
Авиационная фиксированная служба (AFS).....	5.60, 5.65, 5.114, 5.124, 5.157, 5.250, Доб 2 (10)
Авиация общего назначения.....	1.49, 4.54, 5.95, 5.146, 5.164, 5.190, 5.206, 6.1
Автономное ведомство гражданской авиации .....	2.20, 3.91, 3.96
Автономные ПАНО .....	1.14, 1.29, 1.47, 1.52, 2.1, 2.4, 2.6, 2.11, 2.14, 2.16, 2.20, 2.22, 2.30, 2.38, 3.91, 5.4, 5.20, 5.39, 5.96, 5.199, 6.31, 6.36
Агентства по взиманию сборов.....	3.4, 3.10, 3.14, 3.17, 3.21, 5.245
Административные накладные расходы.....	5.81, 5.98, 5.127
Акционерный капитал.....	5.40, таблица 5-1, таблица 5-2, 6.36
Амортизация .....	5.26, 5.83, 5.84, 5.164, Доб 4 (1, 10)
Анализ затрат и выгод.....	5.159, 6.6, 6.11, 6.18
Анализ экономических последствий .....	6.6, 6.21
Анализ экономического воздействия/последствий .....	4.7, 6.15
Аннуитетный метод (исчисления износа) .....	5.86
Аренда .....	таблица 5-2, таблица 5-3, 5.222, 6.59, 6.61
Арендная плата .....	5.16, таблица 5-2, 5.76 (подстрочное примечание), 5.124
Аудит .....	3.38, 4.10, 4.31, Доб 4 (11)
<b>Б</b>	
Балансовый отчет.....	4.16, 5.4, 5.39, 5.41, 5.43, 5.50
Бизнес-план .....	4.18, 4.21, 4.25, 4.37, 6.18
Бюджет .....	2.23, 3.9, 3.16, 3.38, 4.8, 4.12, 4.14, 4.18, 4.25, 4.68, 4.69, 5.72, 5.95, 5.184, 6.18, 6.24
<b>В</b>	
Валюта.....	1.11, 3.10, 3.21, 4.28, 4.58, 5.197, 5.234, 6.16, 6.26, 6.28, 6.29, 6.33, 6.37, 6.40
Взимание сборов .....	1.13, 1.17, 2.19, 3.4, 3.10, 3.13, 3.14, 3.17, 4.8, глава 5 (часть I)
Вовлечение (участие) частного сектора .....	2.28
Вспомогательная деятельность .....	4.8, 5.10, 5.16
Вспомогательные счета (см. система бухгалтерского учета, дополнительная).....	5.35

<b>Г</b>	<i>Пункт</i>
Гибкое использование воздушного пространства.....	3.78
Глобальные навигационные спутниковые системы (GNSS) .....	3.25, 3.98, 3.102, 5.68, 5.89, 5.157, 5.158, 5.250
Группы регионального планирования и осуществления проектов (PIRG) .....	3.40, 3.41, 3.44, 3.62
 <b>Д</b>	
Движение наличных денежных средств.....	4.17, 5.4, 5.50, таблица 5-2, 5.237, 6.10, 6.11, 6.23
Двойное использование средств/служб.....	5.100, 5.126
Двухставочные тарифы.....	5.167
Денежный эквивалент .....	5.53, таблица 5-2
Дифференциальные сборы .....	1.17, 5.172
Доходы от авиаперевозок .....	5.10, 5.11, 5.162
Доходы от вспомогательной деятельности .....	5.10, 5.16
 <b>Е</b>	
Единое европейское небо .....	3.9 (ЕВРОКОНТРОЛЬ), 3.64, 3.67, 3.74, 3.80, 3.81, 3.83, 3.88, 5.208
 <b>З</b>	
Задачи, связанные с эффективностью .....	2.12, 4.37, 4.44, рисунок 4-2, 4.49, 4.51, 4.62, 4.66, 4.76, 4.82, 4.86
Зональное начисление сборов .....	5.207
 <b>И</b>	
Измерение показателей эффективности.....	4.46, 4.64, 4.76
Износ активов .....	1.16, 3.47, 4.26, 5.22, 5.25, 5.34, 5.40, 5.81, 5.83, 5.84, таблица 5-3, 5.98, 5.122, 5.127, 5.134, 5.155, 5.164, 6.8, 6.37
Инфляция.....	4.23, 5.48, 5.88
Используемый капитал.....	4.54, 5.43, таблица 5-1, 5.46
 <b>К</b>	
Капитал.....	5.38, 5.47
Капитализация расходов.....	1.37, 1.39, 2.12, 2.26, 3.47, 3.51, 4.26, 5.38
Капитальные затраты.....	6.8, 6.11, Доб 4 (1)
Кассовый метод учета .....	5.6
Качество обслуживания .....	2.14, 2.23, 3.82, 4.5, 4.22, 4.42, 4.51, 4.54, 4.74, 5.180, 5.253, 6.20, Доб 1 (1)
Коммерциализация.....	1.14, 1.26, 1.29, 2.13, 2.33
Коммерческое обоснование.....	5.159, 6.6, 6.18
Конвертируемая валюта .....	3.21, 5.234, 6.33
Конкуренция.....	1.26, 1.30, 1.40, 1.55, 2.2, 2.27, 2.36, 3.94
Консультация с пользователями .....	1.9, 1.23, 1.34, 1.46, 1.53, 1.58, 1.62, 1.70, 1.71, 2.3, 2.27, 2.35, 3.9 (текст в рамке), 3.81, 4.2, 4.37, 4.5, 4.45, 4.67, 5.71, 5.199, 5.253, 6.4, Доб 2 (5), Доб 4 (2, 6, 8)
Корпоративное управление .....	1.14, 1.34, 2.3, 2.17, 2.33, 4.3
Корпоратизация .....	2.11

<b>Л</b>	<i>Пункт</i>
Ликвидность .....	4.17, 5.51
 <b>М</b>	
Маршрутные сборы .....	3.9, 3.15, 3.17, 3.21, 3.40, 5.131, 5.150, 5.152, 5.185, 5.194, 5.204, 5.208, 5.216, 5.225
Международное сотрудничество .....	глава 3, Доб 5
Международные принципы (стандарты) бухгалтерского учета ..	4.6, 5.8, 5.112
Меры стимулирования .....	1.28, 1.35, 1.38, 1.39, 3.84, 4.37, 4.69, 4.70, 4.90, 5.174
Метеорологическое обеспечение аэронавигации (МЕТ) .....	1.1, 2.29, 3.5, 3.6 (АСЕКНА), 3.22, 3.41, 3.46, 3.59, 3.69, 3.102, 4.1, 4.53, 5.1, 5.24, 5.57, 5.70, 5.80, 5.108, 5.114, 5.121, 5.152, 5.153, 5.154, 5.157, 5.164, 5.217, 5.250, Доб 2
Метод прямого списания (метод исчисления износа) .....	5.86
Метод уменьшающегося остатка (при исчислении износа) .....	5.86
Механизм "первой инстанции" .....	1.54, 1.72
Многонациональные органы, средства/службы .....	1.26, 2.1, 2.38, 3.4, 3.12, 3.23, 3.24, 3.26, 3.28, 3.31, 3.33, 3.38, 3.40, 3.41, 3.43, 3.99
Модулируемые сборы .....	1.17, 3.83, 5.167, 5.171, 5.173, 5.176
Мультипликационный эффект (анализ экономических последствий) .....	6.21
 <b>Н</b>	
Налоги .....	1.17, 2.7, 2.12, 2.23, 2.25, 3.38, 4.59, 5.22, 5.28, 5.29, 5.34, 5.44, 5.49, 5.52, таблица 5-2, 5.85, 5.127, 5.242, 5.243, 6.21, 6.28, 6.51, 6.60
Неавиационная деятельность/функции .....	2.5, 5.55, 5.70, 5.78, 5.100, 5.114, 5.125, Доб 2 (3, 6, 10, 11)
Нематериальные активы .....	5.26, таблица 5-2, 5.84
Нераспределенная прибыль .....	5.4, 6.23, 6.36, Доб 4 (1)
 <b>О</b>	
Область/показатель измерения эффективности (показатели) .....	см. основные области измерения/показатели эффективности
Облигации .....	5.17, 5.47, 5.90, 6.36, 6.50, таблица 6-1, Доб 3 (1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.3)
Оборотные средства (оборотные активы) .....	5.40, 5.42, 5.43, таблица 5-1, 5.91
Оборотный капитал .....	3.7 (КОЕСНА), 5.27, 5.42, 5.53, 5.91, 5.237
Обслуживание воздушного движения (ОВД) .....	2.39, 3.3, 3.5, 3.7 (СОЕСНА), 3.46, 3.64, 3.70, 3.94, 4.1, 4.84, 5.1, 5.57, 5.58, 5.66, 5.104, 5.116, 5.121, 5.122, 5.135, 5.152, 5.153, 5.181, 5.185, 5.186, 5.203, 5.218, 6.13, Доб 2 (7, 10, 11)
Обслуживание, альтернативная категоризация /описание .....	5.102, 5.213
Обслуживание/сборы (основные виды) .....	5.102, 5.213
Организация воздушного пространства (ASM) .....	3.3, 5.58, 5.64
Организация потока воздушного движения (ATFM) .....	3.79, 5.58, 5.63
Основные области измерения/показатели эффективности .....	3.81, 4.37, 4.41, рис. 4-2, 4.49, 4.51, 4.87
Основные средства .....	5.26, 5.40, 5.43, таблица 5-1, таблица 5-2, 5.84, 5.91

	<i>Пункт</i>
Остаточная стоимость.....	5.86, 5.89
Отчет о движении денежной наличности.....	4.17, 5.50, таблица 5-2
Отчет о доходах.....	4.37, 4.87
Отчет о доходах и расходах (см. отчет о доходах).....	4.16, 5.4
Отчет о финансовой деятельности.....	4.16, 5.4, 5.10, 5.39, 5.50
Охрана окружающей среды.....	1.7
Оценка эффективности.....	4.76, 4.80, 4.84, 4.87
<b>П</b>	
Пассивы.....	4.16, таблица 5-1, таблица 5-2, 5.4, 5.40, 5.42, 5.43, таблица 5-1, 5.50, таблица 5-2, 5.221
Первоначальная стоимость.....	5.41, 5.83, 5.86
Перевод доходов/расходов (корректировка).....	3.10, 3.18, 3.21, 5.15, 5.181, 5.243, 5.250
Перегруженность (повышенная загруженность).....	4.61, 5.171, 5.188, 5.192
Передовая практика.....	1.14, 2.35, 4.3, 4.83, 4.84
Поисково-спасательная служба.....	1.18, 2.7, 2.29, 3.4, 3.5, 4.1, 5.2, 5.57, 5.73, 5.108, 5.114, 5.152, 5.153
Показатели качества инвестиций.....	6.51
Полетно-информационное обслуживание.....	5.31, 5.59, 5.74, 5.217
Полетные единицы.....	5.193, 5.196
Полеты, освобождаемые от уплаты сборов.....	5.93
Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание.....	1.8, 1.9, 1.27, 1.58, 1.62, 1.71, 2.4, 2.8, 2.14, 2.24, 2.38, 3.2, 3.12, 3.21, 3.26, 3.44, 3.63, 3.81, 4.3, 4.36, 4.42, 4.50, 4.87, 5.35, 5.45, 5.55, 5.72, 5.73, 5.95, 5.101, 5.102, 5.117, 5.121, 5.131, 5.145, 5.150, 5.154, 5.155, 5.166, 5.173, 5.179, 5.186, 5.195, 5.200, 5.202, 5.234, 5.245, 5.249, 6.2, Доб 2 (6, 7), Доб 4 (1, 2)
Постоянные расходы.....	5.185, 5.186, 5.203
Предоставление информации.....	1.34, 2.35, 4.86
Приватизация.....	1.14, 1.29, 2.24, 2.35
Принципы начисления сборов за аэронавигационное обслуживание.....	1.1, 1.9, 1.15, 1.19, 1.20, 1.23, 1.55, 5.75, 5.95, 5.101, 5.131, 5.163, 5.165
Прогноз погоды.....	4.53, 5.70, 5.115
Прогнозирование воздушного движения.....	1.67, 2.2, 3.84, 4.23, 4.85, 5.184, 6.1
Производительность.....	2.33, 3.89, 4.8, 4.22, 4.42, 4.55, 4.63, 4.72, 5.188, 6.13, 6.19, Доб 4 (7)
Процедуры и процесс планирования.....	4.18, 4.20, 6.35. Доб 4 (4)
<b>Р</b>	
Район полетной информации (РПИ).....	3.4, 3.76, 3.101 5.60, 5.79, 5.100, 5.130, 5.157, 5.194, 5.208, 5.211, 5.250, Доб 2 (10, 11)
Распределение расходов.....	3.41, 3.59, 5.21, 5.30, 5.35, 5.72, 5.95, 5.100, 5.102, 5.122, 5.129, 5.131, 5.137, 5.138, 5.145, 5.213, 5.248 (текст в рамке), 5.253, Доб 2 (6, 7)
Расстояние по ортодромии.....	4.54, 5.186

	<i>Пункт</i>
Расходы на эксплуатацию (эксплуатационные расходы/затраты) и техническое обслуживание .....	1.17, 2.12, 2.26, 3.47, 4.6, 4.23, 4.58, 5.31, 5.81, 5.98, 5.127, 6.8, 6.13, 6.37, 6.60, Доб 2 (6), Доб 4 (4)
Расчетная стоимость (или чистая балансовая стоимость) .....	5.86
Расчетный период .....	5.25, 5.86
Региональное агентство по мониторингу (RMA) .....	3.40, 3.41
Региональные аэронавигационные планы (ANP).....	1.17, 3.7 (КОЕСНА), 3.24, 3.28, 3.31, 3.40, 3.93, 5.55, 5.70, 5.155, 5.219, Доб 2 (2)
Регулирование нормы прибыли .....	1.30, 1.36, 4.72, 4.87
Регулирование нормы прибыли .....	1.30, 1.39, Доб 3 (1)
Рентабельность используемого капитала (ROCE).....	5.44
Рентабельность финансовая/используемого капитала.....	1.17, 2.12, 2.25, 3.83, 5.44, 5.45
 <b>С</b>	
Сборы за авиационную эмиссию, продажа квот на эмиссию .....	1.7, 1.8
Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание .....	1.15, 3.83, 3.102, 5.10, 5.12, 5.20, 5.145, 5.150, 5.153, 5.184, 5.199, 5.213, 5.215, 5.251, Доб 2 (7)
Сборы за предварительное финансирование .....	1.58, 1.70, 3.36, 5.54, 6.36, 6.57, Доб 4
Сборы за предварительное финансирование (взимание) .....	Доб 4 (17)
Сборы, связанные с качеством местного воздуха (КМВ) .....	1.8
Система бухгалтерского учета .....	2.10, 4.2, 4.6, 4.13, 4.27, 5.3, 5.4, 5.19, 5.30, 5.35, 5.37, 5.96, 5.168, Доб 2 (6 с) 3))
Системы CNS/ATM .....	1.19, 3.23, 3.25, 3.31, 3.60, 3.89, 3.94, 3.101, 5.62, глава 5 (часть F, часть J), 6.61
Системы взимания сборов .....	1.15, 1.58, 1.71, 5.187, 5.193, 5.198, 5.226, 5.253
Служба авиационной электросвязи (COM).....	3.5, 3.46, 3.102, 4.1, 5.1, 5.57, 5.65, 5.70, 5.152, 5.153, Доб 2 (10, 11)
Служба аэронавигационной информации/управление аэронавигационной информацией (САИ/УАИ) .....	2.29, 3.5, 3.69, 4.1, 4.53, 5.2, 5.57, 5.74, 5.80, 5.108, 5.114, 5.119, 5.152, 5.153, Доб 2 (10, 11)
Собственный капитал.....	3.26, 4.42, 5.4, 5.40, таблица 5-1, 5.46, таблица 5-2, 5.79, 5.90, 5.95, 5.185, 5.189, 5.192, 6.58, Доб 2 (9), Доб 3 (1, 3)
Соглашения о совместном финансировании .....	3.4, 3.17, 3.42, 3.45, 3.58, 3.60, 3.95
Сопоставление и сравнительный анализ эффективности .....	3.86, 4.8, 4.37, 4.40, 4.80, 4.90
Спутниковая система функционального дополнения (SBAS) ....	3.25, 3.99, 6.61
Сравнительный анализ .....	3.86, 4.8, 4.37, 4.80, 4.90
Ставка.....	3.84, 5.193, 5.196, 5.219
Стимулирование эффективности .....	4.37, 4.69, 4.70
Стоимость капитала .....	1.16, 5.45, 5.81, 5.83, 5.85, 5.90, 5.98, 5.122, 5.127, 6.37, Доб 3 (1.2, 3.1)
Субсидии, субсидирование, перекрестное субсидирование.....	3.26, 3.83, 4.6, 5.10, 5.18, 5.35, 5.95, 5.146, 5.163, 5.167, 5.173, 5.209, Доб 4 (13)
 <b>У</b>	
Уполномоченный по рассмотрению жалоб.....	1.56
Управление финансами .....	глава 4, 5.96, 5.247
Управление эффективностью.....	1.24, 1.28, 1.34, 1.46, 1.58, 2.3, 4.36, рис. 4-1, 4.41, 4.45, 4.64, 4.70, 4.83, Доб 4 (2)

	<i>Пункт</i>
Управление/регулирование (финансирование) банковских и денежных операций.....	3.13, 4.8, 4.28, 5.10, 5.17, 5.47, 6.37, 6.41, 6.45, Доб 5
Управленческий учет.....	5.3
Учет по методу начислений.....	5.6, 5.50
 <b>Ф</b>	
Финансовый анализ/оценка.....	6.6, 6.7, 6.11, 6.18
Финансовый контроль.....	3.9, 4.1, 4.12, 4.14, 4.20, 5.1, 5.5, 5.7
Финансовый отчет.....	4.8, 4.32, 5.3, 5.4, 6.53, Доб 4 (11)
Финансовый план.....	2.18, 3.16, 6.24
Финансовый учет.....	4.10, 5.3, 5.22, 5.54
Функциональное дополнение GNSS.....	3.25, 3.98, 3.102, 5.68, 5.157, 5.160, 5.250, 5.253
Функциональный блок воздушного пространства.....	3.42, 3.72, 3.77, 3.81, 3.88
 <b>Х</b>	
Хозрасчетное подразделение.....	5.39
 <b>Ц</b>	
Целевые параметры эффективности.....	3.81, 3.84, 4.37, 4.46, 4.69, 4.70, 4.77, 4.83, Доб 1 (7.3)
Ценообразование в период максимальных нагрузок.....	5.167, 5.176, 5.206
Ценообразование на основе предельных затрат.....	5.166
 <b>Ч</b>	
Чистая стоимость активов.....	5.91
Чистая текущая стоимость.....	6.11, 6.16
 <b>Э</b>	
Экономическая эффективность.....	1.14, 1.39, 1.58, 3.97, 4.3, 4.22, 4.42, 4.57, рис. 4-4, 4.72
Экономический надзор.....	1.11, 1.24, 1.28, 1.30, 1.40, 1.46, 1.52, 1.62, 1.71, 2.3, 2.8, 2.38, 4.36, 4.67, 4.71, 5.76, 5.173, Доб 4 (2, 3, 4, 5, 6, 7, 14)
Экономический срок службы.....	5.159
Экономическое ценообразование.....	4.8, 5.165, 5.206
Эксперты.....	3.43, 3.57, 6.3, 6.52
Эксплуатационные агентства.....	3.3, 3.5, 3.7, 3.11, 3.19
Эксплуатационный срок службы.....	5.81, 5.87
Этап полета в районе аэропорта.....	5.77, 5.125
Этап полета по маршруту.....	3.83, 3.102, 5.77, 5.148, 5.157, 5.250
Эффект масштаба.....	3.7, 3.94, 5.167, 5.233
Эшелон полета (ЭП).....	3.7 (КОЕСНА), 3.76, 4.54, 5.104



ISBN 978-92-9249-575-6



9

789292

495756