



ИКАО

Doc 9562

Руководство по экономике аэропортов

Издание четвертое, 2020



Утверждено Генеральным секретарем и опубликовано с его санкции

Международная организация гражданской авиации



| ИКАО

Doc 9562

Руководство по экономике аэропортов

Издание четвертое, 2020

Утверждено Генеральным секретарем и опубликовано с его санкции

Международная организация гражданской авиации

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

Информация о порядке оформления заказов и полный список агентов по продаже и книготорговых фирм размещены на вебсайте ИКАО www.icao.int

Издание первое, 1991.

Издание четвертое, 2020.

Дос 9562. Руководство по экономике аэропортов

Номер заказа: 9562

ISBN 978-92-9258-908-0

© ИКАО, 2020

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.

ПОПРАВКИ

Об издании поправок сообщается в дополнениях к *Каталогу продукции и услуг ИКАО*; Каталог и дополнения к нему имеются на веб-сайте ИКАО www.icao.int. Ниже приводится форма для регистрации поправок.

РЕГИСТРАЦИЯ ПОПРАВКИ И ИСПРАВЛЕНИЙ

[illegible][illegible]

ПРЕДИСЛОВИЕ

ИСТОРИЯ ВОПРОСА И ПОСТАВЛЕННАЯ ЗАДАЧА

1. Авиатранспортный комитет ИКАО в июне 1986 года принял решение о разработке руководства по экономике аэропортов; в результате в 1991 году было выпущено первое издание *Руководства по экономике аэропортов* (Дос 9562). В апреле 2001 года Авиатранспортный комитет принял решение о пересмотре *Руководства по экономике аэропортов* с учетом результатов Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационному обслуживанию (ANSCConf 2000). Принимая во внимание произошедшие в дальнейшем изменения, которые были особо отмечены в ходе Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационному обслуживанию (CEANS 2008), Авиатранспортный комитет принял в мае 2009 года решение о том, чтобы *Руководство по экономике аэропортов* было пересмотрено и обновлено. На шестом совместном совещании Группы экспертов по экономике аэропортов и Группы экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания, проходившем в мае 2017 года, была отмечена необходимость в дальнейшем пересмотре и обновлении руководства.
2. Цель настоящего руководства заключается в обеспечении государств, организаций, ответственных за управление и эксплуатацию аэропортов, и назначенных полномочных органов по вопросам сборов и регулирования практическим инструктивным материалом, который может быть использован для эффективного управления аэропортами и реализации "*Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание*" (Дос 9082).

СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ

3. Настоящий инструктивный материал учитывает широкий спектр различных условий, с которыми сталкиваются эксплуатанты аэропортов. Он основан на международной политике и принципах в отношении возмещения аэропортовых расходов, которые были разработаны государствами при содействии ИКАО, и содержит описание процедур и практик, отвечающих этой политике и принципам. Основа для такой политики и принципов изложена в статье 15 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Дос 7300), которая является уставным документом ИКАО. Совет ИКАО разработал в дальнейшем широкие инструктивные указания в отношении проведения политики в этой области, которые содержатся в документе Дос 9082.
4. Инструктивный материал в настоящем руководстве представлен в шести главах, четырех соответствующих добавлениях и включает глоссарий используемых в руководстве терминов и индекс. В главе 1 рассматриваются политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и ответственность государств; в главе 2 внимание сосредоточено на вопросах владения аэропортами, их контроля и управления их деятельностью; в главе 3 речь идет об управлении экономической и финансовой деятельностью аэропортов, включая управление экономической эффективностью; в главе 4 представлен инструктивный материал по определению стоимостной основы для взимания аэропортовых сборов, а также расходов, связанных с концессиями и другой неавиационной деятельностью, и инструктивные указания в отношении введения отдельных сборов за обслуживание воздушного движения и их взимания; в главе 5 рассматриваются вопросы расширения неавиационной деятельности и управления ею, а в главе 6 представлен инструктивный материал по финансированию инфраструктуры аэропорта.
5. Особое внимание в рамках настоящего руководства обращено на то, чтобы обеспечить соответствие и гармонизацию с другим схожим документом — *Руководством по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

ИСТОЧНИКИ

6. Настоящее четвертое издание документа Doc 9562 было разработано при содействии группы экспертов по вопросам экономики аэропортов, а именно Группы экспертов по экономике аэропортов (АЕР). Основными источниками информации являлись третье издание настоящего руководства, *Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082, издание девятое), *Доклад Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания* (CEANS 2008 – Doc 9908) и *Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Doc 9161). К дополнительным источникам относятся такие документы ИКАО, как Приложения к *Конвенции о международной гражданской авиации*, руководства, отчеты, циркуляры и исследования, а также индивидуальные консультации Секретариата.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Страница
ПРЕДИСЛОВИЕ	(v)
ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ	(xiii)
Глава 1. Политика ИКАО в отношении сборов и ответственность государств	1-1
A. Статья 15 <i>Конвенции о международной гражданской авиации</i> , резолюции Ассамблеи и политика ИКАО в отношении сборов	1-1
Конвенция о международной гражданской авиации	1-1
Резолюции Ассамблеи.....	1-3
Политика ИКАО в отношении сборов	1-3
B. Ответственность государств.....	1-6
C. Экономический надзор в отношении аэропортов	1-7
Введение.....	1-7
Цели экономического надзора	1-7
Возможные формы экономического надзора.....	1-8
Применение закона о конкуренции	1-8
Резервное регулирование	1-8
Институциональные требования.....	1-9
Регулирование предельного уровня цен.....	1-9
Регулирование нормы прибыли	1-10
Выбор надлежащих форм экономического надзора.....	1-11
Осуществление экономического надзора	1-12
Разрешение споров.....	1-12
D. Консультации с пользователями.....	14
Характер консультаций.....	14
Процесс консультаций	14
Консультации с пользователями относительно предварительного	16
финансирования проектов за счет сборов	16
Механизм "первой инстанции"	16
Глава 2. Владение аэропортами, контроль над ними и управление их деятельностью	2-1
A. Основные факторы.....	2-1
B. Владение и контроль, осуществляемые государством	2-3

Общие положения	2-3
Государственная структура	2-3
Автономные организации, находящиеся во владении государства	2-4
Определение	2-4
Развитие и преимущества	2-5
Ответственность и финансовая самостоятельность	2-6
C. Владение, осуществляемое частным сектором, и его участие	2-7
Мотивации	2-7
Приватизация	2-7
Участие частного сектора	2-8
Контракт на управление	2-8
Аренда или концессия	2-8
Передача неконтрольного пакета акций	2-10
Владение аэропортом и/или его частичная эксплуатация, осуществляемые	2-10
частным сектором	2-10
Владение и контроль, осуществляемые частным сектором	2-10
D. Аэропортовые системы, сети и группы	2-10
E. Корпоративное управление	2-12
F. Внутренняя организация	2-13
Общие положения	2-13
Глава 3. Управление экономической и финансовой деятельностью аэропорта	3-1
A. Основные аспекты управления финансовой деятельностью	3-1
Применение принципов передовой практики	3-1
Цель бухгалтерского учета и финансового контроля	3-2
Содержание бухгалтерского учета и финансового контроля	3-3
Бизнес-план и бюджет	3-3
Бизнес-план	3-4
Бюджет	3-5
Управление финансированием и наличными средствами	3-6
Внутренний и внешний аудит	3-6
B. Управление экономической эффективностью	3-7
Основные положения	3-7
C. Соглашения об уровне обслуживания	3-8

ГЛАВА 4. Порядок начисления аэропортовых сборов	4-1
А. Бухгалтерский учет	4-1
Общие положения	4-1
Финансовые отчеты	4-2
Доходы	4-4
Примеры доходов от обслуживания авиаперевозок	4-5
Примеры доходов от концессий, непосредственно связанных с обеспечением воздушного движения	4-6
Примеры доходов от неавиационной деятельности	4-6
Доходы от банковских операций и операций с наличными средствами	7
Дотации и субсидии	4-7
Расходы	4-7
Эксплуатация и техническое обслуживание	4-8
Административные накладные расходы	4-8
Капитальные затраты	4-9
Капитал	4-9
Стоимость активов	4-9
Оборотный капитал	4-9
Используемый капитал	4-9
Разумная норма прибыли	4-10
Движение наличных средств	4-11
Балансовые отчеты хозрасчетных подразделений	4-12
Отчетная документация линейных служб	4-14
Бухгалтерский учет предварительного финансирования проектов за счет сборов	4-15
В. Определение стоимостной основы для начисления сборов за обслуживание воздушного движения	4-16
Факторы, которые необходимо учитывать при установлении стоимостной основы для начисления сборов за обслуживание воздушного движения	4-17
Особенности организационной структуры	4-17
Перевод затрат на другие управления/от других управлений	4-18
Разница между расходами, включенными в бухгалтерские отчеты аэропорта, и расходами, используемыми при определении стоимостной основы для начисления сборов	4-19
Корректировка расходов, составляющих стоимостную основу для начисления сборов, связанных с обслуживанием воздушного движения (и расходов, связанных с неавиационной деятельностью)	4-20
Корректировка расходов, связанных с неавиационной деятельностью за пределами аэропорта	4-21
Корректировка расходов, связанных с использованием аэропортового оборудования и обслуживания на маршруте	4-21
Корректировка расходов, относимых к полетам, освобождаемым от уплаты сборов	4-22

C. Распределение расходов.....	4-23
Распределение общих расходов по хозрасчетным подразделениям и линейным службам	4-23
Распределение расходов по категориям пользователей аэропорта	4-23
Распределение расходов, относящихся к международным и внутренним гражданским перевозкам.....	4-24
D. Стоимостная основа для начисления отдельных сборов, связанных с обслуживанием воздушного движения.....	4-25
Основные аспекты.....	4-25
Посадочные сборы.....	4-25
сборы за пользование светосигнальным оборудованием	4-25
Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание	4-25
Сборы за пользование местами стоянки воздушных судов.....	4-25
Сборы за пользование телескопическими трапами	4-26
Сборы за пользование ангарами	4-26
Сборы за обслуживание пассажиров	4-26
Сборы за обработку грузов.....	4-26
Сборы за обеспечение безопасности	4-26
Сборы, связанные с авиационным шумом.....	4-27
Сборы за влияние на качество местного воздуха	4-27
Прочие сборы	4-27
Сборы, связанные с предварительным финансированием	4-27
Агрегирование стоимостной основы для начисления сборов	4-28
E. Определение расходов, связанных с концессиями и другой неавиационной деятельностью	4-29
Аспекты политики.....	4-29
Определение стоимостной основы для отдельных видов неавиационной деятельности ..	4-29
Концессии, непосредственно связанные с осуществлением авиаперевозок.....	4-30
стоимостная основа для концессий на топливо	4-30
Стоимостная основа для концессий на поставку бортового питания	4-30
стоимостная основа для наземного обслуживания	4-31
F. Методы отнесения неавиационных доходов к стоимостной основе деятельности аэропорта	4-31
G. Установление сборов за обслуживание воздушного движения	4-34
Основные факторы	4-34
Экономическое ценообразование.....	4-34
Цели	4-34
Использование принципов экономического ценообразования для возмещения расходов	4-35
Управление в условиях перегруженности	4-36
Скидки, дисконты и другие стимулы	4-36

Н. Отдельные виды сборов	4-38
Посадочные сборы.....	4-39
Сборы за пользование светосигнальным оборудованием	4-40
Сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание	4-41
Сборы за пользование местами стоянки.....	4-41
Сборы за пользование телескопическими трапами	4-42
Сборы за пользование ангарами	4-42
сборы за обслуживание пассажиров	4-42
Сборы за обработку грузов.....	4-43
сборы за обеспечение безопасности.....	4-43
Сборы, связанные с авиационным шумом.....	4-43
Сборы за авиационную эмиссию, предназначенные для решения проблем, связанных с качеством местного воздуха внутри и вблизи аэропортов	44
Прочие сборы	44
Сборы, связанные с предварительным финансированием	44
I. Взимание сборов.....	4-45
Сборы, взимаемые с эксплуатантов воздушных судов	4-45
Взимание сборов за обслуживание пассажиров.....	4-45
Взимание сборов, связанных с предварительным финансированием	4-46
Взимание налогов аэропортом от имени правительства	4-46
Проблемы взимания сборов.....	4-46
Глава 5. Расширение неавиационной деятельности и руководство ею	5-1
A. Основные факторы.....	5-1
Политика ИКАО в отношении сборов	5-1
Значение объема перевозок	5-2
Организационные аспекты	5-2
B. Неавиационная деятельность: ее виды, функции и задачи	5-2
Виды концессий и аренды	5-2
Неавиационная деятельность, осуществляемая аэропортом	5-4
Концепция "город-аэропорт"	5-5
Открытые зоны	5-5
Деятельность за пределами аэропорта	5-6
C. Управленческие аспекты	5-7
Планирование и выбор видов неавиационной деятельности	5-7
Внутренние административные структуры	5-7
Аспекты рекламной деятельности	5-7
D. Начисление платежей и сборов за неавиационную деятельность.....	5-8

Подходы к определению рыночной стоимости	5-8
Установление концессионных платежей	5-8
Сборы за пользование концессиями, непосредственно связанными с осуществлением авиатранспортных перевозок	5-9
Установление арендной платы	5-11
Тендерные торги	5-11
Е. Договорные аспекты	5-12
Общие положения	5-12
Концессионные договоры	5-12
Аренда помещений, земельных участков и площадей под строительство	5-14
Срок действия договора	5-14
Контракты на управление	5-15
Договоры, касающиеся предприятий, работающих в открытой зоне	5-5
ГЛАВА 6. Финансирование инфраструктуры аэропорта	6-1
А Прогнозирование объема перевозок	6-1
В. Использование экспертов	6-2
С. Экономические и финансовые анализы	6-2
Анализ экономического воздействия	6-3
Анализ затрат и выгод	6-4
Финансовый анализ	6-5
Коммерческое обоснование	6-7
D. План финансирования	6-7
Цель и содержание плана финансирования	6-7
Потребности в валюте	6-8
Расходы, обычно оплачиваемые в национальной валюте	6-9
Расходы, обычно оплачиваемые (полностью или частично) в иностранной валюте ...	6-9
Выплата займов	6-9
Е. Источники финансирования	6-10
Национальные источники	6-11
Иностранные источники	6-11
Двусторонние учреждения	6-12
Банки и фонды развития	6-12
Программа развития Организации Объединенных Наций	6-13
Коммерческие источники	6-13
Финансирование за счет заемных средств	6-14
Кредитный рейтинг	6-14
Предварительное финансирование проектов за счет аэропортовых сборов	6-16

Экономический надзор	6-16
Критерии инвестиционных проектов.....	616
Временные рамки и ограничения.....	6-17
Прочие источники.....	6-17
Добавление 1. Измерение экономической эффективности работы аэропорта.....	Доб 1-1
Добавление 2. Соглашения об уровне обслуживания.....	Доб 2-1
Добавление 3. Расчет средневзвешенной стоимости капитала (WACC).....	Доб 3-1
Добавление 4. Двусторонние и международные источники финансирования	Доб 4-1
Индекс	Индекс-1

ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ

Примечание. В настоящем руководстве используются термины, приведенные ниже. Их перечень не является исчерпывающим. Другие термины, определения которых приводятся в тексте руководства, можно найти в индексном алфавитном указателе.

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 одного или нескольких аэропортов и управления ими и наделенная правами распоряжаться и использовать получаемые от этого доходы для покрытия своих расходов. Государства отвечают за обеспечение безопасности полетов и авиационной безопасности и за осуществление экономического надзора за деятельностью такой организации.

Актив. Источник будущих экономических выгод, которые должно получить владеющее им или контролирующее его предприятие.

Амортизация. Постепенное уменьшение стоимости актива путем периодического (ежегодного) отнесения части стоимости на затраты, которые обычно связаны с нематериальными активами (например, расходы на модернизацию).

Аренда. Право в течение конкретного периода времени занимать строго установленные помещения или обладать тем или иным оборудованием с их возможным использованием в хозяйственных целях. Помещения или оборудование возвращаются владельцу по истечении срока аренды, как правило, без уплаты какой-либо компенсации.

Аренда помещений. Право занимать строго установленные помещения или конкретный земельный участок за соответствующую плату.

Аэропортовая сеть. Два или более аэропортов внутри государства, которые находятся в едином владении, под единым управлением и под единым контролем.

Аэропортовая система. Два или более аэропортов, которые обслуживают одну и ту же городскую территорию и находятся в едином владении, под единым управлением и под единым контролем.

Вложенный акционерный капитал. Деньги, предоставляемые владельцем(ами) предприятия.

Группа аэропортов. Два или более аэропортов, эксплуатируемых на международном или многонациональном уровне и находящихся в едином владении и под единым контролем.

Движение наличных денежных средств. Чистая сумма денежных средств, полученных предприятием за данный период времени.

Дивиденды. Распределение полученной прибыли в денежной форме или в виде акций.

Доходы из неавиационных источников. Любые доходы, получаемые аэропортом с учетом различных видов осуществляемой им коммерческой деятельности, как-то предоставление концессий, передача в аренду или

пользование помещений и земельных участков и эксплуатация открытой зоны, даже если такая деятельность может фактически относиться к категории, которая сама по себе может рассматриваться как авиационная деятельность (например, концессии, предоставляемые нефтяным компаниям на поставку авиационного топлива и масел, и сдача в аренду авиаперевозчикам помещений или площадей внутри здания аэровокзала). В эту категорию следует также включать общие доходы за вычетом налога с оборота или других налогов, получаемых магазинами или службами, эксплуатируемыми самим аэропортом.

Капитализируемые затраты. Учет и отнесение к одному или нескольким будущим финансовым периодам в качестве обесцениваемых активов любых затрат, выгоды от которых будут получены в течение указанного периода (указанных периодов).

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

Концессия. Право осуществлять определенную коммерческую деятельность в аэропорту, обычно на исключительной основе, в определенном месте и в течение определенного срока.

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

Корпоратизация. Создание юридического лица вне государственных органов для управления определенными средствами и службами либо путем принятия специального закона, либо в соответствии с существующим законом, таким как закон об акционерных обществах. После корпоратизации это предприятие становится автономным.

Ликвидность. Состояние или положение, характеризуемое объемом или степенью обладания активами, которые имеются в непосредственном наличии для выполнения финансовых обязательств.

Метод "двойного котла". Полные расходы, связанные с деятельностью аэропорта и его основных вспомогательных служб, распределяются между владельцем/эксплуатантом аэропорта и его пользователями. Стоимостная основа, связанная с обслуживанием воздушного движения, включает только те расходы на технические средства и службы, которыми фактически пользуются авиаперевозчики и конечные пользователи. Никакой корректировки стоимостной основы с учетом неавиационных доходов, получаемых аэропортом, не производится.

Метод "общего котла". Полные расходы, связанные с деятельностью аэропорта и его основных вспомогательных служб, включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала и амортизацию основных фондов, а также издержек, связанных с ремонтными, эксплуатационными, управленческими и организационно-административными расходами, включаются в стоимостную основу, относящуюся к обслуживанию воздушного движения. Эти расходы затем корректируются с учетом неавиационных доходов, получаемых аэропортом.

Комбинированный метод. Любой метод, при котором некоторая часть неавиационных доходов используется для покрытия расходов на аэронавигационное обслуживание.

Налог. Платеж, устанавливаемый для обеспечения поступления в государственный бюджет на национальном или местном уровне средств которые, как правило, не используются полностью в интересах гражданской авиации или для покрытия конкретных расходов.

Обесценение активов. Уменьшение стоимости актива вследствие физического и морального износа в процессе эксплуатации, воздействия стихийных сил, несоответствия требованиям или устаревания, как правило, в течение предопределенного периода времени (период обесценения/расчетный период эксплуатации актива).

Облигация. Документальное обязательство о выплате долгосрочного кредита с процентами к конкретной или определяемой в будущем дате.

Оборотные активы. Активы, которые могут быть реализованы в течение одного года.

Основной капитал. Активы, приобретенные с тем расчетом, что они будут служить в течение ряда периодов бухгалтерской отчетности.

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

Основные показатели эффективности (KPI). 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.

Остаточная стоимость. Стоимость (актива) за вычетом любой части стоимости, которая была снижена или амортизирована или признана в качестве издержки или убытка.

Пассажиры прямого транзита. Пассажиры, прибывающие в аэропорт государства и продолжающие свое путешествие тем же прямым рейсом (отличается от приведенного ниже определения "трансферных пассажиров/пассажиры стыковочных рейсов").

Пассивы. Долговое обязательство предприятия в виде финансовых претензий в отношении его активов.

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

Пользователи. Под этим термином имеются в виду эксплуатанты воздушных судов, являющиеся пользователями аэропортовых технических средств и служб. Термин "конечные пользователи" означает конечных потребителей в целом (например, пассажиры и грузоотправители).

Постоянные активы. Материальные активы, существующие постоянно и используемые в основном в течение более одного года (как правило, здания и оборудование).

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

Предварительное финансирование. Финансирование проекта, связанного с аэропортовым объектом, посредством взимаемых с пользователей сборов до завершения работы над данным объектом.

Предельная себестоимость. Стоимость производства одной единицы продукции или выпускаемого объема.

Предельный уровень цен. Максимальная цена, установленная с учетом ценовой политики или в соответствии с конкретным законодательством.

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

Привлечение частного сектора. Участие или привлечение частной структуры в качестве миноритария, владеющего теми или иными объектами и службами. Привлечение частного сектора может также осуществляться в форме контракта на управление или аренды.

Поставщики. В настоящем документе имеются в виду организации, предоставляющие для использования и эксплуатирующие аэропорты.

Сбор. Сумма, установленная и взимаемая непосредственно с целью возмещения затрат, связанных с предоставлением средств и служб для гражданской авиации.

Сборы за заправку топливом. Концессионный платеж, взимаемый аэропортом за авиационное топливо, проданное в данном аэропорту.

Сборы за эмиссию, влияющую на качество местного воздуха (КМВ). Сборы, взимаемые с воздушных судов в связи с эмиссией авиационных двигателей, влияющей на качество местного воздуха.

Сравнительный анализ. Процесс проведения сравнений во временном диапазоне в рамках одной организации (внутренний сравнительный анализ) или сравнения показателей эффективности работы двух или нескольких организаций (внешний сравнительный анализ) в целях совершенствования деятельности.

Срок эксплуатации (актива). Период времени, в течение которого актив может быть использован.

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

Трансферные пассажиры (или пассажиры стыковочных рейсов). Пассажиры, прибывающие в аэропорт какого-либо государства и продолжающие свою поездку другим рейсом из того же или иного аэропорта данного государства (отличается от приведенного выше определения "пассажиров прямого транзита").

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, контроль эффективности, соответствующая 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 суммируются активы и пассивы, и разница между ними свидетельствует об увеличении или уменьшении чистой стоимости активов.

Чистая стоимость активов. Стоимость всех активов предприятия за вычетом всех задолженностей (соответствует вложенному акционерному капиталу).

Экономическая жизнь (актива). Период, в течение которого ожидается, что актив будет обеспечивать норму прибыли.

Экономический надзор. Функция, с помощью которой государство следит за коммерческой и эксплуатационной деятельностью аэропорта.

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

Глава 1

ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ СБОРОВ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

В настоящей главе основное внимание уделено ключевым направлениям политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и ответственности, возложенной на Договаривающиеся государства в соответствии с *Конвенцией о международной гражданской авиации* (Чикагская конвенция — Дос 7300).

В части А рассматриваются основные принципы политики, изложенные в: а) статье 15 Чикагской конвенции, b) 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 ответственности государств в отношении предоставления аэропортового и аэронавигационного оборудования и обслуживания.

В части С резюмируется политика ИКАО, касающаяся целей, форм и осуществления экономического надзора в отношении аэропортов, а также разрешения споров.

В части D резюмируется политика ИКАО, касающаяся проведения консультаций с пользователями в отношении взимания сборов и планов развития аэропортов, а также механизма "первой инстанции".

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

КОНВЕНЦИЯ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

1.1 Основные принципы, принятые ИКАО в области аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, изложены в статье 15 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Дос 7300), обычно называемой Чикагской конвенцией, следующим образом:

Аэропортовые и подобные 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 такого же класса, занятых в аналогичных сообщениях, и
- 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 Чикагской конвенции излагаются следующие три основных принципа:

- каждый международный аэропорт в Договаривающемся государстве, открытый для общественного пользования его национальными воздушными судами, открыт также для воздушных судов всех других Договаривающихся государств, и единообразные условия применяются при использовании таких аэропортов, а также при использовании аэронавигационных средств;
- сборы, взимаемые Договаривающимся государством за использование таких аэропортов или аэронавигационных средств, не превышают в отношении воздушных судов других Договаривающихся государств сборов, взимаемых со своих национальных воздушных судов, занятых в аналогичных международных воздушных перевозках, и
- никакое Договаривающееся государство не взимает какие-либо сборы только 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.

1.3 Первые два принципа непосредственно касаются необходимости обеспечения недискриминации сборов. Государства имеют полное право возмещать расходы, понесенные при предоставлении аэропортовых и аэронавигационных средств и услуг, посредством взимания сборов с пользователей. Фактически, существо вышеописанного третьего принципа заключается в том, что государство не должно взимать сборы только лишь за предоставление разрешения на влет на свою территорию, вылет с территории или пролет над этой территорией.

1.4 В статье 15 также рассматриваются два других аспекта. Первый заключается в том, что государства обязаны публиковать информацию об аэропортовых сборах и сборах за аэронавигационное обслуживание, а также сообщать ее ИКАО. Эта информация обобщается и публикуется ИКАО в документе *"Тарифы на услуги аэропортов и аэронавигационных служб"* (Дос 7100).

1.5 Согласно статье 15 ИКАО также предоставляется право анализировать, по заявлению заинтересованного Договаривающегося государства, взимаемые сборы и подготавливать рекомендации заинтересованному государству или государствам. Следует отметить, что в этой статье приводится конкретная ссылка только на заинтересованное Договаривающееся государство, а не на какую-либо иную сторону.

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

РЕЗОЛЮЦИИ АССАМБЛЕИ

1.7 Политика ИКАО в области воздушного транспорта выражается в сводных резолюциях Ассамблеи, которые обновляются на каждой очередной сессии Ассамблеи. В этих резолюциях в соответствующих добавлениях рассматриваются вопросы политики во всех секторах Программы ИКАО в области воздушного транспорта. Последней из этих действующих резолюций Ассамблеи является резолюция А40-9 *"Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта"*, которая содержит добавление С, посвященное аэропортам и аэронавигационному обслуживанию. Добавление С резолюции А40-9 содержит настоятельную рекомендацию государствам-членам обеспечить полное соблюдение положений статьи 15 Конвенции независимо от организационной структуры обеспечения аэропортового и аэронавигационного обслуживания и напоминание, что они несут исключительную ответственность за обязательства, взятые ими по статье 28 Чикагской конвенции.

1.8 Политика ИКАО в отношении экологических сборов изложена в резолюции А40-17 Ассамблеи *"Сводное заявление о постоянной политике и практике ИКАО в области охраны окружающей среды. Общие положения, авиационный шум и качество местного воздуха"*, включая добавление Н, касающееся влияния авиации на качество местного воздуха.

1.9 Использование сборов в целях охраны окружающей среды может охватывать два аспекта: авиационный шум и эмиссию авиационных двигателей. Политика ИКАО в отношении сборов, связанных с шумом, изложена в разделе II *"Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082, издание девятое). Эмиссия авиационных двигателей воздействует на окружающую среду на двух уровнях: а) воздействие на качество местного воздуха (КМВ) и б) воздействие на глобальном уровне. Политика в отношении взимания сборов, связанных с КМВ, изложена в разделе II документа Дос 9082. На глобальном уровне политика ИКАО предполагает использование иных мер, нежели взимание сборов.

ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ СБОРОВ

1.10 Дополнительный и более подробный инструктивный материал в отношении политики приводится в документе Дос 9082. После проведения крупных международных конференций по вопросам экономики аэропортов и сборов за аэронавигационное обслуживание политика в области взимания сборов с пользователей периодически пересматривается Советом, однако уже на протяжении многих лет ее основные принципы и подход остаются неизменными. Политика ИКАО в отношении сборов отличается по своему статусу от Чикагской конвенции в том смысле, что государство – член ИКАО юридически не обязано следовать ей, в отличие от соблюдения статей Чикагской конвенции. Однако, поскольку принципы, изложенные в документе

Дос 9082, разработаны на основе рекомендаций крупных международных конференций, у государств имеются моральные обязательства следовать им и обеспечивать соответствие практики возмещения их расходов этим принципам. В предисловии к документу Дос 9082 отмечается, что в соответствии с рекомендацией, принятой Конференцией по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS — 2008), государствам предлагается включать четыре ключевых принципа взимания сборов, заключающиеся в недискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями, в свои национальные законодательства, правила или политику, а также в свои будущие соглашения о воздушном сообщении для обеспечения их соблюдения эксплуатантами аэропортов и поставщиками аэронавигационного обслуживания (ПАНО).

1.11 В документе Дос 9082 сформулирована важная мысль о необходимости достижения сбалансированности соответствующих интересов аэропортов и ПАНО, с одной стороны, и авиаперевозчиков, с другой, прежде всего учитывая важное значение авиатранспортной системы для государств и ее влияние на развитие экономических, культурных и общественных связей между государствами. Это имеет особое значение в периоды экономических трудностей; поэтому государствам рекомендуется поощрять расширение сотрудничества между аэропортами/ПАНО и авиаперевозчиками в целях обеспечения разумного разделения бремени экономических проблем, с которыми все они сталкиваются (предисловие к документу Дос 9082).

1.12 В разделе I документа Дос 9082 рассматриваются некоторые вопросы, которые являются общими для аэропортов и аэронавигационных служб, такие как: сфера применения сборов и их количественный рост, организационно-управленческие вопросы, экономический надзор, экономические показатели, консультации с пользователями, предварительное финансирование проектов и валютные вопросы.

1.13 В разделе I документа Дос 9082 выражается обеспокоенность увеличением числа сборов с воздушного движения. Государствам рекомендуется:

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

1.14 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 в отношении сборов (раздел I документа Дос 9082).

1.15 Раздел II документа Дос 9082 касается аэропортовых сборов, и наряду с разделом I он описывается в этой части настоящего руководства¹.

1.16 Принципы, изложенные в разделе II документа Дос 9082, затрагивают такие вопросы, как стоимостная основа аэропортовых сборов, системы взимания аэропортовых сборов, посадочные сборы, сборы за стоянку и использование ангаров, сборы за обслуживание пассажиров, сборы за обеспечение безопасности, сборы, связанные с шумом, взимание сборов, связанных с авиационной эмиссией, в целях решения проблем качества местного воздуха (КМВ) в аэропортах или вблизи аэропортов, увеличение доходов от концессий, аренды помещений и "открытых зон" и концессионные платежи за поставку топлива.

1. Тот факт, что некоторые принципы в документе Дос 9082 выделены особо, не следует истолковывать таким образом, что эти принципы являются более важными, чем другие принципы, изложенные в этом же документе.

1.17 Основные принципы, предусмотренные в документе Дос 9082 в отношении стоимостной основы для взимания аэропортовых сборов, сводятся к тому, что:

- в тех случаях, когда аэропорт предназначается для международного использования, пользователи в конечном итоге оплачивают полностью и справедливо свою долю расходов на обеспечение эксплуатации аэропорта;
- распределяемые расходы являются полными расходами на обеспечение деятельности аэропорта и его необходимых вспомогательных служб, 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. С учетом принятой формы экономического надзора эти расходы могут покрываться за счет неавиационных доходов (раздел II документа Дос 9082).

Политика ИКАО в отношении сборов активно поощряет использование в полной мере возможностей увеличения неавиационных доходов в целом (раздел II документа Дос 9082). Этот вопрос является предметом рассмотрения в главе 5 "Расширение неавиационной деятельности и руководство ею".

1.18 Раздел II документа Дос 9082 включает другие принципы и рекомендации, имеющие особое значение при рассмотрении стоимостной основы аэропортовых сборов и систем взимания сборов, в том числе следующие:

- аэропортам следует вести учет, обеспечивающий приемлемую основу для определения и распределения возмещаемых расходов, и предоставлять соответствующую финансовую информацию пользователям;
- соотношение расходов, распределяемых между различными категориями пользователей аэропортов, должно определяться на справедливой основе таким образом, чтобы никакая категория пользователей не несла расходы, неправильно отнесенные на ее счет, исходя из рациональных принципов бухгалтерского учета;
- аэропорты могут получать достаточные доходы, превышающие все прямые и косвенные эксплуатационные расходы, и, таким образом, иметь разумную прибыль на активы на уровне, позволяющем обеспечить эффективное финансирование на рынках капитала в целях инвестирования новой или развивающейся инфраструктуры аэропорта и, где это необходимо, адекватного вознаграждения держателей аэропортовых акций;
- любая система взимания сборов должна быть, насколько это возможно, простой и подходящей для общего применения в международных аэропортах;
- сборы не должны вводиться таким образом, чтобы препятствовать использованию средств и служб, необходимых для обеспечения безопасности, таких как светотехнические и навигационные средства;
- с учетом принятой формы экономического надзора государствам следует в каждом конкретном случае и в соответствии с местными или национальными условиями оценивать положительные и отрицательные последствия изменения аэропортовых сборов для урегулирования конкретных ситуаций. К примеру, аэропорт может пожелать изменить свой действующий метод взимания сборов в целях повышения экономической эффективности предоставления обслуживания посредством использования ценообразования на основе периодов максимальной перегруженности. В других случаях аэропорт может пожелать поощрить использование определенных технологий или привлечь новые авиасообщения путем предложения скидок или дисконтов определенному эксплуатанту воздушных судов. Вне зависимости от намерения

государствам следует обеспечивать, чтобы назначение, установление и используемые критерии изменения аэропортовых сборов находились в соответствии с четырьмя ключевыми принципами взимания сборов, изложенными в документе Doc 9082;

- в целях недопущения неоправданного нанесения ущерба пользователям увеличение сборов следует осуществлять постепенно; однако признается тот факт, что при определенных обстоятельствах может возникнуть необходимость несоблюдения данного подхода;
- размеры аэропортовых сборов, взимаемых с международной авиации общего назначения, включая деловую авиацию, должны определяться на разумной основе с учетом стоимости необходимых и используемых средств и целей содействия рациональному развитию международной гражданской авиации в целом.

1.19 В соответствии с политикой ИКАО (раздел II документа Doc 9082) в отношении сборов за обеспечение безопасности любые сборы на безопасность или передаваемые на оплату расходы на безопасность должны непосредственно увязываться с расходами на обеспечение конкретных служб безопасности, а также рассчитываться с учетом возмещения суммы, не превышающей конкретно понесенные расходы.

В. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВ

1.20 Как отмечалось выше в части А, статья 15 Чикагской конвенции устанавливает основные принципы взимания сборов за пользование аэропортами и аэронавигационным обслуживанием и закрепляет заложенную в статье 11 концепцию свободного доступа и недискриминации в отношении использования для воздушных судов Договаривающихся государств средств и обслуживания в рамках функционирования международного воздушного транспорта.

1.21 Важное значение имеет также статья 68, которая предусматривает, что каждое Договаривающееся государство может устанавливать маршрут, по которому в пределах его территории осуществляется любое международное воздушное сообщение, а также аэропорты, которые могут использоваться при любом таком сообщении.

1.22 Согласно статье 28 Чикагской конвенции на Договаривающиеся государства возлагаются основные обязательства. Например, именно государство несет ответственность за предоставление аэропортов и аэронавигационных средств и обслуживания в соответствии со стандартами и практикой, рекомендуемыми или устанавливаемыми время от времени в соответствии с Конвенцией.

1.23 Кроме того, государства несут обязательства в соответствии со своими соглашениями о воздушном сообщении, в рамках которых опять же именно государства отвечают за выполнение положений, касающихся, например, обеспечения доступа в некоторые аэропорты и на маршруты, и основных принципов взимания сборов, таких как недискриминация, сопоставимость с расходами, транспарентность и проведение консультаций с пользователями.

С. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ НАДЗОР В ОТНОШЕНИИ АЭРОПОРТОВ

ВВЕДЕНИЕ

1.24 Как отмечалось выше в части А, государство, с учетом возможного злоупотребления доминирующим положением аэропортов, несет ответственность за осуществление экономического надзора за их эксплуатацией. Экономический надзор определяется как функция, посредством которой государство контролирует работу коммерческих и эксплуатационных структур аэропорта. Выполняя свою функцию экономического надзора, государство должно, в частности, обеспечить проведение аэропортами консультаций с пользователями и создание надлежащих систем управления эффективностью работы.

1.25 Когда товары и услуги поставляются конкурирующими сторонами, борющимися за потребителей, экономическое положение потребителей часто может зависеть от рыночных сил, которые действуют в качестве "автоматического регулятора", обеспечивающего эффективное ценообразование и соответствующее количество и качество. Напротив, в тех случаях, когда на конкретном рынке имеется один доминирующий поставщик, государство должно принять решение о регулятивном вмешательстве, как в случае аэропортов с рыночной властью.

1.26 Коммерциализация и приватизация приводят к усилению конкуренции и коммерческого давления на аэропорты. Тем не менее, это никак не меняет ответственность государств в отношении экономического надзора, хотя и может повлиять на то, какую модель надзора государство может признать наиболее подходящей. Рыночные условия и уровень конкуренции не являются везде одинаковыми. Более того, коммерциализация и приватизация могут привести к тому, что эксплуатанты аэропортов будут в меньшей степени учитывать и соблюдать международные обязательства государств, включая политику ИКАО в отношении сборов. Эти обязательства может возложить на себя только само государство.

ЦЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.27 Экономический надзор является более эффективным, когда определены четкие задачи и аэропорты имеют стимулы для предоставления наиболее экономичных с точки зрения расходов услуг и обеспечивают соответствующий уровень качества. В разделе I документа Doc 9082 перечислен ряд нижеследующих целей, которые отражают те сферы, где надлежащий экономический надзор может оказаться необходимым:

- сведение к минимуму опасности применения аэропортами и ПАНО антиконкурентной практики или злоупотребления любым доминирующим положением, которое они могут занимать;
- недопущение дискриминации и обеспечение транспарентности при применении сборов;
- обеспечение эффективности капиталовложений, направленных на повышение пропускной способности, с учетом нынешних и будущих потребностей;
- защиту интересов пассажиров и других конечных пользователей.²

Для достижения этих целей, соответствующих принятой форме экономического надзора, государствам следует обеспечить проведение аэропортами консультаций с пользователями и создание надлежащих систем управления эффективностью работы.

2. Термин "конечные пользователи" подразумевает основных потребителей в целом (т. е. пассажиров и грузоотправителей).

1.28 Насколько приоритетной будет каждая из целей, может зависеть от конкретных условий каждого государства, и для получения оптимальных выгод от коммерциализации и приватизации должен быть обеспечен баланс между такими целями государственной политики и интересами автономных/частных компаний.

ВОЗМОЖНЫЕ ФОРМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.29 Экономический надзор может осуществляться в нескольких различных формах – от "мягкого" подхода (такого, как применение закона о конкуренции) до более жесткого подхода (такого, как прямое регулятивное вмешательство в процесс принятия аэропортом экономических решений) – которые приводятся ниже:

- применение закона о конкуренции;
- резервное регулирование ("рыночное регулирование");
- институциональные требования (система "институциональных сдержек и противовесов");
- регулирование предельного уровня цен ("регулирование, основанное на стимулировании");
- регулирование нормы прибыли ("регулирование стоимости услуг").

Применение закона о конкуренции

1.30 Концепция законодательства о конкуренции подразумевает законы (включая регулирующие положения и политику), которые преследуют цель обеспечить или поддерживать конкуренцию на рынках, противодействуя практике, препятствующей конкуренции. Процесс применения законов о конкуренции обычно включает реагирование на жалобы, контроль за поведением на рынке, судебное преследование нарушителей, вынесение решений об ответственности и введение санкций в отношении сторон, признанных нарушителями закона. Такие меры могут также служить сдерживающим фактором для тех, кто препятствует конкуренции.

Резервное регулирование

1.31 Резервное регулирование предполагает, что "угроза" применения более жесткой формы экономического надзора становится реальной, если поведение той или иной компании не укладывается в "приемлемые" рамки. Преимущество этого "мягкого" подхода заключается в устранении потенциального риска злоупотребления доминирующим положением, избегая при этом издержек, связанных с принятием мер регулирования, и перегибов. Обычно это должно сопровождаться применением стандартного закона о конкуренции. При таком подходе к обеспечению функционирования аэропорта легко понять, что является неприемлемым поведением. Возможная трудность состоит в том, что, определяя в деталях рамки коммерческой деятельности, государство может столкнуться с риском вызвать те самые регулятивные перегибы, которых оно стремится избежать.

1.32 Государства могут реализовать процесс, позволяющий аэропортам и пользователям заключать имеющие обязательную силу коммерческие соглашения в соответствии с формой экономического надзора, принятой государством. Государствам следует обеспечить соблюдение четырех ключевых принципов, приведенных в документе Doc 9082. В случае если стороны не придут к соглашению, одной из возможных альтернатив может быть установление сборов органами государственного управления.

Институциональные требования

1.33 Исследования и опыт свидетельствуют о том, что интересы всех заинтересованных сторон могут быть в большей мере учтены при обеспечении достаточной степени участия пользователей благодаря конструктивному процессу консультаций. Некоторые институциональные требования могут способствовать повышению транспарентности и увеличению объема информации между аэропортами и пользователями.

1.34 "Мягкие" институциональные требования включают следующие условия:

- *обязательные консультации между аэропортами и пользователями* при установлении сборов с пользователей и принятии планов развития с целью обеспечения надлежащего представления информации о расходах и транспарентности при экономическом и финансовом обосновании предложений в отношении размеров сборов и видов услуг. Если разумный процесс консультаций хорошо налажен, как подробно описано в документе Doc 9082, это может стать причиной полного или частичного отказа от использования более жесткой формы экономического надзора;
- *внедрение системы управления экономической эффективностью* (см. главу 3);
- *введение структур корпоративного управления*, которые могут включать членство заинтересованных сторон в совете директоров аэропорта, что является средством обеспечения адекватного обмена экономической информацией между аэропортом и его пользователями.

1.35 Более жесткие институциональные требования включают следующие условия:

- *совместное владение или смешанные предприятия*, как средство обеспечения поступления информации, консультаций и достижения консенсуса при установлении аэропортовых сборов и принятии планов развития; однако при этом могут возникать проблемы противодействия конкуренции, касающиеся конкуренции между авиакомпаниями, а также барьеров, препятствующих доступу к обслуживанию, в тех случаях, когда совместное владение означает, что авиакомпании существенно влияют на инвестиционные планы и управление аэропортом;
- *некоммерческий финансовый статус*. Обоснованием этой нормы является то, что отказ от получения прибыли со стороны организации, которая в ином случае ориентировалась бы на коммерческую деятельность, лишает ее стимула злоупотреблять своим доминирующим положением. Однако в качестве ответного аргумента можно также сказать, что заинтересованность в получении прибыли предохраняет общество от опасности того, что аэропорт не сможет получить достаточный доход, чтобы обеспечить обслуживание и своевременную модернизацию своих объектов и оборудования. В любом случае руководству придется делать выбор между различными целями, что является хорошо известной проблемой управленческих стимулов.

1.36 Институциональные требования часто предусматриваются в соглашениях о концессиях. Это может относиться как к проектам типа "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП), так и к контрактам на управление или к любому промежуточному варианту.

Регулирование предельного уровня цен

1.37 Разработано несколько форм экономического надзора для того, чтобы охватить характерные для них стимулирующие элементы. Типичным примером является регулирование предельного уровня цен, при котором регулирующий орган устанавливает максимальную норму взимания сборов, действительную в течение конкретного периода времени, используя обычно индекс розничных/потребительских цен за вычетом (или с

добавлением) стимулирующего показателя (фактор "х"). Если аэропорт превышает этот показатель, он может сохранять любые сверхдоходы. Когда же показатель не соблюдается, аэропорту не разрешено увеличивать размер сборов для компенсации недополученного дохода и приходится изыскивать возможности балансировать свои финансовые расчеты в течение периода регулирования. В этом случае у аэропорта появляется серьезный стимул повысить свою эффективность и снизить свои издержки.

1.38 Регулирование предельного уровня цен имеет ряд потенциальных недостатков. Например, с течением времени, по мере того, как способность регулируемой компании превысить предельный уровень снижается, этот стимул становится менее действенным. Кроме того, поскольку предельный уровень цен обычно устанавливается на несколько лет на основе прогнозируемого уровня капитальных расходов, а также с учетом имеющихся основных активов, у аэропорта может появиться стимул завысить уровень капитальных затрат еще до установления предельного уровня цен (что может произойти в результате наличия у регулятора асимметричной информации) и, соответственно, не выполнить программу в полном объеме (предельный уровень цен может позволить аэропорту получить краткосрочный доход от основных активов, фактически не инвестируя в них). Такие вопросы могут быть в значительной степени решены за счет ясного и подробного определения конечных результатов и их расценки, что дает основания регулирующему органу утверждать, что более низкие, чем планировалось, расходы являются результатом достигнутого (желаемого) уровня эффективности. В то же время, используемая в этом случае система регулирования становится все более сложной и, соответственно, более дорогостоящей для регулятора, регулируемых компаний и всех пользователей.

1.39 Предельные уровни цен, ориентированные на конечные результаты, могут устранить эту проблему. Цены, устанавливаемые в этом случае в зависимости от конечных результатов, могут создать дополнительные стимулы для эффективного инвестирования. Цена может повышаться или снижаться в зависимости от достигнутого уровня эффективности. Если предельные уровни цен могут быть со временем тесно увязаны с конечными результатами, у аэропорта будет меньше стимулов откладывать выгодные инвестиции или отказываться от них. Барьерами на пути использования этой формы регулирования являются длительные сроки инвестирования, при которых преимущества с точки зрения конечных результатов часто достигаются только по прошествии многих лет, а также необходимость определения конечных результатов таким образом, чтобы учесть качество обслуживания, а также пропускную способность.

1.40 Имеется возможность изменить сферу регулирования предельного уровня цен, отделив аэронавигационную деятельность от неавиационной деятельности и, таким образом, использовать различные подходы к установлению предельного уровня цен в отношении каждого сегмента, включая деятельность за пределами аэропорта (см. п. 5.19 главы 5). Однако у некоторых такой метод "двойного котла" (см. пп. 4.127–4.131 главы 4) вызывает сомнения, поскольку утверждается, что доходы от неавиационной деятельности являются хорошим стимулом для прекращения злоупотребления со стороны аэропортов своим доминирующим положением в сфере оказания аэронавигационных услуг. В некоторых странах был избран подход, предполагающий установление предельного уровня цен только там, где существует монополия, а это в основном относится к аэронавигационному обслуживанию. Серьезным аргументом является тот факт, что у аэропортовых коммерческих структур имеются конкуренты за пределами аэропортов, и необоснованное или ненадлежащее регулирование может привести к нарушению рынка.

Регулирование нормы прибыли

1.41 Регулирование нормы прибыли (также именуемое регулированием стоимости обслуживания или дополнительной стоимости) предназначено главным образом для решения вопроса об излишних доходах на предприятиях, обладающих монопольными правами. Аэропорту может быть предписано получить подтверждение уровня взимаемых сборов и инвестиций, с тем, чтобы ограничить норму прибыли на капитал до уровня, преобладающего на конкурентном рынке. По меньшей мере, в самой простой форме допускается перенос расходов в рамках эксплуатационных и капитальных затрат. Однако регулирование нормы прибыли может стать для аэропорта серьезным стимулом для чрезмерного инвестирования, с тем чтобы увеличить

объем доходов. В тех случаях, когда другие стимулы для повышения эффективности (например, с помощью методов управления) отсутствуют, регулирование нормы прибыли может стимулировать повышение рентабельности лишь в ограниченной степени и также стать причиной чрезмерного инвестирования, выходящего за рамки потребностей пользователей.

ВЫБОР НАДЛЕЖАЩИХ ФОРМ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.42 Выбор надлежащей формы экономического надзора зависит, в частности, от уровня конкуренции и правовых, институциональных и организационно-управленческих условий, включая роли, права и обязанности различных заинтересованных сторон, а также уровень издержек, связанных с использованием конкретных форм надзора. Вне зависимости от выбранного подхода, экономический надзор должен быть транспарентным, эффективным и рентабельным при обеспечении минимально необходимого уровня регулятивного вмешательства, например, когда между сторонами возникают разногласия, когда сильные позиции на рынке создают условия для завышения размеров сборов или когда усиливается вероятность дискриминационных действий в отношении конкретных пользователей. Поскольку со временем обстоятельства изменяются, в разное время могут быть более или менее приемлемы различные варианты. В связи с этим желательно обеспечить определенную гибкость, с тем чтобы надзор осуществлялся сообразно меняющимся обстоятельствам.

1.43 При выборе надлежащей формы экономического надзора государствам следует в первую очередь учитывать масштабы и уровень конкуренции. В тех случаях, когда конкуренция или ее вероятность достаточно велика, представляется целесообразным применение закона о конкуренции.

1.44 Таким образом, одним из оснований для выбора иных форм экономического надзора должно быть то обстоятельство, что конкуренция и применение закона о конкуренции являются недостаточными для предотвращения риска возможного злоупотребления аэропортом доминирующим положением, которое он может занимать. Вопрос заключается в том, как определить обстоятельства, при которых конкуренция или ее вероятность являются недостаточно значительными. В целом степень ограничений конкурентного рынка может быть установлена с точки зрения фактической и потенциальной конкуренции между соперничающими аэропортами или со стороны иных видов транспорта. Следует также принимать во внимание размер действующих структур и объем перевозок на соответствующем рынке.

1.45 Даже там, где конкуренция не является достаточно активной, могут возникать обстоятельства, при которых потребность в использовании жесткой формы экономического надзора будет не столь очевидной. Например, аэропорты наряду с пользователями являются наиболее подходящими сторонами для определения оптимальных стандартов обслуживания, систем взимания сборов и уровня сборов с учетом предоставленных услуг. В таких случаях сфера экономического надзора должна быть ограничена и направлена на то, чтобы в тех случаях, когда это достижимо, изменение систем взимания сборов и уровня сборов осуществлялось по согласованию между аэропортом и всеми категориями пользователей.

1.46 Другим важным фактором при оценке наиболее приемлемого подхода являются потенциальные издержки и выгоды, связанные с конкретной формой экономического надзора. Осуществление и организация экономического надзора связаны с затратами и сумма соответствующих затрат может возрастать в случае, если государство выберет более жесткую форму вместо "мягкой". В крайних случаях, затраты на регулирование могут превысить ожидаемые выгоды. Выбор надлежащей формы помимо применения закона о конкуренции заключается, таким образом, в нахождении целого ряда вариантов для защиты общественных интересов на приемлемом уровне и при минимуме затрат, связанных с регулированием.

1.47 Можно предположить различные вариации в рамках каждой из форм экономического надзора, изложенных выше. В некоторых ситуациях сочетание двух или более форм в одном государстве может оказаться оптимальной формой экономического надзора.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО НАДЗОРА

1.48 Государства могут осуществлять функцию экономического надзора посредством законодательства или законотворчества, создания регулирующего механизма и т.д. Механизм, с помощью которого осуществляется экономический надзор, может иметь ключевое значение для успешного достижения его целей наиболее эффективным и рентабельным способом. Важно, чтобы государства с должным вниманием учитывали роль, права и ответственность различных заинтересованных сторон – правительств, аэропортов и пользователей – и осуществляли свою функцию экономического надзора, в частности в отношении управления экономической эффективностью и консультаций с пользователями, на основе внутренне последовательного подхода.

1.49 В тех случаях, когда эксплуатация одного или нескольких аэропортов осуществляется государственной структурой, функция экономического надзора должна быть внутри администрации функционально отделена от эксплуатации и предоставления аэропортового обслуживания, а роли и полномочия четко определены в рамках каждой функции (см. часть В главы 2).

1.50 Учитывая местные обстоятельства, государство может пожелать создать независимый орган экономического надзора, отвечающий за рассмотрение и санкционирование того или иного подхода к ценообразованию, инвестициям и качеству обслуживания. Органу экономического надзора, а также аэропорту(ам), где осуществляется регулирование, необходимо обеспечить надлежащий баланс между самостоятельностью и подотчетностью. Для того, чтобы регулирующий орган был подотчетным, правительству необходимо будет поставить перед ним ясные задачи, предпочтительно путем принятия законодательного акта, а также обеспечить ему достаточную оперативную автономию. В отсутствие такого баланса выполнение задач, связанных с регулированием, и его надежность окажутся под вопросом.

1.51 Государство может также воспользоваться услугами консультативной комиссии третьей стороны в качестве менее формального инструмента для содействия осуществлению своей функции экономического надзора. Консультативная комиссия часто считается приемлемой в тех случаях, когда заинтересованные стороны не образуют сплоченных групп и, следовательно, имеют мало или вовсе не имеют средств для организации коллективного иска. В состав консультативной комиссии могут входить представители авиаперевозчиков, авиации общего назначения, военных, пользователей и других основных заинтересованных сторон. Сильная консультативная комиссия должна быть готова поддерживать постоянный конструктивный диалог с администрацией аэропорта и рассматривать конкретные предложения по ценообразованию, инвестициям и уровню обслуживания.

1.52 Другим важным аспектом, заслуживающим рассмотрения, является возможная потребность в дополнительных ресурсах для осуществления функции экономического надзора. Некоторые государства могут не располагать возможностями для надлежащего выполнения своих обязанностей в отношении экономического надзора с учетом более приоритетных задач в области обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности, охраны окружающей среды и либерализации воздушного транспорта. Для этих государств может быть полезным создание региональной структуры для объединения ресурсов в целях выполнения своей функции экономического надзора.

РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

1.53 Если, как предложено в п. 1.31, государство определяет приемлемый стандарт поведения, или если существует договор между аэропортом 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 потребоваться определение "оснований" для начала арбитражного разбирательства и критериев для разрешения споров. Основное преимущество такого арбитражного разбирательства состоит в том, что оно стимулирует стороны к согласованию и заключению коммерческих соглашений и таким образом способствует усилению всех основных рыночных возможностей

противостояния, которыми могут располагать пользователи. Тем не менее успех арбитражного разбирательства, скорее всего, будет зависеть, в частности, от положения аэропорта на рынке, особенно, если это единственный имеющийся механизм "регулирования". Он может также вызвать интриги со стороны участников, стремление повлиять на возможное арбитражное решение не в пользу обсуждаемого соглашения.

1.54 Вовлечение автономных органов в управление аэропортами, а также возрастание количества новых типов эксплуатантов воздушных судов вызвали появление коммерческой практики и новых рыночных сил, которые могут стать причиной возникновению новых видов споров, нуждающихся в разрешении до выхода их на международную арену. Экономический надзор должен предусматривать применение справедливых, транспарентных, оперативных и эффективных механизмов разрешения споров, создающих обстановку доверия между аэропортом и его пользователями. Его целью – вселять доверие в отношения между сторонами там, где рыночные силы не обеспечивают разрешение споров.

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

1.56 Помимо административных и судебных процедур государство может предусмотреть использование механизма "первой инстанции", который может обеспечивать промежуточный уровень между этапом консультаций и этапом арбитражного разбирательства. На этом промежуточном уровне можно воспользоваться услугами независимого посредника или 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, переходные меры и условия привлечения третьих сторон (см пп. 1.73–1.75).

1.57 Может быть создан независимый орган правосудия, к которому пользователи могли бы обращаться в случае возникновения у них оснований полагать, что они являются объектом злоупотребления монопольной властью или применения другой несправедливой практики, хотя следует рассмотреть вопрос и о необходимости избегать тактического использования такого механизма для подачи недобросовестных исков. Этот орган может также рассматривать поданные апелляции в отношении жалоб на невыполнение необходимых принципов установления сборов и тарифов. Данный механизм не должен затрагивать право сторон иметь доступ к другим механизмам разрешения споров, включая механизмы, предусмотренные общими законами о конкуренции. Он также не должен препятствовать осуществлению официального арбитражного процесса в рамках того или иного соглашения.

1.58 Защита интересов третьих сторон может также обеспечиваться путем использования менее дорогостоящего механизма, такого, например, как уполномоченный по рассмотрению жалоб. Однако необходимо отметить, что, обеспечивая нейтральные условия для рассмотрения, уполномоченный в то же время не обладает необходимыми возможностями в плане правоприменения.

1.59 Кроме того, в отношении жалоб по поводу решений, принятых регулирующим органом (таким, как орган экономического надзора), должно быть предусмотрено право обжалования в вышестоящем судебном органе. Может быть предусмотрен такой нормативный режим обеспечения соблюдения и исполнения, в соответствии с которым вводится административная система денежных штрафов при наличии права обжалования в независимом апелляционном судебном органе. Однако необходимо признать, что, хотя действенный исполнительный механизм является чрезвычайно важным, для многих государств он может оказаться дорогостоящим.

Д. КОНСУЛЬТАЦИИ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ

ХАРАКТЕР КОНСУЛЬТАЦИЙ

1.60 Хорошие отношения между регулирующими органами, эксплуатантами аэропортов и пользователями имеют важное значение для правильного развития воздушного транспорта. Консультации и сотрудничество способствуют росту взаимопонимания между аэропортами и пользователями, тем самым повышая эффективность и рентабельность аэропортового обслуживания и его эксплуатации 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 аэропортов (расширение пропускной способности и инвестиционные планы), управление эффективностью, качество услуг, предварительное финансирование проектов, взимание сборов за обслуживание пассажиров, возврат средств за обеспечение мер безопасности и экологические сборы.

1.61 Основная цель консультаций с пользователями состоит в обеспечении того, чтобы потребности и пожелания пользователей учитывались в планах аэропортов. Эффективные консультации будут способствовать как приоритетному планированию инвестиций, так и надлежащему обеспечению пропускной способности и обслуживания для удовлетворения спроса нынешних и будущих пользователей, включая конечных пользователей.

1.62 В ходе консультаций с пользователями могут высказываться полезные замечания и предложения по улучшению функционирования системы взимания сборов и уменьшению расходов как для эксплуатантов, 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.

1.63 Успех консультаций зависит от доброй воли и конструктивных усилий всех заинтересованных сторон. В то же время, существуют значительные различия между аэропортами в уровне консультаций и вовлеченности пользователей. Если некоторые аэропорты задействуют такие механизмы сотрудничества, как соглашения об уровне обслуживания (т. е. определение уровня предоставляемого обслуживания и правила, регулирующие взаимоотношения между аэропортом и пользователями в связи с согласованным обслуживанием), ряд других аэропортов не поддерживают процесс надлежащих регулярных консультаций или не консультируются с пользователями вовсе. В отдельных случаях, даже при наличии процесса консультаций, участие в нем аэропорта и/или пользователей ограничено. Для того, чтобы этот процесс позволял получать оптимальные результаты, необходимо конструктивное участие в нем всех сторон.

ПРОЦЕСС КОНСУЛЬТАЦИЙ

1.64 Согласно рекомендациям, содержащимся в документе Doc 9082 (раздел 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 аэропортов.

1.65 В случае отсутствия механизмов сотрудничества между поставщиками и пользователями, приемлемых для всех заинтересованных сторон, государствам рекомендуется обеспечивать, чтобы их аэропорты устанавливали четко определенный процесс регулярных консультаций с пользователями (раздел I

документа Дос 9082). Процесс консультаций может поддерживаться даже в условиях, когда аэропорты не планируют каких-либо изменений в отношении размеров взимаемых сборов, увеличения пропускной способности или инвестиций.

1.66 Как правило, консультации начинаются с предварительного уведомления о предложениях. В случае намерения аэропорта 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 (раздел I документа Дос 9082).

1.67 В консультационных документах следует прояснить характер предложений, указать стороны, которые вероятнее всего будут затронуты, конкретные вопросы, по которым запрашиваются отзывы, и сроки получения ответов. При любом пересмотре сборов или введении новых сборов пользователей следует обеспечивать ясной и адекватной финансовой, эксплуатационной и прочей информацией, позволяющей им делать обоснованные замечания (раздел 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.

1.68 Всем заинтересованным сторонам должна быть предоставлена возможность изложить свои взгляды и предложения (раздел I документа Дос 9082). Письменные предложения пользователей или представляющих их организаций и любые ответы, полученные в ходе совместных консультативных обсуждений, должны быть рассмотрены в возможно короткие сроки до вынесения решения. Оптимальным результатом консультаций могло бы стать достижение консенсуса, и следует предпринять разумные меры в этом направлении, хотя представляется маловероятным или даже маложелательным достижение консенсуса в каждой ситуации.

1.69 Важно отметить, что стороны, с которыми проводятся консультации (пользователи), обязаны активно участвовать в этом процессе. Например, при проведении консультаций по вопросам повышения пропускной способности и осуществления инвестиционных планов внимание пользователей, особенно авиаперевозчиков, следует обратить на их обязанность предоставлять отдельным аэропортам 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 рейсов, объема пассажирских и грузовых перевозок и других соответствующих вопросов (раздел I документа Дос 9082).

1.70 Аэропорты и пользователи должны предоставлять друг другу достаточную информацию для проведения конструктивных консультаций при том, что данные, затрагивающие рыночные интересы, должны быть надежно защищены. Кроме того, детализация и объем информации, которая должна предоставляться, зависят от размера аэропортов и характера представляемых предложений. Например, для небольших аэропортов процесс, описываемый выше в пп. 1.67–1.69, представляется слишком обременительным и затратным, и, следовательно, могут потребоваться менее сложный процесс и соответствующая информация.

1.71 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 в п. 1.66. 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.

КОНСУЛЬТАЦИИ С ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ

1.72 Аэропортам, предполагающим использование предварительного финансирования, следует перед началом реализации проекта провести консультации с эксплуатантами воздушных судов и, если необходимо, с полномочными органами, отвечающими за осуществление экономического надзора. Требование в отношении всесторонних консультаций перед началом открытия и последующего функционирования счета предварительного финансирования, является задачей и ключом к успеху инициативы по предварительному финансированию. Цель консультаций заключается в том, чтобы показать пользователям финансовые выгоды, связанные с предварительным финансированием, соответствующую долю в многолетней перспективе каждого метода финансирования, планируемого для осуществления проекта, и возможность изучения других финансовых решений. В идеальном случае консультации должны позволить ясно обозначить пользователям выгоды от предлагаемой инициативы предварительного финансирования. Введение сборов, связанных с предварительным финансированием, не должно производиться до завершения транспарентных и всесторонних консультаций с пользователями аэропорта и получения необходимых разрешений, предусмотренных системой экономического надзора конкретных государств. Надлежащие консультации и уведомления должны быть обеспечены при любом предложенном пересмотре размера сборов, связанных с предварительным финансированием, включая изменение уровня сборов или существенное изменение, затрагивающее объем, сроки исполнения или стоимость выбранного проекта.

МЕХАНИЗМ "ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ"

1.73 Пересмотр существующих размеров сборов или введение новых сборов должны осуществляться по соглашению между аэропортами и пользователями, если возможно, на основе консультаций. В случае не достижения такого соглашения раздел I документа Doc 9082 признает, что аэропорт может 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 поставщиками и пользователями в отношении любых изменений в системах взимания или уровнях сборов до их введения приобретают особо важное значение.

1.74 С учетом увеличения количества случаев, когда предоставление аэропортового 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 аэропортов, так и пользователей может быть достигнут более эффективно благодаря предупредительным мерам, включая требования о проведении предварительных консультаций и ускоренном рассмотрении жалоб на национальном уровне.

1.75 В разделе I документа Doc 9082 содержится рекомендация о том, что механизм "первой инстанции" должен быть гибким и направленным на примирение или посредничество, но обеспечивать возможность проведения арбитражного разбирательства, если того пожелает заинтересованное государство. Конкретные процедуры проведения таких консультаций необходимо будет адаптировать к многообразным административным, финансовым и правовым условиям функционирования аэропортов, и они должны обеспечивать возможность урегулирования ситуаций, при которых существуют разногласия между пользователями, а также между пользователями и аэропортом. Процедуры в отношении отдельных аэропортов также должны будут учитывать размер и масштабы деятельности аэропорта. Этот механизм, если он требуется, следует создавать с учетом принятой формы экономического надзора.

Глава 2

ВЛАДЕНИЕ АЭРОПОРТАМИ, КОНТРОЛЬ НАД НИМИ И УПРАВЛЕНИЕ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В данной главе рассматриваются различные аспекты структур владения аэропортами и их контроля, которые влияют на их управление и эксплуатацию.

В части А содержится некоторая основная исходная информация, важная для понимания руководящих указаний, содержащихся в этой главе.

В части В описываются организационные структуры, которые используются организациями, находящимися в собственности и под контролем государства, для обеспечения материально-технических средств и обслуживания в аэропортах.

В части С рассматривается вопрос приватизации аэропортов и соответствующего участия частного сектора.

В части D рассматривается вопрос аэропортовых систем, сетей и групп.

В части Е подчеркивается необходимость применения передовой практики для обеспечения грамотного корпоративного управления аэропортами.

В части F определяются в структурном отношении основные сферы деятельности аэропорта и указывается, какая ответственность обычно предусматривается в рамках каждой такой сферы деятельности.

А. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ

2.1 В настоящей главе основное внимание уделено структурам владения аэропортами и их контроля, которые влияют на их управление и эксплуатацию. Различные организационные структуры, используемые государствами, можно разделить на два основных типа. Первый тип включает государственное или общественное владение и контроль. Хотя он все еще является преобладающей организационной формой, многие государства учредили автономные органы, отделив предоставление аэропортового обслуживания от исполнительных функций государства и разрешив им функционировать на коммерческой основе. Второй тип подразумевает полное или частичное присутствие частного сектора, и эта форма получает все большее распространение. Настоящее руководство ставит своей целью описать соответствующие особенности каждой формы, не рекомендуя какую-либо конкретную форму владения.

2.2 С учетом различных обстоятельств принимаемые отдельными государствами решения на национальном уровне относительно организационной формы, в рамках которой будет функционировать аэропорт, будут зависеть от особого положения каждого государства и в значительной степени от проводимой его правительством политики, а также от опыта других государств. Наиболее оптимальный выбор может быть сделан при учете следующих факторов:

- a) существующие в государстве правовые, институциональные и управленческие структуры правительства и система управления;
- b) стоимость и источники средств, необходимых для поддержания инфраструктуры и обеспечения ее постоянного функционирования с учетом прогнозируемого объема воздушных перевозок и рисков (например, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств для преодоления возможных последствий снижения доходов, которое может произойти в связи со снижением объемов воздушных перевозок);
- c) рыночные условия, включая уровень конкуренции между аэропортами и пользователями;
- d) потребности авиационной промышленности;
- e) вклад гражданской авиации в решение экономических и социальных задач государства и соответствие уровня развития гражданской авиации связанным с этим потребностям.

2.3 Накопленный во всем мире опыт свидетельствует о том, что там, где аэропорты и аэронавигационные службы эксплуатируются автономными структурами, их общее финансовое положение и эффективность управления в целом улучшаются. В этой связи рекомендуется, чтобы государства рассматривали возможность учреждения автономных структур для эксплуатации своих аэропортов, когда это экономически оправдано и отвечает интересам поставщиков и пользователей (раздел I документа Doc 9082).

2.4 Процесс перехода от одной формы к другой будет также зависеть от условий и практики каждого государства, однако в основном вопросы, связанные с переходом, включают в себя:

- a) выявление, оценку и передачу основных фондов;
- b) определение изначальной финансовой структуры, численности персонала и условий найма, включая пенсионные обязательства и поддержание надлежащих трудовых отношений в переходный период;
- c) введение надлежащего корпоративного управления;
- d) установление формальных отношений между аэропортом(ами) и правительством, включая военные власти;
- e) установление надлежащих отношений между аэропортом(ами) и организацией(ями) по вопросам безопасности полетов и авиационной безопасности;
- f) создание структуры экономического надзора;
- g) создание надлежащих систем управления эффективностью и механизма проведения консультаций с пользователями и другими заинтересованными сторонами.

2.5 Вне зависимости от организационной формы государство в соответствии с политикой ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082, несет конечную ответственность за обеспечение безопасности полетов, авиационной безопасности и в связи с возможным злоупотреблением аэропортами своим доминирующим положением – за осуществление экономического надзора за их деятельностью. В документе далее подчеркивается, что при создании автономной структуры независимо от того, осуществляется ли это правительством или частным сектором, государству следует обеспечить выполнение всех своих соответствующих обязательств, зафиксированных в Чикагской конвенции, Приложениях к ней и в соглашениях о воздушном сообщении, а также соблюдение политики и практики ИКАО. Более того, государствам следует обеспечить применение передовой практики надлежащего корпоративного управления аэропортами и ПАНО. В

целях содействия повышению транспарентности, эффективности и рентабельности при обеспечении соответствующего качества обслуживания и технических средств аэропортам и ПАНО следует применять передовую практику управления во всех сферах своей деятельности (раздел I документа Дос 9082). С учетом ответственности государств за вопросы безопасности полетов им следует обеспечить, чтобы аэропорты, в которых происходит изменение структур собственности и контроля, проходили процедуру сертификации в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО, содержащимися в томе I "*Проектирование и эксплуатация аэродромов*" Приложения 14 "Аэродромы" к Чикагской конвенции, а также другими соответствующими спецификациями ИКАО и предписаниями *Руководства по сертификации аэродромов* (Дос 9774).

В. ВЛАДЕНИЕ И КОНТРОЛЬ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВОМ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.6 Государственное владение или общественная собственность могут принимать форму прямого контроля и управления, например, со стороны администрации гражданской авиации или другого управления министерства, или региональных или муниципальных государственных органов. Государственный контроль может также осуществляться органами, пользующимися определенной степенью автономии, такими как государственный орган, обладающий финансовой и эксплуатационной автономией, автономной корпорацией, учрежденной согласно положениям специального устава (уставной орган), или компанией, учрежденной согласно закону об акционерных компаниях.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРУКТУРА

2.7 Исторически сложившаяся организационная форма аэропортов является полностью интегрированным компонентом бюрократической структуры государства, в рамках которой функционирование одного или нескольких аэропортов составляет лишь одну из многих функций, выполняемых государственным органом. В целом данная организационная форма характеризуется следующими особенностями:

- a) начальник управления аэропортов непосредственно подчиняется исполнительному органу правительства;
- b) будучи государственной организацией, она финансируется правительством, иногда из бюджета, сформированного общими налоговыми поступлениями. Сборы с пользователей, взимаемые в пользу аэропортов, могут использоваться либо на общегосударственные нужды, либо самой этой организацией;
- c) на данную организацию не распространяется налогообложение, действующее в отношении частного бизнеса.

2.8 Когда государство выступает в качестве регулятора (т. е. выполняет функцию экономического надзора) и поставщика обслуживания, оно должно четко отделять регулирующие функции от функций эксплуатации при наличии ясного определения роли и полномочий применительно к каждой функции в соответствии с рекомендациями, предусмотренными политикой ИКАО в отношении сборов в документе Дос 9082 (раздел I). Слишком близкие отношения между регулирующим органом и поставщиком обслуживания могут привести к реальному или предполагаемому конфликту интересов и подорвать общественное доверие и уверенность в правомерности этой системы. Параллелизм в выполнении функций регулирования и эксплуатации может привести к расплывчатости в отчетах внутри этой структуры. Разделение функций повышает транспарентность процесса принятия решений и вносит ясность в методы ведения бухгалтерского учета и полномочия одного органа по контролю за деятельностью другого.

2.9 Процесс внутреннего разделения обеих функций предусматривает передачу полномочий, связанных с управлением и финансами, обеспечивая управлению по вопросам аэропортовой деятельности значительно большую автономию в рамках этого органа. В целом глава управления по вопросам аэропортовой деятельности может обладать значительными полномочиями в принятии решений, касающихся ежедневной эксплуатации аэропорта, включая управление персоналом, и правом осуществлять закупки и организовывать любые службы, необходимые для выполнения этой задачи. Главе управления может быть также предоставлено право проводить переговоры о заключении соглашений, касающихся всех, кроме самых крупных, концессий и аренды, при условии, что окончательное решение по ним должно обычно приниматься на более высоком уровне. Решения, связанные, например, с крупными закупками или инвестициями в объекты и оборудование, должны обычно утверждаться правительством и министерством финансов и могут рассматриваться наряду с другими заявками на получение государственного финансирования.

2.10 Если государственная система бухгалтерского учета не позволяет представлять нужную отчетную информацию, необходимо ввести отдельную форму бухгалтерской отчетности в соответствии со стандартами и практикой представления коммерческой отчетности. Форма бухгалтерской отчетности аэропортов и ее возможная разбивка по статьям рассматриваются в главе 4.

АВТОНОМНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, НАХОДЯЩИЕСЯ ВО ВЛАДЕНИИ ГОСУДАРСТВА

Определение

2.11 Автономная аэропортовая организация является по существу независимым органом, образованным с целью эксплуатации и управления одним или несколькими аэропортами и уполномоченным управлять и распоряжаться получаемыми от них доходами для покрытия своих расходов. Образование юридических лиц, не связанных с традиционными государственными структурами, обычно именуется "корпоратизацией". При определенных обстоятельствах один автономный орган может заниматься как эксплуатацией аэропорта, так и аэронавигационным обслуживанием. В некоторых случаях сфера деятельности таких автономных органов распространяется на эксплуатацию не только аэропортовых объектов, но и объектов инфраструктуры других видов транспорта, включая такие объекты, как порты, мосты и туннели. Этот подход, хотя и не так часто, оказывается полезным, например, в тех случаях, когда городские власти, эксплуатирующие аэропорт, выражают желание централизовать эксплуатацию и управление для этих и других крупных транспортных объектов, находящихся в их зоне ответственности.

2.12 Автономная организация, находящаяся во владении государством, обычно имеет следующие основные особенности:

- a) государство как владелец данной организации отвечает за постановку задач перед автономным органом и обеспечение контроля за их выполнением;
- b) совет директоров, назначенный государством, контролирует деятельность организации;
- c) автономная организация функционирует на условиях самофинансирования, взимает сборы за свое обслуживание, используя поступления от этих сборов для оплаты эксплуатационных расходов и финансирования капитальных затрат, применяет стандарты и практику коммерческого учета, и перед нею может быть поставлена задача получения дохода;
- d) автономная организация может облагаться налогами, установленными для коммерческих структур, а персонал организации не относится к категории государственных служащих, и, следовательно, на него не распространяются ставки окладов и условия для служащих государственных организаций.

2.13 То, в какой степени автономная организация, находящаяся во владении государством, может функционировать как частная компания, зависит от степени автономии, предоставленной этому органу. С одной стороны, автономная организация может по-прежнему получать указания от правительства или испытывать давление с его стороны в случаях, когда речь идет о более важных государственных вопросах, а также нуждаться в утверждении им крупных инвестиционных проектов. С другой стороны, автономной организации может быть разрешено коммерциализировать некоторые виды своей деятельности. Коммерциализация предполагает такой подход к управлению объектами и услугами, при котором используются коммерческие принципы или основное внимание уделяется коммерческой деятельности.

Развитие и преимущества

2.14 С 1980-х годов количество находящихся во владении государством автономных организаций возросло во всех регионах. Хотя создание автономной организации необязательно влечет за собой превращение нерентабельного аэропорта в рентабельный, накопленный в мире опыт такого развития показывает, что автономные организации могут иметь следующие преимущества:

- a) обеспечивать, чтобы доходы от использования ресурсов аэропорта реинвестировались на транспарентной основе в эксплуатируемые и строящиеся объекты;
- b) обеспечивать, чтобы пользователи аэропортов непосредственно участвовали в поддержании и развитии используемых ими объектов (принцип "пользователь платит");
- c) снижать финансовую нагрузку на государства;
- d) поощрять культуру предпринимательской деятельности (например, более строгий контроль за доходами и расходами, ускоренный процесс принятия решений и более оперативное реагирование, а также надлежащее управление) и, таким образом, повышать эффективность и улучшать качество обслуживания;
- e) обеспечивать доступ к рынкам частного капитала, что становится возможным только при изменении организационной формы с учетом государственных ограничений в отношении заимствования;
- f) обеспечивать четкое разделение функций регулирования и эксплуатации.

В свете этих преимуществ в документе Doc 9082 (раздел I), касающемся политики ИКАО в отношении сборов, рекомендуется, чтобы государства рассматривали возможность учреждения автономных структур для эксплуатации своих аэропортов, когда это экономически оправдано и отвечает интересам аэропортов и пользователей.

2.15 Основной целью создания автономных организаций является повышение эффективности и финансовых показателей аэропорта(ов). Применительно к международным аэропортам эта тенденция ассоциируется с более крупными международными аэропортами с объемом перевозок, достаточным для того, чтобы оправдать ожидания в плане достижения финансовой самоокупаемости. В то же время менее крупные международные аэропорты также могут воспользоваться преимуществами большей автономии в части управления и эксплуатации, хотя они могут столкнуться с рисками, такими как отсутствие достаточной конкурентной силы в ситуации, когда рынок небольшой и/или ограниченное количество пользователей обладает значительной рыночной властью. Независимо от размера аэропорта государствам следует всегда учитывать преимущества и риски, связанные с внедрением новых структур управления и эксплуатации.

2.16 Передача одного или нескольких аэропортов в ведение автономной организации может в некоторых обстоятельствах и не способствовать повышению эффективности эксплуатации аэропорта. Например, в небольшом государстве с ограниченной авиационной деятельностью, где эксплуатация международного аэропорта является основной функцией администрации гражданской авиации, мало или вообще ничего не может быть достигнуто в случае выведения аэропорта из подчинения администрации гражданской авиации и передачи его в ведение автономной организации, созданной исключительно для этих целей. Практически это может привести к дорогостоящему дублированию и соперничеству между двумя структурами, когда обе они будут выполнять функции, которые ранее более эффективно и с меньшими издержками выполнялись администрацией гражданской авиации. Это относится в первую очередь к административным и накладным расходам. Тем не менее должно существовать четкое разделение между расходами на аэропорт и другие виды деятельности гражданской авиации, а также четкое разделение функций регулирования и эксплуатации.

Ответственность и финансовая самостоятельность

2.17 Перед тем, как автономная организация начнет функционировать, необходимо разработать ее устав или подобный ему документ. В уставе необходимо ясно очертить рамки обязательств по обслуживанию и зоны ответственности автономной организации. В силу различий в практике государств аэропортовые структуры могут отличаться по своим функциям. Сферы деятельности или соответствующие службы обычно охватывают большинство или все из нижеследующих (не ограничиваясь ими): зоны передвижения воздушных судов, места стоянки воздушных судов, пассажирские аэровокзалы, грузовые средства, ангары, управление воздушным движением, включая средства связи и иногда метеорологическое обслуживание.

2.18 Когда речь идет о материально-технических средствах аэропорта, устав должен ясно определить, перейдут ли эти активы в собственность такой организации, и если перейдут, то какая стоимость будет установлена для этого имущества и будет ли предъявлен организации соответствующий счет. В уставе также предусматривается, каким образом должен управляться аэропорт (см. пп. 2.43–2.46, касающиеся корпоративного управления).

2.19 В отношении финансовых вопросов в уставе необходимо четко определить, что автономный орган имеет право оставлять у себя получаемые им доходы для возмещения аэропортовых расходов и образования резерва средств. Это означает, что администрация гражданской авиации более не будет получать выгоды от общего пользования помещениями и оборудованием, расходы на содержание которых по меньшей мере частично финансируются за счет доходов аэропорта. В случае если представляется маловероятным, что организация будет прибыльной в ближайшем будущем, в уставе следует оговорить, как покрывать дефицит в доходах, например за счет прямого заимствования у государства или его гарантий по займам. В случае предоставления таких заимствований или гарантий они могут сопровождаться составлением годового финансового плана, подлежащего согласованию с правительством (в этом контексте следует также сослаться на инструктивный материал главы 3).

2.20 Если аэропортовые структуры не обладают необходимой финансовой самостоятельностью и если все доходы, которые они получают в виде сборов, арендной платы и концессионных сборов, вносятся непосредственно в государственную казну на счет министерства или администрации гражданской авиации, аэропортовые структуры должны в дальнейшем обращаться в эти ведомства по поводу выделения любых средств, необходимых для оплаты аэропортовых расходов. Такой подход неэффективен и значительно снижает стремление руководства аэропорта к созданию новых источников доходов или увеличению поступлений из существующих источников, поскольку оно не может использовать получаемые доходы для покрытия расходов, за которые оно является ответственным. Кроме того, возможно использование средств, неконтролируемых аэропортом, для целей, не связанных с аэропортом.

С. ВЛАДЕНИЕ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЕ ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ, И ЕГО УЧАСТИЕ

2.21 С 1980-х годов многие автономные структуры, находящиеся во владении государства, были корпоратизированы и, как ожидается, должны функционировать в качестве самостоятельных в финансовом отношении коммерческих организаций и быть такими же конкурентоспособными, эффективными и рентабельными, как и другие коммерческие структуры. Владение и/или управление некоторыми корпоратизированными аэропортовыми структурами были полностью или частично переданы частному сектору. Более подробная информация и инструктивный материал в отношении приватизации аэропортов приводятся в *Руководстве по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания* (Дос 9980).

МОТИВАЦИИ

2.22 Привлечение частного капитала обусловлено различными мотивами – от стремления повысить эффективность эксплуатации и снизить издержки до более прагматичного желания освободить государство от обязанности финансировать развитие инфраструктуры. Некоторые государства также могут надеяться получить доход, а также регулярные налоговые поступления от приватизированных аэропортов. Государственное финансирование аэропортов становится все более затруднительным с учетом бюджетных ограничений или других национальных приоритетов в расходовании средств и насущной потребности освободиться от предприятий общественного пользования, не связанных с выполнением основных функций государства. Государства также все больше сталкиваются со сложностями, связанными с приобретением, арендой или регенерацией земель, и растущими ожиданиями пользователей в отношении качества обслуживания в аэропортах.

2.23 Деловые круги и финансовое сообщество отдают себе отчет в том, что аэропорт может оказаться выгодным вложением. Более крупные аэропорты превращаются в самостоятельные города ("аэрополисы") с магазинами и местами для встреч людей и представителей деловых кругов. Увеличение объема воздушных перевозок в целом связано с экономическим ростом. На протяжении истории кредитный рейтинг многих крупных аэропортов в зависимости от экономических циклов был высоким, и они располагали большими объемами наличных денежных средств. Хотя на аэропорты распространяются меры экономического надзора со стороны государства, коммерческая деятельность в аэропортах, обеспечивающая значительный доход, в целом регулируется в значительно меньшей степени, чем аэронавигационное обслуживание, или не регулируется вовсе. Совокупность этих факторов обусловила тот факт, что управляющие компании крупных аэропортов стали инвестировать в аэропорты и участвовать в их управлении в других регионах мира. Компании, управляющие аэропортами, развиваются параллельно с развитием крупных международных авиакомпаний, и совместно они создают действительно глобальную авиаиндустрию.

ПРИВАТИЗАЦИЯ

2.24 Приватизация часто определяется как любое участие частного сектора во владении, эксплуатации или управлении аэропортом. В документе о политике ИКАО в отношении сборов приватизация определена как передача права собственности на средства и службы частному сектору в полном объеме или в объеме, дающем право контроля (добавление 3 документа 9082). Приватизация обычно осуществляется путем прямой продажи акций стратегическому партнеру или через механизм первоначального публичного предложения (IPO) на фондовой бирже. В случае если государство решит вернуть полный или контрольный пакет акций, ему придется купить акции вновь с вероятностью, что их стоимость может оказаться более высокой по сравнению с первоначальной стоимостью продажи.

2.25 Основные характеристики приватизированного аэропорта, вероятнее всего, сводятся к следующему:

- a) существует совет директоров, назначенный для корпоративного руководства в соответствии с уставом;
- b) приватизированный аэропорт функционирует на основе самофинансирования, взимает сборы за свои услуги, пользуется средствами, получаемыми на рынке капитала, использует стандарты и практику коммерческого учета и должен приносить прибыль как коммерческое предприятие;
- c) приватизированный аэропорт функционирует в режиме налогообложения для обычных коммерческих предприятий.

2.26 Приватизация аэропорта требует внимательного учета ряда факторов (перечислены в п. 22). К ним относится оценка рыночных условий и уровня конкуренции. Это позволяет минимизировать опасность того, что аэропорты, с одной стороны, будут использовать методы противодействия конкуренции или злоупотреблять своим доминирующим положением или же, с другой стороны, будут испытывать рыночное давление со стороны пользователей. Кроме того, в ходе надлежащих консультаций с участием действующей администрации аэропорта, пользователей и других заинтересованных сторон необходимо ясно определить цели замены собственника. Приватизация ни в коей мере не должна отрицательно сказаться на необходимости выполнения государством своих международных обязательств, предусмотренных, в частности, в Чикагской конвенции, Приложениях к ней и соглашениях о воздушном сообщении, и на соблюдении политики ИКАО в отношении сборов, изложенной в документе Doc 9082.

УЧАСТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

2.27 Участие частного сектора означает, что частный сектор в той или иной степени владеет аэропортом, контролирует его и/или участвует в управлении им, в то время как основной или блокирующий пакет акций остается у государства. Участие частного сектора, которое допускается при осуществлении управления и эксплуатации аэропорта, иногда предполагает установление частно-государственного партнерства (ЧГП). Преимущество ЧГП состоит в том, что при осуществлении надлежащего сотрудничества между государственным и частным секторами управленческие навыки и финансовая хватка частного бизнеса могут обеспечить налогоплательщику лучшее качество за меньшие деньги. Используются в основном четыре различные формы участия частного сектора в диапазоне от минимального участия до полного участия: контракт на управление, аренда или концессия, передача неконтрольного пакета акций и владение аэропортом и/или контролирование части его деятельности со стороны частного сектора (включая схемы ЧГП).

Контракт на управление

2.28 По этому варианту управление аэропортом или группой аэропортов передается частной организации на ограниченный период времени за плату или на заранее установленных условиях оплаты. Частная организация может быть местной/национальной структурой или международной группой по управлению аэропортами или представляющим различные интересы консорциумом, в состав которого они могут входить. Аэропорт (или группа аэропортов) пользуется преимуществами профессионального управления, однако развитие аэропортовых средств контрактом не предусматривается.

Аренда или концессия

2.29 Аренда/концессия аэропорта могут быть кратко-, средне- или долгосрочными. По этому варианту аэропорт или группа аэропортов передаются для управления или развития частному субъекту или консорциуму на установленный срок. Почти во всех случаях ответственность за расширение и развитие аэропортов

возлагается на арендатора или концессионера в соответствии с условиями, которые либо перечисляются в контракте, либо зависят от роста перевозок. Условия платежа за аренду или концессию широко различаются. В отдельных случаях это может быть полностью предварительная оплата, а в других случаях – частично предварительная оплата и частично ежегодная оплата или только ежегодная оплата. Одной из наиболее типичных форм является СЭП (строительство – эксплуатация – передача), представляющая собой систему владения и управления, при которой частный субъект получает право на финансирование, строительство и эксплуатацию отдельных служб, включая землю и/или здания, в течение длительного периода времени, по истечении которого права возвращаются его владельцу. Появилось много вариантов этой системы (см. определения в глоссарии терминов документа ИКАО *"Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания"* (Дос 9980)).

2.30 При заключении концессионного договора с компанией или консорциумом¹ следует принимать во внимание ряд аспектов, с тем чтобы обеспечить получение оптимальных результатов. В частности, государства должны надлежащим образом учитывать наряду с экономической политикой (Дос 9082) и настоящим инструктивным материалом другие документы ИКАО, в том числе: а) *Руководство по проектированию аэропортов* (Дос 9184), б) *Руководство по аэропортовым службам* (Дос 9137) и с) *Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания* (Дос 9980). К числу факторов, которые следует принять во внимание, относятся:

- а) форма экономического надзора, принятая государством;
- б) аэронавигационное и неавиационное обслуживание, передаваемое частному сектору, и службы, остающиеся под контролем государства, должны быть четко обозначены и должны быть установлены стандарты качества обслуживания;
- с) комплексные планы развития и инвестиционные планы при передаче аэропортов в концессию должны быть достаточно гибкими и в нужный момент допускать корректировку, принимая во внимание государственные требования, соблюдение применяемых международных стандартов и потребности пользователей. В таких планах приоритетными должны считаться рентабельность концессий и необходимость обеспечения достаточных инвестиций в течение всего срока действия;
- д) соответствие между продолжительностью концессии и объемом произведенных инвестиций;
- е) договор между государством и частным эксплуатантом аэропорта должен стать результатом конкурентных открытых торгов, которые гарантируют эффективность концессионной эксплуатации и при которых все требуемые условия, оценочные формулы и критерии, используемые с целью присуждения договора, формируются абсолютно открыто и известны всем заинтересованным сторонам;
- ф) концессионная система должна быть основана на понимании того, что государство и частный сектор принимают на себя риски, связанные с реализацией аэропортовых проектов;

1. Такой вариант схемы реализуется в частности в ряде стран Латинской Америки. В связи с этим Латиноамериканская комиссия гражданской авиации (ЛАКГА) приняла в 2003 году резолюцию (A17-03) с указанием тех факторов, которые должны быть приняты во внимание при передаче аэропортов в концессию. В резолюции ЛАКГА призывает свои государства-члены, которые осуществляют передачу в концессию инфраструктуры аэропортов и аэронавигационных объектов или пересматривают концессионные условия или имеют соответствующие намерения, принять во внимание ряд аспектов с целью достижения оптимальных результатов. Эти аспекты соответствуют политике ИКАО в отношении сборов с пользователей и инструктивным материалам по приватизации аэропортов.

- g) концессионные соглашения должны включать механизм, обеспечивающий адаптацию к изменению рыночных условий в результате развития авиатранспортной индустрии и большой продолжительности сроков действия концессионных соглашений;
- h) должны быть приняты меры во избежание проблем, возникающих при реализации ряда концессионных соглашений и имеющих отношение к своевременному осуществлению концессионных платежей, переносу сроков инвестиций, определению компетенций и координации управления;
- i) должен быть заблаговременно определен процесс для обеспечения непрерывности деятельности после завершения срока действия концессии.

Передача неконтрольного пакета акций

2.31 В рамках этого варианта неконтрольный пакет акций аэропорта или группы аэропортов передается частному сектору, как правило, путем продажи акций стратегическому партнеру или путем их публичного размещения на фондовой бирже. Иногда это является первой стадией или траншем полного или многоступенчатого процесса приватизации для обеспечения плавного перехода, в течение которого бизнес может приспособиться к условиям рынка.

Владение аэропортом и/или его частичная эксплуатация, осуществляемые частным сектором

2.32 Такой вариант касается владения и эксплуатации применительно к отдельным объектам или службам аэропорта, например пассажирскому аэровокзалу, грузовому складу или службам обеспечения авиационной безопасности. Деятельность эксплуатанта регулируется контрактом, который с юридической точки зрения похож на соглашение о коммерческой концессии. В тех случаях, когда часть аэропорта (например, пассажирский аэровокзал) находится во владении и эксплуатации частного сектора, необходимо предпринять меры для обеспечения того, чтобы приватизированный сектор аэропорта надлежащим образом участвовал в расходах, связанных с эксплуатацией остальной части аэропорта, осуществляя, например, концессионные или арендные платежи.

Владение и контроль, осуществляемые частным сектором

2.33 В рамках этого варианта большая часть акций аэропорта или их полный пакет передаются частной организации, включая некоммерческие корпорации или тресты.

D. АЭРОПОРТОВЫЕ СИСТЕМЫ, СЕТИ И ГРУППЫ

2.34 Какую бы форму владения и контроля не выбрало государство, управление аэропортами может осуществляться либо в отношении отдельных аэропортов, либо в отношении аэропортовой системы, либо в отношении аэропортовой сети, либо на основе их сочетания. Аэропортовая система состоит из двух или более аэропортов, обслуживающих одну и ту же основную городскую территорию, и находится в едином пользовании и под единой структурой контроля. Аэропортовая сеть, которая может представлять собой аэропортовую систему,

как определено выше, это группа аэропортов внутри государства, которая находится в едином владении и под единым контролем. Она может включать все аэропорты, обслуживающие территорию данного государства, или лишь некоторые из таких аэропортов².

2.35 Модель аэропортовой сети является формой организации, которая получает все большее распространение на национальном уровне во всех регионах мира, в государствах как с развитым, так и с развивающимся рынком, и на авиационных рынках любого масштаба. По мере развития методов управления и эксплуатации аэропортов государствам важно обеспечить постоянное соблюдение владельцами/эксплуатантами ключевых принципов взимания сборов ИКАО, изложенных в документе Doc 9082. Это становится особенно важным для аэропортов, осуществляющих деятельность в рамках аэропортовой системы или аэропортовой сети, так как учет расходов и доходов в этом случае усложняется и требует от владельца/эксплуатанта особого внимания для обеспечения того, чтобы аэропортовые сборы в точности отражали стоимость предоставляемого обслуживания.

2.36 С учетом того, что конечная ответственность за безопасную и надежную эксплуатацию аэропорта лежит на государстве, аэропорты могут получить ряд значительных преимуществ от аэропортовой сети. К примеру, более мелкие аэропорты могут извлечь определенные выгоды из совместного владения, как государственного, так и частного, которые могут включать: более широкий доступ к рынкам капитала, повышенную управленческую и административную эффективность, экономию за счет расширения масштабов деятельности и диверсификации, связанных с сетью, массовые закупки и совместный маркетинг.

2.37 В ситуациях, когда деятельность одного аэропорта обеспечивает явные преимущества для пользователей другого аэропорта в рамках аэропортовой системы или сети, пользователям аэропортов может быть выгодно разделить между собой часть расходов, связанных с деятельностью обоих аэропортов, независимо от того, осуществляют ли пользователи деятельность в обоих аэропортах. Примером может быть ситуация, при которой небольшой и, возможно, менее экономически жизнеспособный аэропорт служит в качестве разгрузочного аэропорта, в который может быть перенаправлена часть воздушного движения из более крупного аэропорта, снижая таким образом его перегруженность и эксплуатационные расходы. Другим соображением при оценке целесообразности принятия этого подхода является степень интеграции операций аэропортов, например, за счет унифицированной административной структуры или коллективных закупок. Кроме того, определенную роль будет играть мера, в которой небольшие аэропорты служат в качестве вспомогательных для крупного аэропорта, обеспечивая повышенную связность и большее количество конкурентоспособных маршрутов, обслуживающих транзитных пассажиров. Эти аспекты аэропортовой сети могут рассматриваться в контексте снижения доступности государственного финансирования для небольших, региональных или удаленных аэропортов. В целом аэропортовая сеть может быть удачным механизмом для коллективного управления аэропортами, которые самостоятельно не могут обеспечить свою жизнеспособность.

2.38 В таких ситуациях государствам следует принять определенные меры предосторожности для обеспечения соблюдения принципов увязки с расходами и недискриминации. Такие меры предосторожности должны включать обеспечение того, чтобы: 1) соответствующие аэропорты имели одного эксплуатанта; 2) соответствующие аэропорты использовались в настоящее время и 3) расходы, разделяемые между двумя аэропортами, были обоснованно соотнесены с авиационными выгодами для пользователей основного, или более крупного, аэропорта.

2.39 В случае финансирования экономически нежизнеспособных аэропортов государства могут также поддерживать устойчивую эксплуатацию аэропортов, аэропортовых сетей или аэропортовых систем посредством предоставления субсидий и/или дотаций эксплуатанту аэропортов таким образом, чтобы

2. Совместное владение аэропортами в различных государствах или контракты на управление, полученные в различных государствах международной аэропортовой компанией по управлению, также могут привести к появлению определенной формы кооперации, именуемой иногда аэропортовыми сетями или группами аэропортов. Однако эти формы международного сотрудничества отличаются по своему характеру от сети на национальном уровне.

государство получало обратно меньше полной суммы расходов на предоставление аэропортовых средств и служб, в соответствии с разделом II документа Дос 9082. Государства также могут решить напрямую субсидировать такие аэропорты из государственной казны, местных налоговых поступлений или аэропортовых и авиационных целевых фондов. Широко известно, что содействие развитию авиационной инфраструктуры государства может принести существенные выгоды для государственной экономики в целом. В то же время следует также признать, что финансирование всех действующих аэропортов государства в его авиатранспортной сети может быть невозможным или нецелесообразным с финансовой точки зрения.

2.40 Еще одним важным инструментом, имеющимся в распоряжении владельца/эксплуатанта аэропорта, является стратегическое использование неавиационных доходов. В определенных обстоятельствах аэропортам, осуществляющим деятельность в рамках аэропортовой системы или сети, может быть выгодно использовать неавиационные доходы для финансирования экономически нежизнеспособных аэропортов с конкретной целью развития сети и обеспечения экономического роста. В таком случае государству особенно важно обеспечить проведение надлежащих консультаций с пользователями, особенно в ситуациях, когда аэропортовые сборы взимаются на основе метода "общего котла".

2.41 Другой аспект связан с эксплуатацией аэропортов и их управлением на международном или многонациональном уровне, включая объединения аэропортов или групп аэропортов. Такая возможность обеспечивается путем эксплуатации аэропортов и управления ими в различных государствах глобальными аэропортовыми компаниями. Основное преимущество такой формы организации заключается в потенциальной экономии за счет расширения масштабов деятельности, а недостатки связаны с возможным отвлечением доходов и перекрестным субсидированием между аэропортами в различных государствах (такая форма сотрудничества может быть приемлема в некоторых развивающихся государствах).

2.42 В любом случае владелец/эксплуатант аэропорта должен обеспечить сбалансированность между интересами аэропортов и пользователей, в особенности учитывая интересы нынешних и будущих конечных пользователей. В случаях, когда применяется перекрестное субсидирование в рамках национальной сети, необходимо обеспечить полную транспарентность. Наилучшим способом обеспечить такую сбалансированность является соблюдение государством четырех ключевых принципов ИКАО, а именно: недискриминации, увязки с расходами, транспарентности и проведения консультаций с пользователями, как описано в документе Дос 9082. В конечном итоге именно государствам предстоит решить, как наилучшим образом реализовать эти принципы, и определить, что именно отвечает их наилучшим интересам. Если говорить о международной эксплуатации аэропортов и управлении ими, то при использовании такой формы организации следует проявлять осторожность, а рассматривать ее в качестве приемлемой можно в том случае, если она позволяет снизить размер сборов за счет экономии, обусловленной масштабами производственной деятельности.

Е. КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

2.43 Изменения в структуре владения, контроля и/или управления аэропортом могут влиять на организацию и эффективность его работы. Ряд недавних исследований и экспериментов указывают на то, что изменения в структуре владения и контроля обычно рассматриваются как средство совершенствования корпоративного управления и что умелое корпоративное управление обеспечивает достижение лучших показателей работы. Термин корпоративное управление подразумевает осуществление надзора за функционированием компании или организации со стороны ее руководства и его подотчетность перед акционерами и другими заинтересованными сторонами; другими словами, он указывает на то, как управляется корпорация, а не кем она управляется.

2.44 Корпоративное управление становится особенно важным в тех случаях, когда контроль и управление в рамках аэропорта и владение им не связаны между собой и когда аэропорт более зависим от внешних источников капитала для финансирования своей деятельности и инвестиций. Например, добротная система корпоративного управления может быть эффективной гарантией для всех заинтересованных сторон, включая акционеров и кредиторов, что руководство осуществляет свою деятельность исключительно в

интересах аэропорта и использует средства эффективно, способствуя тем самым привлечению капиталов. Напротив, при отсутствии умелого корпоративного управления руководство может попытаться максимально учесть собственные интересы за счет других заинтересованных сторон, и будет меньше ясности в отношении использования имеющихся средств.

2.45 Разработка принципов и кодексов корпоративного управления осуществляется в общемировом масштабе. К числу наиболее авторитетных инструктивных документов относятся *"Принципы корпоративного управления Группы 20/ОЭСР"* (2015), разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития. Применение принципов ОЭСР и результаты недавних исследований в области коммерциализации и приватизации аэропортов могут послужить основой для обобщения передовой практики, необходимой для обеспечения умелого корпоративного управления коммерциализированными аэропортами. Эти принципы предусматривают:

- a) четко определенные цели и обязанности, прописанные в законодательном акте или лицензии;
- b) равноправное отношение к акционерам и защита прав акционеров (в случаях, когда капитал полностью или частично принадлежит акционерам);
- c) независимый профессиональный наблюдательный совет для обеспечения общего руководства деятельностью администрации;
- d) полномочная и подотчетная администрация для принятия своевременных решений по финансовым, эксплуатационным, техническим, кадровым, инвестиционным и сервисным вопросам в соответствии с корпоративными целями и указаниями совета;
- e) хорошие отношения со всеми заинтересованными сторонами, поддерживаемые за счет проведения консультаций;
- f) своевременное и точное предоставление информации для обеспечения большей транспарентности.

2.46 Передовая практика и умелое корпоративное управление могут быть в равной степени актуальны и для аэропортов, находящихся в полном владении и под прямым контролем государства, поскольку показатели эффективности работы аэропортов в большей степени зависят от умелого управления, чем от структуры собственности и контроля. Правда, во многих случаях государственный орган является заложником неизбежных ограничений, которые необходимо преодолевать (например, обременительная процедура утверждения и длительный процесс осуществления закупок, а также конкуренция с другими приоритетными направлениями государственных инвестиций). В любом случае реальные или предполагаемые конфликты интересов, возникающие в связи со структурой владения аэропортом, должны выявляться и устраняться.

Ф. ВНУТРЕННЯЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

2.47 При выборе схемы внутренней организации аэропорта (или группы аэропортов) основной целью является создание такой структуры, с помощью которой аэропорт наилучшим образом реализует свои задачи и будет осуществлять свои функции наиболее рациональным и эффективным по затратам образом с высоким качеством обслуживания.

2.48 Прежде чем определять или пересматривать внутреннюю организационную структуру аэропорта (или группы аэропортов), особое внимание должно быть в первую очередь обращено на сферы его (их) ответственности. Эти сферы ответственности часто описываются в уставе аэропорта(ов) или в аналогичных документах (см. пп. 2.17–2.19).

2.49 Функции аэропорта зависят от его размера, вида перевозок, сфер ответственности и модели ведения бизнеса. Например, некоторые аэропорты отвечают за управление воздушным движением, а также за метеорологическое обеспечение, тогда как в большинстве других аэропортов такие услуги обеспечиваются отдельными организациями. Многие аэропорты возлагают на себя в различной степени функции безопасности и обеспечивают возможности для работы таможенной, иммиграционной и медико-санитарной служб. Некоторые аэропорты предоставляют авиакомпаниям наземное обслуживание, включая обслуживание в аэровокзалах или на перроне (стоянке) или то и другое, в то время как в других случаях такие услуги обеспечивают авиакомпании или специализированные агентства или компании. Некоторые аэропорты осуществляют функции, которые выходят за рамки обычной аэропортовой деятельности, такие как консультационные услуги, общественные работы или девелоперская деятельность.

2.50 В небольших аэропортах может оказаться более эффективным и удобным возложить выполнение нескольких функций на одно управление, тогда как в крупных аэропортах многие из этих функций скорее всего должны осуществляться отдельными управлениями. Функции, перечисленные выше, могут соответствовать функциям хозрасчетных подразделений, перечисленным в п. 4.53 (часть А главы 4), либо объединять функции нескольких хозрасчетных подразделений. Примеры функций эксплуатанта аэропорта включают следующие:

- a) эксплуатация объектов и технических средств аэропорта: эксплуатация пассажирского и грузового аэровокзалов, ВПП, РД, перронов и соответствующих средств и оборудования;
- b) инженерно-строительные работы и ремонтно-технические службы: содержание технических средств в исправности и обеспечение наличия необходимой инфраструктуры для удовлетворения потребностей пользователей. Независимо от того, выполняются ли эти функции подрядчиками или непосредственно эксплуатантом, ответственность за них несет эксплуатант;
- c) маркетинг и связи с общественностью: предложение услуг аэропорта пользователям и конечным пользователям и осуществление информационно-разъяснительной деятельности в сообществе или сообществах, обслуживаемых или затрагиваемых деятельностью аэропорта;
- d) управление и финансы: обеспечение концептуальных рамок, позволяющих эксплуатанту осуществлять его деятельность, включая управление объектами, составление бюджета и возмещение расходов, управление людскими ресурсами и другую деятельность, необходимую для поддержки операций.

2.51 Кроме того, в аэропорту имеет место другая необходимая деятельность, но она зачастую осуществляется другими организациями, а не самим эксплуатантом. Такая деятельность включает:

- a) наземное обслуживание: деятельность, необходимая для поддержки обслуживания воздушных судов и оформления пассажиров (за исключением государственных инспекционных служб), включая регистрацию пассажиров, посадку, перронное обслуживание воздушных судов, чистку, бортипитание, заправку топливом и некоторые виды технического обслуживания. Наземное обслуживание, как правило, выполняется независимыми подрядчиками или сотрудниками авиакомпаний, а в некоторых случаях – эксплуатантами аэропортов;

- b) обеспечение воздушного движения: включает управление воздушным движением вблизи аэропорта и наземное движение воздушных судов и других транспортных средств. Такие операции, как правило, выполняются государственными ПАНО;
 - c) услуги по проведению досмотра: включают досмотр в целях безопасности перед посадкой, таможенное обслуживание и проверку продуктов питания и сельского хозяйства. Такие услуги обычно выполняются государственными организациями.
-

Глава 3

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АЭРОПОРТА

В настоящей главе показаны содержание, взаимосвязь и цель бухгалтерского учета и управления финансовой деятельностью аэропортов.

В части А рассматриваются концепция передовой практики, а также некоторые основные аспекты бухгалтерского учета, управления финансовой деятельностью и проведения аудиторских проверок.

В части В излагается общий подход к управлению эффективностью работы аэропорта.

В части С описывается соглашение об уровне обслуживания.

А. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ

3.1 В документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (раздел I документа Дос 9082) Совет ИКАО одобрил применение передовой практики надлежащего корпоративного управления¹ аэропортами. В целях содействия повышению транспарентности, эффективности и рентабельности руководству аэропортов следует применять передовую практику эксплуатации и управления во всех сферах своей деятельности вне зависимости от того, осуществляется ли владение и пользование аэропортом государством или частным сектором и приносит ли оно прибыль.

3.2 В разделе I документа Дос 9082 рекомендуется, чтобы для обеспечения применения передовой практики надлежащего корпоративного управления аэропортами государства учитывали:

- цели и обязанности организаций;
- права акционеров;
- обязанности совета управляющих;
- роль и подотчетность руководства;
- взаимодействие с заинтересованными сторонами;
- раскрытие информации.

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

3.3 Помимо факторов, перечисленных выше, принципы передовой практики могут применяться аэропортами и во многих других областях, таких, например, как составление бюджета, управление банковскими и денежными операциями, представление финансовых отчетов, измерение эффективности и производительности, проведение сравнительных анализов, соглашения об уровне обслуживания, экономическое ценообразование, взимание сборов, концессии и аренда.

3.4 Это потребует признания аэропортами пользователей, конечных пользователей и прочих сторон, осуществляющих коммерческую деятельность в аэропортах, в качестве потребителей, желающих быть удовлетворенными своевременным предоставлением обслуживания на уровне соответствующих стандартов качества и с наименьшими затратами. План развития аэропорта должен учитывать двусторонний обмен информацией и процесс подробных консультаций между эксплуатантами аэропорта и его пользователями и уделять особое внимание взаимосвязи между качеством обслуживания, уровнем капиталовложений и размерами сборов. В той мере, в которой регулирующий орган участвует в установлении сборов или утверждении проектов, он тоже должен быть участником обсуждений.

3.5 Расходы, доходы и субсидии должны быть четко отражены в транспарентных отчетах, публикуемых на регулярной основе. В аэропортах, где все доходы от неавиационной деятельности учитываются при начислении авиационных сборов (принцип "общего котла", который рассматривается в п. 4.129 части F главы 4), не следует производить никакой дифференциации доходов и расходов, относящихся к обоим источникам. Субсидирование аэронавигационных сборов не следует рассматривать как альтернативу снижению эксплуатационных расходов. В тех случаях, когда в интересах широкой общественности возникает необходимость в субсидировании деятельности аэропорта из государственных фондов или из доходов, получаемых другими аэропортами, входящими в аэропортовую систему или аэропортовую сеть, такое субсидирование должно быть четко отражено в бухгалтерской отчетности.

ЦЕЛЬ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

3.6 Бухгалтерский учет подразумевает систему, согласно которой поступления и расходы фиксируются и суммируются для того, чтобы получить совокупную финансовую картину предоставленного аэропортового обслуживания. Насколько сложными и подробными могут быть финансовые отчеты, зависит от уровня детализации требуемых сведений и размера соответствующего аэропорта. Вместе с тем с самого начала важно убедиться, что все применяемые методы бухгалтерского учета находятся в соответствии с признанными правилами бухгалтерского учета, стандартами или соглашениями. Необходимо также учитывать важность надлежащего внутреннего контроля и внешнего аудита.

3.7 Бухгалтерский учет может также дополняться управленческими отчетами, в рамках которых методы бухгалтерского учета используются в целях оказания содействия руководству всех уровней при планировании деятельности и обеспечении контроля всех многочисленных подразделений и служб аэропорта.

3.8 Основной целью финансового контроля является обеспечение того, чтобы ресурсы для эксплуатации аэропортов использовались эффективно, своевременно, надежно и подотчетно. Этот процесс включает отслеживание и контролирование финансовых аспектов предоставления услуг для того, чтобы размеры расходов и поступлений в конкретном году соответствовали тому, что намечено в заранее утвержденном бюджете.

3.9 Финансовый контроль и бухгалтерский учет безусловно взаимосвязаны, поскольку руководство не в состоянии эффективно осуществлять финансовый контроль, не имея в своем распоряжении данных, предоставленных надежной системой бухгалтерского учета. Поэтому важно, чтобы любой установленный порядок обеспечения финансового контроля сопровождался тщательным изучением бухгалтерской системы, чтобы быть уверенным в том, что она может должным образом предоставлять необходимые для этой цели финансовые данные.

СОДЕРЖАНИЕ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

3.10 Финансовый контроль в основном состоит из трех этапов: 1) сопоставление фактических поступлений и расходов с планируемыми; 2) в тех случаях, когда доходы и расходы существенно различаются между собой – выяснение того, заключается ли причина такого положения в самом бюджете или это связано с управлением аэропортом или с внешними факторами, находящимися вне контроля руководства, 3) какие меры по исправлению положения необходимо или возможно принять.

3.11 Любое существенное отклонение от первоначального бюджета по основным конкретным статьям поступлений или расходов может также потребовать пересмотра прогнозируемого результата для определения того, в какой степени это может затронуть другие статьи и общее финансовое положение предприятия, обеспечивающего работу соответствующего аэропорта. В частности, это будет уместно в тех случаях, когда такое отклонение может в конечном итоге повлиять на эффективность работы аэропорта.

3.12 В конце каждого отчетного периода, который, как правило, составляет один год, все отдельные финансовые отчеты сводятся воедино и представляются в виде двух взаимодополняющих форм или таблиц, а именно: в виде отчета о доходах (его также называют отчетом о доходах и расходах или отчетом о прибылях и убытках) и балансового отчета. В отчете о прибылях и убытках (за указанный период) суммируются все доходы и расходы, а разница между итоговыми данными составляет либо прибыль, либо убыток. В балансовом отчете суммируются активы и пассивы в определенный момент времени. Прибыль или убытки за определенный период времени относятся к нераспределенной выручке в балансовом отчете и вместе с балансом по другим счетам собственного капитала образуют чистую стоимость активов аэропорта.

3.13 Отчет о доходах и балансовый отчет не отражают изменений размеров активов, пассивов и капитала, которые имели место в течение отчетного периода. Необходимо составить отчет о движении наличных денежных средств, чтобы определить оборот наличности за соответствующий период. Данный отчет также содержит информацию о состоянии ликвидности предприятия (этот вопрос рассматривается в части А главы 4). Следует отметить, что отчет о движении наличных денежных средств, если он содержит информацию за ряд лет, является особенно важным и полезным, в частности, когда изыскиваются финансовые средства, поскольку в нем отражены изменения положения с наличностью в системе аэропорта и тем самым он может влиять на размер и условия получения займов или требуемого финансирования.

БИЗНЕС-ПЛАН И БЮДЖЕТ

3.14 Бизнес-план и бюджет имеют разную временную основу, однако они должны быть взаимосвязанными между собой в следующих рамках:

- а) *стратегия* должна определять долгосрочные задачи, которые лежат в основе бизнес-плана, и средства, с помощью которых аэропорт может избежать трудностей при разработке проектов. В этом плане необходимо привести ссылку на разработку генерального плана аэропорта (см. часть 1 *"Генеральное планирование" Руководства по проектированию аэропортов ИКАО* (Дос 9184));
- б) *бизнес-план*, как правило, составляется на период от 3 до 5 лет, определяет проекты, которые будут осуществляться в течение этого периода, и предусматривает для бюджета условия ведения бизнеса;
- в) *бюджет*, как правило, устанавливается на один год и представляет финансовые и оперативные параметры первого года в рамках бизнес-плана.

3.15 Составление бизнес-плана и бюджета является важной частью процесса планирования и позволяет определить следующие цели, независимо от организационной структуры:

- a) планирование для обеспечения своевременного определения и реализации будущих потребностей;
- b) координация мероприятий по снабжению аэропорта для организации эффективного обслуживания;
- c) эффективное управление производственными факторами, связанными со снабжением аэропорта;
- d) финансовый контроль за снабжением аэропорта, чтобы расходы по снабжению были обоснованными и осуществлялись эффективно.

Бизнес-план

3.16 Цель бизнес-плана заключается в определении инфраструктурных потребностей и мер, которые должны быть предприняты аэропортом в течение запланированного периода для реализации долгосрочных стратегий. Поэтому план должен определять конкретные задачи для достижения целей. При этом план должен определять условия коммерческой деятельности, в которых прогнозируется эксплуатация аэропорта, и ее последствия. Необходимо изучить вопрос о политических, правовых, экономических, социальных и технических факторах, а также региональные и глобальные изменения, которые могут сказаться на работе аэропорта. Кроме того, план должен отражать сделанные предварительные расчеты, которые могут оказаться особенно важными с точки зрения прогнозируемых результатов. Конкретные задачи могут быть поставлены в отношении уровня и стоимости расходов на обслуживание и обеспечения соответствующих поступлений с указанием подотчетных лиц, ответственных за их осуществление. План также будет определять основные задачи по контролю за деятельностью аэропорта. Такое планирование будет иметь не только финансовую направленность, но также включать задачи, связанные с обеспечением безопасности полетов, авиационной безопасности, характером и уровнем обслуживания, прогнозируемым спросом на такое обслуживание и потребностями потребителей.

3.17 Бизнес-план должен определять проекты по капитальному инвестированию, которые предстоит осуществить, а также их финансовые последствия. Важно, чтобы новые проекты, включенные в бизнес-план, отвечали эксплуатационным требованиям и сопровождалась оценкой, обеспечивающей экономическое и финансовое обоснование проекта (этот вопрос подробно рассматривается в главе 6). Возможно, потребуются компромисс между затратами на технические решения для удовлетворения эксплуатационных требований и финансовыми последствиями для потребителей. Бизнес-план должен ссылаться на соответствующие показатели работы, включая обеспечение безопасности полетов, качество обслуживания, производительность и рентабельность (как это описывается ниже в части В и добавлении 1). Он должен отражать недавнее прошлое и будущие планы с учетом уже достигнутых по плану результатов.

3.18 План должен включать, среди прочего, следующие параметры:

- a) прогноз воздушных перевозок;
- b) внешние расчетные экономические показатели (например, обменный курс, инфляция, ВВП и учетные ставки);
- c) численность персонала и изменение квалификации, подготовка и требуемые профессиональные навыки персонала;
- d) ограничения на расходы и на аэропортовые сборы с пользователей;

- e) изменение институциональных механизмов;
- f) изменение расходов (заработная плата, эксплуатационные расходы);
- g) доход;
- h) результаты текущей хозяйственной деятельности (измеряются разницей между прогнозируемыми поступлениями и расходами).

3.19 Планирование является непрерывным процессом, и бизнес-план должен ежегодно обновляться, чтобы отражать произошедшие существенные изменения. Для того чтобы такие планы сохраняли последовательность и не были простой серией "заявлений о намерениях", рекомендуется проводить сравнительные анализы предыдущих ежегодных планов с текущими ежегодными планами и выявлять и пояснять любые изменения. Однако следует соблюдать некоторую гибкость, чтобы план не был слишком жестким. Следует обсудить основные проблемы, влияющие на результаты, особенно в последние годы (например, влияние снижения объема перевозок или повышения процентных ставок на объем инвестиций), и предусмотреть порядок действий в различных ситуациях (например, приоритетный характер отдельных инвестиционных проектов в случае возникновения проблем с получением займов на производство капиталовложений). В рамках плана возможно также дать оценку влияния различных предполагаемых издержек (например, увеличение расходов на персонал и эксплуатационных расходов).

Бюджет

3.20 Бюджет аэропорта должен составляться на основе первого года бизнес-плана и, как правило, охватывать период, соответствующий ежегодному финансовому году. Он должен пересматриваться только в исключительных случаях при возникновении в течение финансового года необычных или непредвиденных обстоятельств. Ожидаемые фактические поступления и расходы, тем не менее, должны регулярно прогнозироваться в течение года.

3.21 Бюджет состоит из двух элементов:

- a) бюджет, который прогнозирует поступления и расходы (включая амортизацию и проценты);
- b) смета капиталовложений, в которой прогнозируются капитальные расходы и подробно разъясняется предложенное инвестирование в целях повышения существующих активов или приобретения новых активов в течение года.

3.22 Бюджет должен быть составлен в соответствии с системой бухгалтерского учета, используемой для регистрации поступлений и расходов. Чтобы бюджет был полезным инструментом контроля, он должен служить ориентиром для действующих подразделений, которые используют ресурсы для предоставления услуг. Статьи бюджета должны совпадать с различными субсчетами бухгалтерской системы. Бюджет должен быть оформлен таким образом, чтобы можно было легко сравнить фактические результаты с результатами, заложенными в бюджете, как поквартально, так и ежемесячно, а также за весь год в целом. Соответственно, детальное сопоставление (например, по статьям в рамках различных субсчетов) может не потребоваться.

УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЕМ И НАЛИЧНЫМИ СРЕДСТВАМИ

3.23 Управление финансированием и наличными средствами связано с практикой, которая преследует цель обеспечить максимальную доходность на инвестированные средства и эффективное привлечение средств. Эти задачи могут выполняться на внутреннем или внешнем уровне и иногда государственным казначейством. Управление наличными средствами должно дополняться мерами, связанными с регулированием использования валютных поступлений и обозначением процентных ставок. Последнее сводит к минимуму риск, связанный с колебанием процентных ставок на рынке, влияющим на доходность финансовых вложений и стоимость долга.

3.24 Управление наличными средствами обычно включает прогнозирование потребности в наличных средствах и увязывание этих потребностей с ожидаемыми притоком и оттоком денежной наличности, т. е. денежных поступлений и платежей. Как правило, в этих целях составляется 90-дневный прогноз, который может быть даже более долгосрочным, когда речь идет о крупных капиталовложениях. Принятие решений в отношении того, когда занимать наличные средства для покрытия ожидаемого дефицита наличности и когда инвестировать избыточную наличность, а также в отношении периода времени, когда эти условия будут действовать, является завершающим этапом мероприятий по управлению наличными средствами. Эффективное управление наличными средствами может стать важным вкладом в общую финансовую деятельность аэропорта.

3.25 Политика, порядок и система денежных операций должны основываться на четком распределении полномочий. Следует проводить внеплановые проверки или ревизии с целью защиты от возможного злоупотребления властью или злоупотребления доверием между аэропортом и заинтересованным банковским учреждением.

ВНУТРЕННИЙ И ВНЕШНИЙ АУДИТ

3.26 Внутренний аудит можно определить как независимую внутреннюю оценку деятельности организации, проводимую в интересах всех уровней управления. Этот контроль позволяет определять, оценивать и фиксировать эффективность функционирования всей системы внутреннего контроля (финансового и иного), которая создана руководством для защиты своих активов, обеспечения надежности своей отчетной документации, повышения эффективности работы и контроля исполнения руководящих указаний и директив. Внутренний аудит наиболее эффективен, если он носит независимый характер, то есть когда проверяющие не связаны с системой, которую они обычно ревизуют и оценивают. Функция внутреннего аудита сама является составной частью системы внутреннего контроля, и внутренний аудит должен не только оценивать, например, эффективность системы внутреннего контроля, но также и предусматривать рекомендации в отношении его совершенствования.

3.27 Внешний аудит является независимой оценочной функцией, осуществляемой сторонней организацией, которая для государственной организации может проводиться государственным ревизором. Внешний ревизор может нести установленную законом ответственность за проверку финансовых отчетов и оценку качества руководства. Независимость оценок может быть разной с учетом того, какой метод был использован при выборе внешнего ревизора. Необходимо помнить и о том, что внешний аудит полезен не только для контролирующего органа, перед которым он отчитывается, но также и для пользователей и других потребителей, которые обслуживаются проверяемой организацией. К процессу выбора внешнего ревизора следует относиться с должным вниманием.

3.28 Основное различие между внешним и внутренним аудитом связано с тем, на что в каждом случае обращается внимание в первую очередь. Например, внутренний ревизор обращает свое внимание на осуществление внутреннего контроля соответствующего аэропорта; внешний ревизор, будучи заинтересованным в организации внутреннего контроля, будет стремиться убедиться в том, что аэропорт функционирует только в пределах своих полномочий (которые соответствуют закону) и что его отчетность отражает истинную и объективную оценку его деятельности. Полномочия внешнего ревизора обычно вытекают из закона, но его обязанности, вытекающие из его полномочий, часто расширены и дополнены, например,

стандартными предписаниями и инструкциями, издаваемыми профессиональными организациями, занимающимися вопросами бухгалтерского учета. Важное различие между внутренним и внешним аудитом заключается в порядке представления отчетности. Внутренний ревизор представляет отчет руководству, а внешний ревизор, также представляя отчет руководству, должен представить отчет основному органу контроля за деятельностью аэропортов. Данный аспект отчетности наглядно проявляется при завершении внешнего аудита, когда внешний ревизор представляет заключение по результатам проверки отчетности.

3.29 Как внутренние, так и внешние ревизоры играют определенную роль в отношении аэропортовых сборов, таких как сборы за обслуживание пассажиров, которые взимаются для аэропорта авиакомпаниями или другими сторонами. Оба ревизора должны быть удовлетворены существующими в организации, осуществляющей взимание сборов, и в организационной структуре аэропорта мерами контроля, направленными на обеспечение взимания и скорейшей оплаты аэропорту причитающихся сумм.

В. УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

3.30 Управление эффективностью работы означает осуществление мер по обеспечению последовательного выполнения производственных задач в условиях максимальной отдачи и эффективности. Поскольку аэропорты в рамках своей повседневной деятельности используют значительные ресурсы, могут возникнуть проблемы, связанные с неоптимальным использованием имущества и оборудования аэропорта и дополнительными расходами для их пользователей и общества в целом. И напротив, высокие показатели функционирования аэропортов будут оказывать положительное влияние на других членов авиационного сообщества, включая ПАНО и структуры регионального планирования.

3.31 В документе Дос 9082 (раздел I), касающемся политики ИКАО в отношении сборов, государствам рекомендуется обеспечить, чтобы с учетом принятой формы экономического надзора аэропорты разрабатывали и внедряли соответствующие системы управления эффективностью². Необходимость внедрения надлежащей системы управления эффективностью не зависит от формы организации аэропортов. Это обусловлено тем, что эффективность работы аэропорта в большей степени зависит от управления им, чем от его структуры собственности и контроля (см. главу 2).

3.32 Важными особенностями управления эффективностью работы являются обратная связь и непрерывная оценка. Это означает, что в процессе управления эффективностью для достижения надлежащих результатов используются результаты оценок фактических показателей работы для периодической корректировки КРА, производственных задач, заданных параметров и планов.

3.33 Методы управления эффективностью работы не находят применения в качестве единого глобального, всестороннего подхода, однако имеется множество вариантов их одновременного и часто взаимосвязанного применения на более специализированных и локальных уровнях. Уровень и сложность соответствующей системы управления эффективностью зависит от различных факторов, включая размер аэропорта, характер его клиентуры, уровень конкуренции между аэропортами и их положение на рынке, расходы и выгоды, связанные с различными опциями, и правовые, институциональные и управленческие особенности. Важно обеспечить, чтобы внедрение такой системы способствовало общему повышению качества обслуживания с точки зрения клиентов, а не уводило бы искусственно в сторону от решения основных задач в интересах оптимизации отдельных показателей.

2. Хотя управление эффективностью работы может относиться ко всем аспектам деятельности аэропортов, включая экономическую, управленческую, эксплуатационную и техническую деятельность, в настоящей главе и в добавлении 1 внимание уделено исключительно вопросам экономической и управленческой эффективности.

3.34 Основные особенности и факторы, связанные с внедрением системы управления эффективностью аэропортов, подробно изложены в добавлении 1. Их следует рассматривать в качестве руководящих указаний в области разработки методов управления эффективностью, а не в качестве обязательных инструкций.

С. СОГЛАШЕНИЯ ОБ УРОВНЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ

3.35 Важно также признать, что ряд организаций, таких как ПАНО, эксплуатанты воздушных судов, структуры наземного обслуживания, компании по обеспечению питания, поставщики топлива, таможенные службы и охранные структуры, в целом играют важную роль в обеспечении авиационной и/или неавиационной деятельности в аэропортах. Все эти организации участвуют в обеспечении общего функционирования аэропорта. Будучи управленческой и эксплуатационной структурой, аэропорт должен, используя соглашения об уровне обслуживания (СУО) или другие соответствующие договоры и системы поощрений или санкций, обеспечивать, чтобы различные структуры выполняли свои функции таким образом, чтобы получить оптимальную отдачу с точки зрения интересов пользователей, включая конечных пользователей

3.36 СУО является инструментом, посредством которого эксплуатанты аэропортов и воздушных судов определяют уровень предоставляемых услуг и обязательные условия или правила, которые будут определять взаимоотношения аэропорта и пользователей в отношении согласованных услуг. Инструктивный материал, описывающий цели, характеристики, аспекты реализации и различные возможные формы СУО, включен в добавление 2.

ГЛАВА 4

ПОРЯДОК НАЧИСЛЕНИЯ АЭРОПОРТОВЫХ СБОРОВ

Данная глава, разделенная на девять частей, предлагает инструктивный материал, касающийся определения стоимостной основы аэропортовых сборов и тарифов.

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

В части В содержатся рекомендации в отношении определения стоимостной основы для взимания сборов за обслуживание воздушного движения.

В части С описывается порядок распределения расходов по статьям расходов аэропортовых хозрасчетных подразделений и линейных служб.

В части D описывается стоимостная основа отдельных сборов за обслуживание воздушного движения.

В части Е речь идет об определении расходов, связанных с концессиями и другими неавиационными видами деятельности.

Часть F содержит описание методов, которые могут быть использованы для отнесения доходов от неавиационной деятельности к стоимостной основе деятельности аэропорта.

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 предлагается использование систем отдельных видов сборов и порядок их введения в каждом конкретном случае.

В части I основное внимание уделено различным факторам, касающимся взимания сборов.

А. БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

4.1 Эксплуатация аэропортов может осуществляться с использованием различных организационных форм: в одних случаях они функционируют как независимые организации, в других – в рамках аэропортовой системы или сети. Однако независимо от структур организации/владения система бухгалтерского учета аэропорта должна служить интересам различных заинтересованных сторон. Как минимум должна

предоставляться основная информация для оценки финансового положения аэропорта, для обоснования сборов, взимаемых с пользователей, и оценки эффективности функционирования аэропорта за определенный период времени. При разработке системы бухгалтерского учета аэропорта необходимо исходить из потребностей различных заинтересованных сторон:

- Владельцы аэропорта, правительства, кредиторы, авиационные полномочные органы и т. д. – все они заинтересованы в финансовом благополучии аэропорта. Информация, указанная в финансовом отчете, часто будет для них необходимой.
- Эксплуатантам аэропорта также требуется быстрый доступ к финансовой информации для того, чтобы иметь возможность выполнять подробный анализ показателей финансовой деятельности аэропорта. В связи с этим часто бывает необходимым получать финансовые данные о деятельности различных аэропортовых хозрасчетных подразделений.
- Пользователи аэропорта (авиаперевозчики, авиация общего назначения и деловая авиация, инспекционные агентства, ПАНО, концессионеры) нуждаются в обосновании сборов, взимаемых аэропортом. Для предоставления такого обоснования часто необходимо обеспечить упорядочение финансовых данных в соответствии с различными линейными службами аэропорта. Такая транспарентность также может быть выгодна конечным пользователям.

4.2 Таким образом, при разработке/усовершенствовании системы бухгалтерского учета важным компонентом такой системы должна стать гибкость предоставляемой отчетности. Для обеспечения гибкости важно представлять себе процесс бухгалтерского учета, который лежит в основе подготовки финансовых отчетов, а также отчетов хозрасчетных подразделений и линейных служб. Если процесс отчетности на основе финансовых отчетов называется бухгалтерским учетом, то процесс распределения финансовых данных по хозрасчетным подразделениям и линейным службам часто называется управленческим учетом. На рис. 4-1 показано, каким образом может быть организована система бухгалтерского учета в аэропорту, и отражена взаимосвязь между финансовыми данными и стоимостной основой аэропортовых сборов (о чем говорится в последующих разделах настоящей главы).

ФИНАНСОВЫЕ ОТЧЕТЫ

4.3 Аэропорты, которые эксплуатируются автономными структурами, находящиеся в государственной или частной собственности, обычно должны представлять следующие финансовые отчеты: отчет о доходах (отчет о поступлениях и расходах), балансовую ведомость и отчет о движении наличных средств. Для составления финансовых отчетов необходимо разработать систему определения различного рода финансовых затрат и поступлений. Это выражается в ведении отдельных счетов, каждый из которых отражает конкретный вид доходов, расходов, активов или пассивов и оборот наличных средств. Если отчет о доходах, как указано в п. 3.12, показывает поступления и расходы аэропорта в течение конкретного периода времени, то балансовая ведомость является "моментальным снимком" финансового положения аэропорта на конкретный день, показывая стоимость активов и пассивов в соотношении с чистой стоимостью или основным капиталом (включая нераспределенный доход). Количество счетов, предусмотренное для конкретной системы бухгалтерского учета, будет зависеть от требуемой степени детализации, то есть чем сложнее система, тем более подробно будут расписаны счета.

4.4 Счета, отражающие поступления и расходы, могут вестись на основе метода начислений. При методе начислений доходы относятся на период (обычно финансовый год), в котором они заработаны, а расходы записываются на период, когда они понесены.

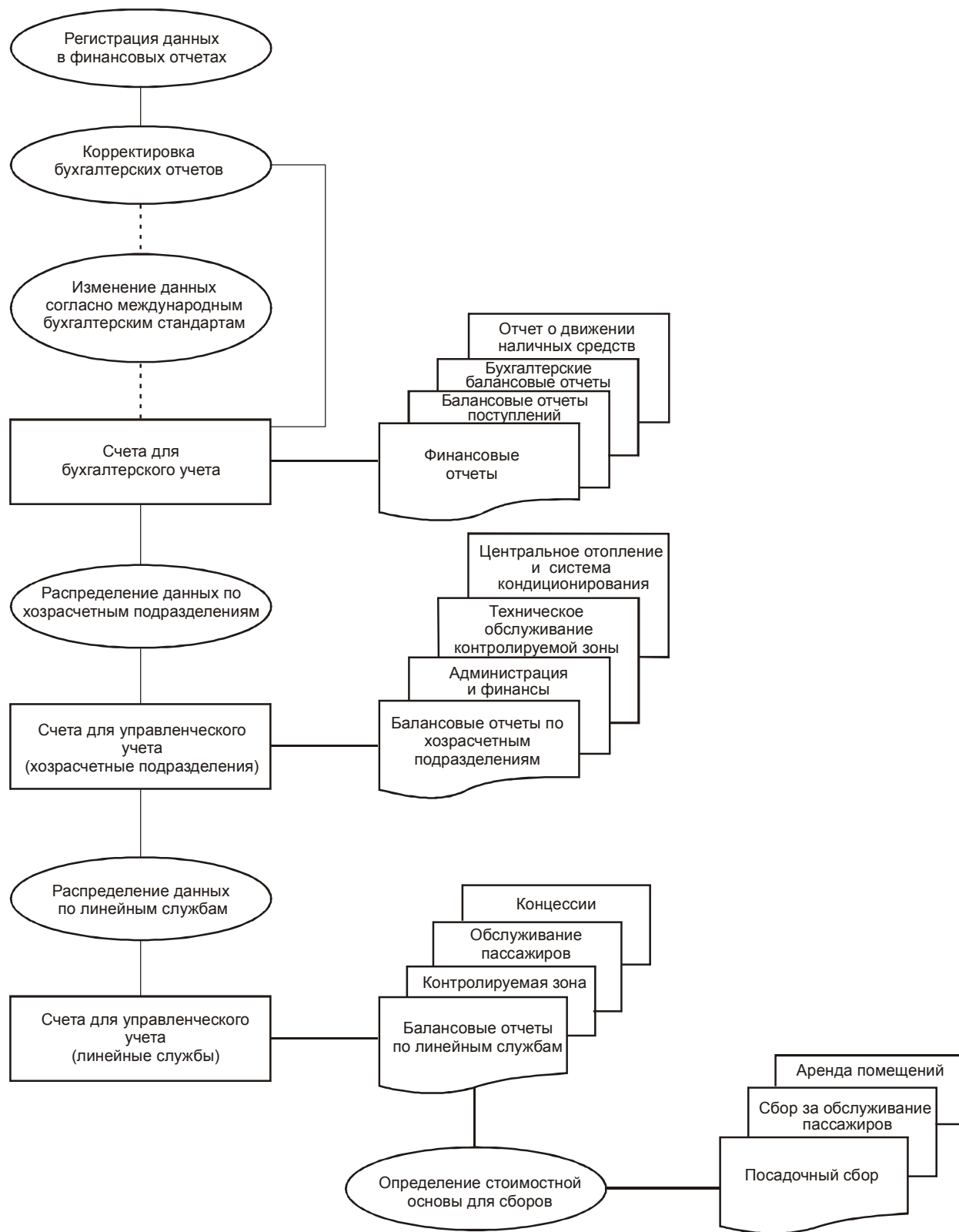


Рис. 4-1. Бухгалтерский учет и процесс определения расходов

4.5 Во многих случаях финансовые отчеты аэропорта могут включать операции, которые не относятся к данному аэропорту. Например, аэропортовое предприятие может эксплуатировать несколько аэропортов, аэронавигационных служб или даже местный порт. В других случаях некоторые операции аэропорта могут выполняться другими предприятиями и быть отражены в их финансовых отчетах. Например, департамент общественных работ может строить и предоставлять аэропорту основные средства, или национальный департамент телекоммуникаций может предоставлять аэропорту услуги без взимания сборов. В случаях, когда финансовые отчеты предприятия, эксплуатирующего аэропорт, не отражают полностью деятельность аэропорта, потребуются некоторые добавления к финансовым отчетам аэропорта или исключения из них, чтобы картина о деятельности аэропорта была достоверной и точной. В целом это хорошая практика, соответствующая правилам бухгалтерского учета, отраженным в финансовых отчетах.

4.6 В силу различных причин (в частности, для получения финансирования или для возмещения затрат) может оказаться необходимым перевести финансовые отчеты аэропорта в такой формат, который будет знаком кредитному учреждению или международной авиакомпании. В таком случае вполне приемлемыми могут считаться международные принципы бухгалтерского учета, в частности Общепринятые принципы бухгалтерского учета (ГААП) или Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО) или любой другой аналогичный признанный стандарт.

4.7 Статьи доходов, как правило, гораздо легче определить и зафиксировать, чем статьи расходов. Объясняется это главным образом тем, что число статей расходов превышает число источников доходов. Кроме того, каждая статья дохода, за немногими исключениями, часто соотносится лишь с одним источником дохода, в то время как по одной статье расходов нередко могут производиться расходы нескольких основных категорий. Информация, необходимая для системы бухгалтерского учета аэропортов, может значительно различаться в деталях и порядке представления. Уровень детализации будет зависеть от требований к управлению конкретным аэропортом. Однако существует основной перечень доходов и расходов, который можно считать минимальным и который приводится в нижеследующих разделах.

ДОХОДЫ

4.8 Статьи доходов, которые могут потребоваться для обеспечения администрации аэропорта необходимыми данными (указанные статьи не являются исчерпывающим перечнем различных источников дохода), приводятся ниже в том виде, как они могут фигурировать в отчете о доходах и расходах. Статьи могут включать доходы от неавиационной деятельности, обусловленные авиационной деятельностью. Перед внедрением какой-либо системы взимания сборов или распределением каких-либо расходов следует провести полный учет доходов и расходов.

В таблице 4-1 приводятся примеры доходов, которые могут быть включены в отдельные статьи доходов.

Таблица 4-1. Доходы

Поступления от обслуживания авиаперевозок:	
• посадочные сборы (включая сборы за пользование светосигнальным оборудованием и за диспетчерское обслуживание подхода/аэродромное диспетчерское обслуживание)	_____
• сборы за обслуживание пассажиров	_____
• сборы за обработку грузов	_____
• сборы за пользование местами стоянки.....	_____
• сборы за пользование ангарами	_____

• сборы за обеспечение безопасности.....	_____	
• сборы, связанные с авиационным шумом и качеством местного воздуха	_____	
• прочие сборы за обслуживание авиаперевозок.....	_____	
Общие поступления от обслуживания авиаперевозок.....		_____
Поступления от концессий, непосредственно связанных с авиаперевозками:		
• наземное обслуживание	_____	
• концессии на поставку авиационного топлива и масел (включая сборы за право заправки)	_____	
• бортовое питание	_____	
Общие поступления от концессий, непосредственно связанных с авиаперевозками		_____
Поступления от неавиационной деятельности:		
• питание и напитки	_____	
• магазины беспошлинной торговли и другие пункты розничной торговли	_____	
• автомобильные стоянки.....	_____	
• прочие концессии и коммерческая деятельность аэропорта.....	_____	
• арендная плата.....	_____	
• прочие поступления от неавиационной деятельности.....	_____	
Общие поступления от неавиационной деятельности.....		_____
Доходы от банковских операций и операций с наличными средствами.....		_____
Дотации и субсидии		_____
Прочие поступления		_____
Всего по статьям поступлений		_____

Примеры доходов от обслуживания авиаперевозок

4.9 *Посадочные сборы (включая сборы за пользование светосигнальным оборудованием и за диспетчерское обслуживание подхода/аэродромное диспетчерское обслуживание).* Сборы и платежи, взимаемые за пользование ВПП, РД и перронами, в том числе соответствующим светосигнальным оборудованием.

4.10 *Сборы за обслуживание пассажиров.* Сборы за обслуживание пассажиров и другие сборы и платежи, взимаемые за пользование пассажирским(и) аэровокзалом(ами) и другими средствами обслуживания пассажиров (например, за обеспечение посадки или высадки пассажиров).

4.11 *Сборы за обработку грузов.* Сборы за обработку грузов и другие сборы и платежи, взимаемые в отношении груза за пользование аэропортовыми грузовыми зонами и средствами обработки грузов.

4.12 *Сборы за пользование местами стоянки.* Сборы, взимаемые с эксплуатантов воздушных судов за размещение воздушных судов на местах стоянки (если это не включено в посадочные сборы). Сборы за буксировку, если они взимаются, также следует включать в данную статью поступлений.

4.13 *Сборы за пользование ангарами.* Сборы, взимаемые с эксплуатантов воздушных судов за размещение воздушных судов в принадлежащих аэропорту ангарах, включая арендную плату за сдачу таких ангарах в аренду эксплуатантам воздушных судов. Сборы за буксировку, если они взимаются, также следует включать в данную статью поступлений.

4.14 *Сборы за обеспечение безопасности.* Сборы и платежи, взимаемые за обеспечение безопасности аэропортом в целях защиты в пределах аэропорта пассажиров и других лиц, воздушных судов и другого имущества.

4.15 *Сборы, связанные с авиационным шумом.* Сборы за снижение уровня шума и соответствующие превентивные меры.

4.16 *Сборы, связанные с качеством местного воздуха.* Сборы, взимаемые для решения проблем, связанных с качеством местного воздуха на территории и вблизи аэропортов. Эти сборы часто называют сборами, связанными с эмиссией.

4.17 *Прочие сборы за обслуживание авиоперевозок.* Все остальные сборы и платежи, взимаемые с эксплуатантов воздушных судов за другие предоставляемые в аэропорту средства и обслуживание, связанные с эксплуатацией воздушных судов.

Примеры доходов от концессий, непосредственно связанных с обеспечением воздушного движения

4.18 *Наземное обслуживание.* Сборы и платежи, вносимые коммерческими предприятиями или другими организациями за пользование средствами и службами, которые обеспечиваются аэропортом для наземного обслуживания воздушных судов. Следует отметить, что в тех случаях, когда эксплуатанты аэропортов непосредственно предоставляют наземное обслуживание, методики взимания сборов будут различаться.

4.19 *Концессии на поставку авиационного топлива и масел (включая сборы за право заправки).* Все концессионные сборы, включая любые сборы за право заправки, выплачиваемые нефтяными компаниями или любыми иными организациями за право продажи или сбыта авиационного топлива и смазочных материалов в аэропорту.

4.20 *Бортовое питание.* Сборы и платежи, вносимые коммерческими предприятиями или другими организациями за право ведения деятельности по поставке бортового питания в аэропорту. Сюда также включаются любые поступления, получаемые от любой такой деятельности, осуществляемой непосредственно аэропортом.

Примеры доходов от неавиационной деятельности

4.21 *Питание и напитки.* Сборы и платежи, вносимые коммерческими предприятиями или другими организациями за право эксплуатировать в аэропорту рестораны, бары и кафетерии. Сюда также включаются любые поступления, получаемые от любой такой деятельности, осуществляемой аэропортом.

4.22 *Магазины беспошлинной торговли и другие пункты розничной торговли.* Сборы и платежи, вносимые коммерческими предприятиями или другими организациями за право эксплуатировать магазин(ы) беспошлинной торговли или другие пункты розничной торговли внутри аэропорта, а также за право магазинов беспошлинной торговли вне аэропорта доставлять товары для продажи в аэропорту. Сюда также включаются любые поступления, получаемые от эксплуатации магазинов беспошлинной торговли самим аэропортом.

4.23 *Автомобильные стоянки.* Сборы и платежи, вносимые коммерческими предприятиями или другими организациями за право эксплуатировать в аэропорту автомобильные стоянки. Сюда также включаются любые поступления, полученные от эксплуатации таких объектов самим аэропортом.

4.24 *Прочие концессии и коммерческая деятельность аэропорта.* Любые концессионные сборы или платежи, за исключением упомянутых выше, которые вносятся коммерческими предприятиями или другими

организациями за право продажи в аэропорту товаров и услуг (такие, как арендная плата за автомобили, сборы за право осуществления банковских операций и обмена валюты). Также учитываются любые не упомянутые выше доходы, получаемые от коммерческой деятельности (магазины или обслуживание), осуществляемой самим аэропортом, а также входная плата, взимаемая за доступ посетителей в зоны, представляющие особый интерес (например, смотровые площадки аэровокзала), или за экскурсии по аэропорту.

4.25 *Арендная плата.* Арендная плата со стороны коммерческих предприятий или других организаций за использование принадлежащих аэропорту помещений, земли или оборудования. Такая арендная плата должна включать суммы, выплачиваемые эксплуатантами воздушных судов за принадлежащие аэропорту помещения, технические средства и службы (например, стойки регистрации, билетные кассы и административные помещения), помимо платежей уже включенных в описанную выше статью "Обслуживание авиаперевозок".

4.26 *Прочие поступления от неавиационной деятельности.* Все прочие поступления, которые аэропорт может получать в результате деятельности неавиационного характера. Сюда также включаются выплаты, получаемые аэропортом за такие услуги, как отопление, кондиционирование воздуха, освещение, водоснабжение, уборка помещений и использование телефонов, если они не включены в сборы за аренду и концессии, а также за любые услуги, предоставляемые неавиационным предприятиям, находящимся за пределами аэропорта.

Доходы от банковских операций и операций с наличными средствами

4.27 Эта статья включает любые доходы, полученные от инвестиций и операций с наличными средствами, включая банковские проценты, казначейские векселя, краткосрочные долговые обязательства и облигации, или от сделок с дисконтными векселями, и другие подобные доходы. Полученные проценты могут быть вычтены из выплаченных процентов, чтобы получить чистые затраты на выплату процентов, которые затем указываются как отдельная статья расходов.

Дотации и субсидии

4.28 Данная статья охватывает любые поступившие платежи, не требующие ответной передачи активов или предоставления ответных услуг. Они могут включать платежи аэропорту со стороны государства для оплаты услуг, которые освобождаются от сборов с пользователей, или для оплаты полной стоимости услуг, предоставляемых некоторым пользователям.

РАСХОДЫ

4.29 Основной финансовый учет осуществляется по категориям расходов и, как правило, соответствует профессиональным стандартам бухгалтерского учета и установленным требованиям. Отдельные элементы могут различаться в зависимости от сложившейся практики, однако тот минимум, который требуется для официальной отчетности, приводится ниже. См. таблицу 4-2.

Некоторые примеры расходов, которые могут включаться в отдельные категории расходов, приводятся в последующих пунктах.

Таблица 4-2. Расходы

Эксплуатация и техническое обслуживание:		
• расходы на персонал	_____	
• материальное обеспечение.....	_____	
• обслуживание по контракту	_____	
• административные накладные расходы		_____
• прочие некапитальные затраты.....		_____
Капитальные затраты:		
• обесценение и/или амортизация.....	_____	
• проценты	_____	
• прочие капитальные затраты	_____	_____
Всего по статьям расходов		_____

Эксплуатация и техническое обслуживание

4.30 *Расходы на персонал.* Прямые выплаты персоналу, а также расходы на социальное и медицинское страхование, пенсионное обеспечение, вознаграждение натурой (например, питание и жилье), возмещение командировочных расходов, обучение персонала и прочие расходы, которые могут быть связаны с изменениями в штатном расписании или выплатой компенсаций персоналу.

4.31 *Материальное обеспечение.* Стоимость запасных частей и расходных материалов, которые аэропорт фактически обеспечивает или использует, предоставляя технические средства или услуги без содействия со стороны агентств или предприятий за пределами аэропорта (см. *Обслуживание по контракту*). Такие расходы должны включаться в статью расходов на эксплуатацию и содержание основных фондов (например, транспортных средств, оборудования, мебели и недвижимого инвентаря), если они не включены в статью амортизационных расходов. К ним также относятся расходы, связанные с услугами и материальным обеспечением, в частности отоплением, кондиционированием воздуха, освещением, водоснабжением, уборкой помещений, прачечной, канализацией, а также канцелярскими и почтовыми расходами.

4.32 *Обслуживание по контракту.* Выплаты другой стороне за предоставление аэропортовых средств и служб.

Административные накладные расходы

4.33 Включают расходы на выполнение общих административных функций, в том числе на общее руководство и экономическое планирование, если эти расходы не включены в состав расходов на *эксплуатацию и техническое обслуживание*.

4.34 *Прочие некапитальные затраты.* Некапитальные расходы, которые не входят в состав расходов на *эксплуатацию и техническое обслуживание* или *административные накладные расходы*. Они включают государственные и другие правительственные налоги (например, имущественный и подоходный налоги), которые уплачиваются аэропортом как предприятием, подлежащим налогообложению. Они не включают любые налоги с оборота или иные налоги, взимаемые с третьих сторон от имени правительственных налоговых учреждений (например, налог на продажу товаров и услуг в магазинах, находящихся в ведении аэропорта, а также подоходные вычеты из окладов сотрудников).

Капитальные затраты

4.35 *Обесценение и/или амортизация.* Имеется в виду сумма, на которую стоимость активов уменьшилась в течение года в результате физического износа, старения или других факторов, которые ограничивают срок их эксплуатации. В эту категорию также включают сумму, на которую нематериальные активы (например, затраты на повышение квалификации или обучение) были списаны в течение года.

4.36 *Проценты.* Имеются в виду выплаченные или подлежащие уплате проценты по долгам в течение года, а также любые проценты, рассчитанные на основной капитал.

4.37 *Прочие капитальные затраты.* Выплаты за долгосрочную аренду и возврат капитала акционерам в том случае, если аэропорт использует кассовый метод учета вместо списания.

КАПИТАЛ

4.38 Капитал той или иной организации обычно состоит из вкладываемого акционерного капитала и суммы задолженности с разной для данной организации стоимостью финансирования. Долгосрочный капитал (т. е. сумма акционерного капитала, резервы и долгосрочная задолженность) равен сумме постоянных активов (за вычетом амортизации) и чистых оборотных активов (оборотные активы за вычетом текущих пассивов).

Стоимость активов

4.39 Существуют различные способы определения стоимости активов, в том числе: первоначальная стоимость, текущая восстановительная стоимость или рыночная цена. Стоимость активов может отличаться от балансовой стоимости. Активы могут оцениваться как аэропортом, так и регулируемыми органами, и то обстоятельство, подлежат ли активы регулированию или нет, может также приниматься во внимание. Стоимость активов может также амортизироваться с учетом износа основных фондов. Каждый метод прямым образом, но по-разному сказывается на норме прибыли.

Оборотный капитал

4.40 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 имеющихся наличных средств и средств в банке и/или овердрафта.

Используемый капитал

4.41 В том случае, когда аэропорт составляет собственный балансовый отчет, имеется возможность определить стоимость используемого капитала. Если аэропорт не имеет полного балансового отчета, необходимо составить его с использованием 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 аэропорту, или как его активы в соответствии с формой экономического надзора, принятого государством. В таблице 4-3 приводятся некоторые альтернативные варианты. В некоторых случаях общая стоимость постоянных и оборотных активов может быть снижена с учетом беспроцентных обязательств.

4.42 Некоторым аэропортам требуется обеспечить финансовую окупаемость. Она может выражаться в процентах от используемого капитала и иногда именуется рентабельностью использованного капитала (ROCE), фондоотдачей (ROA) или рентабельностью инвестированного капитала (ROIC). 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 использованного капитала за соответствующий период времени.

Таблица 4-3. Используемый капитал

<i>Определение на основе оценки обязательств</i>	<i>Эквивалентное определение активов</i>
Общий капитал: акционерный капитал резервы долгосрочная задолженность текущие обязательства	Постоянные активы плюс оборотные активы
Долгосрочный капитал: акционерный капитал резервы долгосрочная задолженность	Постоянные активы плюс чистые оборотные активы (оборотные активы минус текущая задолженность)
Уставной/акционерный капитал: акционерный капитал резервы	Постоянные и оборотные активы минус долгосрочная задолженность

Разумная норма прибыли

4.43 В директивных материалах ИКАО (п. 2 i) раздела II документа Doc 9082) при определении того, что следует включать в стоимостную основу аэропортовых сборов, говорится, что они "являются полными расходами на обеспечение деятельности аэропорта (...), включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала", и далее в п. 2 viii) отмечается, что "аэропорты могут получать достаточные доходы (...) и, таким образом, иметь разумную прибыль на активы". Однако органы, взимающие сборы, сталкиваются с трудностями в связи с отсутствием точных формулировок, в частности, в отношении того, что должно считаться "разумным" с точки зрения нормы прибыли.

4.44 Независимо от различий в существующих структурах управления аэропортами основные принципы в целом согласованы. Для получения стоимости капитала прежде всего рассчитывается стоимость финансирования каждой части капитала (т.е. вложенного акционерного капитала и задолженности) как необходимая норма прибыли (в процентах). Затем показатель средневзвешенной стоимости капитала (WACC) рассчитывается в зависимости от доли вложенного акционерного капитала и задолженности в общем капитале компании. Этот показатель применяется в отношении усредненного показателя использованного капитала для определения стоимости капитала. Каждый компонент структуры капитала аэропорта имеет различный стоимостной показатель. Аэропорты и государства должны обеспечить четкое и последовательное применение методик.

4.45 Для организаций в государствах с развитой экономикой (где имеются рынки акций и облигаций, крупные коммерческие банки и доступ к широким рынкам капитала) общей моделью расчета стоимости вложенного акционерного капитала является модель оценки капитальных активов (CAPM). Стоимость

задолженности представляет собой фактическую процентную ставку, применяемую к долговому капиталу, хотя регулирующий орган может проверить, насколько эффективно была начислена задолженность. Иной подход не будет стимулировать аэропорт к созданию эффективного долгового портфеля. Тем не менее, поскольку структуры аэропортов значительно различаются, модель CAPM, вероятно, потребует модифицировать для обеспечения соответствия требованиям различных аэропортов. В зависимости от национальной юрисдикции налогообложение также может оказывать влияние на расчет WACC.

4.46 Подверженность инвесторов в аэропорты риску¹ может быть относительно низкой в тех случаях, когда аэропорты пользуются определенной правительственной 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 правительство и/или авиакомпанию, а не исключительно на кредиторов. В принципе, в перспективе сумма вознаграждения за вкладываемый капитал должна возрасти по сравнению с долговыми обязательствами с учетом более высокого риска, который несут акционеры в этом случае. Аэропорты, находящиеся в стадии перехода от государственного управления к корпоративному, часто могут не располагать достаточным вложенным капиталом (в высокой степени заимствованным), но все же пользоваться определенными правительственными гарантиями. В таких случаях небольшой доход на вложенный капитал, основанный на ставках заимствования, может быть достаточным. И напротив, для аэропортов с высоким уровнем заимствования, но без правительственных гарантий или покрытия рисков в связи с изменением объемов перевозок стоимость его уставного капитала будет более высокой с учетом этих рисков. Для некоторых аэропортов предельный уровень прибыли устанавливается независимыми регулирующими органами. В этих случаях регулирующие органы решают, какой является адекватная стоимость капитала. В других случаях в стране может быть высокий уровень инфляции. Тогда предел высшего уровня инфляции будет соответствовать норме прибыли на вложенный капитал, а рыночные процентные ставки в любом случае будут включать инфляционные поправки. В государствах, где отсутствуют развитый рынок акций и облигаций или устойчивая конкурентоспособная банковская система, расчет "бета"-величины² может оказаться затруднительным. Тем не менее в этих случаях ориентиром для определения стоимости вложенного капитала должны служить имеющиеся рыночные процентные ставки.

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

ДВИЖЕНИЕ НАЛИЧНЫХ СРЕДСТВ

4.48 Отчет о движении наличных средств помогает оценить финансовую деятельность аэропорта, поскольку он показывает его возможности предоставлять средства и обслуживание, получая доход или наличные средства, достаточные для покрытия своих расходов, включая выплату процентов по задолженности и, в случае необходимости, платежи акционерам. Данная информация не отражается в официальном отчете о доходах или расходах или в бухгалтерском балансе, поскольку они, как правило, составляются на основе принципа начислений, который предполагает сопоставимость дохода и обязательств по расходам за отчетный период. Как правило, это достигается путем корректировки оборота наличных средств.

4.49 Необходима информация в отношении ликвидности, эффективности и финансовой адаптируемости предприятия, управляющего соответствующим аэропортом. Определить это можно на основании отчета о

1. Аэропорты различных размеров и назначения могут сталкиваться с риском различного характера. Такие различия должны учитываться при расчете нормы прибыли.
2. Дополнительный инвестиционный риск.

движении наличных средств вместе с балансовым отчетом. Балансовый отчет дает представление о финансовом положении аэропорта на конкретный момент времени с учетом активов, пассивов и долгосрочной задолженности и их взаимосвязи на указанную дату балансового отчета. Информация о ликвидности аэропорта, как правило, является неполной, поскольку балансовый отчет составляется на определенную дату. С другой стороны, отчет о движении наличных средств содержит информацию о сообщаемом аэропортом обороте наличных средств за отчетный период, цель которого заключается в том, чтобы показать приток и расход наличных средств аэропорта за указанный период. Он не является заменой отчета о доходах и расходах или балансового отчета; наоборот, при оценке будущего оборота наличных средств целесообразно использовать все три отчета, чтобы обеспечить учет аналогичного оборота наличных средств в рамках предыдущих операций.

4.50 Отчет о движении денежных средств анализирует оборот наличных средств по стандартным статьям, таким как эксплуатационная деятельность, доходность капиталовложений и обслуживание финансирования, налогообложение, инвестиционная деятельность и финансирование. Его цель заключается в том, чтобы оборот наличных средств был представлен по форме, которая подчеркивает важные компоненты оборота наличности и помогает проводить сравнение с показателями оборота наличных средств у других предприятий.

4.51 Важно отметить, что термин "эквивалент наличности" подразумевает финансовые ценные бумаги, которые являются высоко ликвидными и конвертируемыми в известные объемы наличных средств без уведомления и не подвержены значительному риску обесценивания в результате изменения процентных ставок. Отчеты о движении наличных средств в значительной степени заменяют сведения об оборотном капитале и применение отчетов о финансовых ресурсах. Это связано с тем, что движение наличных средств трактуется более широко и позволяет составить более ясное представление о ликвидности и эффективности предприятия. Примером тому является тот факт, что снижение объема имеющейся наличности может быть завуалировано увеличением пакета акций или долговых обязательств.

БАЛАНСОВЫЕ ОТЧЕТЫ ХОЗРАСЧЕТНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ

4.52 Система учета расходов должна также включать подготовку балансовых отчетов хозрасчетными подразделениями, что позволяет руководству аэропорта контролировать деятельность аэропорта по различным направлениям. Поскольку большинство аэропортовых расходов являются фиксированными (независимо от количества ежедневных взлетно-посадочных операций воздушных судов в аэропорту), возможность изучить расходы хозрасчетных подразделений позволяет руководству аэропорта осуществлять надзор и/или контроль за тем, как производятся расходы. То, каким образом создаются хозрасчетные подразделения аэропорта, зависит от нескольких переменных величин, включая размер аэропорта и организационную структуру. Как правило, полезно, когда хозрасчетные подразделения отражают административную систему управления аэропортом. Например, если гараж управляется как отдельное предприятие отдельным руководителем, в этом случае он вполне может претендовать на то, чтобы стать хозрасчетным подразделением. Хозрасчетные подразделения могут существовать в рамках других хозрасчетных подразделений. Так, если имеется управляющий, который отвечает за техническое обслуживание, гараж может быть одним из хозрасчетных предприятий по обслуживанию одновременно с хозрасчетными подразделениями по электротехническому, сантехническому и иному обслуживанию.

4.53 К числу типичных хозрасчетных подразделений можно отнести:

- администрацию и финансы;
- обслуживание контролируемой зоны;
- центральное отопление и холодильные установки;

- связь с общественностью;
- службу спасания и борьбы с пожаром;
- гараж;
- наземное управление;
- маркетинг;
- службы сантехнического, механического и электротехнического обслуживания;
- службы безопасности;
- орган управления аэровокзалом.

4.54 Отчетность руководства хозрасчетных подразделений об управлении расходами и выполнении их функций контролируется старшим руководящим составом. Производственные показатели и изменения этих показателей с течением времени позволяют дать правильную оценку производительности и эффективности работы. Тем не менее сравнение показателей работы аэропортов может ввести в заблуждение, учитывая сложный состав элементов в системе аэропорта. Вероятно, легче и более продуктивно сравнивать и оценивать два хозрасчетных подразделения (например, службу спасания и борьбы с пожаром) в различных аэропортах.

4.55 Данные хозрасчетных подразделений могут включаться в подробную бухгалтерскую отчетность, используемую при подготовке вышеуказанных финансовых отчетов, но это совсем не является общепринятым или обязательным. Для того чтобы подробная учетная документация отражала распределение рабочей силы в некоторых или всех хозрасчетных подразделениях с аналогичным учетом приобретенных услуг, амортизационных отчислений, расходов материальных ценностей и т. д., платежную ведомость и часы, затраченные на конкретные виды деятельности, можно кодировать.

4.56 В качестве альтернативного варианта может быть достаточно периодически изучать конкретные статьи финансового отчета и использовать процентное соотношение на помесечной основе. На практике некоторые производственные затраты в отчетной документации хозрасчетных подразделений могут непосредственно исчисляться на основе подробного учета расходов (например, расходов по заработной плате) и других производственных затрат, установленных на процентной основе, исходя из опыта предыдущих лет (например, отопление и электричество).

4.57 Хозрасчетные подразделения непосредственно связаны с расходами на службы аэропорта, и их отчетная документация может считаться составной частью отчетной документации линейных служб. Обратная связь между отчетной документацией линейных служб и отчетной документацией хозрасчетных подразделений позволит провести квалифицированный диалог между руководством аэропорта и пользователями по вопросам первоначальных эксплуатационных расходов.

ОТЧЕТНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ ЛИНЕЙНЫХ СЛУЖБ

4.58 Понятие линейных служб связано с потребительской концепцией, которая в целом подразумевает те услуги, которые получает потребитель. Соответственно, важно, чтобы система бухгалтерского учета аэропорта могла распределять различные данные, касающиеся хозрасчетных подразделений, по различным линейным службам. Фактически к линейной службе могут быть отнесены производственные затраты различных хозрасчетных центров, как показано в таблице 4-4.

4.59 Маловероятно, чтобы два аэропорта имели идентичные хозрасчетные подразделения и линейные службы. Если говорить о линейной службе, то она обеспечивает то, за что конкретно платит потребитель. Это "окно" потребителя в рентабельность обслуживания, предоставляемого аэропортом, и благодаря этому "каналу общения" аэропорт показывает расходы по предоставлению обслуживания. Отчетность хозрасчетного подразделения наряду с отчетностью линейной службы позволяет пользователям быть информированными потребителями, когда они запрашивают уровни обслуживания, и это позволяет руководителям аэропорта оценивать те изменения (предполагаемые или произошедшие в силу тех или иных обстоятельств), которые в будущем окажут влияние на взимаемые сборы.

4.60 Данные по линейным службам могут быть частично отражены в подробных бухгалтерских проводках при подготовке вышеупомянутой финансовой отчетной документации, но это связано с чрезвычайно большими затратами времени и делается нечасто. Ремонт грузовика может быть произведен гаражом, или грузовик может быть отправлен на ремонт в стороннюю организацию. В любом случае заранее четко не известно, каким именно образом этот грузовик будет использоваться линейными службами. Аналогичным образом, арендаторы не будут приветствовать ежемесячное колебание стоимости арендной платы по той причине, что отопительная установка находилась в том или ином месяце на ремонте. Существует возможность кодировать средние затраты в час, на тонну, за квадратный метр и т.д., чтобы справедливым образом учитывать предоставляемые услуги хозрасчетного подразделения в отчетности тех или иных линейных служб. Электротехническое и механическое хозрасчетное подразделение может вести индивидуальный учет основных технических средств, которые были установлены или восстановлены, и детально учитывать затраченный труд.

Таблица 4-4. Примеры линейных служб

<i>Линейная служба</i>	<i>Аэропортовые сборы (связанные с)</i>	<i>Хозрасчетные подразделения (в ведении которых)</i>
Контролируемая зона	Посадочными сборами Сборами за стоянку	Обслуживание контролируемой зоны Служба спасения и борьбы с пожаром Гараж Безопасность Аэронавигационное обслуживание
Обслуживание пассажиров	Сборами за обслуживание пассажиров Сборами за безопасность	Обслуживание аэровокзала Безопасность Отопительная установка Полетная информация
Концессии	Арендой помещений Процентом от оборота	Обслуживание аэровокзала Безопасность Отопительная установка Маркетинг
Аренда недвижимости	Арендой помещений Сборами за коммунальные услуги Сборами за техническое обслуживание	Отопительная установка Безопасность Обслуживание контролируемой зоны Наземное обслуживание

4.61 В качестве альтернативы может быть достаточно периодически рассматривать заявки на обслуживание, представляемые линейным службам конкретным хозрасчетным подразделением, и использовать помесечные процентные соотношения. На практике разброс может быть несколько большим по сравнению табличными вычислениями, которые достаточно сильно отличаются от исходной бухгалтерской учетной документации аэропорта. Выше приведен условный пример; на практике многие аэропорты осуществляют более гибкую привязку линейных служб к аэропортовым сборам.

БУХГАЛТЕРСКИЙ УЧЕТ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СБОРОВ

4.62 Всесторонний и транспарентный бухгалтерский учет предварительного финансирования инвестиционных проектов является необходимой гарантией, позволяющей обеспечить, чтобы средства от сборов, связанных с предварительным финансированием, поступали и направлялись на финансирование конкретного проекта в соответствии с установленной схемой предварительного финансирования, методикой возмещения затрат эксплуатанта аэропорта и, возможно, схемой экономического надзора со стороны государства. Задача состоит в том, чтобы исключить возможные злоупотребления в связи с доминирующим положением аэропорта и использовать все имеющиеся возможности для повышения производительности аэропорта.

4.63 Для рассматриваемого проекта должен быть открыт специальный или отдельный счет предварительного финансирования. Это обеспечит большую транспарентность в отношении того, в какой степени конкретные сборы для финансирования проекта используются в интересах пользователей аэропорта, а также в целях кредитования и списания средств со счета с учетом графика осуществления проекта. Это также позволит администрации наглядно показать, что взимание сборов с пользователей прекращено после того, как отпала необходимость в счете для предварительного финансирования. Транспарентный бухгалтерский учет в сочетании с всесторонними консультациями с пользователями служит средством для обеспечения того, чтобы в условиях использования традиционной системы взимания сборов пользователи не платили двойные сборы за тот или иной объект после его ввода в эксплуатацию.

4.64 Любые проценты, начисленные в процессе открытия счета для предварительного финансирования, должны использоваться для возмещения или снижения затрат на конкретный проект, для которого был открыт этот счет.

4.65 Сборы, взимаемые в целях предварительного финансирования, должны оцениваться так, как это предусмотрено настоящей главой, но без учета в стоимостной основе сборов амортизации или соответствующей стоимости капитала предварительных инвестиций.

4.66 Там, где это возможно, основные элементы структуры предварительного финансирования, а также краткие сведения о доходах и расходах в финансовом году должны быть отражены в ежегодных отчетах или других официальных бухгалтерских документах аэропорта. Специальный счет для предварительного финансирования должен быть также отражен в прошедших проверку финансовых отчетах поставщика за финансовый год и должен учитываться при любых проверках финансовых или производственных показателей конкретного инвестиционного проекта. Другим компонентом может стать любая подготовленная администрацией аэропорта документация, которая была использована в качестве обоснования выгод от реализации стратегии предварительного финансирования по сравнению с традиционными методами финансирования до того, как были введены сборы, связанные с предварительным финансированием.

В. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТОИМОСТНОЙ ОСНОВЫ ДЛЯ НАЧИСЛЕНИЯ СБОРОВ ЗА ОБСЛУЖИВАНИЕ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

4.67 В отношении стоимостной основы сборов за обслуживание воздушного движения в политике ИКАО в отношении сборов говорится, что "распределяемые расходы являются полными расходами на обеспечение деятельности аэропорта и его необходимых вспомогательных служб" (п. 2 i), раздела II документа Doc 9082). Цель настоящей части заключается в том, чтобы предложить подход для определения и анализа общих издержек аэропортов, включая расходы, связанные с неавиационной деятельностью.

4.68 К определению стоимостной основы для начисления сборов следует подходить поэтапно. Во-первых, необходимо определить общие издержки аэропорта. Расходы на обеспечение безопасности полетов, авиационной безопасности и осуществление экономического надзора со стороны государства, независимой национальной организации по надзору или региональной организации по надзору, которые непосредственно связаны с аэропортовым обслуживанием, могут быть включены в стоимостную основу для взимания сборов аэропортом при условии, что эти расходы возлагаются на поставщиков обслуживания. Когда аэропорт функционирует как управление в рамках ведомства гражданской авиации, ему и/или от него передаются расходы за обслуживание, полученное им от других управлений или структур и/или предоставленное другим управлениям или структурам. В отношении некоторых расходов, таких как амортизация и уплата процентов, может потребоваться корректировка внесенных данных по расходам в текущих учетных записях бухгалтерии аэропорта, с тем чтобы лучше отразить фактические затраты. Расходы, не связанные с обслуживанием воздушного движения или неавиационной деятельностью, должны быть определены и вычтены из суммы расходов аэропорта. Они включают неавиационную деятельность или обслуживание вне аэропорта и расходы, связанные с использованием аэропортового оборудования и обслуживания на маршруте. По соображениям справедливости и во избежание перекрестного субсидирования расходы, связанные с обслуживанием полетов, освобождаемых от уплаты сборов, также должны быть определены и вычтены из общей суммы. Скорректированные таким образом расходы аэропорта составляют стоимостную основу для начисления сборов, связанных с обслуживанием воздушного движения, а также с неавиационной деятельностью. Во-вторых, когда два вида указанных стоимостных основ установлены, стоимостная основа для начисления сборов за обслуживание воздушного движения может быть разнесена по категориям пользователей для установления размера отдельных видов сборов.

4.69 Учитывая большой объем работы при распределении расходов между хозрасчетными подразделениями и линейными службами, представляется предусмотрительным установить очередность между хозрасчетными подразделениями и линейными службами. Обычно наивысший приоритет должны иметь расходы, связанные с обслуживанием зон передвижения воздушных судов, включая диспетчерское обслуживание при заходе на посадку и на аэродроме, а также с пассажирскими аэровокзалами, прежде всего с зонами оформления авиаперевозок в пределах аэровокзалов, а затем с объектами, находящимися в концессии и аренде (магазины, рестораны, офисные помещения и т. д.).

4.70 Все расходы должны определяться в соответствии с общепринятыми принципами представления отчетности и начисления расходов (т. е. они должны основываться на признанных правилах, стандартах или конвенциях; см. п. 3.6 части А главы 3 и п. 4.6, части А главы 4), с тем чтобы расходы, связанные с использованием аэропортовых технических средств и служб, могли учитываться и анализироваться с учетом их характера и исходных данных. Применяемые практика и процедуры в различных государствах неодинаковы. На рис. 4-2 продемонстрирован подход, основанный на принципе "общего котла", который рассматривается в части F.

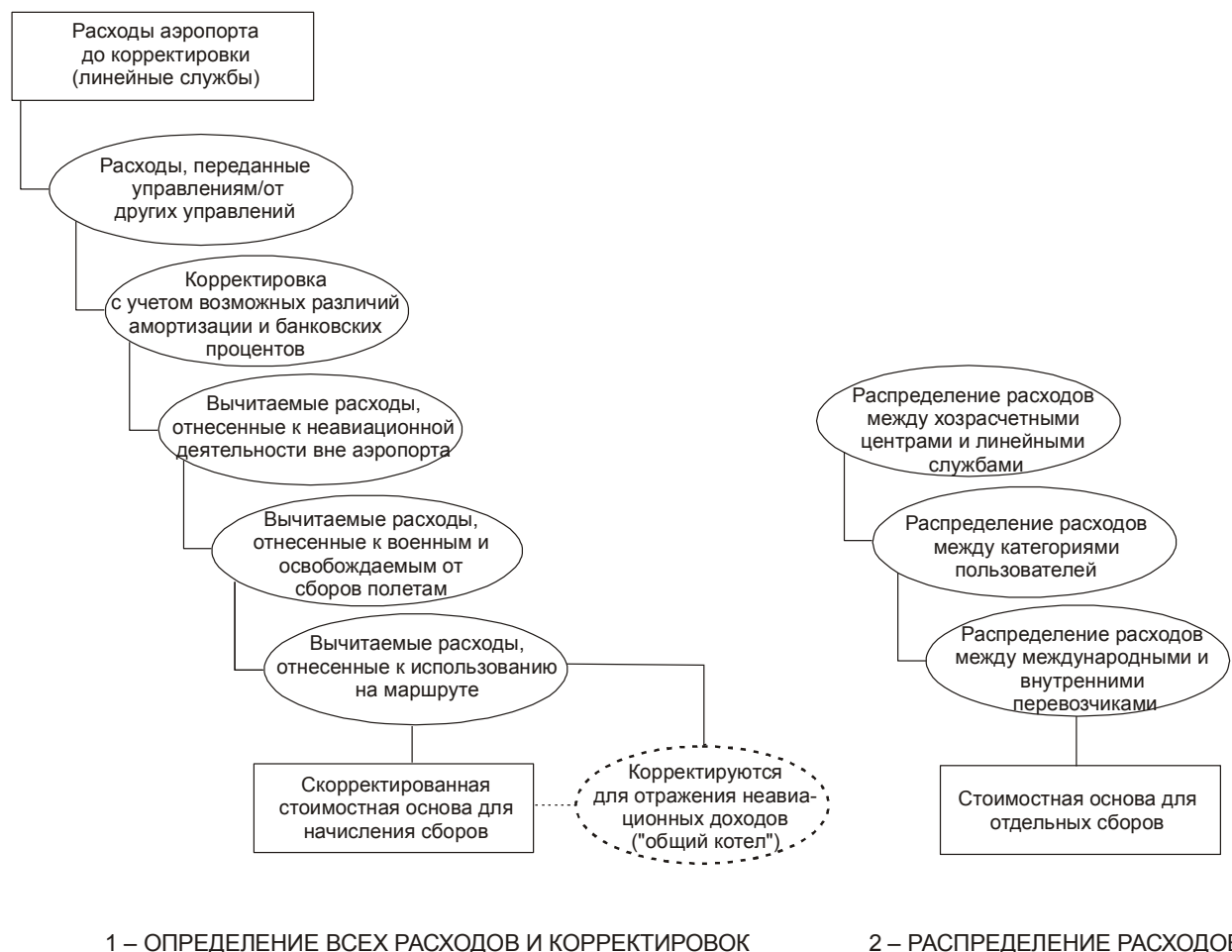


Рис. 4-2. Определение стоимостной основы для начисления сборов за обслуживание воздушного движения и расходов, связанных с неавиационной деятельностью, по принципу "общего котла"

**ФАКТОРЫ, КОТОРЫЕ НЕОБХОДИМО УЧИТЫВАТЬ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ СТОИМОСТНОЙ ОСНОВЫ
ДЛЯ НАЧИСЛЕНИЯ СБОРОВ ЗА ОБСЛУЖИВАНИЕ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Особенности организационной структуры

4.71 Организационная структура, в рамках которой функционирует аэропорт, оказывает непосредственное влияние на управление его финансами и подход к определению общих издержек, подлежащих учету при определении стоимостной основы для начисления сборов, связанных с обслуживанием воздушного движения, а также расходов, связанных с неавиационной деятельностью. Особое внимание следует обратить на способ организации управления финансовой деятельностью аэропорта (или группы аэропортов), который(ая) функционирует не как автономное предприятие, а в рамках ведомства гражданской авиации или другого государственного управления с аналогичными полномочиями. Поскольку формат счетов ведомства гражданской авиации может не отвечать требованиям руководства аэропорта, может быть предусмотрено, чтобы управление по вопросам аэропортовой деятельности имело право введения своей собственной дополнительной внутренней системы бухгалтерского учета, которая отвечала бы указанным требованиям.

Перевод затрат на другие управления/от других управлений

4.72 Там, где аэропорт или группа аэропортов функционирует как самостоятельное предприятие или управление в рамках ведомства гражданской авиации, необходимо принимать во внимание определенные факторы при определении фактических расходов и доходов данного предприятия. Например, поскольку управление входит в состав более крупного ведомства, другие управления в рамках ведомства или вне ведомства обеспечивают обслуживание или выполняют функции в интересах данного управления по вопросам аэропортовой деятельности. Это могут быть технические вопросы, такие как обслуживание оборудования и транспортных средств, или административные или управленческие функции, такие как бухгалтерский учет, управление кадрами или услуги юридического управления. Во всех этих случаях расходы по обслуживанию или выполнению соответствующих функций определяются и передаются управлению по вопросам аэропортовой деятельности. В противном случае затраты на эксплуатацию аэропорта не будут известны, и сборы за обслуживание воздушного движения, а также концессионные сборы и арендные платежи могут быть ниже (или выше) фактических затрат.

4.73 Для определения расходов, передаваемых управлению по вопросам аэропортовой деятельности за оказание услуг и выполнение функций, могут быть использованы различные подходы. Например, в отношении расходов по услугам технического характера один из подходов заключается в том, чтобы расходы исчислялись исходя из человеко-часов при работе соответствующего технического персонала путем последующего умножения количества часов, затраченных на работу в аэропорту, на этот показатель. Другой подход заключается в распределении расходов на оказание услуг и выполнение функций на основе использования процентной доли расходов, приходящихся на управление по вопросам аэропортовой деятельности, от всех затрат всех управлений, участвующих в оказании услуг и выполнении соответствующих функций. К этому необходимо также добавить расходы на затраченные материалы. Должен быть также подсчитан часовой коэффициент для расходов на эксплуатацию и обслуживание любых используемых приборов и вспомогательного оборудования, включая расходы на затраченную электроэнергию или горючее, и установлен норматив в отношении амортизации и износа. Кроме того, в зависимости от технических услуг следует предусмотреть, по возможности, норму амортизации используемых помещений и основного оборудования. Административные накладные расходы могут быть определены путем установления вначале общей суммы текущих и инвестиционных затрат, передаваемых соответствующим управлениям, а затем путем определения общего времени, которое было затрачено на работу, связанную с функционированием управления по вопросам аэропортовой деятельности; на основе этих данных и определяются расходы последнего. Также следует признать, что при распределении расходов, связанных с оказанием услуг и выполнением функций, приоритет должен отдаваться управлению по вопросам аэропортовой деятельности и отделу по УВД, если таковой имеется.

4.74 Возможна обратная ситуация, когда управление по вопросам аэропортовой деятельности может предоставлять услуги, которые описаны в предыдущем пункте, другим управлениям в рамках ведомства гражданской авиации. В этом случае используется обратный подход для того, чтобы расходы управления по вопросам аэропортовой деятельности по предоставлению соответствующих услуг рассчитывались и переводились на эти управления с соответствующим общим уменьшением расходов управления по вопросам аэропортовой деятельности. Иначе, если затраты на предоставляемые другим управлениям услуги будут составлять часть стоимостной основы расходов для начисления сборов за обслуживание воздушного движения, пользователи такого обслуживания будут нести не свои расходы.

4.75 Описанные выше варианты перевода расходов не относятся исключительно к аэропортам, действующим в рамках ведомства гражданской авиации. Аэропортовый орган или ведомство гражданской авиации может также предоставлять все виды аэронавигационного оборудования и обслуживания в аэропорту или оплачивать такое обслуживание, предоставляемое другими государственными структурами. Однако в ряде случаев аэропортовое обслуживание предоставляется другим(и) правительственным(и) учреждением(ями) без какой-либо соответствующей оплаты, которая относилась бы на счет аэропорта или взималась непосредственно с пользователей обслуживанием воздушного движения. Это в ряде случаев относится к стоимости предоставляемого в аэропорту метеорологического обслуживания, некоторых видов услуг электросвязи,

предоставляемых другими правительственными учреждениями, и т. д. Учитывая то, что политика правительства предусматривает возмещение таких расходов за счет пользователей в максимально возможной степени, возникают два альтернативных варианта: 1) издержки относятся на счет аэропорта, где они включаются в стоимостную основу для начисления аэропортовых сборов; 2) заинтересованное(ые) правительственное(ые) учреждение(я) должно(ы) принять меры к возмещению своих расходов посредством взимания одновременно с аэропортовыми сборами за обслуживание воздушного движения отдельного сбора(ов). В связи с этим следует подчеркнуть, что в документе Doc 9082 (раздел II) рекомендуется, чтобы в тех случаях, когда сборы взимаются различными структурами в аэропорту, они должны, по возможности, быть объединены в один сбор или очень небольшое количество различных сборов, общий доход от которых должен распределяться в приемлемой форме среди соответствующих структур. Этот вопрос рассматривается также в последующих разделах настоящей главы.

Разница между расходами, включенными в бухгалтерские отчеты аэропорта, и расходами, используемыми при определении стоимостной основы для начисления сборов

4.76 Учетные документы аэропортов содержат исходную информацию для определения стоимостной основы для начисления сборов за обслуживание воздушного движения и расходов, связанных с неавиационной деятельностью. Там, где бухгалтерский учет ведется подробно, и там, где он охватывает все виды деятельности аэропортов, он может быть использован в указанных целях. Однако полагаться целиком на бухгалтерскую документацию аэропортов при определении стоимостной основы для начисления сборов даже там, где учет ведется очень подробно, не рекомендуется. Это объясняется тем, что, хотя расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание и административные накладные расходы, вероятно, останутся неизменными, положение в отношении капитальных затрат может быть иным. Например, износ имущества по счетам может исчисляться в соответствии с установленными правительством правилами бухгалтерской отчетности, которые могут не отражать реальные сроки эксплуатации соответствующих активов или же снижение их стоимости может не быть отражено вообще. Когда стоимостная основа для начисления сборов определена, необходимо убедиться в том, что в нее включен компонент износа за соответствующий период времени (обычно за финансовый год). Для целей начисления размеров сборов этого можно достичь благодаря использованию коэффициентов износа, отличных от тех, которые применяются в учетной системе аэропорта. На счетах аэропорта, как правило, не отражается также процент, начисляемый на чистую стоимость основных активов аэропорта, но он должен включаться в стоимостную основу для начисления сборов.

Снижение стоимости и/или амортизационные отчисления

4.77 Первоначальная номинальная стоимость актива должна уменьшаться в течение всего его расчетного срока службы, и такое его обесценение должно включаться в ежегодные расходы на соответствующее обслуживание. Земля не обесценивается, поскольку, в отличие от других постоянных активов, она не утрачивает своего качества и ее "полезный срок службы" является неограниченным. Амортизационные расходы не должны производиться до тех пор, пока тот или иной объект не введен в действие.

4.78 Хотя практика определения износа может быть различной, наиболее распространенными являются прямолинейный метод и метод уменьшаемого остатка. Наиболее распространенным, а также наиболее простым методом, используемым национальными администрациями, является прямолинейный, в соответствии с которым износ исчисляется в качестве постоянной суммы из года в год в течение расчетного (согласно бухгалтерским записям) срока амортизации соответствующего актива; 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 уменьшаемого остатка предусматривает применение постоянного процента от расчетной (согласно бухгалтерским записям) стоимости актива, т. е. первоначальной стоимости за вычетом уже начисленного аккумулированного износа в начале каждого расчетного периода. Таким образом, фактическая сумма амортизационных отчислений, взимаемая в соответствии с этим методом, ежегодно уменьшается. Третьим используемым методом является аннуитетный метод, при котором размеры

ежегодного сбора остаются постоянными в течение всего полезного срока службы актива. Вместе с тем следует отметить, что сумма начисленных по данному методу взносов включает проценты в дополнение к отчислениям на амортизацию. Независимо от используемого метода определения амортизационных отчислений, он должен применяться последовательно в течение всего срока амортизации актива. В таблице 4-5 приводятся примеры продолжительности амортизационных периодов.

Таблица 4-5. Снижение стоимости и/или амортизация

Примеры продолжительности амортизационных периодов	
Здания (при использовании на основе безусловного права собственности на недвижимость)	20–40 лет
Здания (при использовании на правах аренды) ³	На период аренды
ВПП и РД	15–30 лет
Места стоянки воздушных судов	15–30 лет
Мебель и арматура	10–15 лет
Автотранспортные средства	4–10 лет
Электронное оборудование (включая оборудование электросвязи)	7–15 лет
Общее оборудование	7–10 лет
Электронно-вычислительное оборудование	5–10 лет
Компьютерное программное обеспечение	3–8 лет

Стоимость капитала

4.79 Стоимость капитала необходимо учитывать при определении расходов на обслуживание в аэропортах. Она разделяется на две основные категории. Первая включает выплату процентов кредиторам или ссудодателям за пользование предоставляемым ими капиталом (не относящимся к вложенному акционерному капиталу) для различных целей финансирования, как правило, в связи с приобретением или предоставлением имущества. Вторая категория включает стоимость капитала в форме акций, устанавливаемую для внутренних целей определения расходов, и она выражается величиной, отражающей использование всего капитала, включая акционерный капитал.

4.80 Учитывая стоимость капитала при определении расходов, следует прибегать только к одной из двух категорий в отношении данного актива или какой-либо его части, финансируемой полностью за счет заемного капитала.

Корректировка расходов, составляющих стоимостную основу для начисления сборов, связанных с обслуживанием воздушного движения (и расходов, связанных с неавиационной деятельностью)

4.81 Для того чтобы определить стоимостную основу, представленную в общем виде в таблице 4-2, необходимы следующие корректировки расходов различных зон и служб. С учетом их взаимосвязи следует также определить общие расходы по зонам и службам, относящимся к неавиационной деятельности аэропорта. Основная цель при этом заключается не только в том, чтобы возместить затраты аэропорта на предоставляемые служебные здания, но также и установить для них минимальный уровень сборов и платежей. По этой причине необходимо определить фактические общие расходы, относящиеся к предоставлению

3. Здания, построенные на арендуемой земле.

различных служебных пространств (здания и земля) и связанных с ними материальных средств и услуг. В этом контексте следует отметить, что акцент должен быть сделан на определении расходов аэропорта в связи с предоставлением служебных пространств, а не их рыночной стоимости (это другой вид оценки, который рассматривается в главе 5). Следует отметить в этой связи, что некоторые расходы, такие как те, которые относятся к зонам передвижения воздушных судов и управлению воздушным движением и метеорологическому обслуживанию, как правило, не относят к неавиационной деятельности. Однако доля расходов всех остальных зон или служб относится, как правило, к неавиационной деятельности, хотя у отдельных зон и служб доли этих расходов могут существенно отличаться друг от друга.

Корректировка расходов, связанных с неавиационной деятельностью за пределами аэропорта

4.82 Важными аэропортовыми расходами являются не только те, которые связаны с воздушным движением, но также и расходы, связанные с концессиями, арендой и другой неавиационной деятельностью. В целом расходы, связанные с воздушным движением в аэропорту и всей обслуживающей его авиационной и неавиационной деятельностью, составляют расходы, связанные с деятельностью аэропорта. Вместе с тем в ряде случаев аэропорт может нести расходы, которые не связаны с такой деятельностью и которые, следовательно, должны быть вычтены до определения стоимостной основы для начисления аэропортовых сборов. Это могут быть расходы, связанные с неавиационным использованием вне аэропорта предоставляемого аэропортом обслуживания. Примером может послужить ситуация, когда метеорологическая станция, финансируемая аэропортом, помимо метеорологических прогнозов и инструкций для авиации, готовит метеорологические прогнозы для судоходства, сельского хозяйства, прессы и других средств массовой информации и т. д. Другим примером является предоставление аэропортом таких услуг, как уборка снега или борьба с пожарами, соседнему муниципалитету.

Корректировка расходов, связанных с использованием аэропортового оборудования и обслуживания на маршруте

4.83 Во многих случаях аэропорт предоставляет обслуживание, такое как управление воздушным движением, включая связь, и метеорологическое обслуживание, которое используется воздушным судном не только при посадке и при вылете из аэропорта, но также и на маршруте. Такое обслуживание также может, помимо прочего, использоваться воздушными судами без посадки в аэропорту. Там, где объем такого движения велик, по соображениям справедливости возникает необходимость определения стоимостной основы для начисления сборов за пользование обслуживанием в аэропорту и на маршруте, соответственно, с тем чтобы ни одна из групп пользователей не несла расходы, фактически относящиеся к другой. Инструктивные указания по данному вопросу изложены в *"Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания"* (Дос 9161).

Корректировка расходов, относимых к полетам, освобождаемым от уплаты сборов

4.84 В статье 3 *Конвенции о международной гражданской авиации* (Doc 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 в отношении государственного воздушного судна.

4.85 В рамках осуществления своего суверенитета многие государства освобождают от уплаты сборов 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.

4.86 В соответствии с политикой ИКАО в отношении сборов (раздел II документа Doc 9082) государствам следует анализировать данные о воздушном движении, такие как количество рейсов по категориям пользователей (т. е. коммерческая авиация или авиация общего назначения) на внутренних и международных линиях, вес воздушных судов и другие данные, имеющие отношение к распределению затрат 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 аэропортовых расходов 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 аэропортов 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. раздел II документа Doc 9082), и чтобы именно принимающее государство, а не остальные пользователи системой, 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, обеспечивает аэропортам возможность использовать доходы для покрытия издержек, связанных с обслуживанием ими рейсов, освобожденных от уплаты сборов с пользователей.

4.87 Особого внимания заслуживает ситуация, когда аэропорт, эксплуатируемый гражданскими властями для обслуживания гражданских перевозок, используется также для обслуживания военных или других государственных перевозок. Там, где объемы таких перевозок значительны, военные или другие государственные учреждения (например, полиция или береговая охрана), как правило, имеют на территории аэропорта свои собственные аэровокзалы, перроны, места стоянки воздушных судов и ангары. В этом случае аэропорт не несет расходы, связанные с этими объектами (если только речь не идет об объектах, построенных аэропортом), и не получает никаких доходов от их использования. Однако как государственные, так и гражданские воздушные суда совместно пользуются ВПП и РД, услугами диспетчерских служб (включая связь), метеорологическим обслуживанием, услугами противопожарной службы и скорой медицинской помощи и, возможно, наземными транспортными средствами и услугами службы безопасности. В таких случаях данные расходы должны распределяться на справедливой основе во избежание перекрестного субсидирования, и аэропорт должен получать соответствующую компенсацию для возмещения затрат.

С. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ

Распределение общих расходов по хозрасчетным подразделениям и линейным службам

4.88 Когда общая сумма расходов по категориям затрат (которые включают затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, административные накладные расходы и капитальные затраты и налоги) определена, эти затраты должны быть, по возможности, разнесены между соответствующими хозрасчетными подразделениями и линейными службами, в частности теми, которые были рассмотрены в части А настоящей главы. Следует отметить, что все расходы (по всем категориям затрат) должны быть разнесены как по хозрасчетным подразделениям, так и по линейным службам.

4.89 Что касается распределения налогов, то они могут распределяться таким же образом, как административные накладные расходы, за исключением тех случаев, когда может быть установлено, что налог относится к конкретному хозрасчетному подразделению или конкретной линейной службе. Все расходы, непосредственно связанные с одним хозрасчетным подразделением или линейной службой, относятся на счет этого подразделения или службы. Однако для расходов, которые относятся к двум или нескольким хозрасчетным подразделениям или линейным службам, например административные накладные расходы, необходимо разработать методику распределения или соответствующие параметры. Такие расходы будут распределяться только в том случае, если суммы являются значительными.

4.90 Выбор способа распределения затрат будет зависеть от их характера. Например, расходы на оплату персонала, занятого в нескольких хозрасчетных подразделениях или линейных службах, могут быть распределены в соответствии с затраченным на выполнение работы временем в каждом из этих подразделений или служб. Расходы на оплату административного персонала могут быть распределены в соответствии с общим временем работы персонала, занятого в каждом подразделении или службе. В качестве альтернативного варианта административные накладные расходы могут быть распределены на основе затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание соответствующих подразделений или служб. В отношении распределения расходов на основе времени работы следует признать, что в большинстве случаев отсутствуют данные об учтенном времени работы персонала, занятого в нескольких подразделениях или службах. Альтернативный метод распределения расходов на персонал заключается в их распределении на процентной основе в соответствии с процентной долей расходов по каждому отделу от общей суммы расходов по всем соответствующим отделам. Расходы на электроэнергию, освещение, водоснабжение, отопление или кондиционирование воздуха могут быть распределены на основе учтенного или расчетного показателя использования указанных коммунальных услуг для каждого хозрасчетного подразделения или линейной службы. Капитальные затраты, относящиеся к капиталовложениям, связанные с несколькими зданиями или площадями, могут распределяться с учетом объема помещений, полезной площади и/или рабочей зоны, используемых каждым соответствующим хозрасчетным подразделением или каждой службой.

Распределение расходов по категориям пользователей аэропорта

4.91 Обеспечение пользователей техническими средствами и обслуживанием может быть различным в разных аэропортах. Поэтому определение справедливой стоимостной основы для начисления сборов требует распределения расходов между пользователями. Для этого прежде всего необходимо установить, кто является пользователем. Если говорить о деятельности аэропорта, то в целом ее можно разделить на международные гражданские авиаперевозки, внутренние гражданские авиаперевозки и авиаперевозки, освобожденные от уплаты сборов с пользователей. Международные и внутренние гражданские авиаперевозки могут быть, в свою очередь, подразделены на коммерческую авиацию и авиацию общего назначения, и все указанные категории могут быть далее подразделены на авиаперевозки согласно ПВП/ППП⁴. Вместе с тем может быть достаточным

4. Правила визуальных полетов/правила полетов по приборам.

ограничиться распределением расходов за пользование аэропортовыми техническими средствами и службами между тремя вышеуказанными категориями, а именно: международными и внутренними гражданскими авиаперевозками и авиаперевозками, освобожденными от уплаты сборов. Помимо указанных категорий пользователей аэропортов, в системе аэропорта существует и другая категория, на счет которой относятся расходы, а именно различные виды неавиационной деятельности, обслуживающей авиаперевозки или получающей доход благодаря таким перевозкам.

Распределение расходов, относящихся к международным и внутренним гражданским перевозкам

4.92 Как правило, международные и внутренние гражданские авиаперевозки обеспечиваются или обслуживаются одними и теми же подразделениями или службами аэропорта, хотя при этом имеются некоторые важные исключения. Они касаются главным образом находящихся в собственности или пользовании аэропорта пассажирских аэровокзалов и, в меньшей степени, грузовых терминалов, а также относящихся к ним перронов или мест стоянки воздушных судов. Стоимость использования терминалов и обслуживания для международных рейсов относительно выше, чем для внутренних. Причина этого заключается в том, что для международных перевозок требуются большие по размерам помещения в связи с тем, например, что для иммиграционного и таможенного контроля, а также для изолирования коридоров движения и мест ожидания пассажиров международных рейсов необходимо дополнительное пространство. Также для обслуживания международных перевозок требуются более просторные накопители, выходы на перрон и места стоянки, поскольку воздушные суда, обслуживающие международные перевозки, как правило, больше, чем те, которые используются на внутренних линиях. Более того, для обслуживания международных перевозок обычно требуется создание более дорогостоящих служб безопасности аэропортов, чем для внутренних перевозок.

4.93 Там, где международные и внутренние перевозки обслуживаются различными аэровокзалами, расходы каждого аэровокзала на обслуживание воздушного движения могут быть отнесены непосредственно на счет соответствующей категории перевозок. В том случае, если они обслуживаются одними и теми же аэровокзалами, их расходы могут быть отнесены, например, за счет площадей, используемых для обслуживания только международных и только внутренних перевозок.

4.94 При разнесении расходов на пассажирский аэровокзал вся площадь здания аэровокзала может быть в первую очередь разделена на три категории соответственно целям ее использования: а) для получения дохода от обслуживания воздушного движения, т. е. для обслуживания международных и внутренних перевозок; б) для получения дохода от неавиационной деятельности, такой как различные концессии и аренда; или с) для целей, не связанных с получением дохода, т. е. для служебных помещений аэропорта и коммунальных служб.

4.95 Все издержки аэровокзала должны возмещаться за счет доходов от авиационной и/или неавиационной деятельности. Однако государства могут решить возмещать расходы не полностью. Любая часть аэровокзала, используемая для такой деятельности, должна быть взята за основу при распределении общих издержек аэровокзала, включая издержки, относящиеся к помещениям аэровокзала, используемым для целей, не связанных с извлечением дохода. Это также применимо в более широком контексте, поскольку расходы зон и служб, приносящих и не приносящих доход, должны быть в конечном итоге распределены между зонами и службами, приносящими доход (связанными и не связанными с авиационной деятельностью), если речь идет о полном возмещении расходов.

4.96 Расходы, связанные с обеспечением перронов и мест стоянки, распределяются также исходя из используемой площади (в квадратных метрах или футах) между международными и внутренними перевозками. Основой для распределения расходов должны быть расходы всей зоны, используемой под стоянки, а также расходы на сопутствующее оборудование и подъездные пути. Расходы на отдельные услуги службы безопасности, такие как контроль пунктов выхода на посадку и персонал службы безопасности, прикрепленный к конкретным зонам, могут быть непосредственно отнесены к международным или к внутренним перевозкам, а расходы на остальные услуги службы безопасности могут быть затем распределены на пропорциональной основе между этими двумя четко определенными категориями.

Д. СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА ДЛЯ НАЧИСЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СБОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ОБСЛУЖИВАНИЕМ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ

4.97 После того как расходы, связанные с обслуживанием гражданских воздушных перевозок (см. рис. 4-2), определены и, при необходимости, разнесены между двумя составляющими их международным и внутренним компонентами, можно оценить стоимостную основу для начисления отдельных сборов. Исходя из этого, каждый сбор имеет свою конкретную основу для начисления. Важно учитывать, что составляющие расходов, включенные в стоимостную основу для отдельных сборов за обслуживание воздушных перевозок, будут различными у разных аэропортов в зависимости от видов сборов, взимаемых каждым аэропортом за такое обслуживание, а также от структуры расходов каждого аэропорта. В этом отношении следует сослаться на содержание пп. 4.69 и 4.73, где говорится об установлении приоритетов при определении расходов.

4.98 Учитывая то обстоятельство, что аэропорты находятся в разных условиях, описание стоимостной основы для отдельных сборов, приведенное в нижеследующих пунктах, носит лишь ориентировочный характер.

ПОСАДОЧНЫЕ СБОРЫ

4.99 В эту категорию включаются расходы, связанные с использованием рабочими площадями (за исключением удаленных мест стоянки) и соответствующим светосигнальным оборудованием (за исключением тех случаев, когда за пользование светосигнальным оборудованием взимается отдельный сбор), услугами противопожарной службы и скорой медицинской помощи, а также расходы на обеспечение безопасности, относимые к рабочим площадям (за исключением тех случаев, когда за обеспечение безопасности взимается отдельный сбор), расходы, связанные с авиационным шумом и эмиссией (за исключением случаев, когда отдельно взимаются соответствующие сборы), управлением воздушным движением (включая связь) и метеорологическим обеспечением (за исключением тех случаев, когда отдельно взимаются соответствующие сборы).

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ СВЕТОСИГНАЛЬНЫМ ОБОРУДОВАНИЕМ

4.100 Если соответствующие расходы не включаются в стоимостную основу для начисления сборов за совершение посадки и пользование местами стоянки, этот компонент включает все расходы, относимые к пользованию светосигнальным оборудованием ВПП и РД (и, возможно, светосигнальным оборудованием, расположенным на перроне и удаленных местах стоянки).

СБОРЫ ЗА ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОДХОДА И АЭРОДРОМНОЕ ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

4.101 Если указанные расходы не включены в стоимостную основу для начисления посадочных сборов, этот компонент включает расходы, связанные с управлением воздушным движением (включая связь) и метеорологическим обеспечением.

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ МЕСТАМИ СТОЯНКИ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

4.102 Речь идет о расходах, связанных с удаленными местами стоянки и соответствующим светосигнальным оборудованием, а также с буксировкой воздушных судов, производимой аэропортом, и расходах за обеспечение безопасности удаленных мест стоянки (за исключением случаев, когда за обеспечение безопасности взимается отдельный сбор).

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕЛЕСКОПИЧЕСКИМИ ТРАПАМИ

4.103 Если указанные расходы не включены в стоимостную основу для начисления сборов за обслуживание пассажиров, этот компонент включает расходы, связанные с предоставлением и эксплуатацией телескопических трапов.

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ АНГАРАМИ

4.104 Расходы, связанные с использованием ангарами, находящимися в собственности аэропорта, включают расходы за пользование подъездными путями и обеспечение безопасности ангаров (за исключением случаев, когда за обеспечение безопасности взимается отдельный сбор).

СБОРЫ ЗА ОБСЛУЖИВАНИЕ ПАССАЖИРОВ

4.105 Расходы, связанные с обслуживанием пассажиров в здании аэровокзала, относимые к оформлению пассажиров, включая расходы, связанные с обеспечением безопасности (за исключением случаев, когда за обеспечение безопасности взимается отдельный сбор), и расходы, связанные с использованием наземными транспортными средствами и службами, относимые к обеспечению доступа пассажиров в здание аэровокзала.

СБОРЫ ЗА ОБРАБОТКУ ГРУЗОВ

4.106 Расходы, связанные с обработкой грузов в здании грузового аэровокзала, расходы на обеспечение безопасности, относимые к обработке грузов в здании аэровокзала (за исключением случаев, когда за обеспечение безопасности взимается отдельный сбор), и расходы, связанные с использованием наземными транспортными средствами и службами, относимые к обеспечению доступа в здание грузового аэровокзала.

СБОРЫ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

4.107 Все расходы, относимые к обеспечению безопасности воздушного движения. Они включают все меры безопасности превентивного характера, применяемые на регулярной основе, т. е. меры безопасности, указанные в добавлении 1 к документу Doc 9082. Расходы на обеспечение безопасности, относимые к неавиационной деятельности, должны включаться в стоимостную основу такой деятельности. При рассмотрении вопроса о применении новых или усиленных мер безопасности следует уделять внимание необходимости проведения анализа эффективности затрат.

4.108 Необходимо проводить различие между функциями обеспечения безопасности, выполняемыми непосредственно в связи с гражданскими авиаперевозками, и функциями, относящимися к национальной безопасности, с тем чтобы расходы на обеспечение безопасности, не имеющие непосредственного отношения к деятельности гражданской авиации, не переносились на авиатранспортную отрасль или ее клиентуру. Ответные действия на акты незаконного вмешательства, в том числе на нападения и угрозы (например, использование сотрудников служб безопасности на борту), а также внеплановые проверки в аэропортах, меры контроля качества, общая полицейская охрана общественного порядка и оценка угроз, как правило, считаются функциями обеспечения национальной безопасности. Следует отметить, что государства могут определять, при каких обстоятельствах и в каком объеме расходы на обеспечение средств и служб безопасности должны покрываться за счет государства, аэропортовых структур или других ответственных учреждений (как указано в разделе II документа Doc 9082).

СБОРЫ, СВЯЗАННЫЕ С АВИАЦИОННЫМ ШУМОМ

4.109 Расходы, связанные с мерами по мониторингу авиационного шума и его снижению, если они взимаются и не включены в стоимостную основу посадочных сборов.

СБОРЫ ЗА ВЛИЯНИЕ НА КАЧЕСТВО МЕСТНОГО ВОЗДУХА

4.110 Расходы, связанные с принятием мер по предотвращению или смягчению экологического воздействия на качество местного воздуха, непосредственно связанного с полетами гражданских воздушных судов⁵, если они взимаются и не включены в стоимостную основу посадочных сборов.

ПРОЧИЕ СБОРЫ

4.111 Стоимостная основа для начисления прочих сборов, взимаемых аэропортами за обслуживание воздушного движения, должна определяться с использованием аналогичного подхода, заключающегося в определении расходов соответствующих технических средств и/или служб, которые должны быть покрыты за счет сборов. Например, если за буксировку воздушных судов взимается отдельный сбор, расходы за такое обслуживание должны быть установлены (и вычтены из стоимостной основы для начисления сборов за стоянку воздушных судов), с тем чтобы определить основу начисления соответствующих сборов.

СБОРЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ ФИНАНСИРОВАНИЕМ

4.112 Структура предварительного финансирования должна отражать общий предусмотренный ИКАО принцип соотнесенности затрат, согласно которому сборы должны быть установлены на таких уровнях, которые, исходя из разумных и осторожных прогнозов, будут приносить доходы, превышающие основанные на затратах потребности в финансировании. Источники предварительного финансирования могут включать надбавку к существующим авиационным сборам или быть связаны с введением нового, но относящегося к конкретному проекту авиационного сбора.

4.113 Эксплуатанты аэропортов также могут применять смешанную стратегию предварительного финансирования, согласно которой с различных пользователей аэропорта, исходя из методик взимания сборов, используемых эксплуатантами аэропортов, могут взиматься новые сборы, соразмерные расходам и выгодам, получаемым соответствующими пользователями по завершении проекта. Это обеспечит аэропортам дополнительную гибкость, позволяющую учитывать характерные только для них эксплуатационные условия. В общей стратегии финансирования следует учитывать и другие внешние источники финансирования, такие как дотации, отчисления и прочие субсидии (как основные суммы, так и проценты).

4.114 Сборы, связанные с предварительным финансированием, должны вписываться в структуру экономического надзора отдельных государств и применяться в рамках этой структуры, а также соответствовать принятой методологии эксплуатанта аэропорта в отношении установления сборов с пользователей. Структуру предварительного финансирования необходимо будет также разработать в контексте любых действующих соглашений о возмещении расходов, заключенных с пользователями аэропорта, и с учетом возможных ограничений, обусловленных этими соглашениями. Кроме того, структура предварительного финансирования должна учитывать те группы пользователей, которые освобождены от уплаты соответствующих сборов.

5. См. *Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанным с местным качеством воздуха* (Doc 9884).

АГРЕГИРОВАНИЕ СТОИМОСТНОЙ ОСНОВЫ ДЛЯ НАЧИСЛЕНИЯ СБОРОВ

4.115 В разделе II документа Дос 9082 о политике ИКАО в отношении сборов говорится о возможности проявления эксплуатантами аэропортов большей гибкости при установлении аэропортовых сборов за счет агрегирования стоимостной основы и использования, таким образом, принципа соотношения затрат на более высоком уровне, чем это описано выше. В то же время эта практика может вызывать сомнения в плане соотношения размеров сборов с затратами, а также в отношении транспарентности и возможной дискриминации среди пользователей. По этой причине агрегирование затрат должно производиться логическим и транспарентным способом с обеспечением в соответствующих случаях гарантий в отношении проведения консультаций и заключения соглашений с пользователями во избежание дискриминации среди пользователей при установлении сборов.

4.116 Диапазон расходов, формирующих стоимостную основу для отдельных сборов за обслуживание воздушного движения, зависит от количества видов сборов, взимаемых аэропортом; соответственно, чем меньшим будет количество сборов, тем шире будет стоимостная основа для каждого сбора. Например, владельцы/эксплуатанты аэропорта могут объединить все надлежащие расходы по авиационному обслуживанию в единую стоимостную категорию, а затем ввести единый сбор для покрытия расходов. Это позволит обеспечить увязку сборов с предоставленным обслуживанием, а также будет соответствовать общепринятой практике, согласно которой может применяться единый сбор для покрытия расходов на предоставление аэропортом по возможности наибольшего количества служб и средств для посадки и взлета воздушных судов в штатных условиях (см. ниже п. 4.155 в части H). Стоимостная основа для посадочных сборов может учитывать расходы на ВПП и РД и их соответствующее светосигнальное оборудование, перроны и стоянки, противопожарные службы и скорую медицинскую помощь, метеорологическое обслуживание, обеспечение безопасности, наземные средства доставки и обслуживания, авиационный шум и эмиссию и диспетчерское обслуживание подхода/аэродромное диспетчерское обслуживание (если обеспечивается аэропортом)⁶.

4.117 В определенных условиях может оказаться взаимовыгодным для эксплуатанта аэропорта и сообщества пользователей разработать более агрегированные основы для установления сборов. В частности, может оказаться выгодным предусмотреть единую стоимостную основу (или меньшее количество базовых стоимостных элементов), которая может использоваться для начисления отдельных сборов. Уменьшение числа базовых стоимостных элементов приведет к снижению административной нагрузки на все заинтересованные стороны. Например, можно снизить нагрузку, связанную с процедурами взимания аэропортовых сборов и обработки соответствующих данных. Такая экономия затрат будет выгодна не только эксплуатанту аэропорта, но и может принести выгоду пользователям в виде более низких сборов. Агрегирование стоимостной основы может стать для эксплуатантов аэропортов (в особенности небольших и средних аэропортов) средством обеспечения желаемого уровня эффективности и развития их аэропортов. Другая выгода в тех случаях, когда пользователи получают сопоставимый набор услуг, состоит в том, что за счет агрегирования расходов эксплуатанты аэропортов смогут лучше оценить предельные уровни расходов. Это особенно важно, когда эксплуатант аэропорта стремится возместить издержки, обусловленные факторами, которые рассматриваются ниже в части G при обсуждении вопросов экономического ценообразования. Агрегирование расходов может также быть полезным тогда, когда используется метод "общего котла" и когда в целом расходы на аэронавигационное обслуживание, выраженные в соответствующих сборах, в значительной мере покрываются за счет доходов от неавиационной деятельности.

6. Если сборы за светосигнальное оборудование взимаются отдельно, сборы за светосигнальное оборудование рабочих площадей аэропорта исключаются из стоимостной основы для посадочных сборов. Исключаются также расходы, связанные с управлением воздушным движением и, возможно, метеорологическим обслуживанием в тех случаях, когда сборы за диспетчерское обслуживание подхода/аэродромное диспетчерское обслуживание взимаются отдельно, а также сборы, связанные с авиационным шумом и эмиссией, если они взимаются отдельно, и компонент расходов, связанных с обеспечением безопасности, при взимании отдельных сборов за обеспечение безопасности.

4.118 Однако агрегирование стоимостной основы может одновременно существенно снизить прозрачность в том, что касается расходов на обслуживание и связанных с ними сборами, и привести к перекрестному субсидированию одной группы пользователей другой группой пользователей и к дискриминации при начислении сборов. Кроме того, в условиях отсутствия четкой взаимосвязи между размером сборов и оказанными аэропортовыми услугами могут снизиться возможности государств в плане осуществления целенаправленного экономического надзора и поощрения проведения консультаций с пользователями.

4.119 В разделе II документа Doc 9082 говорится, что соотношение расходов, распределяемых между различными категориями пользователей, должно определяться на справедливой основе таким образом, чтобы никакая категория пользователей не несла расходы, неправильно отнесенные на ее счет, исходя из рациональных принципов бухгалтерского учета. Для того чтобы обеспечить соблюдение этих директивных требований, следует внимательно подходить к применению метода агрегирования расходов. Агрегирование должно осуществляться логичным и прозрачным образом, и при этом следует избегать перекрестного субсидирования между пользователями и дискриминации. Поэтому такая гибкость при взимании сборов должна сопровождаться надлежащими гарантиями, например ограничения использования расширенной стоимостной основы в отношении аэропортов со сложившейся структурой обслуживания и устоявшимся кругом пользователей и проведения консультаций и, по возможности, заключения соглашений с пользователями до принятия решений об их применении. У владельцев/эксплуатантов аэропортов должна сохраняться возможность разбивки расходов на отдельные, более мелкие категории для обеспечения прозрачности и возможности проведения консультаций и создания условий для осуществления государством эффективного экономического надзора в отношении аэропорта.

Е. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ, СВЯЗАННЫХ С КОНЦЕССИЯМИ И ДРУГОЙ НЕАВИАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

АСПЕКТЫ ПОЛИТИКИ

4.120 Инструктивные указания, приведенные в документе Doc 9082 в отношении увеличения доходов от неавиационной деятельности, отличаются от указаний в отношении доходов от обслуживания воздушного движения для возмещения соответствующих расходов, поскольку в первом случае речь идет о поощрении максимального увеличения таких доходов, за исключением концессий, непосредственно связанных с обслуживанием воздушного движения, включая, например, снабжение топливом, обеспечение бортовым питанием и наземное обслуживание (см. раздел II документа Doc 9082).

ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТОИМОСТНОЙ ОСНОВЫ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ НЕАВИАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

4.121 В части В было отмечено, что подход к определению стоимостной основы для начисления сборов за обслуживание воздушного движения также применяется к определению расходов, связанных с неавиационной деятельностью, поскольку оба эти вида входят в одни и те же общие расчетные расходы по хозрасчетным подразделениям и линейным службам аэропорта. В части С было отмечено, что для обеспечения полного возмещения расходов необходимо расходы всех подразделений и служб, как дающих доходы, так и не дающих доходы, в конечном счете распределять по подразделениям и службам, дающим доходы (авиационным и неавиационным). В большинстве аэропортов основную часть расходов, связанных с неавиационной деятельностью, обычно составляют части расходов пассажирских аэровокзалов и соответствующих служб безопасности, а также наземных служб и наземных средств по обеспечению доступа. Расходы других хозрасчетных подразделений и линейных служб аэропорта, связанные с неавиационной деятельностью, за исключением некоторых видов (таких, как грузовые аэровокзалы, свободные зоны или производственные парки), обычно составляют незначительную сумму.

4.122 При определении стоимостной основы для отдельных видов неавиационной деятельности необходимо, во-первых, определить, какая площадь аэропорта, дающая доходы, занята под каждый вид деятельности. Например, в отношении магазинов, ресторанов и другой торговой деятельности, а также сдаваемых в аренду помещений это будет торговая площадь в квадратных метрах или футах, а в отношении земли – площадь занимаемой зоны. Расходы на услуги или коммунальное обслуживание, предоставляемое аэропортом (такие как электроэнергия, водоснабжение, отопление, кондиционирование воздуха или телефонные станции), если они не включены в административные накладные расходы, связанные с соответствующим хозрасчетным подразделением или линейной службой аэропорта, необходимо распределять по отдельным видам неавиационной деятельности, по мере возможности используя для этой цели в качестве основы площадь в квадратных метрах, необходимую для каждого вида деятельности.

КОНЦЕССИИ, НЕПОСРЕДСТВЕННО СВЯЗАННЫЕ С ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ АВИАПЕРЕВОЗОК

4.123 Директивные указания, о которых говорилось в п. 4.120, предусматривают, что максимальное увеличение доходов от неавиационной деятельности должно поощряться за исключением концессий, связанных непосредственно с обслуживанием воздушного движения, таких, например, как снабжение топливом, обеспечение бортовым питанием и наземное обслуживание. Соответственно, при определении расходов аэропорта, связанных с такой деятельностью, может потребоваться большая точность, чем в случаях с другими видами концессионной деятельности, и они, предположительно, не обязательно существенно повлияют на объем расходов, не возмещаемых с помощью сборов, связанных с авиаперевозками, или сборов от других видов неавиационной деятельности. Однако они по-прежнему являются концессионной деятельностью, и поэтому с учетом политики ИКАО в отношении возмещения расходов они не подлежат тем же самым ограничениям, которые рекомендуется применять к сборам за обслуживание воздушного движения. В последующих пунктах речь пойдет о стоимостной основе для сборов и платежей в отношении этих трех видов деятельности.

СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА ДЛЯ КОНЦЕССИЙ НА ТОПЛИВО

4.124 В эту категорию входят любые расходы по техническому обслуживанию, административно-накладные расходы и капитальные затраты, связанные с помещениями, земельными участками и оборудованием, принадлежащими аэропорту и предоставляемыми в распоряжение концессионеров по снабжению топливом (к ним относятся любые топливные хозяйства, трубопроводы, гидранты, насосные установки и т. п.). Данная категория также включает расходы на содержание противопожарной службы и службы безопасности, относимые к расходам по обеспечению хранения и подвоза топлива (если за обеспечение безопасности сборы не начисляются отдельно), а также расходы, связанные с использованием концессионерами средств и служб обеспечения наземного доступа в аэропорт.

СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА ДЛЯ КОНЦЕССИЙ НА ПОСТАВКУ БОРТОВОГО ПИТАНИЯ

4.125 Эта категория включает любые расходы по техническому обслуживанию, административно-накладные расходы и капитальные затраты, связанные с предоставлением аэропортом помещений, площадей и оборудования для служб, занимающихся поставкой бортового питания, включая расходы соответствующих служб безопасности и средств и служб обеспечения наземного доступа в аэропорт (если за обеспечение безопасности сборы не начисляются отдельно). В связи с этим следует отметить, что концессионер может осуществлять деятельность не только по поставке бортового питания, но также и по снабжению ресторанов и баров аэропорта, концессионные сборы за которые не определяются теми же условиями, что и в отношении поставки бортового питания. Однако оба вида деятельности могут использовать одни и те же средства, такие

как кухонное оборудование. Это может потребовать оценки значимости поставок бортового питания (с точки зрения расходов аэропорта) по сравнению с другими направлениями деятельности концессионера по обеспечению питания для целей установления концессионных сборов.

СТОИМОСТНАЯ ОСНОВА ДЛЯ НАЗЕМНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

4.126 Наземное обслуживание является особым видом деятельности в том смысле, что, хотя в большинстве аэропортов она осуществляется авиакомпаниями или концессионерами, значительное число аэропортов полностью или частично выполняют эту функцию самостоятельно. В первом случае расходы аэропорта будут ограничены расходами по техническому обслуживанию, административно-накладными расходами и капитальными затратами, связанными с помещениями, предоставляемыми концессионеру, включая расходы на службы безопасности и средства и службы обеспечения наземного доступа в аэропорт (если сборы не начисляются отдельно за обеспечение безопасности). Однако когда аэропорт сам осуществляет полностью или частично наземное обслуживание, стоимостная основа будет намного шире и может включать расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание, административно-накладные расходы и капитальные затраты, связанные с персоналом, транспортом, оборудованием и помещениями, используемыми для осуществления наземного обслуживания. Поскольку они служат различным, хотя и тесно взаимосвязанным целям, стоимостные основы соответствующих расходов должны, как правило, определяться раздельно.

Г. МЕТОДЫ ОТНЕСЕНИЯ НЕАВИАЦИОННЫХ ДОХОДОВ К СТОИМОСТНОЙ ОСНОВЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АЭРОПОРТА

4.127 В разделе II документа Дос 9082 изложены основные принципы определения стоимостной основы для начисления аэропортовых сборов. Распределяемые расходы являются полными расходами на обеспечение деятельности аэропорта и его необходимых вспомогательных служб, включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала и амортизацию основных средств, а также издержек, связанных с ремонтными, эксплуатационными, управленческими и организационно-административными расходами. С учетом принятой формы экономического надзора эти расходы могут покрываться доходами от неавиационной деятельности (т. е. по методу "общего котла" или с использованием комбинированного метода (см. п. 4.129)). Аэропорты могут получать достаточные доходы, превышающие все прямые и косвенные эксплуатационные расходы (включая общие административные и т. д.), и, таким образом, иметь умеренную прибыль на основные активы на уровне, позволяющем привлекать финансирование на рынках капитала на благоприятных условиях в целях инвестирования в новую или развивающуюся инфраструктуру аэропорта и, где это необходимо, обеспечивать адекватное вознаграждение держателей акций аэропорта.

4.128 Способы распределения полных расходов зависят от ряда конкретных факторов в деятельности аэропорта. При определении того, как надлежит распределять расходы и какие издержки следует возмещать за счет обслуживания воздушного движения, а какие – за счет неавиационной деятельности, аэропорт должен уравнивать широкий круг интересов, включая возможность доступа местного населения к различным вариантам внутренних и международных воздушных перевозок, и учитывать потребности пассажиров, грузоотправителей, авиакомпаний и прочих авиационных пользователей, а также компаний, осуществляющих коммерческую деятельность в рамках аэропорта или с аэропортом и его соседями. Руководящие указания о том, каким образом можно интерпретировать пп. 2 i) и 2 viii) раздела II документа Дос 9082 в отношении использования доходов от неавиационной деятельности аэропорта для покрытия издержек, связанных с аэронавигационным обслуживанием, приводятся в таблице 4-6.

4.129 В целом для описания того, каким образом аэропорт возмещает полные расходы, связанные с деятельностью аэропорта и его основных неавиационных подразделений, используется три подхода. Эти подходы обычно именуются как: а) метод "общего котла" (иногда его называют "остаточным" методом), б) метод "двойного котла" (который иногда называют "компенсационным" методом) и с) комбинированный метод; однако при этом следует иметь в виду, что разграничение между авиационной и неавиационной деятельностью может различаться в разных государствах.

- а) Согласно методу "общего котла" полные расходы, связанные с деятельностью аэропорта и его вспомогательных служб, включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала и амортизацию основных фондов, а также ремонтных, эксплуатационных, управленческих и организационно-административных расходов, включаются в стоимостную основу, относящуюся к обслуживанию воздушного движения. Эти расходы затем корректируются с учетом неавиационных доходов, получаемых аэропортом. В целом в обмен на принятие на себя доли риска, связанного с эксплуатацией аэропорта, авиаперевозчики и/или конечные пользователи могут пользоваться получаемыми аэропортом преимуществами стоимостной основы, скорректированной с учетом доходов от неавиационной деятельности.
- б) Согласно методу "двойного котла" все расходы, связанные с деятельностью аэропорта и его основных вспомогательных служб, распределяются между владельцем/эксплуатантом аэропорта и его пользователями. Стоимостная основа, связанная с обслуживанием воздушного движения, включает только те расходы на технические средства и службы, которыми фактически пользуются авиаперевозчики и конечные пользователи. Никакой корректировки стоимостной основы с учетом неавиационных доходов, получаемых аэропортом, не производится. Любые доходы, полученные от концессий, стоянок и прочих видов неавиационной деятельности, владелец/эксплуатант аэропорта может использовать в аэропорту по своему усмотрению и с учетом целесообразности.
- в) Согласно комбинированному методу некоторая часть неавиационных доходов используется для покрытия расходов на аэронавигационное обслуживание.

4.130 Хотя выбор методики возмещения расходов во многом определяет степень связанного с эксплуатацией аэропорта финансового риска, который несут владелец/эксплуатанты аэропорта и обслуживаемые в данном аэропорту авиаперевозчики, на распределение риска могут влиять и другие факторы. Возможно, не менее важное значение, чем выбор методики возмещения расходов, имеют конкретные условия ее применения. Такие факторы, как действующие обязательства по контрактам между аэропортом и эксплуатантами воздушных судов и организационная структура аэропорта, могут влиять на то, какую долю финансового риска, связанного с эксплуатацией аэропорта, будет нести каждая сторона.

4.131 Независимо от того, как устанавливается стоимостная основа для начисления сборов, государство обязано обеспечивать, чтобы это происходило в условиях транспарентности, включая проведение консультаций с пользователями, и чтобы было четко разъяснено, какие расходы в ней учтены и в какой степени доходы от неавиационной деятельности используются для покрытия расходов на аэронавигационное обслуживание.

Таблица 4-6. Толкование пп. 2 i) и 2 viii) раздела II документа "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Дос 9082)

При применении вышеуказанных принципов можно руководствоваться следующими положениями:

- 1) Наличие воздушных перевозок является необходимым предварительным условием получения доходов от неавиационной деятельности в аэропорту. Такие доходы формируются в дальнейшем на основе управленческих инициатив по предложению надлежащих продуктов и приемлемых цен. Все эксплуатационные доходы аэропорта от аэронавигационного обслуживания и неавиационных видов деятельности остаются в первую очередь в распоряжении аэропорта. Достижение общего понимания в отношении использования поступлений от неавиационной деятельности для покрытия стоимостной основы взимания сборов за аэронавигационное обслуживание представляет собой признание партнерских отношений между аэропортами и пользователями.
- 2) Рассматриваемые доходы от неавиационных видов деятельности, как правило, не включают доходы, получаемые аэропортом от деятельности, осуществляемой за пределами аэропорта, или деятельности аэропорта в условиях полноценной конкуренции с другими поставщиками.
- 3) Учитывая различные местные обстоятельства и меняющиеся условия владения и управления аэропортами, а также режимы регулирования, аэропорты могут прибегать к целому ряду различных подходов к надлежащему использованию доходов от неавиационной деятельности.
- 4) При определении порядка использования доходов от неавиационной деятельности следует уделять первоочередное внимание инвестиционным потребностям аэропортов, как это предусмотрено в разделе II документа Дос 9082, где рассматривается вопрос предварительного финансирования проектов и при этом признается возможность наличия многочисленных альтернативных вариантов финансирования развития инфраструктуры.
- 5) Соответствующая прибыль от авиационных видов деятельности должна отражать различия в уровне риска по сравнению с неавиационной деятельностью. Кроме того, в целях стимулирования эксплуатантов аэропортов высокие уровни обслуживания и эффективности при осуществлении авиационной деятельности могут вознаграждаться более высокими доходами и наоборот.
- 6) При определении порядка использования доходов от неавиационной деятельности в целях покрытия издержек, включенных в стоимостную основу для взимания сборов, необходимо наличие системы учета для определения соотношения между расходами и поступлениями от авиационных и неавиационных видов деятельности.
- 7) Как указано выше в п. 4, аэропортам, возможно, более целесообразно сохранять доходы от неавиационной деятельности, а не использовать их для компенсации сборов. Однако это не является требованием в отношении аэропортов, и в определенных обстоятельствах могут появиться веские основания для снижения размера сборов в соответствии с разделом II документа Дос 9082.
- 8) Ни одно из вышеизложенных положений не следует рассматривать как поощрение аэропортов к необоснованному использованию своего положения на рынке в отношении пользователей.

Г. УСТАНОВЛЕНИЕ СБОРОВ ЗА ОБСЛУЖИВАНИЕ ВОЗДУШНОГО ДВИЖЕНИЯ

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ

4.132 Цель взимания аэропортовых сборов заключается в стремлении возместить по истечении определенного времени расходы, понесенные эксплуатантом аэропорта в связи с предоставлением технических средств и обслуживания для обеспечения воздушного движения, после того как будут, по возможности, использованы другие источники поступлений и учтены краткосрочные колебания цен, которые влияют на соотношение спроса и предложения.

4.133 Принцип состоит в том, что сборы взимаются с пользователей за предоставленные технические средства и обслуживание, которые имеют прямое отношение к использованию ими аэропорта или аэропортовых систем. Эксплуатант аэропорта должен избегать перекрестного субсидирования различных категорий пользователей, поскольку такое перекрестное субсидирование может привести не только к дискриминации пользователей, что влечет за собой нарушение условий предоставления обслуживания, но и к экономически неэффективному использованию аэропорта.

4.134 Поскольку аэропортовые сборы, как правило, обновляются ежегодно, ценообразование на основе учета издержек может иногда становиться причиной периодического перекрытия издержек или же их покрытия не в полной мере. В определенных обстоятельствах государствам может понадобиться возместить не весь объем издержек, связанных с предоставлением аэропортом технических средств и обслуживания. Учитывая выгоды, получаемые на местном, региональном или национальном уровнях, государства могут стимулировать более широкое использование того или иного аэропорта путем субсидирования пользователей за счет доходов аэропорта от неавиационной деятельности или из других источников средств, таких как национальные казначейства. В таких случаях важно обеспечить, чтобы такое субсидирование не приводило к непреднамеренному предоставлению несправедливых конкурентных преимуществ конкретному пользователю или какой-либо отдельной группе пользователей данного аэропорта.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ

Цели

4.135 Сборы за обслуживание воздушного движения традиционно устанавливаются на основе усредненных расходов. Этот подход, хотя и является простым в организационном отношении, не обязательно позволяет возместить затраты таким образом, который способствует наиболее эффективному в экономическом плане обеспечению и использованию аэропортовых технических средств и обслуживания. В основе альтернативного подхода к установлению сборов лежит принцип экономического ценообразования. Ожидается, что такие сборы должны способствовать более эффективному использованию ограниченных ресурсов аэропорта за счет того, что готовность платить со стороны пользователей рассматривается в контексте возмещения затрат; одновременно обеспечивается, чтобы никакие пользователи не несли затраты, которые должным образом не отнесены к ним в соответствии с принципами рационального ведения бухгалтерского учета. Таким же образом в случаях, когда речь идет о существенных постоянных и/или совместных затратах, принцип экономического ценообразования может использоваться для обеспечения эффективного возмещения затрат. В каждом случае применения принципа экономического ценообразования достигаются две цели: а) обеспечивается механизм эффективного распределения ресурсов и б) подаются сигналы рынку, указывающие, где инвестиции могут принести пользователям аэропортом максимальную выгоду.

Использование принципов экономического ценообразования для возмещения расходов⁷

4.136 Использование принципов экономического ценообразования должно соответствовать подходу, содержащемуся в п. 3 iii) раздела II документа Дос 9082, где предусматривается, что "сборы должны определяться на основе рациональных принципов бухгалтерского учета и могут отражать, по мере необходимости, экономические принципы, при условии, что они не противоречат статье 15 *Конвенции о международной гражданской авиации* и другим принципам в настоящем документе". По существу, применение принципа экономического ценообразования для установления аэропортовых сборов 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 эксплуатант аэропорта в состоянии адекватно определить свои предельные затраты и имеет представление о потребностях пользователей, установление сборов, равных предельным затратам, позволит получить более эффективный в экономическом отношении результат, чем при установлении сборов, равных средним расходам.

4.137 Однако проблема, с которой сталкиваются многие эксплуатанты аэропортов, заключается в том, что их производственный процесс характеризуется экономией, обусловленной масштабами производственной деятельности, когда средние затраты снижаются по мере увеличения объема производства. Установление сборов, равных предельным расходам, может привести к возмещению затрат не в полном объеме. Для этого требуется, чтобы эксплуатанты аэропортов субсидировали свои технические средства и службы из других источников дохода или же прибегали к своего рода нелинейному ценообразованию⁸, при этом обеспечивая достаточное поступление доходов. В качестве примеров используемых методов начисления сборов можно привести метод формирования тарифов Ремси, метод двухставочных тарифов (включающий фиксированный сбор и 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 или перегрузки, 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, эксплуатанты аэропортов должны обеспечить равноправный режим для пользователей, нуждающихся в аналогичном обслуживании. Для использования этой конкретной формы экономического ценообразования эксплуатантам аэропортов 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. Эффективность экономического ценообразования должна периодически оцениваться.

4.138 К числу других механизмов, которые могут использоваться в контексте экономического ценообразования, относятся механизмы стимулирования. Они предполагают поощрение определенного образа действий. По своей форме они могут быть финансовым вознаграждением (или санкцией) или изменением уровня производительности. Аэропорт может применять тот или иной стимул в рамках системы взимания сборов, с тем чтобы поощрять такое поведение пользователей, которое обеспечит желаемый результат.

4.139 Вне зависимости от видов стимулирования, государства, в качестве исходного условия, должны обеспечить, чтобы при внедрении аэропортами стимулов для пользователей системы стимулирования отвечали принципам, изложенным в документе Дос 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.

7. В случае сборов, связанных с авиационным шумом или качеством местного воздуха (КМВ), которые устанавливаются для поощрения определенного поведения пользователей, сбор может быть функцией от шума или эмиссии, генерируемых воздушными судами, а не непосредственно соотноситься с расходами (см. пп. 4.170–4.173).

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

4.140 Один из видов стимулирования связан с влиянием на решения пользователей, касающиеся обновлении парка или выбора типов используемых воздушных судов в зависимости, например, от их экологических характеристик. Опыт показывает, что взимание в некоторых аэропортах сборов, связанных с качеством местного воздуха (КМВ), может сказываться на выборе типов воздушных судов, эксплуатируемых в этих аэропортах.

4.141 Другой способ стимулирования может применяться в отношении аэропорта независимым регулирующим органом для поощрения повышения качества обслуживания. Эти стимулы должны быть основаны на обеспечении таких стандартов качества, за которые эксплуатанты воздушных судов и/или конечные пользователи были бы готовы заплатить.

Управление в условиях перегруженности

4.142 Экономическое ценообразование может быть также полезным в случаях, когда речь идет о перегруженности аэропорта. Сборы, связанные с перегруженностью, предназначены для урегулирования ситуаций, при которых один пользователь аэропорта становится причиной задержки или иного вида связанных с перегруженностью издержек для другого пользователя, причем эти издержки превышают издержки самих пользователей. Этот подход к ценообразованию может применяться в тех случаях, когда пропускная способность аэропорта ограничена, что приводит к непомерным расходам, связанным с некоторыми рейсами. Для использования этого подхода к ценообразованию эксплуатант аэропорта должен, во-первых, 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 взимания соответствующих сборов. Если сборы в связи с перегруженностью 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 перегруженностью, не связаны напрямую с расходами на аэропортовое обслуживание и инфраструктуру, представляется затруднительным совместить эту практику ценообразования с принципом возмещения расходов. Таким образом, метод ценообразования с учетом перегруженности должен применяться с особой осторожностью, а доходы, получаемые в результате таких сборов, должны реинвестироваться в аэропорт или аэропортовую систему в целях увеличения пропускной способности и более эффективного решения проблемы перегруженности.

4.143 Один из видов стимулирования пользователей, который может применяться в связи с перегруженностью аэровокзалов, влияет на их тактические или оперативные решения на уровне каждого рейса относительно временных рамок. Хотя тактические решения часто принимаются без учета такого стимула, можно предположить, что, например, в условиях перегруженности аэропорта некоторые пользователи захотят пересмотреть расписание рейсов в обмен на более предпочтительную очередность при заходе на посадку или более предпочтительный доступ в очередь на руление при прилете или вылете.

4.144 Аналогичным образом, как отмечено в п. 4.142, определенный стимул может быть создан в связи со спросом на получение доступа к аэропортам путем влияния на решения пользователей, касающиеся их обслуживания, например, в отношении расписаний рейсов или вместимости используемых воздушных судов. Аэропортовые сборы могут быть установлены таким образом, что более высокие тарифы будут применяться в периоды пиковой нагрузки, когда спрос на ограниченную пропускную способность аэропортов является наиболее высоким, а более низкие тарифы будут использоваться в часы снижения рабочей нагрузки.

Скидки, дисконты и другие стимулы

4.145 При других обстоятельствах эксплуатант аэропорта может вводить или изменять сборы, преследуя иные цели. Например, у эксплуатанта аэропорта может возникнуть желание изменить свои аэропортовые сборы

для стимулирования использования аэропорта путем установления скидок или дисконтов. 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 эксплуатант аэропорта намерен расширить масштабы услуг, предоставляемых в данном аэропорту, или оказать содействие использованию определенной технологии для повышения эффективности работы аэропорта, он может для достижения этой цели вводить скидки или использовать иные меры стимулирования.

4.146 Применение систем взимания сборов, предназначенных для удержания или привлечения обслуживания, должно строго контролироваться. При этом следует принимать во внимание целый ряд возможных негативных последствий. Например, некоторые системы взимания сборов могут использоваться ненадлежащим образом в рамках стратегии по недопущению или воспрепятствованию вхождения в рынок некоторых пользователей. Когда аэропорты находятся во владении и эксплуатации государственных структур (действия которых не совпадают с возможными действиями на рынке частного инвестора) или получают субсидии от государства, предоставление более низких ставок сборов отдельным пользователям может представлять собой некую форму государственной поддержки этим пользователям. Субсидирование аэропорта государством может привести к нарушению условий конкуренции между аэропортами и косвенно благоприятствовать отдельным пользователям, например, за счет более низких ставок аэропортовых сборов и таким образом нарушать условия конкуренции уже между пользователями.

4.147 Во избежание каких-либо непреднамеренных последствий, связанных с применением данного вида систем взимания сборов, государствам следует анализировать в каждом конкретном случае положительные и отрицательные последствия соответствующей системы взимания сборов. В той мере, в какой аэропортовые сборы изменяются в целях, отличных от возмещения расходов, как в случае стимулирования использования аэропорта и соответствующих услуг или технологий, расходы или потери в доходах, связанные с этой практикой, не должны возлагаться на других пользователей системы⁹. При проведении такого анализа государствам следует применять положения раздела II документа Doc 9082. Должны соблюдаться следующие принципы взимания сборов:

- a) *отказ от дискриминации*: этот принцип проистекает из статьи 15 Чикагской конвенции. В п. 3 iv) раздела II документа Doc 9082 говорится, что сборы не должны носить дискриминационный характер в отношении как иностранных, так и внутренних пользователей, а также в отношениях между двумя или более иностранными пользователями. На практике это может означать, что "все категории пользователей, осуществляющие одинаковые или аналогичные авиаперевозки, должны обслуживаться на равноправной основе";
- b) *транспарентность*: эксплуатанты аэропортов должны публиковать информацию о скидках, дисконтах или стимулах, указывая причину и критерии их введения. Кроме того, в случаях, когда для изменения аэропортовых сборов (и/или сохранения ставок по сборам на искусственно заниженном уровне) используется государственная помощь, государства должны принимать транспарентные и эффективные меры, используя ясные критерии и методику, для обеспечения того, чтобы помощь/субсидии не оказывали негативное влияние на конкуренцию на данном рынке. Этот принцип вовсе не означает, что аэропорты должны обнародовать любую важную с точки зрения коммерческих интересов информацию;
- c) *отказ от перекрестного субсидирования*: в тех случаях, когда скидки, дисконты или стимулы применяются в отношении конкретных категорий пользователей, расходы или потери в доходах, связанные с такой практикой, не должны прямо или косвенно возлагаться на других пользователей, которые не получают выгоду от их применения. Это означает, что снижение

9. Это не затрагивает сборов, связанных с авиационным шумом и эмиссией, которые прямо предусмотрены в документах "Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание" (Doc 9082) и "Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанным с местным качеством воздуха" (Doc 9884).

доходности в результате введения преференциальных 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 аэропорт может предоставлять отдельным категориям пользователей помощь на стадии становления и аналогичные системы стимулирования с целью сохранения и/или привлечения новых авиаперевозок. Поскольку предполагается, что авиакомпании, пользующиеся преференциальным режимом, в конечном итоге станут прибыльными (за исключением важных авиаперевозок, которые имеют государственную или социальную значимость и которые государство может считать необходимым обеспечивать даже в отсутствие для них надлежащих рыночных стимулов, например, жизненно важное воздушное сообщение с отдаленными или периферийными районами), помощь на стадии становления и соответствующие стимулы должны носить только временный характер.

Независимо от того, изменяются ли традиционные аэропортовые сборы в целях повышения эффективности системы возмещения затрат аэропорта или в целях стимулирования использования определенных технологий и/или сохранения или привлечения новых услуг, должны применяться принципы отказа от дискриминации, транспарентности и отказа от перекрестного субсидирования. Принцип ограничения временных рамок следует применять только в ситуациях, когда сборы изменяются в целях стимулирования использования определенных технологий и/или сохранения или привлечения новых авиаперевозок.

Н. ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ СБОРОВ

4.148 В части В содержатся указания в отношении подхода к определению стоимостной основы для сборов за обслуживание воздушного движения. В связи с этим отмечается, что наряду с расходами, понесенными самим аэропортом в связи с осуществлением функций, за которые он несет ответственность, могут потребоваться корректировки путем перевода расходов на аэропорт и из аэропорта в зависимости от услуг, которые предоставляются аэропорту другими правительственными ведомствами или структурами или которые предоставляются этим структурам со стороны аэропорта.

4.149 Как и в случае с расходами, одна или несколько статей доходов, которые аэропорт получает посредством взимания сборов, могут быть отнесены к другому государственному управлению или подразделению. Это возможно, например, если сборы за совершение посадки включают в себя компонент, относящийся к обслуживанию на маршруте, которое обеспечивается другим управлением. В этом случае соответствующая часть дохода после его поступления должна передаваться от аэропорта заинтересованному управлению. Обратный процесс будет происходить, если, например, сборы за аэронавигационное обслуживание на маршруте, полученные не аэропортом, а государственным управлением, также учитывают диспетчерский контроль при заходе на посадку и аэродромные диспетчерские услуги, стоимость которых оплачивает аэропорт. В этом случае соответствующая часть доходов должна быть передана аэропорту для возмещения понесенных им расходов, что уменьшит расходы, которые составляют основу для начисления сборов, взимаемых аэропортом за обслуживание воздушного движения.

4.150 Основной целью при установлении сборов обычно является определение того, какие сборы должны взиматься за обслуживание движения в ближайшем будущем, которое обычно относится к следующему финансовому году. Это требует оценки стоимостной основы для отдельных сборов на следующий год, которая обычно формируется на основе расходов за предшествующий финансовый год.

4.151 Соответственно, для установления сборов на уровне, который позволяет осуществить возмещение заранее определенных расходов и достичь цели по доходам, необходимо дать прогноз объема перевозок на следующий год. Это потребует проведения оценки общего количества взлетно-посадочных операций воздушных судов с разбивкой по максимальному взлетному весу и, возможно, по времени прибытия, общего количества прибывающих и убывающих пассажиров в рамках международных и внутренних рейсов, общего количества

принятого и отправленного груза, продолжительности стоянки воздушных судов на местах стоянки в зависимости от размера судов и т.д. Иногда могут потребоваться более долгосрочные прогнозы для определения тенденций в отношении получения доходов от аэропортовых сборов в будущем. Такие прогнозы являются необходимыми компонентами, которые должны учитываться в процессе составления бюджета, описанном в части А главы 3. Все эти моменты затрагиваются в инструктивном материале по среднесрочным и долгосрочным прогнозам воздушных перевозок, содержащемся в *Руководстве по прогнозированию воздушных перевозок* (Дос 8991). При разработке прогнозов перевозок желательно, чтобы аэропорты консультировались с пользователями или представляющими их организациями. Следует поощрять пользователей предоставлять достаточную информацию для содействия обсуждению. Что касается определения удельных величин расходов для взимания отдельных сборов, то обычный подход заключается в делении стоимостной основы соответствующего сбора, например, на суммарный вес воздушного судна или количество пассажиров (применяемый делитель зависит от того, что послужило основой для соответствующего сбора, например вес воздушного судна или количество пассажиров).

ПОСАДОЧНЫЕ СБОРЫ

4.152 В п. 4 i) раздела II документа Дос 9082, касающегося политики ИКАО в отношении сборов, предусматривается что "посадочные сборы должны основываться на формуле веса воздушного судна, максимального сертифицированного взлетного веса, указанного в удостоверении о годности к полетам (или другим предписанным документам), учитывая при этом местные ограничения, которые могут влиять на максимальный взлетный вес воздушного судна". Такая практика с некоторыми незначительными исключениями применяется государствами, поскольку она была признана особенно полезной, и рассматривается в качестве приемлемого параметра, который показывает, в какой степени износ и использование средств, предоставляемых аэропортом, обычно возрастают по мере увеличения массы воздушного судна. Посадочные сборы основываются на максимально допустимом взлетном весе. Размер сбора определяется путем деления предполагаемой стоимостной основы для посадочных сборов предстоящего года на совокупный максимально допустимый взлетный вес воздушных судов, которые, как предполагается, должны совершить вылеты из данного аэропорта в соответствующем году. Отдельные вычисления могут быть сделаны в отношении международных и внутренних перевозок, если их расходы определены.

4.153 В ряде случаев, например при перегруженности аэропортов и в периоды пиковых нагрузок, необходимо предусмотреть использование фиксированных размеров сборов из расчета на одно воздушное судно или сочетание фиксированного размера сбора и элемента, зависящего от веса. Элементы, зависящие от веса, не всегда являются постоянными; они могут различаться в зависимости от веса воздушного судна. На элементы, зависящие от веса, влияют такие факторы, как состав различных классов воздушных судов и, конечно, осуществляемая политика по возмещению расходов. Степень увеличения размеров сборов обеспечивает более справедливое распределение дополнительных расходов на расширение ВПП, РД и перронов, необходимое для более крупных воздушных судов. Однако в некоторых аэропортах в настоящее время с крупных воздушных судов взимаются сборы по прямолинейной шкале или же к ним применяется уменьшенная ставка по достижении определенного весового уровня. Такой подход может быть выгодным для аэропорта в тех случаях, когда капитальные затраты, связанные с крупными воздушными судами, полностью возмещены, а существующая пропускная способность ВПП становится ограниченной и это заставляет авиакомпанию увеличивать объем перевозок с помощью более крупных воздушных судов, что позволяет отсрочить дорогостоящие вложения в новые ВПП.

4.154 В тех случаях, когда сборы возрастают в соответствии с весом воздушного судна, рекомендуется организовать такую структуру тарифов, чтобы можно было лишь умножать максимальный вес воздушного судна на применяемый коэффициент (из расчета на тонну), соответствующий весовому диапазону, к которому относится данное воздушное судно. Другой подход может заключаться в умножении каждой доли веса воздушного судна, которое подпадает под различные весовые интервалы, на коэффициент, применяемый к

каждому соответствующему интервалу, и далее – в сложении полученных значений для определения размера сбора за посадку, который будет предложен к уплате. Однако последний метод требует больше времени и увеличивает вероятность ошибки в расчетах.

4.155 В части D было отмечено, что стоимостная основа для начисления сборов за посадку зависит, среди прочих факторов, от объема технических средств и обслуживания, которые предоставляются аэропортом и включены в эту стоимостную основу. Единый сбор должен вводиться для покрытия как можно большего количества технических средств и видов обслуживания, предоставляемых аэропортом для обеспечения посадок и взлетов воздушных судов в штатных условиях (как правило, за исключением ангаров и некоторых аэровокзальных зданий и других объектов, поскольку они обычно передаются в аренду или используются для других видов коммерческой эксплуатации). В этом отношении следует также отметить, что обычный посадочный сбор должен учитывать использование огней и специального радиооборудования для посадки (там, где они требуются), поскольку в интересах безопасности полетов необходимо, чтобы взимание отдельных сборов за их пользование не препятствовало использованию таких средств эксплуатантами воздушных судов. Если за пользование таким оборудованием предусмотрены отдельные сборы, они не должны взиматься на основании выборочного использования оборудования, а единообразно распространяться на все посадки, совершенные за периоды, установленные эксплуатантами аэропортов. Это относится, например, к сборам за пользование светосигнальным оборудованием, поскольку, по сути, не будет большой несправедливости, если аэропорт включит расходы на светосигнальное оборудование в стоимостную основу для начисления посадочных сборов, что имеет место во многих государствах. Такой подход также упрощает механизм взимания сборов. Следует также отметить, что в аэропортах, где установлены физические ограничения полезной нагрузки воздушных судов, необходимо на местном уровне принимать решение относительно корректировки размера сбора за посадку, установленного согласно весовой шкале, если эти ограничения являются жесткими и носят долгосрочный характер.

4.156 Поскольку перегруженность воздушного движения становится все более распространенной, предпринимаются усилия по равномерному распределению потока движения в аэропорту путем взимания более высоких посадочных сборов (и соответствующих сборов с пассажиров и за стоянку воздушных судов) в часы пик, высоких фиксированных сборов с воздушных судов за взлетно-посадочные операции в часы пик или достаточно высоких минимальных сборов за посадку. Однако эффективность высоких цен для перераспределения движения ограничена тем обстоятельством, что для того, чтобы авиакомпании согласились с коммерческими и эксплуатационными неудобствами, связанными с прилетами или вылетами рейсов в периоды низкой загрузки, необходим очень существенный разброс в ценах за предоставляемое в этих случаях обслуживание. Тем не менее сборы, предусмотренные для пиковых периодов, позволяют возмещать расходы аэропорта в периоды пиковых объемов перевозок. Когда полеты авиации общего назначения составляют относительно высокую долю в общем объеме перевозок, иной успешный подход к регулированию движения заключается в установлении минимальных сборов за посадку на уровне, который поощряет соответствующих эксплуатантов использовать другие аэропорты. Однако системы взимания сборов для регулирования движения должны выбираться в соответствии с Чикагской конвенцией и принципами, содержащимися в документе Дос 9082, в частности в разделе II. Успешный подход к регулированию движения в рамках аэропорта заключается в координации на плановой основе действий эксплуатантов воздушных судов с руководством аэропортов и, при необходимости, с полномочными государственными органами.

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ СВОТСИГНАЛЬНЫМ ОБОРУДОВАНИЕМ

4.157 Из соображений безопасности расходы, связанные с использованием светосигнальным оборудованием, необходимым для операций воздушных судов, желательно включать в посадочные сборы. Однако там, где взимаются отдельные сборы за пользование светосигнальным оборудованием, подход может быть таким же, как и при определении размера сборов за совершение посадки. Это означает, что ожидаемая в предстоящем году стоимостная основа сборов за пользование светосигнальным оборудованием делится на совокупный максимально допустимый взлетный вес воздушных судов, которые, как предполагается, совершат взлет и посадку при включенном светотехническом оборудовании в этом же году. В качестве альтернативного варианта такие сборы могут взиматься из расчета на каждую взлетно-посадочную операцию.

СБОРЫ ЗА ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ ПОДХОДА И АЭРОДРОМНОЕ ДИСПЕТЧЕРСКОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

4.158 Инструктивные указания, касающиеся введения этих сборов, содержатся в п. 4 ii) раздела II документа Doc 9082, который предусматривает, что "в тех случаях, когда сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание взимаются как часть сбора за посадку или отдельно, они должны соответствовать политике в отношении сборов за аэронавигационное обслуживание". Далее в п. 7 раздела III говорится, что "при взимании сборов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание, независимо от того, являются ли они частью сбора за посадку или взимаются отдельно, указанные сборы должны быть, по мере возможности, единым элементом посадочного сбора или единым сбором на каждый рейс и могут учитывать вес воздушного судна, однако меньше, чем в прямой пропорции".

4.159 Причина этого заключается в том, что расходы, связанные с управлением воздушным движением и соответствующим обслуживанием воздушного движения, в отличие, например, от расходов в связи с обслуживанием рабочих площадей, не зависят в значительной степени от веса воздушного судна. Но для отражения стоимости услуг по управлению воздушным движением, предоставленных эксплуатанту воздушных судов, эти сборы обычно соотносят с весом судов. Их следует устанавливать таким же образом, как и сборы за посадку, путем деления ожидаемой в предстоящем году стоимостной основы для начисления сборов за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание на совокупный максимально допустимый взлетный вес воздушных судов, взлет которых с данного аэропорта ожидается в том же году. Однако, в отличие от обычной практики в отношении посадочных сборов, сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание будут возрастать менее чем пропорционально по отношению к весу воздушного судна.

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ МЕСТАМИ СТОЯНКИ

4.160 В инструктивных указаниях ИКАО в отношении сборов за пользование местами стоянки и ангарами говорится, что "при определении сборов, связанных с использованием мест стоянки, ангаров и длительным хранением воздушных судов, в качестве основания, насколько это возможно, следует использовать максимально допустимый взлетный вес и/или размеры воздушного судна (занимаемая площадь) и продолжительность стоянки" (см. п. 5 i) раздела II документа Doc 9082). Занимаемая площадь обычно исчисляется путем умножения длины воздушного судна на размах крыла (на размах несущего винта в случае вертолетов, если лопасти винта не сложены). Однако в большинстве аэропортов в качестве основы для сборов берется только вес воздушного судна и продолжительность его стоянки. Часто также предлагаются еженедельные, ежемесячные или даже годовые тарифные ставки, особенно для небольших воздушных судов авиации общего назначения.

4.161 Обычно сбор за посадку включает период бесплатной стоянки непосредственно после посадки, продолжительность которого может колебаться. Данная практика предусмотрена политикой ИКАО в отношении сборов, которая признает, что любой период бесплатной стоянки воздушных судов непосредственно после посадки должен определяться на месте с учетом расписания, наличия свободных мест стоянки и других соответствующих факторов (см. раздел II документа Doc 9082). Соответственно, расходы на содержание мест стоянок на перроне аэровокзала и в отдаленных секторах включаются в стоимостную основу для начисления сборов за посадку, хотя в некоторых случаях сборы за пользование местами стоянок на перроне и вне его взимаются отдельно (см. также п. 4.162). Сборы за пользование местами стоянки могут определяться в зависимости, во-первых, от количества самолето-тонн (максимально допустимый взлетный вес), которое прогнозируется для стоянки в данном аэропорту в предстоящем году и в отношении которого применяются сборы за стоянку, и суммарной продолжительности (в часах) стоянки, чтобы получить общее количество тонно-часов, связанных со стоянкой воздушных судов, на соответствующий год. Затем предполагаемая стоимостная основа для начисления сборов за пользование местами стоянки делится на этот показатель с целью получения основной ставки для начисления сборов за пользование местами стоянки. Повышения размеров посадочных

сборов, связанные с увеличением веса воздушного судна, также обычно относятся и к сборам за пользование местами стоянки, однако по своему уровню такие повышения в основном бывают менее незначительными. В то же время следует иметь в виду, что точное соблюдение изложенных здесь принципов не всегда может оказаться практичным во всех обстоятельствах, например в таких, которые описываются в следующем пункте.

4.162 Сборы за пользование местами стоянки часто используются для целей регулирования. Так, для поощрения быстрой загрузки и разгрузки воздушных судов и создания тем самым возможности использования мест стоянки на перроне аэровокзала для большего числа воздушных судов сборы за пользование местами стоянки на перроне, как только они вступают в силу после завершения периода бесплатной стоянки, являются не только более высокими по сравнению со сборами за использование стоянки в отдаленных секторах, но и могут даже возрастать более быстрыми темпами.

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕЛЕСКОПИЧЕСКИМИ ТРАПАМИ

4.163 Во многих аэропортах сборы за пользование телескопическими трапами не взимаются, поскольку часто расходы на содержание этих средств включаются в стоимостную основу сборов за обслуживание пассажиров. Количество пассажиров, использующих телескопические трапы, является хорошим показателем их износа; поэтому сборы за пользование телескопическими трапами могут быть определены путем деления предполагаемой стоимостной основы для начисления сборов за пользование телескопическими трапами в предстоящем году на предполагаемое общее количество убывающих или прибывающих пассажиров в соответствующем году. Для поощрения, при необходимости, быстрой загрузки и разгрузки воздушного судна размеры сборов могут меняться таким образом, что при определении основы для начисления сборов помимо количества пассажиров будет также учитываться продолжительность использования телескопического трапа, которая, например, будет измеряться с учетом периодичности в один час, два, три часа или более.

СБОРЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ АНГАРАМИ

4.164 Сборы за пользование ангарами устанавливаются таким же образом, как и сборы за пользование местами стоянки, т. е. путем деления предполагаемой стоимостной основы для начисления сборов за пользование ангарами на общее оценочное количество самолетных тонно-часов использования ангаров.

СБОРЫ ЗА ОБСЛУЖИВАНИЕ ПАССАЖИРОВ

4.165 Сборы за обслуживание пассажиров обычно взимаются либо с убывающих пассажиров, либо в связи с убывающими пассажирами, хотя имеются случаи, когда они взимаются также с прибывающих пассажиров, что, возможно, не очень эффективно. Обычно взимаются два вида сборов за обслуживание пассажиров: один – с пассажиров международных рейсов, а другой – с пассажиров внутренних рейсов. Сборы за обслуживание пассажиров международных рейсов определяются путем деления предполагаемой стоимостной основы для сбора за обслуживание пассажиров международных рейсов в предстоящем году на общее предполагаемое количество убывающих или, если применимо, прибывающих пассажиров международных рейсов в предстоящем году. Сбор за обслуживание пассажиров внутренних рейсов устанавливается на основе использования той же процедуры применительно к предполагаемому количеству пассажиров внутренних рейсов и с использованием стоимостной основы для начисления сборов за обслуживание пассажиров внутренних рейсов. Предполагаемое количество пассажиров в обоих случаях не должно включать число пассажиров, не пользующихся обслуживанием, в том числе, там, где это имеет место, число пассажиров прямого транзита.

СБОРЫ ЗА ОБРАБОТКУ ГРУЗОВ

4.166 Во многих аэропортах сборы за обработку грузов в настоящее время не взимаются, но они устанавливаются таким же образом, как и сборы за обслуживание пассажиров, т. е. путем деления предполагаемой стоимостной основы для начисления сборов за обработку грузов на общий предполагаемый тоннаж груза, загруженного и разгруженного в данном аэропорту. Могут взиматься отдельные сборы за обработку международных и внутренних грузов, если разработаны отдельные стоимостные основы для каждой группы и если различия в расходах применительно к объему международных грузов по сравнению с внутренними грузами оправдывает такое разделение.

СБОРЫ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ

4.167 Введение сборов за обеспечение безопасности заслуживает особого внимания. В связи с этим необходимо сослаться на раздел II документа Дос 9082, в частности на принцип, в котором говорится, что сборы за обеспечение безопасности должны рассчитываться с учетом возмещения суммы, не превышающей конкретно понесенные расходы. "Конкретно понесенные" расходы могут включать стоимость активов, имеющих непосредственное отношение к предоставлению соответствующих услуг по обеспечению безопасности. Там, где такие активы не полностью финансируются за счет кредитных ресурсов, они могут приносить прибыль, если она выражается в снижении рисков в отношении возмещения затрат, связанных с соблюдением тех или иных нормативных требований. Такая прибыль может быть меньше по сравнению с той прибылью, о которой идет речь в разделе II документа Дос 9082 о политике ИКАО в отношении сборов, но не может превышать ее.

4.168 В отношении используемого метода начисления сборов рекомендуется, чтобы в том, что касается авиаперевозок, сборы начислялись на основе учета либо количества пассажиров, либо веса воздушного судна, либо сочетания обоих показателей, и чтобы они либо дополняли другие существующие сборы, либо взимались в виде отдельных сборов (см. раздел II документа Дос 9082). Большинство аэропортов, которые стремятся возместить свои расходы на обеспечение безопасности, по-видимому, предпочитают, чтобы это достигалось за счет введения отдельных сборов за обеспечение безопасности. При использовании для начисления сборов за обеспечение безопасности таких показателей, как количество пассажиров и вес воздушного судна, обычно необходимо отдельно определять стоимостную основу для элементов расходов на обеспечение безопасности пассажиров (например, внутри пассажирских аэровокзалов) и воздушных судов (например, в рабочих зонах).

4.169 Размер сбора за обеспечение безопасности либо дополнения к нему на основе учета количества пассажиров могут быть определены путем деления предполагаемой стоимостной основы для начисления сбора за обеспечение безопасности в предстоящем году на общее количество пассажиров, которые, как предполагается, должны совершить полеты в соответствующем году. Хотя в соответствии с Приложением 17 "Безопасность" каждое государство-член обеспечивает, чтобы принципы регламентирования мер по защите международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства применялись, насколько это возможно, в отношении внутренних перелетов, требования к обеспечению безопасности международных перевозок могут отличаться от соответствующих требований в отношении внутренних перевозок. Поэтому могут быть установлены отдельные сборы для пассажиров международных и внутренних рейсов при условии, что стоимостная основа также будет разделена. Если размер сбора зависит от веса воздушного судна, то такой же подход применяется и в отношении стоимостной основы сборов за обеспечение безопасности на предстоящий год, т. е. стоимостная основа делится на показатель совокупного максимально допустимого взлетного веса воздушных судов, которые, как ожидается, должны совершить вылеты из аэропорта в предстоящем году. При этом должны быть отдельно учтены международные и внутренние перевозки, если это применимо.

СБОРЫ, СВЯЗАННЫЕ С АВИАЦИОННЫМ ШУМОМ

4.170 В настоящее время сборы, связанные с авиационным шумом, взимаются немногими аэропортами. Что касается условий, при которых их следует вводить, то в п. 8 i) раздела II документа 9082 рекомендуется, что

"сборы, связанные с шумом, следует взимать только в аэропортах, в которых существуют проблемы шума, и их следует устанавливать в размерах, не превышающих затраты, производимые на снижение или предупреждение шума". Таким образом, как сказано выше в отношении сборов за обеспечение безопасности, сборы, связанные с шумом, не должны приносить доход аэропорту.

4.171 Что касается системы взимания сборов, то в разделе II документа Дос 9082 предусматривается, что любые сборы, относящиеся к шуму, необходимо связывать с посадочными сборами, возможно, посредством дополнительных сборов или скидок, и в отношении уровней авиационного шума следует принимать во внимание положения Приложения 16 "Охрана окружающей среды", касающиеся сертификации по шуму. Какие-либо конкретные рекомендации в отношении сборов, связанных с шумом, или методов стимулирования за счет льгот отсутствуют, однако в качестве сбора за авиационный шум или метода стимулирования за счет льгот можно использовать эффективный уровень воспринимаемого шума (EPNL) соответствующего воздушного судна. Сложность или проблематичность построения шкалы будет зависеть от местных условий и требований. Шкала может быть линейной или ступенчатой. Для простоты применения она может быть дополнена перечнем с указанием сборов или вычетов, применяемых к различным типам воздушных судов, которые, по имеющимся сведениям, используют данный аэропорт и на которые распространяются сборы или льготы, связанные с авиационным шумом.

СБОРЫ ЗА АВИАЦИОННУЮ ЭМИССИЮ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫЕ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С КАЧЕСТВОМ МЕСТНОГО ВОЗДУХА ВНУТРИ И ВБЛИЗИ АЭРОПОРТОВ

4.172 В настоящее время сборы за авиационную эмиссию, предназначенные для решения проблем, связанных с качеством местного воздуха (КМВ) внутри и вблизи аэропортов, взимаются немногими аэропортами. Что касается условий их применения, то в п. 9 i) раздела II документа Дос 9082 предусматривается, что "сборы за эмиссию, влияющую на КМВ, следует взимать только в аэропортах с определенной проблемой КМВ (существующей или прогнозируемой), и они должны быть предназначены для возмещения сумм, не превышающих расходы на применяемые меры по уменьшению или предотвращению вреда, причиняемого воздушными судами". Таким образом, как сказано выше в отношении сборов за обеспечение безопасности и сборов, связанных с шумом, сборы, связанные с КМВ, не должны приносить доход аэропорту.

4.173 В документе Дос 9082 перечислен ряд условий для разработки и внедрения такой системы взимания сборов. Дополнительные инструкции по этому вопросу содержатся в документе "Инструктивный материал по сборам за авиационную эмиссию, связанным с местным качеством воздуха" (Дос 9884).

ПРОЧИЕ СБОРЫ

4.174 Другие виды сборов за обслуживание воздушного движения обычно определяются путем деления предполагаемой стоимостной основы использования соответствующих технических средств или служб на прогнозируемую величину того или иного выбранного параметра, который наилучшим образом отражает использование этих технических средств или служб.

СБОРЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ ФИНАНСИРОВАНИЕМ

4.175 Вопросы использования специальных сборов для предварительного финансирования проектов рассматриваются в пп. 4.112–4.114 части D.

I. ВЗИМАНИЕ СБОРОВ

СБОРЫ, ВЗИМАЕМЫЕ С ЭКСПЛУАТАНТОВ ВОЗДУШНЫХ СУДОВ

4.176 После того как будут произведены расчеты различных отдельных сборов за обслуживание воздушного движения, должны быть подготовлены и выставлены счета в соответствии с правилами и условиями использования аэропорта и получена оплата от соответствующих эксплуатантов. Обычно счета выставляют для последующей оплаты, хотя в некоторых случаях аэропорты могут счесть предпочтительным, чтобы сбор был оплачен непосредственно после посадки или перед взлетом соответствующих воздушных судов. Государство может использовать оба подхода в зависимости от типа эксплуатанта. Если говорить о постоянных эксплуатантах, осуществляющих большое количество рейсов, то в этом случае более практично и экономически оправданно выставлять счета эксплуатантам за определенный период, а не отдельный счет за каждый рейс. Большинство аэропортов обычно выставляют счета эксплуатантам по крайней мере один раз в календарный месяц. Что касается выставления счета непосредственно после посадки или перед взлетом, то основным преимуществом такого подхода является немедленное получение соответствующей суммы, что может быть особенно важным, если речь идет об эпизодических или разовых пользователях, получение оплаты от которых в ином случае может оказаться затруднительным. Однако за исключением таких пользователей, данный подход обычно не применяется или не рекомендуется, поскольку в этих случаях могут потребоваться дополнительные организационные усилия для обеспечения должного контроля за поступлением и учетом платежей.

4.177 Независимо от подхода, выставление счетов должно осуществляться в кратчайшие сроки после завершения рейса(ов) не только потому, что это ускоряет поступление доходов в бюджет аэропорта, но также и по той причине, что это упрощает для заинтересованных эксплуатантов воздушных судов процесс контроля выполнения соответствующего(их) рейса(ов) и использования технических средств или служб, за которые взимаются сборы. Слишком позднее выставление счетов аэропортом (например, по прошествии нескольких месяцев после завершения рейса(ов)) может привести к задержке оплаты, поскольку у эксплуатанта могут возникнуть трудности с проверкой соответствующих данных по истечении столь длительного периода времени.

4.178 Счет должен содержать информацию, которая необходима эксплуатанту воздушного судна для проверки и производства платежа, например указывать вид сбора(ов) и причитающуюся(щиеся) сумму(ы), номера соответствующих рейсов и сроки оплаты счета (которые должны быть достаточно близкими к дате выставления счета во избежание неоправданных задержек с получением средств). Должны быть также указаны условия оплаты и получатель платежа (например, непосредственно аэропорт или банк, причем в случае последнего указываются адрес(а) и реквизиты счета). При необходимости в счете также можно указать, что в случае просрочки платежа по усмотрению организации, выставляющей счет, может быть выставлен штраф в виде процента от суммы задолженности. Счета могут выставляться в электронном виде для повышения эффективности.

ВЗИМАНИЕ СБОРОВ ЗА ОБСЛУЖИВАНИЕ ПАССАЖИРОВ

4.179 Взимание сборов за обслуживание пассажиров может потребовать особого внимания. В документе Doc 9082, признается, что доходы от этих сборов являются важными для экономики значительного числа аэропортов. Как отмечается в п. 6 раздела II документа Doc 9082, "во избежание образования очередей и задержек в аэропортах следует рассмотреть вопрос эффективности порядка взимания сборов за обслуживание пассажиров. В тех случаях, когда взимание сбора за обслуживание пассажиров непосредственно с каждого пассажира в аэропорту создает проблемы упрощения формальностей, эти сборы следует взимать с привлечением эксплуатантов воздушных судов, если это практически осуществимо".

4.180 Сталкиваясь с такого рода трудностями или стремясь их предотвратить, все большее количество аэропортов делает выбор в пользу взимания сборов за обслуживание пассажиров в качестве отдельного элемента (так его и называя), который добавляется к посадочным сборам и, таким образом, оплачивается

эксплуатантом воздушного судна. Данный метод позволяет решать проблемы упрощения формальностей, которые возникают в связи с тем, что сборы за обслуживание пассажиров взимаются непосредственно с пассажиров. Он также позволяет сократить расходы аэропортов, связанные с взиманием сборов, и усилить контроль и проверку поступлений от этих сборов. Однако непосредственное взимание этого сбора с пассажиров позволяет аэропорту незамедлительно получать взимаемые суммы. Сбор может взиматься или авиакомпаниями по поручению аэропорта (т. е. при регистрации) или самим аэропортом. С учетом различий в существующих ситуациях подход к взиманию сборов за обслуживание пассажиров будет зависеть от связанных с ними обстоятельств.

ВЗИМАНИЕ СБОРОВ, СВЯЗАННЫХ С ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ ФИНАНСИРОВАНИЕМ

4.181 В зависимости от формы сбора, связанного с предварительным финансированием (надбавка к существующему авиационному сбору или новый авиационный сбор), взимание этого сбора будет характеризоваться особенностями, которые уже описаны в пп. 4.176–4.180. С учетом потенциальных проблем упрощения формальностей, а также для более широкого признания данного сбора со стороны пассажиров следует, по возможности, находить такие решения, которые позволяли бы избегать возникновения дополнительных очередей и задержек в аэропортах.

ВЗИМАНИЕ НАЛОГОВ АЭРОПОРТОМ ОТ ИМЕНИ ПРАВИТЕЛЬСТВА

4.182 Аэропорты могут в некоторых обстоятельствах отвечать за взимание налогов, например налога на добавленную стоимость с аэропортовых сборов или налога при вылете, которые взимаются правительством для решения общих или специальных задач по привлечению доходов или других целей, не связанных с эксплуатацией аэропорта. В таких случаях аэропорт действует от имени правительства. Собранные налоги должны фиксироваться и не включаться в доход аэропорта, даже если они взимаются одновременно с аэропортовыми сборами (например, когда налог на вылет взимается одновременно с аэропортовым сбором за обслуживание пассажиров). Собранные налоги переводятся непосредственно на счет конкретного казначейского ведомства или на другой правительственный счет. Однако если аэропорту необходимо переводить собранные налоги только с соблюдением определенных временных интервалов, например раз в месяц, он может на период до даты перевода размещать их на отдельный процентный счет, открытый на свое имя.

ПРОБЛЕМЫ ВЗИМАНИЯ СБОРОВ

4.183 При взимании сборов за обслуживание воздушного движения могут возникать различные проблемы. При решении таких проблем следует соизмерять объем усилий по взиманию сборов и связанных с этим расходов с суммой, которая должна быть получена. Сложность проблем, возникающих при взимании непогашенной задолженности, может быть разной и зависеть от того, находятся ли соответствующие стороны в государстве, где аэропорт взимает сборы, поскольку в этом случае взыскание задолженности может быть упрощено по причине большей доступности дебитора. В исключительных случаях могут потребоваться такие меры, как запрет на вылет воздушного судна, его арест или арест других активов дебитора. Если аэропорт часто сталкивается с неоплатой счетов, может быть заключен контракт с коллекторским агентством. В тех случаях, когда соответствующий эксплуатант воздушных судов не находится в государстве, где расположен аэропорт, может оказаться предпочтительным, как указано в п. 4.176, потребовать оплаты до вылета воздушного судна. Альтернатива для эксплуатанта воздушных судов, который часто использует данный аэропорт, но находится за пределами данного государства, заключается в назначении находящегося в государстве агента, который будет осуществлять оплату причитающихся сборов. Аэропорту следует признать такого агента при условии, что он имеет соответствующие полномочия от эксплуатанта воздушных судов и способен осуществлять соответствующие выплаты.

4.184 Методы взимания долгов могут включать предварительную оплату, гарантийные депозиты, повторные контакты с дебиторами, а также постоянными плательщиками, выдачу автоматических 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 случае предварительной оплаты один и тот же сбор за одну и ту же услугу будет применяться как к пользователям, осуществляющим предварительную оплату, так и к пользователям, осуществляющим оплату после предоставления услуги. Требование предварительной оплаты должно применяться ко всем эксплуатантам воздушных судов, имеющих непогашенную задолженность (вне зависимости от государственной принадлежности), в отношении которых ранее неоднократно осуществлялись безуспешные усилия по взиманию сборов и суммы задолженности которых значительны. Кроме того, критерии установления требования предварительной оплаты должны быть четкими и применяться единообразно. Предварительная оплата – это механизм взимания сборов за пользование аэропортами и аэронавигационным обслуживанием, а не метод установления сборов. Предварительно оплаченные сборы возмещаются без необоснованных задержек в случае, если рейс не выполняется или если фактическая сумма сборов меньше предварительно оплаченной суммы.

4.185 Неуплата любым пользователем аэропортовых сборов не должна вести к увеличению сборов, взимаемых с других пользователей. Государствам рекомендуется оказывать поддержку эксплуатантам аэропортов при взимании оплаты по выставленным счетам и призывать пользователей, вне зависимости от их государственной принадлежности, оплачивать счета в надлежащие сроки.

Глава 5

РАСШИРЕНИЕ НЕАВИАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И РУКОВОДСТВО ЕЮ

В настоящей главе основное внимание уделено вопросу о расширении неавиационной деятельности и руководстве ею.

В части А рассматриваются такие вопросы, как политика ИКАО в отношении расширения неавиационной деятельности в аэропортах и значение организационных структур, в рамках которых функционируют аэропорты, а также влияние объемов перевозок на расширение такой деятельности.

Часть В касается различных видов концессий и аренды, неавиационной деятельности, осуществляемой аэропортом, и открытых зон.

Часть С посвящена управленческим вопросам, включая планирование и выбор видов неавиационной деятельности, внутренним административным структурам и организации рекламных мероприятий.

В части D рассматриваются вопросы определения рыночной стоимости, относящейся к неавиационной деятельности, установления размеров концессионных сборов, в том числе для концессий, непосредственно связанных с обслуживанием авиаперевозок, установления размеров арендной платы и организации и содержания тендерных торгов.

Часть Е посвящена рассмотрению условий и положений договоров о предоставлении концессий и договоров об аренде помещений, земельных и строительных участков, сроков действия договоров, контрактов на управление и договоров, касающихся предприятий, работающих в открытой зоне.

А. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ

ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ СБОРОВ

5.1 Политика ИКАО в отношении сборов исходит из того, что доходы от неавиационных видов деятельности по-прежнему имеют важное значение, и ориентирует на то, чтобы в полной мере задействовать возможности увеличения неавиационных доходов, за исключением концессий, которые непосредственно связаны с деятельностью таких служб воздушного транспорта, как снабжение топливом, обеспечение бортовым питанием и наземное обслуживание (см. раздел II документа Дос 9082). Следует отметить, что доходы от неавиационной деятельности являются фактически основным средством, с помощью которого аэропорты, использующие метод "общего котла" или комбинированный метод, могут покрывать свои издержки целиком, поскольку их прибыль от неавиационной деятельности может превышать расходы, связанные с деятельностью в контролируемой зоне. Необходим деликатный баланс интересов с учетом, в частности, того обстоятельства, что

увеличение доходов от неавиационной деятельности не должно каким-либо образом влиять на обеспечение безопасности полетов или авиационной безопасности на территории аэропорта и его сооружений и что основная роль аэропорта заключается в обеспечении воздушного движения.

Значение объема перевозок

5.2 Если в ряде регионов мира все возрастающее число аэропортов активно расширяет доходы от неавиационной деятельности, усилия в этом направлении в некоторых других регионах по-прежнему отстают от потенциальных возможностей, особенно если принять во внимание такие факторы, как общий объем перевозок и значительная доля в нем международных перевозок. В этом контексте возрастание объема авиаперевозок, обслуживаемых аэропортом, способствует не только росту доходов от неавиационной деятельности в абсолютном выражении, но и увеличению их доли в общих доходах аэропорта по сравнению с доходами от сборов за обслуживание воздушного движения. В то же время в ряде аэропортов нерациональное использование аэровокзальных помещений и их нехватка, а также недостаток финансовых средств могут стать причиной низкого уровня развития неавиационной деятельности.

Организационные аспекты

5.3 Организационные аспекты также могут мешать расширению неавиационной деятельности. Например, администрация аэропорта может не иметь возможности так или иначе контролировать предоставление концессий или аренду в тех случаях, когда это возложено на другую организацию, которая самостоятельно распоряжается полученными доходами или передает их в государственный бюджет. При таких условиях администрации аэропортов могут не иметь таких же стимулов для расширения неавиационной деятельности, какие они имели бы в том случае, если бы они непосредственно отвечали за управление такой деятельностью и использование полученных доходов. Важно, чтобы эксплуатант аэропорта мог управлять неавиационной деятельностью для максимального использования потенциальных возможностей развития коммерческой деятельности, которые обеспечивает местоположение аэропорта. Опыт показывает, что структура коммерческой деятельности должна постоянно пересматриваться для обеспечения того, чтобы в условиях динамичного развития рынка аэропорты могли по-прежнему предоставлять товары и услуги, в которых заинтересованы потребители.

В. НЕАВИАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ЕЕ ВИДЫ, ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ

ВИДЫ КОНЦЕССИЙ И АРЕНДЫ

5.4 Виды неавиационной деятельности, осуществляемой в зданиях аэропорта и на его территории, многочисленны и разнообразны. К ним относятся деятельность большого числа магазинов и предприятий обслуживания, служебные и другие помещения, занимаемые авиакомпаниями и правительственными учреждениями, а также открытые зоны. Доходы аэропорта от неавиационной деятельности включают в основном сборы за право эксплуатации коммерческих предприятий в аэропорту, платежи за сданные в аренду участки земли и помещения, а также, в значительно меньшей степени, поступления от коммерческой деятельности, осуществляемой самим аэропортом. Аэропорты также могут получать доходы от коммерческой деятельности, осуществляемой вне аэропорта, но зависящий от авиаперевозок с точки зрения клиентской базы.

5.5 Неавиационная деятельность коммерческой направленности отличается большим разнообразием. В таблице 5-1 представлены наиболее часто встречающиеся виды деятельности. Они включают, к примеру, поставки авиационного топлива, концессии на продажу продуктов питания и напитков, магазины беспошлинной торговли, банки и пункты обмена иностранной валюты, службы обеспечения бортового питания при

авиакомпаниях, транспортные услуги (такси, автобусы, лимузины и т. д.) и стоянки автомобилей. Даже в самых небольших по размеру зданиях аэровокзалов обычно имеются магазины или киоски, торгующие такими товарами, как кондитерские изделия, литература и сувениры. По мере роста размеров аэропортов усиливаются тенденции ко все большему разнообразию и специализации, а также к расширению отдельных предприятий.

Таблица 5-1. Примеры концессий, часто встречающихся в международных аэропортах

—	Поставщики авиационного топлива
—	Концессии на продажу продуктов питания и напитков
—	Банки и пункты обмена иностранной валюты
—	Службы обеспечения бортового питания при авиакомпаниях
—	Транспортные услуги (такси, автобусы, лимузины, попутный транспорт и т. д.)
—	Прокат автомобилей
—	Стоянки автомобилей
—	Реклама
—	Магазины розничной торговли (включая магазины беспошлинной торговли)
—	Заправочные станции/станции техобслуживания автомобилей
—	Парикмахерские и салоны красоты
—	Гостиницы/мотели
—	Консолидаторы и экспедиторы грузов
—	Коммерческая аренда (залы ожидания повышенной комфортности, девелоперская деятельность и т.д.)
—	Наземное обслуживание

В некоторых случаях поставки авиационного топлива, службы обеспечения бортового питания при авиакомпаниях и наземное обслуживание относят к авиационной деятельности.

5.6 В большинстве международных аэропортов имеются магазины беспошлинной продажи товаров, хотя в менее крупных аэропортах они могут торговать только алкогольными и табачными изделиями, а также парфюмерией. По мере роста объемов перевозок расширяется, зачастую быстрыми темпами, и беспошлинная торговля, в ассортименте которой появляются различное электронное оборудование (компьютеры, планшеты, сотовые устройства, наушники, электронные игры и т. д.), фотоаппараты и оптическое оборудование, а также предметы роскоши, такие как дорогостоящие, но легкие модельные аксессуары к одежде, в частности женские сумки и наручные часы. Хотя акцент делается на расширение продажи дорогостоящих портативных изделий, в ряде аэропортов в последние годы ассортимент беспошлинной торговли расширился и включает теперь такие крупногабаритные товары, как автомобили, большие телевизоры и музыкальные системы. Продажа высококачественных товаров и услуг по конкурентоспособным ценам по-прежнему остается необходимой, но этого уже не достаточно для коммерческого успеха. Еще одним источником дохода для аэропортов является реклама. Изменения планировки и процедур аэровокзалов привели к увеличению объемов рекламы в некоторых аэропортах. Конечно же, существуют пределы в отношении количества рекламы, которую может разместить аэропорт, поскольку она не должна мешать установленным в аэропорту знакам и обозначениям.

5.7 В то время как магазины беспошлинной торговли традиционно создавались для убывающих пассажиров, в последние годы во все возрастающем числе аэропортов начинают успешно функционировать магазины беспошлинной торговли для прибывающих пассажиров. Представляется безусловно очевидным, что создание магазинов беспошлинной торговли для прибывающих пассажиров может в большинстве государств потребовать внесения изменений в таможенное законодательство и связанные с ним положения. Другим нововведением явилось создание магазинов беспошлинной торговли за пределами аэропорта, когда проданные товары получают пассажирами в контролируемой зоне аэропорта. Созданные аэропортами веб-сайты также способствуют развитию такой практики. Многие аэропорты поддерживают сложные веб-сайты, на которых они предоставляют полезную информацию для пассажиров и публики в целом. Такие веб-сайты включают

информацию о рейсах в реальном времени, расписание авиакомпаний, карты аэропорта и информацию о наземном транспорте. Веб-сайты также используются многими эксплуатантами аэропортов для информирования пассажиров о магазинах розничной и беспошлинной торговли в аэропорту. Некоторые аэропорты имеют сетевые каналы, которые позволяют пассажирам делать предзаказ на товары магазинов розничной и беспошлинной торговли с их последующим получением при вылете. Аэропортовые веб-сайты могут быть полезными как с точки зрения обслуживания клиентов, так и в качестве инструмента для увеличения поступлений от неавиационной деятельности.

5.8 Концентрация вокруг аэропортов объектов для скорейшей обработки грузов стимулирует дальнейшее расширение объемов грузовых авиаперевозок, срочной отправки грузов воздушным транспортом, перевозок автотранспортом небольших партий груза (LTL), активизацию деятельности грузоперевозчиков и их поставщиков логистических услуг вдоль артерий, ведущих к узловым аэропортам или из них. Ожидается, что в течение предстоящего десятилетия будут быстро развиваться экспресс-доставка и другие услуги неотложного характера. Эксплуатанты аэропортов все больше рассматривают грузовые операции как прекрасную возможность использовать ограниченную пропускную способность аэропорта, поскольку груз можно перевозить в ночное время или другие внепиковые периоды. Аэропорты, располагающие большими площадями, иногда размещают на своей территории "грузовые поселки", для того чтобы транспортировка, упаковка в контейнеры, складирование и другие операции по обработке грузов осуществлялись на территории, находящейся в собственности аэропорта. Это обеспечивает важный источник поступлений от арендной платы для эксплуатанта аэропорта, а также создает рабочие места.

5.9 В прошлом большая часть концессионной торговли была в основном ориентирована на обслуживание пассажиров и сопровождающих их друзей и родственников. Однако все большее число аэропортов стали уделять повышенное внимание удовлетворению рыночных потребностей лиц, работающих в аэропорту, и людей, проживающих в близлежащих районах, создавая для удовлетворения этих потребностей такие концессии, как рестораны, супермаркеты и кинотеатры. Предприятия такого характера не обязательно должны быть расположены в престижных местах в зонах сосредоточения пассажиров или в непосредственной близости от пассажирского(их) аэровокзала(ов), что позволяет более рентабельно, чем это могло бы быть в ином случае, использовать помещения и земельные участки.

5.10 Часто определенные виды концессионной деятельности осуществляются в аэропортах не потому, что они являются потенциальными источниками доходов для аэропорта, а потому что они обеспечивают обслуживание, которое считается необходимым или крайне желательным для пассажиров и/или персонала, работающего в аэропорту. Такие виды деятельности могут включать кафетерии для служащих, почтовые отделения, государственные туристические информационные бюро и т. д.

5.11 Что касается аренды, в зданиях аэровокзалов в дополнение к сдаче помещений торговым предприятиям внаем могут сдаваться и служебные помещения при их наличии. Основными арендаторами, как правило, являются авиакомпании и государственные учреждения. Меньшее распространение получила практика сдачи в аренду ангаров, мастерских и складских помещений (кроме таможенных складов), поскольку они зачастую являются собственностью других организаций, хотя и построены на земле, арендованной у аэропорта.

Неавиационная деятельность, осуществляемая аэропортом

5.12 Иногда некоторые аэропорты, не обладающие необходимым профессиональным и коммерческим опытом и желающие ограничить свои финансовые обязательства, предпочитают передавать неавиационную коммерческую деятельность в ведение других организаций, специализирующихся в такой деятельности, но при этом сохраняют полный контроль на основе договорных обязательств. Аэропорты могут быть также заинтересованы в том, чтобы за отделку и меблировку сдаваемых помещений отвечали концессионеры и арендаторы. Однако это должно осуществляться при контроле со стороны аэропорта и с его утверждения, чтобы не нарушался общий вид и сохранялась внутренняя и внешняя гармония в отношении планировки и архитектурного оформления аэропорта.

5.13 Однако в ряде случаев для аэропорта более выгодно заниматься отдельными видами такой деятельности самостоятельно, особенно тогда, когда для этого не требуются специальные знания, значительные капиталовложения или создание товарных запасов, например содержанием автомобильных стоянок, хотя, с другой стороны, уже осуществляются отдельные виды деятельности, требующие более значительных затрат, например обеспечение проведения и обслуживания совещаний и конференций. Даже при отсутствии предшествующего опыта прямой розничной торговли, аэропорты получают все больше информации об особенностях своих пассажиров на основании проведения усовершенствованных опросов общественного мнения пассажиров, которые позволяют определять направления для дальнейшего развития бизнеса. Результаты таких опросов общественного мнения помогают тщательной разработке стратегий в отношении розничной торговли, которые соответствуют потребностям и различным уровням финансовых возможностей пассажиров на основе точной сегментации рынка.

5.14 Схожая ситуация, которая рассматривается в части Е, складывается тогда, когда аэропорт сам является владельцем неавиационного предприятия, например гостиницы, но в связи с отсутствием профессиональных возможностей для организации его работы заключает договор на управление им, сохраняя за собой право собственности и получая доходы от его деятельности.

Концепция "город-аэропорт"

5.15 Концепция "город-аэропорт" (или "аэротрополис") исходит из того, что большие аэропорты имеют характеристики города. Они развивают неавиационные услуги, которые выходят далеко за рамки основной задачи обеспечения места пребывания пассажиров. Аэропорты не только становятся катализаторами процессов создания новых рабочих мест и экономического развития, но и формируют вокруг себя обширную предпринимательскую среду подобно тому, как развивались центры экономической деятельности в прошлые столетия в районах морских портов и в дельтах рек. Современные аэропорты становятся удобными местами для проведения встреч и, естественно, сами по себе являются местом назначения, а компании планируют проведение совещаний в самих аэропортах или рядом с ними, чтобы максимально эффективно использовать рабочее время своих руководителей. Многие гостиничные сети сообщают о том, что гостиницы в аэропортах являются наиболее прибыльными не только по причине большой востребованности номеров, но также и в связи с доходами, получаемыми от обслуживания конференций и организации питания. Города-аэропорты, как правило, расположены на территории, принадлежащей аэропорту, только частично; к ним также относятся и территории за пределами аэропорта. Такая ситуация может стать причиной того, что режим использования доходов эксплуатанта аэропорта может оказаться иным.

Открытые зоны

5.16 Количество аэропортов, создавших открытые зоны, незначительно, однако наиболее часто осуществляемой в них деятельностью является хранение товаров на таможенных складах и складирование, главной целью которых зачастую является обслуживание расположенных в этом аэропорту магазинов беспошлинной торговли.

5.17 Создание в аэропорту открытой зоны может быть сопряжено со значительными финансовыми затратами со стороны аэропорта и заинтересованного государства, в зависимости от того, в какой степени стимулируется размещение предприятий в открытых зонах. Формы стимулирования, как правило, включают:

- а) освобождение импортируемых, экспортируемых, складироваемых или обрабатываемых товаров от всех налогов и пошлин на импорт, экспорт, транзитную перевозку или обработку;

- b) производство товаров, предусмотренных в торговых соглашениях, участником которых может являться данное государство;
- c) возможность внедрения на новый рынок или усиления своих позиций на уже освоенном рынке;
- d) освобождение от налогов или получение налоговых льгот на прибыль от экспортных сделок;
- e) возможность вывоза капитала и прибыли на родину;
- f) тщательно спланированная безопасная зона с новой застройкой или участками, подготовленными под застройку, со всеми необходимыми коммуникациями;
- g) доступность материалов, коммуникаций, а также квалифицированной и неквалифицированной рабочей силы по низкой цене;
- h) удовлетворительное воздушное и наземное транспортное обслуживание.

Выбор форм стимулирования, нацеленного на повышение эффективности эксплуатации открытой зоны, будет, безусловно, зависеть от местных условий и национального законодательства и правил.

5.18 Имеющийся опыт, хотя и ограниченный, свидетельствует о том, что производства, которые вероятнее всего будут привлечены в открытую зону, должны быть прежде всего связаны с изготовлением продукции с высокой стоимостью на единицу веса и объема или с использованием значительной доли дешевой квалифицированной и/или неквалифицированной рабочей силы или же относиться к обеим этим категориям. С учетом требований, которые, возможно, придется учитывать, многие аэропорты (или государства), вероятно, не будут рассматривать открытые зоны как экономически выгодный способ помещения капитала. Однако аэропорты, возможно, сочтут желательным и целесообразным создавать или расширять таможенные склады и складские зоны, позволяющие осуществлять ограниченную по масштабам деятельность по консолидации и комплектованию грузов, поскольку это часто не сопряжено со значительными финансовыми затратами со стороны соответствующего аэропорта или государства.

Деятельность за пределами аэропорта

5.19 Ряд видов промышленной или коммерческой деятельности также осуществляется в непосредственной близости от аэропортов. Соответствующие предприятия используют преимущество близости аэропорта, однако им нет необходимости располагаться на территории аэропорта или они просто не имеют такой возможности по причине нехватки земли в аэропортах. Примерами такой деятельности являются гостиницы, рестораны, конференц-центры, торговые центры, агентства по отправке грузов, склады, оптовые базы для электронной торговли, центры распространения печатной продукции, производство товаров легкой промышленности и предприятия по доставке грузов наземными средствами. Однако если говорить о доходах эксплуатантов аэропортов от этих видов деятельности, то ситуация не так однозначна по сравнению с деятельностью на территории аэропорта и будет зависеть от местных условий и правил.

С. УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

ПЛАНИРОВАНИЕ И ВЫБОР ВИДОВ НЕАВИАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5.20 По ряду причин при выборе тех концессий, которые с большой вероятностью могут обеспечить максимальную прибыль и одновременно с этим позволяют учитывать общественные интересы, возможно, потребуется установить определенный порядок очередности. Также необходимо, чтобы развитие коммерческой деятельности координировалось и согласовывалось с общим планом развития. Например, при планировании деятельности в области розничной торговли необходимо учитывать влияние на конструкцию, эффективность и доступность аэровокзалов. Все эти факторы особенно важны на начальном этапе процесса генерального планирования и на последующем этапе проектирования нового аэропорта или аэровокзала, когда могут потребоваться компромиссные решения при выборе тех элементов, которые необходимы для обеспечения основных эксплуатационных функций аэропорта, и тех, которые обеспечивают доход от осуществления неавиационной деятельности. Кроме того, в целях оптимального использования имеющихся площадей необходимо будет периодически анализировать, как на территории аэропорта осуществляются различные виды деятельности, с тем чтобы определить, приносят ли они достаточный доход или, быть может, их следует заменить более прибыльными видами деятельности.

5.21 Поскольку клиентура магазинов и служб аэропорта состоит из пассажиров, посетителей и сотрудников аэропорта, целесообразно получить в отношении этих трех групп потребителей информацию об их уровнях дохода, запросах и факторах, влияющих на их покупки. Эта информация должна включать сведения о видах обслуживания, пользующихся наибольшим спросом, а также мнения относительно уровня цен и качества предлагаемых товаров и услуг; такую информацию можно собрать посредством проведения периодических обзоров. Администрации аэропорта, вероятно, будет также полезно иметь следующую информацию: о прошлом, текущем и прогнозируемом объеме воздушных перевозок, включая разбивку количества пассажиров международных и внутренних рейсов на прибывающих, вылетающих и транзитных/трансферных; о количестве посетителей и сотрудников аэропорта в настоящий момент и по прогнозам на будущее; о средней продолжительности нахождения различных категорий пассажиров в аэропорту и о распределении пассажиропотоков по времени суток, дням недели и месяцам года.

Внутренние административные структуры

5.22 По мере расширения неавиационной деятельности администрации аэропортов могут посчитать целесообразным или желательным создать самостоятельный административный орган по руководству этой деятельностью. В задачу такого органа, как правило, входит выбор ассортимента услуг, оказываемых потребителям, выбор концессионеров и арендаторов, а также заключение договоров и соглашений об аренде, включая выбор надлежащей структуры концессионных платежей, и последующий контроль за уровнем цен, качеством обслуживания и соблюдением других условий, которые могут быть предусмотрены договорными обязательствами.

Аспекты рекламной деятельности

5.23 В особенности на начальных этапах развития неавиационной деятельности аэропорт должен активно рекламировать свои услуги, используя такие методы, как подготовка и распространение рекламных материалов с описанием, например, предлагаемого аэропортом потенциального рынка, включая указание его размеров и норму прибыли, которая превышает средний уровень. Следует также использовать средства массовой информации, в которых аэропорт может быть представлен как место осуществления торговых операций, и устанавливать контакты с такими заинтересованными группами, как местные торговые палаты. С учетом этих различных аспектов расширения и поощрения неавиационной деятельности важно разработать общий маркетинговый план аэропорта

D. НАЧИСЛЕНИЕ ПЛАТЕЖЕЙ И СБОРОВ ЗА НЕАВИАЦИОННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ РЫНОЧНОЙ СТОИМОСТИ

5.24 За исключением специально ориентированных на обслуживание концессий, о которых говорится в п. 5.10, прежде чем приступить к определению размеров концессионного взноса или арендной платы, необходимо оценить издержки аэропорта, связанные с предоставлением помещений или земли в пользование различным концессионерам или арендаторам, с тем чтобы определить минимальный уровень взносов и сборов в каждом отдельном случае. Это необходимо для того, чтобы аэропорт не понес каких-либо убытков от соответствующей деятельности. Главная цель аэропорта состоит в том, чтобы предоставлять пассажирам имеющие ценность товары и услуги и извлекать из неавиационной деятельности стабильный доход. Следовательно, необходимо, в частности в отношении коммерческой торговли, определить рыночную стоимость различных помещений аэропорта, используемых для различной неавиационной деятельности. Следует отметить в связи с этим, что именно потенциальные возможности использования и местоположение помещений не только в пределах аэропорта как такового, но и внутри определенного здания (пассажирского вокзала или иного здания) или аэропортовой зоны влияют на то, насколько привлекательными эти помещения являются для будущего концессионера или арендатора и, соответственно, какой уровень платежей аэропорт может устанавливать за их использование.

5.25 Рыночная стоимость может быть установлена в результате проведения тендерных торгов или рассчитана самим аэропортом. Часто используются обе эти процедуры. Большинство аэропортов, прибегающих к процедуре проведения торгов, используют ее в качестве основной практики, а также при возобновлении истекших договоров о концессии. Некоторые другие аэропорты прибегают к торгам выборочно, обычно проводя их только в тех случаях, когда речь идет о потенциально более доходных видах деятельности. Более подробно вопрос о проведении тендерных торгов рассматривается в этом разделе ниже.

5.26 Оценку рыночной стоимости сдаваемых помещений обычно производят путем сравнения их с аналогичными помещениями, находящимися в прилегающих к аэропорту районах или центральной части города, с учетом таких факторов, как характер коммерческой деятельности, размер рынка, к которому обеспечивается доступ, а также объем коммерческих операций. В связи с этим следует отметить, что определенные зоны или пункты в аэропорту, в особенности в здании(ях) аэровокзала, значительно более привлекательны, чем другие, с коммерческой точки зрения, потому что они более заметны и обеспечивают более свободный доступ для возможных клиентов. Соответственно, аэропорт может разделить помещения и земельные участки на различные зоны, определив рыночную стоимость единицы площади помещений (например, в здании аэровокзала) или земельного участка в зависимости от его местоположения или планируемого вида деятельности. В целом, чем дальше находится помещение или участок земли, тем ниже его рыночная стоимость.

Установление концессионных платежей

5.27 За некоторыми исключениями, о которых говорится ниже, размеры концессионных платежей могут быть переменными или постоянными, хотя возможно и сочетание обоих вариантов. Платежи, сочетающие оба варианта, как правило, являются более предпочтительными, прежде всего для таких основных видов деятельности, как рестораны, бары, магазины беспошлинной торговли, а также прокат и парковка автомобилей, поскольку они создают непосредственные коммерческие стимулы для розничной торговли и концессионеров, особенно в аэропортах с ограниченной коммерческой площадью. Диапазон видов деятельности, на которые распространяются эти платежи, обычно расширяется по мере развития аэропорта. В аэропортах, обслуживающих очень большое ежегодное количество перевозок, наблюдается тенденция к начислению основных концессионных платежей с использованием именно такого подхода.

5.28 Постоянный и переменный компоненты концессионного платежа должны обеспечивать возмещение аэропортом всех расходов, связанных с соответствующей концессией, а также желаемый уровень прибыли. Каждый аэропорт должен сам решать, какая доля расходов и доходов должна приходиться, соответственно, на постоянные и переменные компоненты концессионных платежей. Переменный компонент сборов обычно начисляется в виде процента с оборота данного предприятия, а не в виде процента от чистой прибыли, поскольку в последнем случае могут возникнуть различные проблемы при осуществлении контроля и проведения аудиторских проверок, что не способствует применению этого метода надлежащим образом. Хотя применение определенной процентной ставки, величина которой для данного вида деятельности остается постоянной, является общепринятой практикой, в отдельных случаях начисляемый процент может возрастать по мере увеличения объема коммерческой деятельности, особенно в случае крупных концессий.

5.29 При определении оборота концессионной деятельности с целью расчета суммы платежей могут возникать трудности. В связи с этим аэропорту может потребоваться использовать необходимые процедуры бухгалтерского учета, проведения аудиторских проверок и контроля для того, чтобы отслеживать уровни оборота и включать в концессионные соглашения необходимые положения (см. также п. 5.44 h)).

5.30 Постоянные концессионные платежи следует обычно применять выборочно в отношении таких специализированных видов деятельности, которые могут давать лишь небольшую прибыль (например, цветочные магазины, парикмахерские, книжные и газетные киоски, монетные фотоавтоматы, такси и службы бронирования мест в гостиницах). Однако такого типа соглашения следует заключать на относительно короткие сроки или, в случае их заключения на более длительный срок, периодически пересматривать сумму взимаемых платежей.

5.31 Некоторые виды концессионных платежей явно отличаются от обычно используемых. Вероятно, наибольший интерес среди них представляет практика взимания с определенных магазинов фиксированной суммы за каждого прибывающего и убывающего пассажира, а также взимание с компаний по прокату автомашин фиксированной суммы за каждый сданный в прокат автомобиль или фиксированную сумму арендной платы плюс фиксированную сумму за каждого пассажира аэропорта, а в случае с таксомоторным обслуживанием – взимание определенного лицензионного платежа за каждый автомобиль-такси, которому разрешено работать в аэропорту.

5.32 Предпринимая попытки увеличить доходы аэропорта за счет повышения размера концессионных платежей, следует проявлять осторожность и обеспечить их тщательный регулярный контроль и анализ. Руководству аэропорта необходимо разумно контролировать установленные в аэропорту цены в целях поддержания их на доступном и конкурентоспособном уровне по сравнению с крупными аэропортами назначения и вылета по маршруту движения или по сравнению с аналогичными заведениями вблизи аэропорта или в центральной части города.

Сборы за пользование концессиями, непосредственно связанными с осуществлением авиатранспортных перевозок

5.33 Политика ИКАО в отношении сборов (раздел II документа 9082) поощряет усилия с целью в полной мере задействовать возможности увеличения неавиационных доходов, за исключением концессий, которые непосредственно связаны с деятельностью таких служб воздушного транспорта, как снабжение топливом, обеспечение бортовым питанием и наземное обслуживание. Деятельность такого рода тем не менее остается концессионной и, следовательно, не попадает под действие тех ограничений, которые рекомендуется применять в отношении сборов, связанных с обслуживанием воздушного движения, хотя при определении размеров платежей за осуществление такой деятельности следует проявлять осторожность. Что касается, например, обеспечения пассажиров питанием на борту, то размеры платежей за пользование такой концессией будут в основном ниже тех, которые взимаются за пользование концессиями по обеспечению пассажиров питанием и напитками в аэропорту. В силу своего специфического характера, концессии на поставку авиационного топлива и наземное обслуживание рассматриваются ниже отдельно.

Концессии на поставку авиационного топлива

5.34 Концессионные платежи в рамках большинства концессий на поставку авиационного топлива обычно взимаются в виде сборов за право заправки топливом. В разделе II документа Doc 9082 рекомендуется, чтобы в тех случаях, когда взимаются сборы за поставку топлива, они рассматривались аэропортовыми структурами как концессионные сборы авиационного характера. Топливные концессионеры не должны прибавлять их автоматически к цене топлива, оплачиваемого эксплуатантами воздушных судов, хотя они могут включать их в качестве компонента своих расходов при обсуждении с эксплуатантами воздушных судов цен за поставку топлива. Уровень сборов за поставку топлива может отражать размер концессий, предоставляемых поставщикам топлива, и его следует соотносить со стоимостью оборудования, если оно предоставляется. В качестве альтернативы там, где это приемлемо, может быть рассмотрена возможность замены сборов за право заправки топливом постоянными концессионными платежами, отражающими размер концессии и обусловленными стоимостью предоставляемого оборудования. В любом случае аэропортовыми структурам следует оценить, какой подход лучше отражает стоимость предоставления оборудования. При наличии таких сборов эксплуатанты аэропортов должны начислять их таким образом, чтобы избежать дискриминации, прямой или косвенной, в отношении как поставщиков топлива, так и эксплуатантов воздушных судов, и чтобы эти сборы не препятствовали развитию гражданской авиации.

5.35 Таким образом, политика ИКАО в отношении сборов основывается на том, что концессионные платежи за право поставки авиационного топлива могут отражать для концессионера стоимость этого вида концессии. На практике сборы за право заправки топливом, как правило, включаются концессионером непосредственно в цену топлива, продаваемого эксплуатантам воздушных судов. Это вызывает серьезное недовольство среди эксплуатантов воздушных судов, в результате чего некоторые аэропорты уже заменили или намерены заменить сбор за право заправки топливом другими видами сборов (это может повлечь за собой увеличение доли фиксированного компонента концессионных платежей).

Концессии, связанные с наземным обслуживанием, и сборы за наземное обслуживание

5.36 В большинстве аэропортов наземное обслуживание осуществляется авиакомпаниями или концессионерами, хотя в значительном числе аэропортов такие функции частично или полностью осуществляются самими аэропортами. Если обратиться, прежде всего, к наземному обслуживанию, которое обеспечивается аэропортом, то следует отметить, что размеры взимаемого сбора(ов) зависят от масштабов и характера предоставляемого аэропортом наземного обслуживания, включающего, например, регистрацию пассажиров и/или загрузку и разгрузку воздушных судов. Другие соображения включают вопрос о том, должны ли взиматься сборы одного или нескольких видов и какой параметр(ы) сбора или сборов должен быть взят при этом за основу. Шкалу, которую можно использовать для начисления сборов, можно рассчитать посредством деления прогнозируемых в следующем году расходов на наземное обслуживание на прогнозируемый в этом же году общий объем международных и внутренних пассажирских перевозок, и/или вес багажа и груза, и/или на суммарный максимально допустимый взлетный вес, что позволит определить расчетные базовые удельные издержки. Для того чтобы получить базовую удельную норму(ы) для составления шкалы (шкал) начисления сборов, к этим издержкам необходимо прибавить маржу прибыли аэропорта. Удельные нормы могут повышаться через определенные промежутки времени в зависимости от объемов наземного обслуживания в каждом отдельном случае. Следует иметь в виду, что обязательным условием для взимания двух или более отдельных сборов за наземное обслуживание, имеющих общую стоимостную основу, является то, что эта общая стоимостная основа будет соответствующим образом разделена.

5.37 Если наземное обслуживание обеспечивается концессионерами, то независимо от того, являются ли они авиакомпаниями или самостоятельными агентами или компаниями по наземному обслуживанию, концессионный сбор может включать фиксированный компонент плюс процент с оборота. Аэропортам следует осуществлять строгий контроль за сборами, взимаемыми с эксплуатантов воздушных судов, с тем чтобы исключить возможность взимания слишком высоких сборов за обслуживание. Следует отметить, что

конкуренция за право предоставления наземного обслуживания может быть эффективным средством снижения сборов за наземное обслуживание без уменьшения качества предоставляемого обслуживания.

Установление арендной платы

5.38 Подход к определению размеров арендной платы в основном аналогичен тому, который предусмотрен в отношении концессионных платежей. Оценка рыночной стоимости помещений и земельных участков может быть произведена с учетом уровня арендной платы за пользование аналогичными помещениями и участками земли, расположенными вблизи аэропорта или в других похожих зонах.

5.39 Поскольку рыночная стоимость арендуемой собственности в значительной мере зависит от ее местоположения, аэропорт, как правило, делит помещения и земельные участки на различные зоны, устанавливая шкалу оплаты за единицу полезной площади (особенно внутри зданий аэровокзалов) и земельных участков, намного снижая при этом размер оплаты за площадь в более отдаленных зонах аэропорта. В этом контексте аэропорты могут принять решение о различном подходе к помещениям, необходимым авиакомпаниям для обслуживания полетов в данном аэропорту, и помещениям, необходимым авиакомпаниям для других целей. Помимо авиакомпаний, аэропорты также могут устанавливать более низкую по сравнению с другими арендную плату для некоторых категорий арендаторов, например для других авиационных предприятий, аэроклубов, некоторых правительственных учреждений и некоммерческих организаций. Более того, некоторые аэропорты устанавливают уровень арендной платы ниже так называемой нормы прибыли за пользование теми зонами аэропорта, внутри которых они заинтересованы развивать определенные виды деятельности.

Тендерные торги

5.40 При организации концессий, а также иногда при сдаче в аренду помещений или участков земли аэропорта широко применяется практика проведения публичных торгов. Это связано с тем, что такая практика зачастую является наиболее удачным способом определения рыночной стоимости коммерческих прав в аэропорту или помещений аэропорта. Эта практика также создает руководству аэропорта широкие возможности для выбора клиентуры и нанимателей на выгодных условиях. Следует отметить, что самое высокое тендерное предложение совсем не обязательно брать за основу, поскольку другие факторы, такие как качество обслуживания и конкурентоспособные цены, могут также учитываться при выборе наиболее выгодного для аэропорта варианта. В целях соблюдения всех требований многие аэропорты используют конкретные формы объявления торгов и обработки поступивших коммерческих предложений. В некоторых случаях, особенно когда речь идет о крупных концессиях, этот процесс разбивается на два этапа: на первом отбираются кандидаты, которые отвечают основным квалификационным требованиям обеспечения желаемого качества обслуживания, а на втором этапе этим кандидатам предлагается представить на рассмотрение свои коммерческие предложения.

5.41 Когда аэропорт рассылает приглашения для участия в публичных торгах, в таких приглашениях обычно содержится информация о том, как должно быть обосновано коммерческое предложение, а также конкретные разъяснения в отношении требуемой информации в дополнение к коммерческим предложениям и формы представления коммерческих предложений. Что касается обычных договоров об аренде, то приглашения могут включать следующие компоненты:

- a) данные о размерах, местоположении и состоянии помещений;
- b) характер деятельности, которую можно осуществлять в данных помещениях;
- c) предполагаемая дата начала действия договора об аренде и срок его действия;
- d) содержание помещения и обеспечение обслуживания;

- e) меры по благоустройству, которые, как предполагается, должны приниматься арендатором;
- f) требования о внесении залога или гарантийного депозита;
- g) крайний срок подачи тендерных документов.

5.42 Если говорить о концессионной коммерческой деятельности, то обычно тендерная документация включает информацию по отдельным или всем нижеперечисленным аспектам:

- a) конкретная информация о типе(ах) планируемой концессионной деятельности, включая ассортимент предлагаемых товаров или услуг;
- b) характер любых предоставляемых исключительных коммерческих прав;
- c) квалификация и другие требования в отношении персонала;
- d) стандартные требования к товарам, обслуживанию, оборудованию и мебелировке;
- e) характер мебелировки и оборудования, обеспечиваемого концессионером;
- f) требования к страхованию;
- g) данные об объеме перевозок в прошлом и прогноз на будущее;
- h) данные об объеме сбыта в прошлом, если имеются;
- i) время работы торговых точек;
- j) формы контроля со стороны аэропортового органа.

Е. ДОГОВОРНЫЕ АСПЕКТЫ

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

5.43 Когда концессионер выбран, необходимо составить договор, в котором будут предусмотрены и определены взаимные обязательства аэропорта и концессионера. Как правило, проект договора готовит аэропорт. Если основной офис концессионера территориально находится не там, где расположен аэропорт, а в другом государстве, договор должен быть составлен и исполняться в соответствии с законодательством того государства, в котором расположен аэропорт. В договоре также должно оговариваться, что в случае невозможности урегулировать любые спорные вопросы, которые могут возникнуть, с помощью арбитражных процедур эти вопросы должны передаваться на рассмотрение в судебные инстанции этого государства. Аналогичные общие положения применяются и в отношении договоров аренды.

КОНЦЕССИОННЫЕ ДОГОВОРЫ

5.44 Помимо того, что уже упоминалось в предыдущем пункте, в договоры, регламентирующие концессионную коммерческую деятельность, обычно включаются следующие условия и положения:

- a) срок действия договора;
- b) конкретное содержание осуществляемой в данных помещениях деятельности и запрещение вносить какие-либо изменения в оговоренный порядок использования помещений;
- c) договорные положения о субаренде, если это имеет место;
- d) размер концессионных платежей, условия оплаты и положения о пересмотре размеров платежей;
- e) оплата расходов, связанных с регистрацией договора, использованием различными услугами и уплатой налогов;
- f) требования о внесении залога или гарантийных депозитов;
- g) обязательство о ведении надлежащей финансовой отчетности и о периодическом представлении отчетов после проведения аудита;
- h) право аэропорта иметь полный и неограниченный доступ ко всем бухгалтерским и финансовым документам концессионера, связанным с данной концессией;
- i) описание занимаемых помещений, заявление об осмотре их сторонами, подписавшими договор, и право администрации аэропорта на осуществление осмотра данных помещений и контроля за их состоянием;
- j) обязательство о сохранении помещений в первоначальном состоянии или, с другой стороны, обязательство об уведомлении аэропорта о любой предполагаемой перепланировке, а также об условиях освобождения помещений по истечении срока действия договора, включая обязательство о возвращении этих помещений в первоначальное состояние;
- k) условия, регламентирующие содержание и ремонт помещений, и обязательства по их уборке;
- l) требования о страховании и установлении ответственности за:
 - 1) несчастные случаи, потерпевшей стороной в которых оказываются съемщики или третьи лица;
 - 2) кражи со взломом или без него с причинением ущерба помещениям;
 - 3) ущерб, причиненный в результате пожара, утечки воды или наводнения, удара молнии и других стихийных бедствий;
- m) обязательство о соблюдении действующих законов и нормативных положений;
- n) условия, регламентирующие использование рекламных и других надписей в помещениях;
- o) основания для расторжения договора (банкротство, уголовное преступление, несоблюдение его положений и т. д.) и условия применения мер наказания в подобных случаях;
- p) порядок обращения в арбитраж;
- q) определение используемых терминов;
- r) условия возобновления договора.

5.45 В зависимости от характера концессионной деятельности в договоры могут включаться и некоторые другие положения, как то:

- a) гарантия исключительных прав на конкретную концессию;
- b) время начала и завершения рабочего дня предприятия;
- c) обязательство относительно торговли товарами по конкурентоспособным и заявленным ценам, а также характер осуществляемого аэропортом контроля за ценами;
- d) типовые требования к качеству, контроль за товаром, а также такие аспекты, связанные с торговлей и обеспечением продуктами питания и напитками, как:
 - 1) качество, порядок приготовления и хранения продуктов питания и напитков;
 - 2) качество, состояние, содержание и чистота спецодежды, столов, стульев и т. д.;
 - 3) санитарно-гигиенические требования, предъявляемые к сотрудникам;
- e) право на установку специального оборудования;
- f) требования в отношении квалификации сотрудников, занятых выполнением специальных функций и обеспечением безопасности.

АРЕНДА ПОМЕЩЕНИЙ, ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ И ПЛОЩАДЕЙ ПОД СТРОИТЕЛЬСТВО

5.46 Договоры об аренде, которые в основном связаны с наймом и использованием имущества аэропорта, как правило, не столь сложны с точки зрения многообразия содержащихся в них положений, хотя некоторые положения в отдельных случаях могут нуждаться в более подробном изложении. В этих договорах обычно отсутствуют какие-либо положения, касающиеся бухгалтерской отчетности арендатора или обязательного предоставления аэропорту финансовых отчетов, а положения, связанные с содержанием предполагаемой предпринимательской деятельности, зачастую могут носить менее конкретный характер, чем положения договора о торговой концессии.

5.47 Поскольку по сравнению с договорами о найме помещений аэропорта или договорами о торговой концессии договоры об аренде земельных участков и, в частности, площадей под застройку обычно заключаются на более длительные сроки, в них необходимо включать положения, предусматривающие периодический пересмотр размеров арендной платы, с тем чтобы должным образом учитывалась переоценка стоимости данной собственности. В договорах такого рода целесообразно конкретно проговаривать право аэропорта на возвращение ему его собственности по истечении срока действия договора, а также условия и положения, согласно которым это должно быть осуществлено. Возвращение собственности аэропортам может также производиться в случаях, когда арендатор прекращает платежи, когда аэропорту необходимо вернуть собственность по своим эксплуатационным соображениям или когда такое возвращение осуществляется в общественных интересах. При этом также, возможно, следует рассмотреть вопрос о компенсации, если она необходима.

СРОК ДЕЙСТВИЯ ДОГОВОРА

5.48 На срок действия договора, как правило, влияют такие факторы, как конкретный вид предпринимательской деятельности или аренды, а также объем инвестиций со стороны концессионера или

арендатора в постоянные активы. Соответственно, договоры с более длительным сроком действия обычно заключаются в тех случаях, когда капиталовложения значительны. Как правило, в договорах предусматриваются конкретные пункты о продлении срока их действия.

5.49 Несмотря на то что сроки действия договоров о концессиях различаются, большинство из них заключается на срок от одного года до пяти лет. Помещения аэропорта обычно сдаются внаем на несколько менее длительные сроки, при этом наиболее распространенным является трехлетний или меньший срок действия. Если говорить об аренде земли аэропорта под застройку ее зданиями, выполняемую арендаторами, то в этом случае сроки аренды, как правило, колеблются от 10 до 40 лет, причем самый распространенный срок составляет порядка 20 лет. Это отражает понимание необходимости предоставления арендаторам участков под застройку на разумные сроки для амортизации обычно крупных капиталовложений. Важно, чтобы в договорах, за исключением краткосрочных договоров о концессиях или аренде, предусматривалась возможность периодического (например, один раз в год) пересмотра размеров платежей, взимаемых в течение срока действия договора, с тем чтобы они постоянно поддерживались на адекватном уровне.

КОНТРАКТЫ НА УПРАВЛЕНИЕ

5.50 Как отмечалось в части В настоящей главы, особой формой договора является контракт на управление, который может быть использован аэропортом в тех случаях, когда он желает на договорных условиях передать в профессиональное управление некоторые виды коммерческой деятельности, сохраняя при этом право собственности и строго контролируя такую деятельность. В таких договорах конкретно указывается, какой вид деятельности может осуществляться в обмен на комиссионное вознаграждение, но при этом оговаривается, что полученный от этой деятельности доход пойдет в пользу аэропорта, возможно, за вычетом комиссионных.

ДОГОВОРЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРЕДПРИЯТИЙ, РАБОТАЮЩИХ В ОТКРЫТОЙ ЗОНЕ

5.51 Идея создания открытой зоны в аэропортах к настоящему времени не нашла широкого применения. Особенности открытых зон и связанные с ними обязательства в значительной степени зависят от местных условий. Договоры и документы об аренде, заключаемые с действующими в открытой зоне коммерческими предприятиями, должны, по всей видимости, содержать некоторые положения, не являющиеся характерными для других типов указанных выше договоров. В случае с иностранными предприятиями такие положения могут включать ссылку на требования, связанные с законодательством или нормативными положениями данного государства.

5.52 Создание открытой зоны и различные аспекты ее эксплуатации органом (будь то сам аэропорт или созданное им дочернее предприятие), которому поручено управлять ею, вероятно, должно регламентироваться специальным законодательством, в то время как права и обязанности действующих в этой зоне предприятий должны определяться в юридическом документе (например, в уставе или свидетельстве о регистрации) о создании такой зоны. Поэтому положения, касающиеся иностранных предприятий, в части прав собственности, вывоза капиталов и прибыли за границу, найма граждан их стран и т. д., как правило, не включают в какие-либо договоры, которые готовит орган управления открытой зоной, поскольку такие вопросы уже регламентируются юридическими нормами административного или корпоративного законодательства на национальном, территориальном или ином властном уровне.

ГЛАВА 6

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ АЭРОПОРТА

В данной главе рассматриваются различные аспекты финансирования, которые необходимо учитывать при разработке проекта по инвестированию инфраструктуры аэропорта. Такой проект может создать возможность для строительства нового аэропорта или увеличения пропускной способности существующего аэропорта.

В части А говорится о значении прогнозирования объемов перевозок в контексте разработки и финансирования проектов, а также обращается внимание на соответствующую политику и имеющийся инструктивный материал.

В части В указаны категории специалистов, которые могут привлекаться к проекту развития инфраструктуры.

В части С основное внимание уделено значению и цели проведения экономического и финансового анализов, а также излагаются элементы их содержания.

В части D рассматриваются цели планов финансирования, потребности в валюте, а также обсуждается вопрос о погашении займов.

В части Е основное внимание обращено, во-первых, на возможные внутренние источники, а далее – на иностранные и прочие источники финансирования, в том числе предварительного финансирования, которое может использоваться для проекта инвестиций в развитие аэропорта.

А. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ОБЪЕМА ПЕРЕВОЗОК

6.1 Для разработки и финансирования любого проекта развития инфраструктуры аэропорта необходимы обоснованные прогнозы объема перевозок. Основная цель таких прогнозов заключается в определении того, как будут развиваться авиаперевозки, и в установлении соответствующих требований к пропускной способности аэропорта. Прогнозы должны охватывать планируемый срок действия соответствующего проекта и включать ожидаемые ежегодные объемы взлетно-посадочных операций при осуществлении международных и внутренних регулярных и нерегулярных авиаперевозок, а также объемы пассажирских и грузовых перевозок. Они также должны, при необходимости, учитывать полеты авиации общего назначения и полеты, освобождаемые от сборов. Для определения тенденций в сфере перевозок и пиковых периодов необходимо также установить, как объем перевозок распределяется по месяцам и дням (и, при необходимости, в течение дня), а также учесть данные о типах воздушных судов, которые предполагается использовать.

6.2 Инструктивные указания относительно подготовки прогнозов объема перевозок приведены в разработанном ИКАО *Руководстве по прогнозированию воздушных перевозок* (Дос 8991). Необходимо также сослаться на документ Дос 9082, в разделе I которого рекомендуется, чтобы пользователи аэропорта, в частности эксплуатанты воздушных судов, предоставляли отдельным поставщикам предварительные плановые данные, основанные на 5–10-летних прогнозах. Такие данные должны включать будущие типы, характеристики и количество воздушных судов, которые предполагается использовать, ожидаемое увеличение числа взлетно-посадочных операций и объем пассажирских и грузовых перевозок.

В. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЭКСПЕРТОВ

6.3 Часто при планировании и последующей реализации проекта инвестирования в развитие аэропорта может оказаться желательным и выгодным для аэропорта, не имеющего достаточного опыта в области планирования, обратиться к услугам одного или нескольких внешних консультантов. Однако при этом важно обеспечить, чтобы выбранный консультант был достаточно осведомлен в той области, где требуются экспертные оценки. Как правило, также желательно, чтобы указанный консультант не имел каких бы то ни было конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на те или иные технические требования, которые будут составлены консультантом или подготовлены на основе отчета консультанта. Руководство аэропорта должно также работать в тесном контакте с консультантом, постоянно следить за ходом его работы и внимательно изучить отчет по итогам его работы, дав оценку, например, степени его реальности и тому, были ли полностью учтены национальные и местные условия. В отношении получения экспертной помощи также следует сослаться на п. 6.51 части Е. Категории специалистов, которые обычно используются в рамках проектов инвестирования в развитие аэропортов, включают следующие:

- экономисты, специализирующиеся в области оценок эффективности инвестиций;
- финансовые советники, имеющие опыт работы в сфере финансирования аэропортов, для оказания помощи в ведении переговоров с банками и другими источниками финансирования (они должны быть независимы от организации, предоставляющей заем);
- юристы с опытом подготовки документов, относящихся к проектам инвестирования в развитие аэропортов;
- компании по руководству проектами: как правило, инженерно-технические фирмы, обладающие опытом в области планирования и строительства.

С. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ АНАЛИЗЫ

6.4 Все организации сталкиваются с необходимостью принятия решений относительно наилучших способов достижения своих целей. Для обоснованного принятия инвестиционных решений организации используют методы оценки, направленные на определение возможных вариантов и поиск такого варианта, который обеспечивает максимальную чистую прибыль. Каждое решение относительно крупных капиталовложений, принимаемое аэропортом, должно опираться на анализы, которые показывают эффективность капиталовложений в инфраструктуру для поставщиков, пользователей и, в соответствующих случаях, общества в целом. Консультации с пользователями должны помогать государствам и аэропортам в принятии ими решений относительно крупных капиталовложений. Что касается проведения анализов, то представляется желательным применение единообразного подхода в рамках государства или региона.

6.5 Экономические и финансовые анализы крупных проектов развития аэропортов становятся все более важным компонентом предложений по изысканию источников правительственного или частного финансирования. Эта деятельность имеет исключительно важное значение, поскольку аэропорты могут вносить существенный вклад в экономику государства путем создания рабочих мест и осуществления другой экономической деятельности не только в аэропорту и окружающих его районах, но и в масштабах всей страны.

6.6 В нижеследующих пунктах описываются различные виды анализов, которые следует принять во внимание до начала осуществления любого крупномасштабного инвестиционного проекта. К ним относятся: анализ экономического воздействия, анализ затрат и выгод и финансовый анализ, а также коммерческое обоснование. Каждый такой анализ имеет свою конкретную цель.

АНАЛИЗ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

6.7 Анализ экономического воздействия крупного инвестиционного проекта аэропорта¹ позволяет оценить совокупный экономический эффект данного проекта. Он выходит за рамки прогнозируемого или существующего уровня доходов или занятости и оценивает в более широких масштабах фактический или предполагаемый вклад проекта в развитие экономики на национальном, региональном или местном уровне. Результаты таких исследований часто используются при принятии решений относительно экономической целесообразности инвестиций в авиационную инфраструктуру. Анализ экономического воздействия обычно проводится для проектов, финансируемых государством, в особенности, когда существует общественное беспокойство в отношении потенциальных последствий предложенного проекта или политики.

6.8 Вклад аэропорта в местную экономику можно оценить на основе следующих факторов, которые прямо, косвенно и производным образом определяют экономическую деятельность: поступления от продаж, доходы работников, налоговые поступления, капиталовложения и занятость. Поэтому исследование экономического воздействия может быть нацелено на сбор информации по широкому диапазону экономической деятельности, осуществляемой как в аэропорту, так и за его пределами, в прилегающем регионе или даже в масштабах государства.

6.9 Оценки экономического воздействия включают информацию об изменении количества рабочих мест, непосредственно обеспечиваемых эксплуатантом аэропорта, воздушными перевозчиками и другими связанными с аэропортом работодателями, в частности поставщиками аэронавигационного обслуживания и компаниями, которые занимаются материальным обеспечением и обслуживанием, технической эксплуатацией и ремонтом воздушных судов. Прямая или косвенная занятость может стать важным источником доходов работающего населения и крупным сегментом экономики региона или государства.

6.10 Кроме прямого и косвенного экономического воздействия на соответствующую экономику аэропорт оказывает и производное воздействие, когда расходуются доходы работников, полученные в результате прямой или косвенной экономической деятельности. Для аэропорта среднего или крупного размера при оценке эффектов мультипликатора² используются модели "затраты – выпуск" для всех инвестиционных и потребительских отраслей. Оценка экономического воздействия может выявить выгоды для экономики от развития туризма и различных связанных с ним видов деятельности. Виды экономической деятельности, связанные с туризмом, который во многом зависит от авиаперевозок, могут рассматриваться как катализаторы спроса в случае использования широкого подхода к оценке экономического воздействия.

6.11 Оценка экономического воздействия может показать, какую долю авиаперевозки и эффекты мультипликатора составляют в валовом внутреннем продукте (ВВП) государства. Наличие информации о том, какой вклад аэропорт вносит в формирование ВВП, может положительно повлиять на процесс принятия решений в отношении инвестирования с целью увеличения пропускной способности или развития инфраструктуры.

6.12 Хотя в предшествующих пунктах основное внимание было уделено потенциальным преимуществам строительства нового или расширения действующего аэропорта, следует признать, что такие проекты часто имеют определенные недостатки. Например, специальное оборудование для обеспечения безопасности и обработки багажа, возможно, придется импортировать, что может вызвать проблемы с платежным балансом в национальных расчетных системах в развивающихся странах. Проекты, связанные со строительством, могут создать дополнительную нагрузку на и так ограниченные национальные ресурсы рабочей силы, материальных средств и финансов, тем самым задерживая или откладывая осуществление других проектов. В результате такого проекта могут возрасти требования к другим инфраструктурам (таким, как аэронавигационные системы,

1. Такой проект может рассматриваться либо как строящийся новый аэропорт, либо как масштабное расширение существующего аэропорта.

2. См. определение в глоссарии терминов настоящего руководства.

подъездные пути и энергоснабжение), превышающие их возможности, что может привести к сокращению обслуживания других пользователей или потребовать дополнительных затрат. Кроме того, такой проект может вызвать экологические проблемы, например загрязнение, вызванное авиационным шумом и другими видами эмиссии. Некоторые из этих недостатков нуждаются в отдельном определении и, по возможности, количественном анализе, тогда как ряд других следует проанализировать дополнительно с точки зрения влияния на окружающую среду.

6.13 Хорошо подготовленное и научно обоснованное исследование экономического воздействия может сыграть важную роль в получении финансирования или более выгодных финансовых условий для проекта развития аэропорта. Более того, отсутствие такой оценки экономического воздействия может затруднить обеспечение финансирования из таких иностранных источников, как банки и фонды развития, которые в процессе оценки учитывают воздействие предлагаемого проекта на национальную экономику.

6.14 В заключение следует подчеркнуть, что успешное сочетание планов развития аэропорта с планами регионального развития с учетом и признанием важности экологических аспектов, а также наличие хорошо разработанного анализа экономических последствий являются полезными средствами планирования и управления, которые могут стимулировать инвестиции. Это также является ясным сигналом для государственных органов, деловых партнеров и инвесторов, который может инициировать последующие инвестиции со всеми вытекающими отсюда преимуществами для экономики заинтересованного государства.

АНАЛИЗ ЗАТРАТ И ВЫГОД

6.15 При финансировании проекта развития аэропорта из государственных источников следует руководствоваться методологией, которая отражает выгоды и затраты, связанные с этим проектом, как для государственного, так и для частного сектора. Анализ затрат и выгод (CBA) позволяет выбрать такой вариант инвестиций, который наилучшим образом учитывает экономическую цель получения максимально возможных чистых общественных выгод. В нем исследуются все затраты и выгоды, связанные с созданием и использованием результатов проекта, вне зависимости от того, относятся ли они к производителю, потребителю или третьей стороне. Очевидно, что это выходит за рамки финансовой оценки (см. пп. 6.23 и 6.24), которая в основном касается состояния финансовой отчетности и оборота денежных средств в рамках данного проекта. Кроме того, имеются различия между финансовой оценкой и CBA с точки зрения подхода к капитальным затратам. Если финансовая оценка обычно подтверждает капитальные затраты в виде годовых амортизационных отчислений и процентных выплат, то CBA оценивает капитальные затраты как необходимые в последующие годы расходы денежных средств, а не в виде амортизационных отчислений и процентных выплат. Расходы денежных средств сопоставляются с получаемыми выгодами, а годовые чистые суммы дисконтируются для расчета чистой текущей стоимости (NPV)³ данного варианта инвестиций.

6.16 Для иллюстрации различий между финансовой оценкой и CBA рассмотрим случай расширения пассажирского аэровокзала в аэропорту. Предметом финансовой оценки здесь будут оборот денежных средств и сборы с пользователей, необходимые в связи с данным капиталовложением, в то время как анализ CBA будет направлен на определение выгод и затрат всех заинтересованных сторон. Он включает определение выгод для авиаперевозчиков в результате более быстрого обслуживания пассажиров и для пассажиров в результате экономии времени. Кроме того, в более широком социальном контексте необходимо учитывать такие негативные последствия, как увеличение объема воздушного движения и усиление воздействия шума на людей, живущих или работающих в окрестностях аэропорта.

3. NPV является дисконтированной стоимостью будущего дохода (или выгод) от конкретного капиталовложения за вычетом дисконтированной стоимости предполагаемых затрат. Положительное значение NPV указывает на целесообразность инвестиций. В этом контексте применяется также внутренняя норма прибыли (IRR), определяемая как ставка дисконта, при которой NPV инвестированного проекта составляет ноль. Последнее является широко распространенным методом оценки инвестирования, поскольку учитывает временной режим оборота денежных средств.

6.17 Необходимо также учитывать потенциальное повышение эффективности аэропортового обслуживания. Например, капиталовложения в современную систему обработки багажа могут позволить сократить в будущем количество необходимых сотрудников и тем самым уменьшить будущие эксплуатационные расходы. Выгоды, связанные с эффективностью перевозок, также могут способствовать улучшению деятельности авиаперевозчиков и будут включать экономию, получаемую в результате ускоренного оборота воздушных судов, и, возможно, большую степень надежности и предсказуемости обслуживания. Аналогичные соображения следует также отнести и к тому, о чем говорится в последнем предложении предыдущего пункта.

6.18 Для определения выгод с точки зрения безопасности полетов необходимо провести анализ соответствующего риска, который представляет собой совокупный показатель вероятности и степени опасности возникновения неблагоприятной ситуации. При проведении СВА учитываются последствия, которые определяются на основе анализа риска, и их конкретное денежное выражение. При потерях в результате авиационного происшествия, относящихся к материальным ценностям (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 быть предельно осторожной. Учитывая трудности, связанные с определением выгод с точки зрения безопасности, их часто упускают в таких анализах за исключением случаев, когда указанные выгоды в рамках рассмотренных вариантов отличаются или оказываются решающими для определения положительной чистой выгоды от инвестиции в конкретную инфраструктуру. В тех случаях, когда проект не может быть оправдан выгодами, не связанными с безопасностью полетов, возможно, необходимо будет исходить из того, приведет ли указанный проект к улучшению уровня безопасности полетов.

6.19 Проекты могут иметь отрицательные или положительные последствия для третьих сторон (например, последствия для окружающей среды). Эти последствия не так легко установить и оценить, и они могут не иметь очевидной рыночной стоимости. Тем не менее желательно перечислить их и дать им количественную оценку, используя, по возможности, аналитические методы.

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

6.21 После определения и прогнозирования всех выгод и затрат для оценки рентабельности проекта или для принятия решения о том, какой вариант обеспечивает чистые выгоды в наибольшем объеме, чистые выгоды и затраты в денежном выражении дисконтируются по действующей стоимости с целью получения единой чистой текущей стоимости (NPV). С экономической точки зрения предпочтителен тот вариант, при 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 по причине упущенных в течение года возможностей.

6.22 Выгоды и затраты не обязательно соответствуют такому распределению денежных потоков, которое предполагает финансовая оценка. Кроме того, преимущества, получаемые авиационными пользователями, могут быть недостаточными для покрытия общих расходов на реализацию проекта.

ФИНАНСОВЫЙ АНАЛИЗ

6.23 Аэропортам, стремящимся получить инвестиционные средства из квазичастных или частных источников, скорее всего потребуется финансовая оценка для обеспечения финансирования предлагаемого проекта. Правильно выполненная финансовая оценка даст ясное представление о денежных оборотах, включая риски снижения доходов, связанные с каждым вариантом инвестирования, а также поможет сделать выбор среди альтернативных решений. Способ проведения такой оценки в основном зависит от ее целевой аудитории. Однако большинство оценок начинается с определения капитальных затрат в рамках проекта, планируемой отдачи (такой, как объем пассажиропотока или авиаперевозок) и ежегодных доходов, расходов и вычетов. Для подготовки краткого анализа финансовой привлекательности предлагаемого проекта и возможных альтернатив используются также такие показатели, как чистая текущая стоимость (NPV), внутренняя норма прибыли (IRR) и период окупаемости. Кроме того, как правило, готовятся предварительные отчеты о поступлении средств, графики погашения долга и отчеты о движении денежных средств.

6.24 Финансовый анализ иногда предлагается проводить по каждому проекту развития аэропорта, финансируемому из государственных источников. Однако такой анализ не всегда позволяет полностью определить экономические издержки и выгоды проекта и, следовательно, в таком случае имеет весьма ограниченную ценность для государства. Нижеуказанные факторы могут быть причиной того, что общественные выгоды будут отличаться от выгод, предполагаемых разработчиком и исполнителем проекта:

- Производители (аэропорты) иногда создают выгоды для других хозяйственных субъектов, однако не всегда могут получать вознаграждение за обеспечение таких выгод или, напротив, причиняют ущерб другим, не покрывая при этом полных издержек. Такие явления называются внешними факторами. Одним из наиболее часто упоминаемых отрицательных внешних факторов, связанных с деятельностью аэропорта, является авиационный шум. При наличии внешних факторов чистые выгоды производителя будут не такими, как чистые выгоды общества.
- Расходы, которое несет общество, и общественные выгоды могут не полностью учитываться в рамках рыночных сделок из-за недостаточности информации. Полная стоимость экономии времени пассажиров или повышение безопасности полетов благодаря капиталовложениям может не осознаваться пассажирами, поэтому возместить ее за счет повышения авиационных тарифов или аэропортовых сборов может быть весьма сложно.
- Некоторые аэропорты фактически являются монопольными поставщиками аэропортового обслуживания для определенных классов воздушных судов в регионе. У пользователей такого аэропорта не будет разумных альтернатив, если аэропорт увеличит размеры своих сборов для покрытия стоимости проекта, несмотря на то, что проект может и не обеспечивать выгод, эквивалентных степени такого увеличения. Таким образом, способность аэропорта покрыть издержки реализации проекта за счет увеличения размеров сборов с точки зрения общества вовсе не обязательно означает, что проект имеет экономические достоинства.
- Осуществление проекта развития аэропорта может принести значительные выгоды, однако, если некоторые пользователи будут в состоянии заблокировать проект, то полезный проект может оказаться замороженным. Например, авиакомпания, занимающая доминирующее положение, может выступить против повышения пропускной способности, которое дает непропорциональные выгоды ее конкурентам, или из-за временных проблем финансового характера может отвергнуть любой проект, обеспечивающий выгоды в будущем, если он предполагает увеличение текущих расходов.

КОММЕРЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ

6.25 Коммерческое обоснование представляет собой оправдание осуществления какой-либо программы (или группы проектов) с деловой точки зрения. Важной целью коммерческого обоснования является упрощение координации всех участвующих сторон и содействие переговорам с финансовыми учреждениями. Подготовка коммерческого обоснования нередко является сложным процессом и основана на целом ряде гипотетических суждений и оценок. Основной частью коммерческого обоснования является финансовый анализ (или оценка), о котором говорилось выше. Коммерческое обоснование часто также включает, помимо других компонентов, анализ затрат и выгод и раздел, касающийся управления рисками. Информация, необходимая для коммерческого обоснования, выходит за рамки сведений о бюджетах и бизнес-планах (см. часть А главы 3).

6.26 Коммерческое обоснование определяет общие условия и задачу(и), которую(ые) необходимо решить, и содержит подробное описание выбранного предложения, а также обоснование выбора именно данного предложения и всестороннюю оценку связанных с ним выгод, затрат и рисков. Другие варианты также должны быть изложены с указанием связанных с ними выгод, затрат и рисков. Кроме того, коммерческое обоснование может включать анализ и информацию о продукции и услугах, рынках, кадровом обеспечении, технологиях, материально-технических средствах, оборудовании, капитале, финансировании, планы на случай непредвиденных обстоятельств и т. д. Оно дает оценку эффективности и производительности, а также определяет и оценивает основные факторы, необходимые для достижения успеха. Главные факторы риска определяются вместе с показателями, которые будут свидетельствовать об изменениях результатов. Для каждого фактора риска должны быть указаны меры по его нейтрализации. Влияние на организацию и людские ресурсы необходимо оценивать с учетом используемых процедур найма рабочей силы, ее перераспределения, обучения и увольнения.

6.27 В коммерческом обосновании также определяются виды хозяйственной деятельности аэропорта и необходимые технологические процессы, на которые окажет влияние реализация проекта, дается оценка этого воздействия и предлагаются соответствующие ответные меры. Например, в случае строительства нового аэровокзала или расширения существующего коммерческое обоснование должно содержать предварительную оценку того, каким будет воздействие на пользователей аэропорта, в частности на эксплуатантов воздушных судов, пассажиров и экспедиторов, а также на поставщиков, например, наземного обслуживания, бортового питания и прочих видов обслуживания. В нем также должны рассматриваться вопросы, связанные с людскими ресурсами, в том числе вопросы найма на работу, увольнения, перераспределения или обучения.

D. ПЛАН ФИНАНСИРОВАНИЯ

ЦЕЛЬ И СОДЕРЖАНИЕ ПЛАНА ФИНАНСИРОВАНИЯ

6.28 Прежде чем приступить к разработке проекта по инвестированию развития аэропорта и обеспечению необходимых для этого финансовых ресурсов, следует подготовить различные данные. Необходимо составить в более общих чертах бюджетные сметы расходов на соответствующий проект, а также, как указано выше в части А, предварительно оценить ежегодный объем перевозок на весь предусмотренный этим проектом срок функционирования инфраструктуры данного аэропорта. Необходимо определить возможные источники финансирования указанного проекта, а также потенциальные источники доходов аэропорта, необходимых для последующей выплаты процентов по долгам, за которые данный аэропорт будет нести ответственность. Вся эта информация также будет важна для подготовки вышеупомянутых анализов.

6.29 Когда решение о продолжении разработки проекта развития аэропорта принято, необходимо разработать значительно более подробный план — план финансирования, который включает следующую основную информацию:

- a) сметную стоимость компонентов каждой отдельной части общего проекта (стоимость рабочей силы, материалов, оборудования, непредвиденные расходы и т. д.);
- b) оборот денежных средств, необходимый для производства платежей на различных стадиях осуществления проекта, включая стоимость строительства 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 аэропортом в процессе его эксплуатации (например, нераспределенная прибыль);
 - 2) прочие источники, включая информацию о применяемых условиях (например, процентные ставки и сроки погашения).

6.30 Необходимо также подчеркнуть важность наличия данных, отражающих тенденции в финансовом положении аэропорта за последние годы, а также ожидаемые изменения в течение срока погашения задолженности. Исходные финансовые данные содержатся в бухгалтерской отчетности аэропорта, где отражены данные, о которых идет речь в части А главы 4 "Бухгалтерский учет". Особую важность представляет учет доходов и расходов по основным статьям. Оценочные данные в отношении будущих финансовых изменений вытекают из бюджетов и долгосрочных финансовых смет аэропорта. В этом контексте следует сослаться на содержание части А главы 3 "Основные аспекты управления финансовой деятельностью", касающейся составления бюджета. Если такие финансовые данные отсутствуют, это намного усложнит для тех, кто находится вне аэропорта, принятие решения о предоставлении необходимого займа или финансирования и об условиях их предоставления.

6.31 Следует иметь в виду, что наряду с регулярно вносимыми изменениями на стадии до принятия решения о продолжении работ над проектом развития аэропорта необходимо, чтобы после принятия решения оценочные данные в отношении первоначальных доходов и расходов вновь пересматривались и обновлялись. Этот процесс должен продолжаться в течение всего периода строительства и ввода в эксплуатацию проекта.

ПОТРЕБНОСТИ В ВАЛЮТЕ

6.32 Важным и в некоторых случаях определяющим фактором в отношении того, следует ли приступать к разработке инвестиционного проекта развития аэропорта, является потребность в иностранной валюте и то, в какой степени расходы могут быть покрыты в национальной валюте. Часто приходится сталкиваться с такими случаями, когда расходы по проекту оплачиваются в иностранной валюте, а национальная валюта не является свободно конвертируемой. В этих условиях желательно на ранней стадии определить практические пути получения необходимой иностранной валюты. Вопрос о получении таких средств необходимо рассматривать с участием соответствующих государственных налоговых органов, для чего следует подготовить смету, в которой самым подробным образом должны указываться необходимые платежи в иностранной валюте и то, в какой степени потенциальные источники финансирования проекта могут закрыть потребность 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 правительственными налоговыми органами с учетом того, что погашение соответствующей задолженности в конечном итоге предполагает наличие резервов иностранной валюты.

6.33 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 нижеследующие общие рекомендации относительно видов расходов, которые обычно можно ожидать в рамках каждой категории.

Расходы, обычно оплачиваемые в национальной валюте

6.34 Такие расходы могут включать:

- a) строительные работы и другие услуги, выполняемые местными подрядчиками и фирмами;
- b) приобретение земельных участков, 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, товары и оборудование, в отношении которых данная страна не является нетто-импортером;
- e) проценты по кредитам в национальной валюте;
- f) налоги.

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

6.35 Такие расходы могут включать:

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

Следует отметить, что эффективными средствами ограничения потребностей в иностранной валюте могут стать инструктивные указания и договорные условия, предусматривающие необходимость максимального использования местной рабочей силы и материалов. Финансирование проектов в иностранной валюте может оказать влияние на размер сборов, используемых для покрытия расходов на эти проекты. Следует принимать меры, направленные на минимизацию влияния издержек, понесенных в иностранной валюте.

ВЫПЛАТА ЗАЙМОВ

6.36 На раннем этапе планирования необходимо определить, сможет ли аэропорт в будущем выполнять обязательства по займам. Для выяснения имеющихся у аэропорта возможностей погашения займов аэропорту следует прибегнуть к помощи экономистов и финансовых советников. Эти возможности в значительной степени зависят от способности аэропорта получать доход, а такая способность может существенно возрасти благодаря обновлению и модернизации инфраструктуры, финансирование которой обеспечивается за счет соответствующего займа. В связи с этим следует напомнить, что многие аэропорты по-прежнему не покрывают свои общие расходы, а аэропорты с небольшим объемом авиаперевозок практически не имеют возможности сделать это в ближайшем будущем. Если происходит именно так, то бремя расходов на выплату процентов по займам обычно ложится на соответствующее правительство. Тем не менее там, где позволяют обстоятельства,

все большую роль начинают играть аэропорты, которые берут на себя обязательство обеспечить финансовые ресурсы, необходимые для покрытия части выплат по процентам и очередных платежей по займам, полученным для финансирования развития инфраструктуры аэропорта.

6.37 Если аэропорт принимает на себя такое обязательство, необходимо составить график, в котором применительно к каждому займу или его части будет указано, когда и в каких суммах должен быть произведен очередной платеж и выплачен процент, а также какие доходы или иные поступления в бюджет аэропорта предполагается использовать для выполнения этих обязательств. Необходимо, чтобы средства для обслуживания долга направлялись из общих доходов аэропорта, в частности из доходов аэропорта от сборов за обслуживание воздушного движения и от концессионных и арендных платежей.

6.38 Выплата иностранных займов обычно требует привлечения средств в конвертируемой валюте. Поскольку аэропорт несет ответственность за обслуживание такого рода займов, желательно, чтобы аэропорт имел доступ к той конвертируемой валюте, поступление которой он сам обеспечивает за счет своей деятельности. Для этой цели может потребоваться открытие аэропортом или его доверенным лицом счета (или счетов) в конвертируемой валюте при условии соответствующего контроля со стороны полномочных органов государства, ответственных за валютные операции, с тем чтобы обеспечить обоснованность использования валютных средств по назначению.

Е. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

6.39 В процессе планирования следует на предельно ранней стадии рассмотреть вопрос о возможных источниках финансирования проекта и определить, на каком из них следует остановиться. Помочь в определении источников финансирования для целей развития инфраструктуры аэропорта могут финансовые советники. Это важно для того, чтобы с самого начала иметь представление о реальных возможностях финансирования и располагать достаточным временем для завершения обычно затяжных предварительных переговоров, предшествующих заключению конкретных финансовых соглашений, и чтобы разобраться в процедурных и других требованиях таких соглашений, с тем чтобы своевременно учесть эти требования непосредственно в процессе самого планирования и тем самым облегчить их соблюдение.

6.40 Различные государства располагают далеко не одинаковыми потенциальными источниками финансовых средств. Вопрос о выборе конкретных источников должен рассматриваться и решаться отдельно по каждому проекту. Исторически наиболее распространенными источниками финансирования развития аэропортов являются правительственные источники. К ним относятся средства, предоставляемые непосредственно правительством, а также через правительственные или поддерживаемые правительством финансовые учреждения, включая агентства содействия развитию или экспорту. Правительством может быть национальное правительство или одно или несколько иностранных правительств. Кроме того, 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 остается или будет оставаться самым крупным источником финансирования. Зависимость от государственного финансирования значительно снизилась при продолжающемся увеличении числа автономных структур, эксплуатирующих аэропорты. Использование коммерческих займов, а также большое значение облигаций и акционерного капитала отражает рост числа автономных предприятий, которые, как ожидается, будут самостоятельно обеспечивать финансирование. Предварительное финансирование инвестиционных проектов за счет аэропортовых сборов является еще одним источником финансирования, который может использоваться в особых случаях и при определенных условиях, как отмечалось выше.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ

6.41 Расходы, оплачиваемые в национальной валюте, могут финансироваться из различных имеющихся в самой стране источников, включая займы (а иногда и субсидии) из правительственных источников, коммерческие займы, получаемые от банков и других национальных финансовых учреждений, а также кредиты, предоставляемые подрядчиками и другими фирмами, занятыми в осуществлении проекта. В этом плане уместно также назвать доходы от продажи земель аэропорта, в частности, в том случае, когда новый аэропорт строится взамен существующего, а участок, на котором он расположен, может после этого быть продан. Учитывая те выгоды, которые обеспечивают существующие или строящиеся аэропорты в местном, региональном и национальном масштабах, можно соответственно добиваться правительственной помощи в форме беспроцентных займов или даже безвозмездных субсидий. В тех случаях, когда получаемые доходы не в полной мере покрывают все эксплуатационные расходы, включая амортизационные и процентные отчисления, осуществление проекта строительства какого-либо нового аэропорта неизбежно будет в определенной мере зависеть от правительственной помощи, и поэтому при обращении за такой помощью упомянутые выше выгоды могут играть особо важную роль. Таким образом, оценкой этих выгод, даже если на практике это можно сделать лишь очень приблизительно, не стоит пренебрегать, и она является основной целью обзоров экономических последствий, о которых идет речь в части С. За финансовой помощью, с учетом таких выгод, можно, разумеется, обращаться к местным и региональным, а также национальным правительствам, однако при этом аэропорт должен быть готов показать, что конкретные населенные пункты, подпадающие под их юрисдикцию, действительно получают вполне определенные выгоды помимо тех выгод, которые обеспечиваются на национальном уровне. Государства должны обеспечить, чтобы оказываемая ими помощь не нарушала конкуренцию.

6.42 В тех случаях, когда аэропорт обращается за получением коммерческих займов непосредственно в банки или другие финансовые учреждения своей страны, может потребоваться предоставление данных о прогнозируемых будущих эксплуатационных расходах и доходах аэропорта в качестве основания для оценки возможностей аэропорта погасить такие займы. В тех случаях, когда будет признано, что аэропорт располагает этой возможностью, такое коммерческое финансирование, вероятно, будет предоставляться под соответствующий залог будущих доходов аэропорта, однако, если же гарантия такого залога окажется недостаточной, заем, скорее всего, будет предоставлен только в том случае, если его погашение гарантируется правительством или каким-либо другим приемлемым гарантом.

ИНОСТРАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

6.43 Как уже отмечалось в п. 6.32, расходы по проекту, оплачиваемые в иностранной валюте, требуют использования государственных резервов иностранной валюты, и в связи с этим их финансирование обычно осуществляется либо непосредственно через соответствующие правительственные органы, либо с их одобрения. Учитывая, что колебания в стоимости этой валюты могут увеличить расходы по проекту развития аэропорта, для снижения такой волатильности и риска, связанного с использованием средств в иностранной валюте в целях финансирования развития аэропорта, могут создаваться фонды хеджирования.

6.44 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 факторов, 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.).

6.45 Для большинства государств, в частности для развивающихся стран, в основном доступны иностранные источники финансирования, находящиеся под управлением правительств. В нижеследующих

пунктах обращается внимание в первую очередь на такие иностранные правительственные источники финансирования, как двусторонние учреждения и банки и фонды развития, а затем дается оценка внешних коммерческих источников, таких как коммерческие банки, подрядчики и поставщики.

Двусторонние учреждения

6.46 Внешнее финансирование может поступать от иностранных правительств в виде займов, согласованных непосредственно с правительством страны, получающей эти финансовые средства, или же содействовать такому финансированию могут отдельные 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 для предоставления такой помощи по различным причинам, в том числе исходя из стремления способствовать развитию торговли и культурных отношений между двумя странами. Кроме того, как упоминалось выше, одной из причин такой заинтересованности может стать желание способствовать экспорту необходимых для осуществления проекта техники и оборудования, которыми располагает государство, предоставляющее помощь. Как правило, к решению вопроса о такой помощи, а также к любым последующим переговорам по этому вопросу необходимо привлекать соответствующие правительственные органы государства, в котором осуществляется данный проект.

6.47 Развивающимся странам такая помощь может предоставляться в соответствии со специальными программами помощи, принятыми некоторыми правительствами для содействия экономическому и социальному развитию в различных регионах мира. В рамках этих программ помощь предоставляется в таких формах, как займы на льготных условиях и прямые поставки материалов, оборудования и техники. Примеры государств, имеющих такие источники финансирования, указаны в части А добавления 4.

6.48 В тех случаях, когда предоставление помощи из этих источников для осуществления таких проектов не предусмотрено, содействие в организации финансирования из внешних источников можно получить через созданные некоторыми правительствами специальные учреждения, занимающиеся вопросами расширения экспорта. Помощь из этих источников предоставляется в различной форме, в том числе в виде прямых займов от самого учреждения, гарантий в отношении частных займов и страхования от риска, принимаемого на себя национальными учреждениями при предоставлении в кредит товаров и услуг. Примеры учреждений такого рода указаны в части В добавления 4.

Банки и фонды развития

6.49 Вероятно, наиболее важными источниками иностранной помощи развивающимся странам в области финансирования являются международные банки и фонды, созданные с целью оказания содействия в финансировании и осуществлении проектов, направленных на развитие национальной экономики. Однако следует отметить, что такие проекты охватывают широкую сферу экономической деятельности, в которой аэропорты являются лишь одним из элементов. Наиболее известными такими 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 приводится в части С добавления 4.

6.50 Как и при осуществлении финансирования иностранными правительствами, возможности получения финансовой помощи от вышеупомянутых учреждений для какого-либо конкретного проекта развития аэропорта и порядок получения такой помощи неизбежно зависят от участия правительства той страны, в которой осуществляется конкретный проект. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, любой возможный заем или субсидия будут предоставляться либо правительству или правительственному учреждению, либо частной организации при поддержке и гарантии со стороны правительства. Во-вторых, при проверке

целесообразности проекта прежде всего исходят из того, имеют ли отрасль экономики, к которой этот проект относится, да и сам проект приоритетное значение для развития и отражено ли это в государственных планах развития.

Программа развития Организации Объединенных Наций

6.51 Развивающиеся страны должны исходить из того, что Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является одним из источников помощи, связанной с финансированием проектов развития аэропортов. Услуги различных специалистов, необходимые для рассмотрения, планирования и осуществления проекта развития аэропорта, т. е. такие услуги, которые могут потребоваться при обязательной подготовке технико-экономического обоснования и оценке рентабельности проекта, при составлении генеральных планов и на этапе фактического строительства аэропорта, могут быть запрошены в рамках программ технической помощи для конкретных страны, финансируемых за счет средств ПРООН. Помимо финансирования услуг специалистов через ПРООН, могут быть также получены средства на оплату некоторого необходимого оборудования для аэропорта. В тех случаях, когда для какого-либо проекта развития аэропорта требуется прибегнуть к такой технической помощи, необходимо сформулировать конкретные требования и представить их своему правительству для утверждения в рамках общенациональной программы проектов развития, на осуществление которых запрашивается техническая помощь. Однако надо всегда иметь в виду, что основная роль ПРООН заключается в предоставлении экспертизы, а не средств, необходимых для строительства аэропорта или его расширения.

Коммерческие источники

6.52 Одним из самых простых способов решения проблемы расходов, оплачиваемых в иностранной валюте, является возложение ответственности за организацию финансирования на иностранных подрядчиков и поставщиков, которые непосредственно заинтересованы в получении выгод от проекта. В международных коммерческих сделках поставщикам часто предлагается указывать в своем коммерческом предложении по проекту 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, связанных со строительством аэропорта, но и позволит оценить приемлемость заявок по всем аспектам, включая финансирование. Для этой последней цели необходимо, чтобы цены, связанные с поставками, указывались в коммерческих предложениях отдельно от соответствующих расходов, связанных с финансированием, с тем чтобы такие расходы можно было сравнить с аналогичными расходами на финансирование, предлагаемыми любым другим источником. Однако при таком способе финансирования расходов существует одна опасность, в отношении которой следует проявлять осторожность. Она заключается в том, что в процессе оценки коммерческих предложений финансовым возможностям заявителя может быть уделено непропорционально большое внимание в ущерб другим соображениям, имеющим большее значение для успешного осуществления проекта.

6.53 Разумеется, можно непосредственно обратиться за финансовой помощью к банкам, инвестиционным учреждениям и другим традиционным кредитным учреждениям, функционирующим в частном секторе страны подрядчика, представляющего для проекта аэропорта оборудование, товары и услуги. Однако стоимость и другие условия предоставления кредитов, которые могут предложить эти учреждения, как правило, менее благоприятны, чем условия предоставления кредитов различными государственными источниками, описанными в предыдущих пунктах. 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 аэропорта, вероятно, лучше всего получить непосредственно у соответствующего правительства.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ЗА СЧЕТ ЗАЕМНЫХ СРЕДСТВ

6.54 Финансирование модернизации инфраструктуры аэропортов во всем мире производится по-разному. Распространенной практикой является использование в целях финансирования капитальной модернизации долгосрочных долговых инструментов в виде облигаций. Краткосрочные долговые инструменты часто используются для перекрытия периодов высоких процентных ставок или на каком-либо этапе строительства, когда риск увеличения затрат на выплату процентов компенсируется инвестированием основной суммы долгового обязательства. Аэропорты с крупными программами строительства часто держат определенную долю своего долгового портфеля в краткосрочных долговых обязательствах, уравнивая тем самым риск повышения процентной ставки. В других частях мира для финансирования своего развития аэропорты используют банковские ссуды или прочие механизмы финансирования, поддерживаемые правительствами. С учетом цели достижения частичной или полной финансовой самостоятельности долгосрочное и краткосрочное долговое финансирование все чаще расценивается как заманчивая альтернатива. 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.

6.55 Привлекательность для инвесторов долгового обязательства аэропорта на финансовых рынках можно определить с помощью следующих трех обычных показателей качества инвестиций:

- a) рейтинги кредитоспособности – простая система, используемая основными инвестиционными агентствами для классификации облигаций по качеству инвестиций;
- b) затраты на выплату процентов – проценты, выплачиваемые аэропортом для привлечения инвесторов, в сравнении с процентами, которые платят эмитенты конкурирующих облигаций;
- c) освобождение от налогов (например, освобождение от подоходного налога с покупной цены облигации и/или выплаченных процентов) нередко может быть важным фактором, определяющим привлекательность долгового обязательства для потенциального инвестора.

6.56 Планировать и принимать долговые обязательства без активного участия экспертов не следует в связи с необходимостью проведения различных количественных и качественных оценок конкретного характера, потребностью в доскональном знании рынка, потребностью в относительно крупных денежных средствах при выпуске облигаций, а также ввиду высокой стоимости выпуска. Финансовые советники, независимые от стороны, предоставляющей заем, обычно обеспечивают эмитенту более надежное страхование от рисков и большую отдачу от финансирования проекта.

Кредитный рейтинг

6.57 Кредитный рейтинг 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 состоянием непогашенных соответствующей стороны. Рейтинговые агентства изучают кредитные досье и анализируют финансовую отчетность аэропортов за прошлые годы. Чтобы оценить способность аэропортов погашать долговые обязательства, рейтинговые агентства рассматривают многие аспекты прошлой и прогнозируемой финансовой и эксплуатационной деятельности аэропортов. Ниже приводятся некоторые из критериев, которые оцениваются рейтинговыми агентствами:

- a) финансовый потенциал;
- b) конкурентоспособность;
- c) разнообразие авиакомпаний;

- d) контроль над материально-технической базой;
- e) географическое местоположение;
- f) демографические показатели;
- g) вопросы охраны окружающей среды;
- h) структура управления/владения.

6.58 Для оценки финансового положения аэропорта могут использоваться такие финансовые показатели, как размер долга в расчете на пассажира, стоимость обслуживания долга и издержки в расчете на пассажира. Для определения конкурентных позиций аэропорта могут использоваться такие операционные коэффициенты, как степень использования секций для выхода на посадку и степень относительного использования аэропорта отдельными авиаперевозчиками. Поскольку структура долговых обязательств и управление ими стали более сложными, рейтинговые агентства при определении рейтинга обычно изучают основные юридические документы, связанные с финансированием.

6.59 Для обеспечения краткого обзора кредитоспособности такого коммерческого предприятия, как аэропорт, рейтинговые агентства разработали различные шкалы оценок. С течением времени каждое рейтинговое агентство выработало собственную систему классификации, однако цель каждой системы остается одинаковой. Например, одна из ведущих кредитно-рейтинговых компаний классифицирует долгосрочные долговые обязательства, руководствуясь подходом, приведенным в таблице 6-1. Долгосрочное долговое обязательство, качество которого считается наивысшим при наименьшем инвестиционном риске, получает рейтинг "AAA", за которым следует рейтинг "AA", обозначающий долговое обязательство, качество которого считается высоким. Долговое обязательство, качество которого считается выше среднего, получает рейтинг "A", за которым следует рейтинг "BBB". Рейтинги ниже этого уровня присваиваются долговым обязательствам, которые считаются спекулятивными или несут опасность дефолта.

6.60 Риск по краткосрочному долговому обязательству ограничивается периодом времени, в течение которого инвестор является держателем долгового инструмента и который может составлять от одного дня до одного года.

Таблица 6-1. Шкала рейтингов облигаций

Инвестиционный класс	AAA AA A BBB	Наивысшее качество Высокое качество Качество выше среднего Среднее качество
Спекулятивный класс	BB B CCC	Спекулятивное Спекулятивное, низкое качество Опасность дефолта
Дефолт	D	Сомнительная ценность
<i>Рейтинги отдельных компаний несколько отличаются, и их незначительные отклонения от данного стандарта могут отображаться с помощью знаков "+" или "-".</i>		

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ АЭРОПОРТОВЫХ СБОРОВ

6.61 При отсутствии более традиционных источников финансовых средств использование предварительного финансирования может при определенных условиях быть приемлемым способом финансирования развития аэропорта.

6.62 В основе политики ИКАО в отношении сборов (Дос 9082) и настоящего руководства лежит принцип соотнесения размеров сборов, устанавливаемых для пользователей, с понесенными расходами. Согласно данному принципу развитие аэропортов, как правило, финансируется за счет средств, получаемых от государств-спонсоров, нераспределенной прибыли автономных аэропортовых предприятий, коммерческих займов или выпуска долговых обязательств. После завершения строительства и сдачи в эксплуатацию объектов их капитальные затраты в основном возвращаются путем включения соответствующих амортизационных расходов или расходов в результате уценки в стоимостную основу сборов с пользователей. Таким образом, эксплуатанты воздушных судов оплачивают расходы только за фактически предоставленное обслуживание.

6.63 Вместе с тем в разделе I документа Дос 9082 признается возможность использования предварительного финансирования для развития аэропортов при определенных обстоятельствах и наличии конкретных гарантий. Гарантии включают эффективный и транспарентный экономический надзор за взиманием сборов с пользователей и предоставлением соответствующего обслуживания, включая управление эффективностью деятельности, всестороннюю и транспарентную систему бухгалтерского учета, проведение обстоятельных консультаций и применение сборов в течение ограниченного периода времени. Предварительное финансирование должно применяться только в тех случаях, когда эксплуатанты воздушных судов смогут извлечь выгоды за счет обеспечения необходимого, улучшенного или менее дорогостоящего обслуживания, которое в ином случае невозможно предоставить, поскольку обычные источники финансирования являются недостаточными, а получить доступ на рынки капитала представляется невозможным или слишком дорогостоящим. Гарантии в части управления и бухгалтерского учета должны: ясно учитывать взаимосвязь между сборами, взимаемыми с целью предварительного финансирования, и стоимостью проекта; взаимосвязь между сборами и пользователями, которые в конечном итоге получают выгоду от проекта; способствовать проведению обстоятельных консультаций и обеспечивать, чтобы в отношении рассматриваемого проекта применялись транспарентные и общепринятые принципы бухгалтерского учета. Ниже приводится дальнейшая более подробная информация о критериях предварительного финансирования и соответствующих процедурах.

Экономический надзор

6.64 В части С главы 1 приводятся инструктивные указания, касающиеся необходимости и возможных форм экономического надзора. В тех случаях, когда предполагается предварительное финансирование, особое значение приобретает необходимость защиты пользователей от завышения цен, которое может быть следствием злоупотребления со стороны поставщика обслуживания своим доминирующим положением, а также обеспечение механизмов для разрешения споров.

Критерии инвестиционных проектов

6.65 Администрация аэропорта должна быть способной четко показать эксплуатантам воздушных судов и полномочным органам экономического надзора преимущества предварительного финансирования по сравнению с традиционными методами финансирования. Предварительное финансирование должно предусматриваться только для тех проектов наращивания основного капитала, которые в процессе планирования капиталовложений оказались на весьма продвинутом уровне, включая уровень обоснования проекта, объемы проектных работ, предложенный график реализации (в том числе сроки начала и завершения проекта), смету расходов и необходимые уровни согласования проекта. Что касается развивающихся стран, то необходимо также учитывать финансирование крупномасштабных проектов, касающихся капитальной

модернизации. Предварительное финансирование не должно использоваться ни для создания амортизационного фонда под неопределенные проекты, что допускает текущая политика ИКАО в отношении возмещения затрат при ограниченных капитальных резервах, ни для оплаты эксплуатационных расходов.

6.66 Предварительное финансирование может использоваться для оплаты расходов, связанных с подготовкой и реализацией инвестиционных проектов, включая подготовку окончательных инженерно-технических и архитектурных планов, контрактные и административные расходы (включая разумные расходы, связанные с взиманием сбора в целях предварительного финансирования), строительство, приобретение оборудования, расходы на охрану окружающей среды и расходы на обеспечение безопасности строительных объектов. В том случае, если имеется возможность финансировать не все, а только некоторые расходы на подготовку проекта, предварительное финансирование не должно использоваться в качестве единственного источника финансирования всего проекта. Более правильный подход состоит в том, чтобы администрация аэропорта проверила, какая процентная доля от общих расходов на проект отражает приемлемый баланс между выгодами и рисками реализации инициативы предварительного финансирования, и провела консультации с пользователями и, если это целесообразно, с полномочным органом экономического надзора.

Временные рамки и ограничения

6.67 Начало периода предварительного финансирования зависит от сложности проекта, финансового положения осуществляющего проект поставщика обслуживания, той части проекта, на которую может распространяться предварительное финансирование, и от других имеющихся в распоряжении администрации источников финансирования.

6.68 В рамках системы предварительного финансирования должны быть предусмотрены положения, касающиеся прекращения взимания сборов, связанных с предварительным финансированием, если сроки начала реализации проекта не были соблюдены, если его осуществление было приостановлено на определенный период времени, если он завершен или если все потребности в финансировании удовлетворены с учетом всех источников поступлений.

ПРОЧИЕ ИСТОЧНИКИ

6.69 Некоторые аэропорты считают выгодным продавать акционерный капитал аэропорта в качестве средства получения финансовых средств для осуществления проектов развития аэропорта. При выпуске этих акций их владельцы делят прибыли, а также риски, связанные с эксплуатацией аэропорта.

6.70 Еще один вариант финансирования развития аэропорта состоит в заключении соглашения о строительстве, эксплуатации и передаче (СЭП). По такому соглашению какое-либо предприятие осуществляет строительство и эксплуатацию одного из объектов аэропорта (например, аэровокзала) на протяжении заранее установленного количества лет, по истечении которых права собственности передаются аэропорту.

6.71 Аренда техники, в отличие от прямой покупки, может в некоторых случаях оказаться более привлекательной альтернативой, когда, например, существует потребность в транспортных средствах и оборудовании. Выгода для аэропорта будет заключаться в том, что он сможет использовать арендуемые предметы, не прибегая к существенным финансовым расходам. Кроме того, приступить к их использованию можно, как правило, значительно раньше, чем когда для их приобретения изыскиваются финансовые средства. Аренда также не оказывает существенного влияния на общую задолженность аэропорта, которую необходимо обслуживать, а соглашения об аренде могут не подпадать под длительную процедуру утверждения, которая часто имеет место при осуществлении закупок.

6.72 Отрицательным моментом является то, что аэропорт не получает преимущества владельца, включая увеличение общей стоимости основных фондов аэропорта. Это может быть важным в тех случаях,

когда изыскивается возможность финансирования других инвестиционных проектов аэропорта и необходимо определить активы, которые могут быть использованы в качестве гарантии. Важно учитывать и то, что аренда в конечном счете является более дорогой для арендатора, поскольку арендными платежами должны покрываться накладные расходы и доходы арендодателя. Однако в некоторых случаях могут присутствовать компенсирующие факторы; например, когда арендуемые предметы часто обновляются, расходы на техническое обслуживание, которые будет нести аэропорт, могут сокращаться. В некоторых государствах налоговое законодательство также может стимулировать заключение договоров об аренде.

Добавление 1

ИЗМЕРЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ АЭРОПОРТА

1. Основные элементы процесса управления эффективностью, которые могут использоваться для решения задач, связанных с экономическими и управленческими аспектами функционированием аэропорта, показаны на рис. Доб 1-1. Более подробно эти вопросы рассматриваются в последующих пунктах.



Рис. Доб 1-1. Схема процесса управления эффективностью для решения задач, связанных с экономическими и управленческими аспектами функционированием аэропортов

Основные области измерения эффективности и задачи, связанные с эффективностью

Выявление основных областей измерения эффективности (КРА)

2. Начальным этапом успешного процесса управления эффективностью является выявление основных областей измерения эффективности (КРА). Согласно рекомендации, содержащейся в разделе I документа Дос 9082 о политике ИКАО в отношении сборов, следует выделить четыре КРА для определения экономической и управленческой эффективности аэропортов, а именно: безопасность полетов, качество обслуживания, производительность и рентабельность, учитывая, что государства могут выбирать дополнительные КРА в соответствии со своими целями или конкретными условиями.

3. Для каждой КРА целесообразно предусмотреть целый ряд показателей в зависимости от условий в каждом аэропорту (см. ниже пп. 6–12). Например, может оказаться целесообразным сосредоточить внимание на такой области, где выявлена текущая или потенциальная потребность в принятии надлежащих мер и улучшении показателей.

Определение задач, связанных с эффективностью

4. Задача, связанная с эффективностью, отражает необходимость достигнуть цель, которая заключается в качественном улучшении существующих показателей работы в конкретной сфере (например, сократить число задержек рейсов). Следует определить как минимум одну задачу для каждой выбранной КРА. Правильным подходом, которому можно следовать, является выбор нескольких выполнимых основных задач высокого уровня. В тех же случаях, когда аэропорт имеет незначительный предшествующий опыт, особенно целесообразно начинать с постановки ограниченного круга задач с низким уровнем риска.

5. Задачи, касающиеся эффективности, часто взаимосвязаны и поэтому вполне могут быть уравновешены между собой. Когда взаимосвязь между ними определена, необходимо установить первоочередность во избежание любых противоречий между поставленными задачами. В этом отношении задачи, связанные с обеспечением безопасности полетов, всегда должны пользоваться высшим приоритетом. Определение первоочередности 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 иметь в виду. Кроме того, необходимо увязать между собой задачи на различных уровнях организации для обеспечения полной согласованности действий и концентрации усилий на выполнении приоритетных задач во всех секторах деятельности аэропорта. Это будет способствовать обеспечению слаженной работы коллектива и эффективному взаимодействию между сотрудниками.

Показатели эффективности

Выбор показателей эффективности

6. Показатели эффективности являются средством количественного измерения эффективности, а также того, в какой степени выполняются и должны выполняться задачи, связанные с обеспечением эффективности. Показатели эффективности, касающиеся самых важных аспектов функционирования аэропорта, часто называют основными показателями эффективности (KPI). Для того чтобы эти показатели были значимыми, они должны правильно отражать направленность соответствующих задач обеспечения эффективности и, следовательно, могут устанавливаться только с учетом конкретных задач в этой сфере.

7. Количество показателей эффективности в пределах каждой соответствующей задачи должно быть ограничено, с тем чтобы не затруднять контроль (сбор и обработку статистических данных), однако оно должно быть надлежащим и достаточным для обеспечения того, чтобы проверка эффективности могла осуществляться на постоянной основе. В разделе 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. Существуют разработанные в рамках отрасли инструктивные указания, которые могут использоваться при разработке КРА и управлении эффективностью.

Примеры показателей

8. Ниже перечислен ряд показателей эффективности, которые могут быть использованы для целей управления эффективностью и имеют отношение к четырем КРА, используемым в условиях различных юрисдикций. Если показатели эффективности не измеряются непосредственно, они должны рассчитываться с использованием четко определенных формул на основе конкретных сопутствующих параметров. Сопутствующие параметры и определяют те данные, которые необходимо привлечь для расчета значений показателей эффективности.

Безопасность полетов

9. Происшествия на ВПП и случаи их несанкционированного занятия являются главной проблемой в области обеспечения безопасности полетов, стоящей перед аэропортами. Несанкционированное занятие ВПП часто определяют как появление на ВПП аэропорта любого воздушного судна, автотранспортного средства, человека или предмета, создающее опасность столкновения или приводящее к сокращению эшелонирования при взлете, приземлении или заходе на посадку воздушного судна. Примеры показателей включают:

- a) количество происшествий на ВПП на тысячу взлетно-посадочных операций;
- b) количество происшествий на ВПП со смертельным исходом на тысячу взлетно-посадочных операций;
- c) количество происшествий на тысячу часов работы;
- d) количество случаев несанкционированного занятия ВПП на тысячу взлетно-посадочных операций;
- e) количество столкновений с птицами на тысячу взлетно-посадочных операций.

Качество обслуживания

10. Качество обслуживания может быть измерено с учетом интересов как эксплуатантов воздушных судов, так и конечных пользователей. Примеры показателей включают:

- a) средняя ежедневная пропускная способность аэропорта (количество ежедневных взлетно-посадочных операций);
- b) количество обоснованных задержек рейсов;
- c) средняя продолжительность задержек на один рейс;
- d) время прохождения досмотра в целях безопасности;

- е) процент времени, затрачиваемого на оформление и получение багажа в рабочее время.

Опрос пассажиров относительно качества аэропортового обслуживания:

- ф) удобство ориентирования внутри аэропорта;
- г) точность экранной информации;
- h) чистота туалетных комнат;
- i) общая удовлетворенность со стороны пассажиров.

Производительность

11. Показатели производительности отражают соотношение между результатами работы аэропорта (например, количеством взлетно-посадочных операций, количеством пассажиров и тоннажем обработанного груза) и используемыми ресурсами (например, количеством сотрудников, секций и объектов аэропорта). Примеры показателей включают:

- а) количество взлетно-посадочных операций или пассажиров или тоннаж груза на одного сотрудника;
- б) количество взлетно-посадочных операций или пассажиров на один пункт выхода на посадку.

Рентабельность

12. Показатели рентабельности отражают, какие финансовые затраты (например, общие затраты аэропорта, инфраструктурные затраты и эксплуатационные расходы) необходимы для того, чтобы получить определенный результат (например, количество взлетно-посадочных операций, оформленных пассажиров и обработанного багажа). Примеры показателей включают:

- а) общая сумма расходов на одну взлетно-посадочную операцию;
- б) общая сумма расходов на одного пассажира;
- с) общая сумма расходов на 1000 единиц измерения перевозок;
- д) процентная доля расходов на персонал от суммы оборота.

Сбор и обработка данных

13. Высококачественная информация важна для всего процесса управления эффективностью, поэтому при разработке систем управления эффективностью необходимо учитывать качество используемых или планируемых к использованию систем сбора данных. Особо важно, чтобы поступление всех необходимых данных обеспечивалось за счет использования надежной информационной системы. Вместе с тем сбор и обработка данных (а также их хранение и анализ) связаны с расходами и могут потребовать капиталовложений, порою существенных. Аэропортам следует всегда исходить из того, что выгоды, получаемые от сбора и обработки данных, должны оправдывать соответствующие расходы и что усилия и средства, потраченные на сбор и обработку данных, фактически потрачены с целью повышения эффективности принятия решений. Следует отметить, что аэропорты не нуждаются в сложных информационных системах для того, чтобы начать

измерять эффективность, однако определенная опасность кроется в использовании упрощенных неполных показателей производительности. В дальнейшем, с учетом необходимости, процесс управления может быть усовершенствован.

14. Для того чтобы управление эффективностью было действенным и надежным, важно следовать определенным рекомендациям в отношении сбора и обработки данных. Во-первых, используемые данные должны поступать из надежных источников. Во-вторых, данные должны подбираться тщательно с ясным определением соответствующих услуг и единиц измерения, а при использовании таких методик оценки, как выборка, они должны быть максимально объективными. В-третьих, при обобщении или оценке результатов необходимо использовать последовательные, транспарентные подходы. При отсутствии последовательности осмысленная оценка изменений в показателях эффективности невозможна (например, вызваны ли отмеченные изменения различиями в методике измерения или реальными различиями в показателях эффективности?).

Целевые параметры эффективности

Установление целевых параметров эффективности

15. Для определения того, была ли в полной мере выполнена та или иная задача, связанная с эффективностью, каждый показатель эффективности должен, по мере возможности, основываться на одном единственном целевом параметре, который необходимо достигнуть в течение заранее определенного периода времени. Целевые параметры эффективности могут устанавливаться с привязкой по времени (т. е. требуемый промежуток времени для достижения заданного параметра) и на различных уровнях обобщения (т. е. на уровне отдельного аэропорта, системы аэропортов или сети аэропортов). Они могут также меняться в зависимости от географического района.

16. Аэропорт должен разработать реалистичные целевые параметры эффективности в консультации с пользователями и заинтересованными сторонами. Определение базового уровня эффективности (т. е. изначальной эффективности) является предварительным условием для установления целевых параметров эффективности. При установлении базового уровня эффективности следует учитывать соответствующий показатель прошлого года, наивысший показатель эффективности равноценных структур (сравнительные показатели), показатели эффективности, ожидаемые государством (или полномочным органом по осуществлению экономического надзора), и конкретные параметры возможных улучшений 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.

17. Аэропорты представляют собой сложные системы, в рамках которых эксплуатантам воздушных судов, пассажирам или экспедиторам предоставляются различные компоненты обслуживания, в отдельных случаях с участием различных сторон¹. Соответственно, качество обслуживания в целом включает в себя целый ряд компонентов. В случаях, когда аэропортом привлекается ряд поставщиков обслуживания, соответствующие полномочные органы экономического надзора должны принять решение относительно введения целевых параметров не только для администрации аэропорта, но также и для поставщиков обслуживания, и должно быть обязательство со стороны поставщиков обслуживания обеспечить соблюдение таких целевых параметров. Если соответствующий полномочный орган экономического надзора считает введение таких параметров уместным, он должен определить надлежащие методы обеспечения их соблюдения, включая оказание поддержки аэропорту как организации с системой повсеместного контроля управления в принятии мер, направленных на

1. Поскольку многие виды обслуживания, имеющие важное значение для функционирования аэропорта, обеспечиваются сторонними структурами или другими поставщиками обслуживания, они также часто учитываются в рамках системы измерения эффективности.

обеспечение соблюдения соответствующих целевых параметров со стороны поставщиков обслуживания. Структуры, отвечающие за вопросы экономического надзора или регулирования, должны оказывать содействие такой практике управления в целях обеспечения гарантии интересов пользователей, включая конечных пользователей.

18. 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 расходов на определенную сумму или процент в связи с наступившим спадом в отрасли, сокращение бюджета аэропорта, находящегося в собственности государства, или конкурентное давление со стороны других аэропортов. В целом эти целевые параметры должны соотноситься с прилагаемыми аэропортом 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").

Планирование мер, направленных на достижение целевых параметров

19. Для достижения целевых параметров могут потребоваться нововведения, тогда как аэропорты обычно располагают ограниченными ресурсами. Важным условием обеспечения достижения этих целевых параметров является определение приоритетов в плане использования кадровых, финансовых и инфраструктурных ресурсов. 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, аэропортам 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 разрывов в уровне эффективности;
- d) при наличии значительного числа новых инициатив принять решение о том, какие мероприятия, не имеющие решающего значения, могут быть остановлены 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 эксплуатантами воздушных судов, конечными пользователями и другими заинтересованными сторонами.

Меры стимулирования эффективности

20. В целях содействия достижению целевых параметров эффективности процесс управления эффективностью может включать меры стимулирования. Следует отметить, что стимулы могут применяться в отношении как аэропортов, так и пользователей, в частности, в ситуациях, когда аэропорт непосредственно не задействован в тех или иных конкретных процессах (например, обслуживание рейса сторонней компанией по наземному обслуживанию, законтрактованной авиакомпанией, или же самой авиакомпанией). В нижеследующих

пунктах главное внимание уделено мерам финансового стимулирования аэропортов, тогда как меры стимулирования пользователей были рассмотрены в главе 4 настоящего руководства в контексте применения скидок, дисконтов и других стимулов.

21. Аэропорты могут по своему усмотрению использовать различные возможные меры стимулирования. Такие меры стимулирования могут включать следующие (хотя и не ограничиваться только ими):

- a) вознаграждение сотрудников за достижение целевых параметров эффективности;
- b) распределение среди сотрудников аэропорта, обеспечивших достижение целевых параметров эффективности, части сэкономленных в результате средств или полученной прибыли;
- c) заключение с пользователями соглашений об уровне обслуживания.

22. Существуют также меры возможного стимулирования, которые государства могут применять в отношении аэропортов, 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". При установлении прямых предельных размеров сборов все риски, связанные с воздушным движением и расходами, возлагаются на аэропорт. Некоторые другие формы регулирования предусматривают механизм, при котором происходит разделение рисков между аэропортом и пользователями, т. е. некоторые риски возлагаются на аэропорт, а некоторые – на пользователей.

23. В тех случаях, когда стимулируется снижение расходов, государства должны обеспечить, чтобы это не сказывалось на безопасности полетов и качество обслуживания оставалось на удовлетворительном уровне в интересах нынешних и будущих пользователей, включая конечных пользователей.

24. Следует отметить, что финансовые стимулы не обязательно соответствуют принципу полного возмещения затрат, который по определению означает, что аэропорт должен покрыть все свои издержки. Согласно принципу возмещения затрат любая санкция, применяемая в отношении аэропорта, рассматривается как дополнительный расход, который в дальнейшем должен быть возмещен за счет пользователей. Как следствие, любой стимулирующий эффект будет утерян. И напротив, любая компенсация аэропорту должна рассматриваться как дополнительный доход, который должен отражаться на пользователях в виде снижения размера сборов, если в данном случае действует надлежащий механизм корректировки. В этих условиях строгое следование принципу полного возмещения затрат сведет на нет цель такого стимулирования снижения расходов.

Оценка эффективности и отчет о показателях работы

Оценка и использование результатов

25. 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. Оценка эффективности предполагает постоянное отслеживание показателей эффективности и контроль за ходом выполнения поставленных в этой области задач и достижением соответствующих целевых параметров.

26. Основной момент при оценке эффективности заключается в том, чтобы прийти к пониманию фактических причин высокой или низкой эффективности и объяснить их руководителям высокого уровня, ответственным за принятие решений. С этой целью руководители, занимающиеся данным вопросом, должны сопоставить фактические результаты с целевыми параметрами эффективности и проанализировать в

хронологическом порядке тенденции, связанные с достигнутыми показателями эффективности. Им следует не только оценить общую картину (например, достигнутые общие и среднегодовые показатели эффективности), но и по мере возможности детально рассмотреть отдельные аспекты. Если аэропорт достигает более высоких результатов, чем ожидалось, руководители аэропорта должны определить, какие факторы способствуют более высокой эффективности, и проанализировать, могут ли эти факторы быть использованы в других сферах. Если имеют место 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 более высоких плановых показателей эффективности.

27. Составной частью оценки эффективности является подготовка рекомендаций в тех случаях, когда это представляется возможным и целесообразным с учетом уровня проведенного анализа. Рекомендации 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 развитии 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.

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

Сопоставление показателей эффективности и сравнительный анализ

29. Эффективность функционирования аэропорта часто оценивается на основе сопоставлений, как внутренних, так и внешних.

30. Внутренний сравнительный анализ (или самоанализ) означает сопоставление собственных показателей эффективности работы аэропорта в течение определенного периода времени. В рамках отдельного аэропорта это может включать проверку среднего показателя эффективности функционирования однотипных структур, либо эффективность 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.

31. Внешний сравнительный анализ предполагает сопоставление аэропортов между собой. Выражение "сравнительный анализ аэропортов" обычно означает процесс, предназначенный для проведения сравнения того или иного аэропорта с исходным ориентиром – расчетным показателем того уровня, достижение которого было бы разумно ожидать в данных конкретных условиях аэропортом с наивысшим показателем эффективности; при этом сам расчетный показатель основан на достигнутых показателях в соответствующей сопоставимой

группе аэропортов. Крайне важно отметить, что, проводя такие сравнения, необходимо проявлять предельную осторожность, поскольку сопоставление эффективности функционирования аэропортов является трудной задачей и часто может вводить в заблуждение, что особенно верно в отношении использования отдельных показателей производительности. Меры, используемые одним аэропортом, не могут сопоставляться с мерами, используемыми другим аэропортом, в частности, по причине различий в характере применяемых операционных моделей, в условиях функционирования и стадии инвестиционного цикла аэропорта. Определения, содержание, практика получения данных и бухгалтерского учета также могут различаться. Размер аэропорта и многообразие его эксплуатационных процессов являются еще одним фактором, который необходимо принимать во внимание. С учетом того, в какой мере проводятся такие сопоставления, следует проявлять крайнюю осторожность при оценке результатов, особенно в тех случаях, когда преследуется цель понять факторы, повышающие и снижающие эффективность, и на этой основе внедрить передовую практику.

32. Если руководители аэропорта предпринимают попытку сопоставить эффективность работы своего аэропорта с другими аэропортами, такой анализ должен надлежащим образом отражать различия в их операционных, структурных, коммерческих и организационных условиях. Соответственно, крайне важно в первую очередь установить равные требования к основным показателям эффективности, используемым при проведении сравнения. По этой причине аэропорты, стремясь лучше разобраться в тех факторах, которые способствуют повышению эффективности, часто прибегают к сравнению показателей отдельных видов деятельности на уровне процессов, исходя из того, что это более удобный подход к оценке данных и различных моментов, связанных со спецификой бизнеса, чем анализ отдельных производственных показателей. Как указывается в п. 4.54 части А главы 4 настоящего руководства, сравнение хозрасчетных подразделений различных аэропортов может оказаться более реальным, чем сравнение одного аэропорта с другим в полном объеме.

33. Сопоставление показателей эффективности и исходные ориентиры должны быть простыми для понимания на уровне принятия решений и служить основой для обсуждения и обмена информацией между всеми заинтересованными сторонами. Такой подход может:

- a) повысить прозрачность процесса управления эффективностью;
- b) способствовать осознанию возможностей для повышения эффективности функционирования отдельных аэропортов (установление целевых параметров на основе познания 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, тем самым рационализировав усилия и устранив их дублирование;
- e) способствовать конструктивному диалогу с пользователями и другими заинтересованными сторонами;
- f) обеспечить глобальный охват, позволяющий расширить информационные возможности.

Анализ инвестиций

34. Оценка эффективности может способствовать принятию и обоснованию решений об инвестициях. Поскольку процесс принятия решений об инвестициях, касающихся модернизации аэропортов, становится более сложным, потребность в подробной оценке эффективности возрастает. Выявление передовых видов практики и соответствующих им уровней результативности и качества может помочь рассчитать возможные выгоды или отдачу, которые могут быть получены от инвестиций в объекты и оборудование, а также оптимальный размер инвестиций.

Прогнозирование

35. Результаты оценки эффективности могут быть использованы для прогнозирования капиталовложений и инвестиций в персонал, необходимых для развития аэропорта. Прогнозы являются важной составляющей анализа затрат и выгод, связанного с развитием инфраструктуры.

Предоставление информации и отчет о показателях работы

36. Предоставление информации является важным компонентом процесса управления эффективностью аэропортов. Периодическое распространение надлежащей информации о показателях работы может обеспечить доверие к аэропорту со стороны общества и наладить эффективный диалог между всеми заинтересованными сторонами (см. раздел I документа 9082).

37. Обычно в отчетах о показателях работы описываются установленные показатели эффективности, выбранные целевые параметры и фактически достигнутые результаты. В разделе I документа 9082 о политике ИКАО в отношении сборов рекомендуется 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 понять 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 может быть предоставляемая информация, зависит от обстоятельств. Например, если информация должна быть использована для регулирования предельного уровня цен, степень ее открытости может быть весьма высокой.

38. Содержание отчетов о показателях работы аэропорта не следует ограничивать лишь анализом прежних показателей. Там, где это возможно, они могут содержать и перспективные выводы, оценивая необходимую в будущем пропускную способность.

39. В целях обеспечения транспарентности отчеты о показателях работы должны быть легкодоступными и предоставляться своевременно всем заинтересованным сторонам в соответствии с национальными нормативами. Отчеты о показателях работы также могут способствовать постановке задач или целевых параметров и содействовать дальнейшему обсуждению мер, необходимых для повышения эффективности и использования соответствующих возможностей, поскольку они предлагают конкретные методы оценки выполнения аэропортом поставленных задач и целевых параметров. Решение о том, подлежат ли отчеты о показателях работы независимой проверке, остается на усмотрение государства.

Добавление 2

СОГЛАШЕНИЯ ОБ УРОВНЕ ОБСЛУЖИВАНИЯ

Введение и общий обзор

1. Соглашение об уровне обслуживания (СУО) может использоваться в аэропорту для установления базового общего уровня обслуживания, предоставляемого всем авиакомпаниям в обмен за уплачиваемые ими сборы. Под СУО также могут подразумеваться двусторонние соглашения, в соответствии с которыми отдельные авиакомпании или группы авиакомпаний (например, альянсы) запрашивают уровень обслуживания, превышающий общие стандарты. СУО могут осуществляться в различных формах и в некоторых случаях (например, когда авиакомпания предоставляет в аэропорту специальное обслуживание) предусматривать обязательства со стороны авиакомпаний обеспечить соблюдение целевых показателей эффективности в отношении предоставляемого в аэропорту обслуживания. В тех случаях, когда государство устанавливает требования к уровню обслуживания посредством нормативных рамок, СУО может служить только в качестве дополнения к нормативам.
2. Соглашение об уровне обслуживания между аэропортом и авиакомпанией(ями) основано на том принципе, что аэропорты и авиакомпании являются партнерами по обслуживанию общего клиента – пассажира авиакомпании. Пассажир пользуется совместным продуктом аэропорта и авиакомпании, от которого зависит его или ее мнение в отношении поездки в целом. Неудовлетворенность любым аспектом работы аэропорта может неблагоприятно отразиться на отношении к аэропорту, авиакомпании или к ним обоим, поскольку часто пассажир не знает, кто является фактическим поставщиком данного вида обслуживания в аэропорту.
3. СУО рассматриваются в качестве полезного механизма для определения уровня обслуживания и условий участия или правил, которые регулируют взаимоотношения между аэропортом и авиакомпанией(ями) в отношении согласованных услуг. Как аэропорты, так и авиакомпании будут заранее определять, какие услуги и уровень эффективности будут обеспечиваться в обмен на взимаемые сборы, и решать, как оценивать в данном случае успех или его отсутствие. Неспособность аэропорта обеспечивать согласованные уровни обслуживания может привести к снижению доходов или даже к финансовым санкциям. Обслуживание на более высоком уровне, чем ожидается, может принести аэропорту финансовые выгоды.
4. СУО могут осуществляться в различных формах, начиная с простой, не являющейся обязательной договоренности между аэропортами и авиакомпаниями, и кончая подписанием более комплексных документов, включая контрактные обязательства.

Задачи и параметры СУО

5. СУО должно рассматриваться как инструмент общения и урегулирования споров, когда речь идет об эффективности обслуживания при оценке его качества. Оно должно предусматривать не только ожидаемый уровень обслуживания, но также и корректирующие действия или меры, которые необходимо предпринять, если уровни обслуживания не соответствуют ожиданиям. СУО, таким образом, могут способствовать обеспечению полноценного, надлежащего и своевременного качества обслуживания. СУО может содействовать созданию устойчивого партнерства в предоставлении услуг путем установления основных эксплуатационных целевых параметров и разграничения оперативной финансовой отчетности аэропорта и авиакомпании(й).

6. Для того чтобы быть эффективным, СУО должно включать следующие элементы:

Элементы обслуживания

- описание предоставляемых средств и обслуживания;
- условия предоставления обслуживания;
- стандарты обслуживания;
- соотношение затрат и выгод при обеспечении обслуживания в соответствии со стандартами;
- ответственность обеих сторон;
- процедуры перехода к более высоким или низким стандартам обслуживания по сравнению с действующим стандартом.

Элементы управления

- описание порядка контроля эффективности обслуживания;
- описание порядка анализа и учета эффективности обслуживания;
- описание порядка урегулирования разногласий по вопросам обслуживания;
- описание порядка пересмотра соглашения и внесения в него изменений.

7. Следующие факторы являются наиболее важными для обеспечения успеха:

- a) Требуется проведение подробных консультаций между сторонами по вопросам обслуживания и управления в процессе планирования, подготовки и выполнения соглашения.
- b) Стандарты обслуживания должны быть согласованы между аэропортом и заинтересованной авиакомпания(ями). Участие нескольких авиакомпаний в переговорах с аэропортом по СУО может осложнить проведение консультаций, поэтому авиакомпании должны иметь согласованное мнение в отношении основных элементов обслуживания в рамках СУО, чтобы эксплуатант аэропорта имел четкое представление об ожидаемом уровне обслуживания.
- c) Стандарты обслуживания, предусмотренные в СУО, должны выбираться с особым вниманием, чтобы они могли отражать эффективность деятельности в основных областях, которые являются важными как для аэропорта, так и для авиакомпаний, и чтобы они показывали, какое воздействие на пассажира оказывает предоставляемое обслуживание.

Выполнение СУО

8. Для выполнения СУО требуется соблюдение следующих условий:

- a) Аэропорты и авиакомпании должны согласовать конкретный перечень областей/видов обслуживания аэропорта (перечень приводится ниже), на которые могут распространяться СУО. Авиакомпании должны проверить и определить свои потребности и приоритеты в обслуживании, а аэропортам следует изучить свои данные о предоставляемых услугах и определить уровень обслуживания, который они могут обеспечить. Кроме того, как авиакомпании, так и аэропорты должны оценивать степень удовлетворенности пассажиров своим обслуживанием, чтобы четко понимать проблемы пассажиров и определять базовые потребности для оценки уровней обслуживания.
- b) После точного определения подлежащего оценке вида обслуживания потребуется необходимое время для сбора данных о фактическом предоставлении такого обслуживания.

- с) Должны быть согласованы конкретные задачи в отношении уровней обслуживания, которые предстоит обеспечить (например, эскалаторы для пассажиров должны работать в течение 97 % рабочего дня).
- д) Стороны должны согласовать временной период, в течение которого СУО будет действовать. Это будет зависеть от комплексного характера мер и сложностей, связанных с повышением качества конкретного вида обслуживания до согласованного уровня.
- е) Механизм определения и контролирования выполнения поставленных задач должен быть разработан совместно аэропортом и авиакомпаниями (например, аэропорты должны обеспечить информационно-управленческие системы для контроля за производственной деятельностью и ежемесячно предоставлять информацию авиакомпаниям). Аэропортам и авиакомпаниям, возможно, потребуется совместно рассмотреть финансовые последствия осуществления процесса контроля, если для его обеспечения потребуются сложные и дорогостоящие системы. Для СУО, включающих меры стимулирования (см. ниже), применение бонусов или штрафных санкций должно оговариваться с соответствующей авиакомпанией(ями).
- ф) После реализации СУО потребуется взаимно согласованный период проверки результатов, с тем чтобы отладить механизм его исполнения.

Сценарии для СУО

9. СУО могут иметь различные формы:

- а) *"соглашение одностороннего действия"* – отражает обязательство аэропорта обеспечивать определенное качество обслуживания авиакомпании(ям) или
- б) *"соглашение двустороннего действия"* – отражает взаимные обязательства как аэропорта, так и авиакомпании(й) предоставлять определенный уровень качества обслуживания другим сторонам;
- с) *соглашение без финансового стимулирования* – является добровольным обязательством аэропорта или авиакомпании(й) прилагать все возможные усилия для обеспечения качественного уровня обслуживания в аэропорту, однако без каких-либо финансовых или юридических последствий в случае, если такой уровень не будет обеспечен, или
- д) *соглашение с финансовым стимулированием* – это СУО с частичными или полными обязательствами. В отношении штрафов и вознаграждений должны применяться финансовые пределы и ограничения в целях ограничения риска финансовых убытков как аэропортов, так и авиакомпаний. В данном контексте должно быть ясно, что авиакомпании и аэропорты стремятся к взаимосогласованному желательному уровню эффективности, а не только пытаются сэкономить деньги или, соответственно, увеличить прибыль. Однако авиакомпании должны быть готовы платить больше за качественные показатели выше среднего уровня, увеличивающие стоимость, если об этом была ранее достигнута договоренность.

Неполный перечень аэропортовых технических средств и видов обслуживания, на которые могут распространяться СУО

10. К техническим средствам и видам обслуживания, на которые могут распространяться СУО, могут относиться, например, следующие:

Контролируемая зона:

- обеспечение исправности стационарной наземной установки электроснабжения;
- наличие мест стоянки (специально выделенных) воздушных судов и/или
- обеспечение дистанционного инструктажа.

Пассажирские аэровокзалы

- обеспечение исправности систем перевозки пассажиров (эскалаторы, лифты, движущиеся тротуары, транзитные поезда и автобусы);
- стандарты трансферного обслуживания – оказание помощи, очередность прохождения процедур, связанных с обеспечением безопасности;
- системы обработки багажа (отправляемого, трансферного, прибывающего);
- стандарты очередности: безопасность;
- упрощение ориентации в аэровокзалах и предоставление информации о рейсах;
- секции вылета и выхода на посадку – качество услуг (например, наличие мест для отдыха) и/или
- чистота в здании аэровокзала.

Выводы

11. Нормативно-правовая база деятельности аэропорта может непосредственно влиять на выполнение СУО, например на те области или услуги, которые могут быть включены в сферу действия СУО.

12. СУО могут быть передовым и конструктивным механизмом для управления ожиданиями, связанными с уровнем обслуживания, а также для повышения качества услуг, предлагаемых аэропортом. Такой механизм будет зависеть от местных условий, включая степень загруженности аэропорта в неконтролируемой и контролируемой зонах, число авиакомпаний, которые заинтересованы в обязательном обеспечении качества обслуживания, и срок службы объектов аэропорта. Существуют разработанные в рамках отрасли инструктивные указания, которые могут использоваться при разработке СУО.

13. Кроме того, в авиационной отрасли, которая зависит от циклических экономических изменений, СУО могут стать реальным воплощением принципа, в соответствии с которым аэропортовые услуги предоставляются на основе партнерства аэропортов и авиакомпаний, и обеспечивать элемент прозрачности и стабильности в возникающих порою конфликтах во взаимоотношениях.

Добавление 3

РАСЧЕТ СРЕДНЕВЗВЕШЕННОЙ СТОИМОСТИ КАПИТАЛА (WACC)

МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ КАПИТАЛЬНЫХ АКТИВОВ (CAPM)

1. Стоимость акционерного капитала

1.1 Стоимость обыкновенного акционерного капитала – 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 доходностью¹.

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 "бета"-показателя. Точная норма прибыли на акционерный капитал зависит от видения риска ("бета" или " β ") со стороны владельцев акций.

1.3 Алгебраически эта формула может быть выражена следующим образом:

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

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 аэропорта.

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 ставки процента, оплачиваемого аэропортом по своим долговым обязательствам. Процентная ставка по задолженности будет зависеть от рыночной процентной ставки плюс премия с учетом мнения кредиторов о степени риска, связанного с эксплуатацией аэропорта. По этой причине стоимость долга должна отражать

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, учитывая, что колебания рынка могут привести к тому, что для обеспечения фактической стоимости акционерного капитала потребуется время.

стоимость фактического заимствования (т. е. процентные ставки по облигациям и займам) плюс любые дополнительные "бета"-факторы риска, связанного с данной задолженностью (обычно риск дефолта).

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 аэропортов могут быть различные виды задолженности, как, например, долгосрочные облигации или займы, пенсионные резервные средства или краткосрочные задолженности. Средневзвешенные ставки процентов, уплачиваемых 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 аэропорта, т. е. доли акционерного капитала и долговых обязательств в его общем капитале. Иными словами,

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

или

$$\text{доход на капитал} = \text{доход на акционерный капитал} \times \frac{\text{акционерный капитал}}{\text{долг} + \text{акц. капитал}} + \text{доход на долг} \times \frac{\text{долг}}{\text{долг} + \text{акц. капитал}}$$

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

3.3 Ниже приводится пример расчета WACC². 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 акционерного капитала. С использованием формулы, указанной выше, стоимость акционерного капитала рассчитывается следующим образом:

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

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

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

а) Долгосрочные долговые обязательства:	€ 1 400 000	40 %
б) Акционерный капитал:	€ 2 100 000	60 %
с) Итого:	€ 3 500 000	100 %

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

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

Добавление 4

ДВУСТОРОННИЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Часть А. Двусторонние агентства по развитию

Бельгия	Главная администрация сотрудничества в области развития (BTC) — Брюссель
Германия	Федеральное министерство экономического сотрудничества и развития (BMZ) — Бонн Кредитное общество по развитию (KfW) — Франкфурт Немецкое общество международного сотрудничества (GIZ) — Бонн и Эшборн
Дания	Датское международное агентство по развитию (DANIDA) — Копенгаген
Испания	Испанское агентство по международному сотрудничеству в целях развития (AECID) — Мадрид
Италия	Генеральное управление по кооперированию и развитию (DGCS) — Рим
Нидерланды	Министерство иностранных дел — Гаага
Норвегия.....	Норвежское агентство по международному развитию (Norad) — Осло
Соединенные Штаты Америки.....	Агентство США по международному развитию (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. Агентства содействия экспорту

Германия	Страхование по линии "Гермес" — Гамбург
Канада	Канадская корпорация развития экспорта — Оттава
Соединенное Королевство	Департамент гарантирования экспортных кредитов (ECGD) — Лондон
Соединенные Штаты Америки	Экспортно-импортный банк США (EXIM) — Вашингтон, округ Колумбия
Франция	Французская компания по страхованию внешней торговли (КОФАСЕ) — Буа-Коломб

Часть С. Банки и фонды развития

Андская корпорация развития (CAF)	Каракас, Венесуэла
Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ)	Пекин, Китай
Азиатский банк развития (АБР)	Манила, Филиппины
Африканский банк развития (AfDB)	Абиджан, Кот-д'Ивуар
Восточно- и южноафриканский банк торговли и развития	Найроби, Кения
Восточноафриканский банк развития (EADB)	Кампала, Уганда
Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР)	Лондон, Соединенное Королевство
Европейский инвестиционный банк (ЕИБ)	Люксембург, Люксембург
Европейский фонд развития (EDF)	Брюссель, Бельгия
Карибский банк развития (CDB)	Сан-Мигель, Барбадос
Межамериканский банк развития (IDB)	Вашингтон, округ Колумбия, США
Международная ассоциация развития (МАР)	Вашингтон, округ Колумбия, США
Международный банк реконструкции и развития (МБРР)	Вашингтон, округ Колумбия, США
Международная финансовая корпорация (МФК)	Вашингтон, округ Колумбия, США
Северный инвестиционный банк (NIB)	Хельсинки, Финляндия
Северный фонд развития (NDF)	Хельсинки, Финляндия

Центральноамериканский банк экономической интеграции (CABEI)	Тегусигальпа, Гондурас
Черноморский банк торговли и развития (ЧБТР)	Салоники, Греция
Финансовый фонд для развития бассейна реки Ла-Плата (FONPLATA)	Санта-Крус-де-ла-Сьерра, Боливия
Фонд международного развития Организации стран – экспортеров нефти (ОПЕК) (OFID).....	Вена, Австрия
Фонд ЭКОВАС для сотрудничества, компенсации и развития (Фонд ЭКОВАС).....	Ломе, Того

— — — — —

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, ОАЭ
Арабский фонд экономического и социального развития (AFESD)	Кувейт, Кувейт
Группа исламского банка развития (IsDB)	Джидда, Саудовская Аравия
Кувейтский фонд арабского экономического развития (KFAED)	Кувейт, Кувейт
Саудовский фонд развития (SFD)	Эр-Рияд, Саудовская Аравия
Фонд развития Абу-Даби (ADFD)	Абу-Даби, ОАЭ

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.

А	Пункт
Автономная структура управления аэропортом.....	2.11
Автомобильные стоянки (доходы).....	4.8, таблица 4-1, 4.23, 5.13
Административные накладные расходы.....	4.33, 4.73, 4.76, 4.88
Акционерный капитал.....	4.79, 6.69
Амортизация	таблица 4-2, 4.35, 4.65, 4.77, таблица 4-5
Анализ затрат и выгод.....	6.15
Анализ инвестиций.....	доб. 1 (34)
Анализ экономического воздействия	6.7
Аренда или концессия аэропортов.....	2.27, 2.29
Аренда или концессия служб/помещений.....	4.19, таблица 4-4, 4.72, 4.82, 4.94, 4.120–126, 5.4, 5.22, 5.41, 5.46, 5.49, 5.51, 6.71
Арендные платежи (поступления).....	2.20, 4.8, таблица 4-1, 4.25, 4.69, таблица 4-4, 4.82, 4.88, 4.94, 5.4, таблица 5-1, 5.11, 5.38
Аудит	3.25–29, 4.66, 4.180, 5.28–29
Аэропортовые системы, сети и группы	2.34
Аэропорты, эксплуатируемые государственными организациями	2.7
Б	Пункт
Балансовая ведомость.....	3.12–13, 4.3, 4.39, 4.41, 4.48–49
Безопасность полетов	1.1, 1.18, 1.52, 2.4–5, 3.16–17, 4.68, 4.155, 4.157, 5.1, 6.18, 6.24, доб. 1 (2, 5, 9, 23)
Бизнес-план	3.14, 6.25
Бюджет/составление бюджета	2.50, 3.3, 3.8, 3.10–11, 3.14–15, 3.20–22, 4.86, 4.151, 6.25, 6.30, доб. 1 (18–19)
В	Пункт
Валюта.....	1.12, 3.23, 6.21, 6.32, 6.38, 6.41
Взимание сборов	4.176–185
Владение и/или частичная эксплуатация аэропортов, осуществляемые частным сектором	2.32
Владение и пользование аэропортами, осуществляемое частным сектором	2.24
Выставление счетов за сборы, взимаемые с эксплуатантов воздушных судов	4.176–178
Г	Пункт
Город-аэропорт.....	5.15

Государственное воздушное судно	4.84–85
Государственное или общественное владение	2.1, 2.6
Грузовые поселки	5.8

Д*Пункт*

Движение наличных денежных средств	4.3, 4.48, 6.15–16, 6.22–23, 6.29
Деятельность за пределами аэропорта	1.40, 4.68, 5.7, 5.15, 5.19
Доходность капитала/доходность активов	1.18, 2.12, 2.22, 2.25, 4.42, 4.43, 4.127
Доходы от прочих концессий и коммерческой деятельности, осуществляемой аэропортом	4.8, таблица 4-1, 4.24

З*Пункт*

Задачи, связанные с эффективностью	3.32, доб. 1 (4–6, 25, 28)
Затраты	2.12, 2.14, 2.19–20, 3.6, 3.8, 3.12, 3.21–22, 4.3, 4.8, 4.29, таблица 4-2, 4.81, 4.127, 6.15, 6.23, 6.30, 6.72

И*Пункт*

Используемый капитал	таблица 4-3, 4.41, 4.44
----------------------------	-------------------------

К*Пункт*

Капитал	4.5, 4.36
Капитальные затраты	таблица 4-2, 4.35, 4.73, 4.76, 4.88, 4.90, 4.124–126, 4.153, 6.15
Капитальные (капитализируемые) затраты	1.38, 1.41, 2.12, 3.21, 3.24
Кассовый метод учета	4.37
Качество обслуживания	2.14, 2.22, 3.4, 3.17, 5.22, доб. 1 (2, 10, 23), доб. 2 (9, 10, 12)
Комбинированный метод	4.127, 4.129
Коммерциализация аэропортов	1.26, 2.13, 2.45
Коммерческое обоснование	6.6, 6.25
Конкуренция	1.26, 1.29, 1.30, 1.42–46, 1.57, 2.2, 2.26, 2.46, 3.33, 4.146, 5.37
Консультации с пользователями	1.10, 1.12, 1.23, 1.48, 1.60, 4.63, 6.4, доб. 1 (16)
Контракты на управление аэропортом	1.36, 2.27, 2.28, 5.50
Концессии на поставку авиационного топлива и масел (доходы)	4.8, таблица 4-1, 4.19
Корпоративное управление	1.34, 2.4, 2.18, 2.43, 3.1–2
Корректировки	1.71, 4.81, 4.148
Кредитные рейтинги облигаций	6.59

Л*Пункт*

Линейные службы	4.1–2, 4.57, 4.58, таблица 4-4, 4.69, 4.88, 4.92, 4.121
-----------------------	--

М

Магазины беспошлинной торговли
 Магазины беспошлинной торговли
 (поступление прибыли)
 Международные принципы бухгалтерского учета
 Метод "двойного котла"
 Метод начислений
 Метод "общего котла"
 Метод регулирования дополнительной стоимости
 Механизм "первой инстанции"

Пункт

5.5–7, 5.16
 4.8, таблица 4-1, 4.22
 4.6
 1.40, 4.129
 4.4, 4.48
 2.40, 3.5, 4.70, 4.117, 4.127, 4.129, 5.1
 1.41
 1.56, 1.73

Н

Наземное обслуживание
 Налоги (взимание)
 Неавиационная деятельность

Пункт

2.51, 4.18, 4.120, 4.123, 4.126, 5.1, 5.33
 4.34, 4.182
 1.17, 1.40, 2.30, 2.40, 3.5, 3.35, 4.8, таблица 4-1,
 4.21, 4.67–68, рис. 4-2, 4.71, 4.76, 4.81–82, 4.91,
 4.94, 4.95, 4.107, 4.120, 5.1–5, 5.12, 5.20, 5.24

О

Область/показатель измерения эффективности
 Оборотный капитал
 Основные области /показатели эффективности
 Отдельные сборы за обслуживание воздушного
 движения
 Открытые зоны
 Отнесение расходов на счет и со счета других
 управлений
 Отчет о доходах
 Отчет о показателях работы
 Охрана окружающей среды
 Оценка эффективности

Пункт

см. основные области/показатели эффективности
 4.40, 4.51
 доп. 1 (2, 6)
 4.97
 1.16, 4.121, 5.4, 5.16, 5.51–52
 4.68, 4.72, 4.148
 3.12–13, 4.3
 доб. 1 (37–39)
 1.7–8, 4.110, 4.171, 6.20
 доб. 1 (25–27, 34–35, 37)

П

Пассивы
 Перегруженность
 Передача доходов
 Передача неконтрольного пакета акций
 Передовая практика
 План финансирования (финансовый план)
 Показатели качества инвестиций
 Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и
 сборов за аэронавигационное обслуживание
 Посадочные сборы
 Предоставление информации
 Приватизация аэропортов
 Принципы взимания аэропортовых сборов

Пункт

3.12, 4.3, 4.38, таблица 4-3, 4.49
 4.137, 4.142–144, доб. 2 (12)
 4.149
 2.27, 2.31
 2.5, 2.45, 3.1–3, доб. 1 (31, 33–34)
 2.19, 6.28
 6.55
 1.9, 1.14, 1.26, 1.64, 2.5, 2.8, 2.14, 2.26, 3.1, 3.31,
 4.67, 4.86, 4.115, 4.137, таблица 4-6, 4.160, 4.161,
 4.167, 5.1, 5.33, 6.62, доб. 1 (2, 7, 37)
 1.16, 4.8, таблица 4-1, 4.9, таблица 4-4, 4.99,
 4.109–110, 4.116, 4.149, 4.152, 4.155–157, 4.159,
 4.161
 доб. 1 (36–37)
 1.26, 2.21, 2.24
 1.2, 1.20

Прогнозирование воздушного движения	2.2, 3.18, 4.151, 6.1
Производительность	3.3, 3.17, 4.62, 6.17, 6.26, доб. 1 (2, 11, 13, 22, 31, 32)
Процедуры и процесс планирования	1.60, 2.30, 3.7, 3.16, 5.20, 6.3, 6.14, 6.36, 6.51, доб. 1 (19)
Прочие некапитальные затраты	таблица 4-2, 4.34
Прочие сборы за обслуживание воздушного движения	1.1, 4.8, таблица 4-1, 4.17, 4.111, 4.174
Р	Пункт
Расходы на эксплуатацию и техническое обслуживание	1.17, 4.31, 4.34, 4.73, 4.88, 4.129, 5.44, 6.72
Регулирование нормы прибыли	1.29, 1.41, 4.45, доб. 3 (1.1, 1.2, 3.3)
Регулирование предельного уровня цен	1.29, 1.37, доб. 1 (22, 37)
Резервное регулирование.....	1.29, 1.31
Рейсы, освобожденные от взимания сборов	4.84, 4.91, 6.1
Рентабельность	1.41, 1.60, 2.30, 3.1, 3.17, 4.59, 4.107, доб. 1 (2, 12, 22)
Рестораны, бары, кафетерии и поставка бортового питания (доходы)	4.21, 5.27
С	Пункт
Сборы, взимаемые с эксплуатантов воздушных судов (поступление).....	4.176
Сборы за авиационную эмиссию, продажа квот на эмиссию	1.9, 1.16, 4.16, 4.99, 4.116, 4.172
Сборы за диспетчерское обслуживание захода на посадку и аэродромное диспетчерское обслуживание.....	4.8, таблица 4-1, 4.9, 4.101, 4.158
Сборы за обеспечение безопасности	1.16, 1.19, 4.8, таблица 4-1, 4.14, таблица 4-4, 4.107, 4.167
Сборы за обработку грузов	4.8, таблица 4-1, 4.11, 4.106, 4.166
Сборы за обслуживание пассажиров	1.16, 3.29, 4.8, таблица 4-1, 4.10, таблица 4-4, 4.103, 4.105, 4.163, 4.165, 4.179
Сборы за пользование ангарами.....	1.16, 4.8, таблица 4-1, 4.13, 4.104, 4.160, 4.164
Сборы за пользование светосигнальным оборудованием	4.100, 4.155, 4.157
Сборы за стоянку воздушного судна.....	4.8, таблица 4-1, 4.12, таблица 4-4, 4.100, 4.102, 4.160
Сборы за телескопический трап.....	4.97, 4.103, 4.163
Сборы, связанные с качеством местного воздуха (КМВ)	1.16, таблица 4-1, 4.16, 4.110, 4.140, 4.172
Сборы, связанные с шумом	1.9, 1.16, 4.8, таблица 4-1, 4.15, 4.109, 4.170
Сборы с целью предварительного финансирования.....	1.72, 4.62, 4.112, 4.175, 6.61
Сборы с целью предварительного финансирования (взимание).....	4.181
Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта	1.7
Система бухгалтерского учета	2.10, 3.5, 3.9, 3.22, 4.1, 4.2, 4.3, рис. 4-1, 4.7, 4.52, 4.58, 4.71, таблица 4-6
Соглашения об уровне обслуживания	1.63, 3.3, 3.35, доб. 1 (21), доб. 2
Сопоставление и сравнительный анализ эффективности	доб. 1 (32–33)
Сравнительный анализ	3.3, доб. 1 (29–32), 4.54
Ставка.....	4.153, 5.36

Стимулирование	1.27, 1.39, 4.138–141, 4.147, 5.17, 5.27, доб. 1 (20–24)
Стимулирование эффективности	доб. 1 (20)
Стоимостная основа для взимания сборов за обслуживание воздушного движения	4.67, рис. 4-2, 4.71, 4.76, 4.121
Субсидии, субсидирование, перекрестное субсидирование	2.39, 3.5, 4.8, таблица 4-1, 4.28, 4.68, 4.86–87, 4.113, 4.118–119, 4.133–134, 4.137, 4.146–147
Т	<i>Пункт</i>
Тендерные торги	5.25, 5.40
У	<i>Пункт</i>
Уполномоченный по рассмотрению жалоб	1.58
Управление финансами	3.1, 4.71, 6.30
Управление эффективностью	3.30, 6.63, доб. 1 (1–2, 7–8, 13–14, 20, 33, 36)
Управленческий контроль	доб. 1 (17)
Ф	<i>Пункт</i>
Финансовые отчеты	3.3, 3.27, 4.2, 4.3, 4.55, 4.60, 4.66, 5.46, 6.57
Финансовый анализ/оценка	6.15–16, 6.23
Финансовый контроль	3.6, 3.15
Финансовый учет	3.6, 3.9, 4.2, 4.29
Х	<i>Пункт</i>
Хозрасчетное подразделение	2.50, 4.1, таблица 4-4, 4.52, 4.88, 4.121–122, доб. 1 (32)
Э	<i>Пункт</i>
Экономический надзор	1.12, 1.24, 1.42, 1.64, 1.72, 2.5, 3.31, 4.62, 4.114, 4.118–4.119, 6.63–66, доб. 1 (16, 17, 22)
Экономическое ценообразование	3.3, 4.117, 4.135, 4.142
Эксперты	6.3, 6.56
Эффект мультипликатора (анализ экономического воздействия)	6.10–11
Эффективность и производительность	3.3, 6.26
Ц	<i>Пункт</i>
Целевой параметр эффективности	доб. 1 (15–16, 18–22, 26, 33), доб. 2 (1)
Ч	<i>Пункт</i>
Чистая текущая стоимость (анализ затрат и выгод)	6.15, 6.21, 6.23

ISBN 978-92-9258-908-0



9

789292

589080