

ИАТА

ПОЗИЦИЯ АССОЦИАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА (ИАТА) ПО ВОПРОСУ СОЗДАНИЯ АВТОНОМНЫХ АГЕНСТВ ПО ОБСЛУЖИВАНИЮ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

ВВЕДЕНИЕ

Согласно статье 28 Чикагской Конвенции, каждое отдельное государство несет ответственность за предоставление соответствующего оборудования и услуг для обеспечения безопасности воздушной навигации над своей территорией. Большинство государств возлагают это обязательство на соответствующую организацию внутри государственных служб. Однако, некоторые страны склоняются к созданию автономных агентств, которым будут выдавать лицензии на обеспечение требуемых услуг.

В связи с тем, что эта функция выходит из под прямого государственного контроля, возникает вопрос, касающийся ответственности этой организации действовать от имени государства при выполнении международных обязательств и обеспечении надлежащего уровня обслуживания. Существует мнение, что это изменение статуса организаций Управления Воздушного Движения (УВД) возможно повлияет на качество обслуживания, а также на его стоимость.

Поэтому возникла необходимость для членов ИАТА разработать позицию в связи с этим процессом.

ОГРАНИЧЕНИЯ, ПРИСУЩИЕ СТРУКТУРАМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖБ

Тенденция к автономии организаций УВД особенно очевидна в районах с перегруженным воздушным пространством. Она также может стать благоприятной альтернативой при решении хронических проблем слаборазвитых регионов.

Государства часто рассматривают такое изменение статуса как возможный способ обойти ограничения, присущие государственным структурам, и повысить их производительность. Выявлено, что эти ограничения препятствуют нормальной работе в двух важнейших сферах - **укомплектовании персоналом и финансировании систем УВД**.

Укомплектование персоналом

Все государственные учреждения на той или иной стадии испытали на себе последствия ограничительных мер, принятых многими европейскими и другими странами для сокращения штата сотрудников различных служб. В некоторых странах это коснулось авиадиспетчеров, несмотря на возрастающие требования к системе УВД и на тот факт, что УВД, в отличие от других административных структур, находится на хозрасчете, покрывая содержание персонала за счет сборов с потребителей за предоставленные услуги.

Более того, в рамках традиционных государственных структур трудно добиться гибкого использования рабочей силы, что чрезвычайно важно для авиаотрасли промышленности, режим работы которой характеризуется значительными изменениями времени (ежедневными, еженедельными, ежемесячными или сезонными).

Такие улучшения, как сверхурочные часы или гибкий график работы, основанные на прогнозируемом спросе, или проще, на хорошей производительности, трудно осуществить, зачастую невозможно вознаградить, а иногда они вообще запрещены правилами государственных служб.

Вытекающая отсюда неудовлетворённость сотрудников, особенно в периоды перегрузок, часто приводит к открытым или скрытым трудовым конфликтам. Их невозможно разрешить, не нарушая шкалы заработной платы, и поэтому такие конфликты часто заканчиваются начислением скрытых премий (не увеличивающих пенсию) или предоставлением служащим дополнительных выходных дней, что в свою очередь понижает уровень и качество обслуживания.

Такие ограничения в заработной плате являются препятствием для организаций УВД в привлечении и удержании квалифицированных работников. Это, конечно, касается не только авиадиспетчеров, но также служащих других категорий (таких, как инженеры-электроники), которые необходимы для разработки и обслуживания сложных современных систем.

Финансирование

Государственные службы испытывают трудности при крупном инвестировании капиталов, особенно когда им приходится иметь дело с непредвиденными обстоятельствами, ведущими к значительному увеличению бюджета по сравнению с предыдущим годом (в ситуации, когда бюджет, ассигнованный на административные расходы, предполагалось уменьшить). Сокращение бюджета обычно затрагивает всю правительственную организацию в целом, и при этом не учитывается особенность УВД возмещать расходы путем продажи услуг.

Бюджет УВД, как правило, несоизмерим с попытками авиакомпаний улучшить свои технические возможности. Поэтому становится все более явным несоответствие между динамичной позицией авиакомпаний, которые для удовлетворения спроса инвестируют средства в новые воздушные суда, оснащенные передовой технологией, и руководством УВД, ограниченным лишь скромным планированием и инвестициями.

Сложные бюджетные процедуры расточительны: руководство УВД зачастую не в состоянии обеспечить финансирование проектов посредством займов. Нередко им препятствует в этом их официальный статус. Однако, суть проблемы заключается в том, что они не могут гарантировать годовой доход от сбыта своих услуг. Эти деньги поступают в общий государственный бюджет, а организация УВД, которая обеспечила эту прибыль, выделяют неоговоренную заранее сумму в соответствие с общей политикой государственных служб.

Поэтому крупные программы замены оборудования нужно растягивать на длительный период времени, и их судьба становится неопределенной, поскольку они подлежат ежегодному пересмотру. Это не только задерживает необходимую модернизацию оборудования, но и препятствует возможной значительной экономии средств, которой можно добиться только путем переговоров с поставщиками и производителями на основе стабильных долгосрочных планов.

Возможно, для того, чтобы преодолеть эти трудности, в будущем станет настолько необходим переход к более эффективным и гибким структурам в интересах всех пользователей воздушного пространства. Но правительство может оказывать сопротивление этому процессу: многие другие государственные службы, не обладающие структурой УВД (в смысле окупаемости) и ограничениями (в смысле эффективности, безопасности и способности реагирования) ищут теперь пути обхода государственных структур. В этом усматривается попытка избежать бюджетных сокращений, и правительства, естественно, относятся к таким предложениям весьма настороженно.

Следовательно, может понадобиться, чтобы потребители активно поддержали отделение УВД от государственных структур.

УСЛОВИЯ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ ВЫПОЛНЯТЬ АГЕНСТВА УВД

Поддержка авиакомпаний не должна быть безоговорочной. Службы УВД, особенно в Европе, стали чрезвычайно дорогостоящими. Существует опасность, что новая организация УВД, возможно частная, может воспользоваться своей монополией и ввести завышенные или дифференциальные тарифы. Можно также себе представить, что подобное агентство захочет заниматься коммерческой деятельностью, а это может пойти вразрез с обеспечением эффективных услуг УВД по приемлемым расценкам.

и противоречить международным обязательствам государств, особенно когда они не обеспечивают, как кажется, оптимальных прибылей на инвестиции. Основные проблемы, с которыми могут столкнуться авиакомпании, связаны с оптимизацией системы и процентом прибылей, которые инвесторы надеются получить от этой деятельности УВД.

Оптимизация представляет собой сложную проблему. Вполне возможно управлять большим количеством полетов при относительно недорогой системе, размеры которой меньше номинальной при одновременном сохранении уровня безопасности за счет упорядочения интенсивности движения. В этом случае качество обслуживания снизится, от чего пострадает потребитель. С другой стороны, внедрение системы, обслуживающей без задержек все движение, даже в часы пик, будет наверняка стоить гораздо дороже, чем авиапромышленность готова заплатить или может себе позволить.

Следовательно, система УВД должна быть оптимальных размеров, согласована с потребителями и основана на прогнозируемых потребностях воздушного движения и на кривой распределения. В часы пик, и особенно если они редки, необходимо прибегать к соответствующим чрезвычайным мерам (гибкое управление персоналом, контроль потока воздушного движения и т.д.)

В идеальном случае, эти новые агентства УВД должны иметь статус не коммерческих организаций, но это не всегда может быть реально. Необходимо предусматривать **прибыли на инвестиции**, особенно если УВД хотят привлечь большое количество фондов (возможно частных), необходимых для современных систем. Надо принять меры, ограничивающие стремление к чрезмерным прибылям. Вообще можно предположить, что проекты, требующие значительных капиталовложений, будут финансироваться не с помощью выпуска акций, а путем получения займов. Однако, соотношение между финансированием займами, выпуском акций и доходами от операций должно заслуживать высокую оценку кредитоспособности заёмщика, чтобы он мог получить займы по самым низким рыночным нормам.

С одной стороны, при определении потенциальных дивидендов необходимо учитывать монополистический, с низкой степенью риска характер УВД, но с другой стороны, дивиденты должны обеспечивать соответствующую прибыль. Финансовая структура и само финансирование должны быть сообразны надежному, стабильному предприятию, цель которого - достижение "безопасного и упорядоченного воздушного движения", а не извлечение максимальных прибылей. Все эти меры безопасности могут быть обеспечены посредством введения соответствующего статуса Регулируемой Монополии.

Для достижения успешного баланса явно необходим постоянный, официальный диалог с потребителями. Кроме того, правительства должны постоянно следить за выполнением международных обязательств своего государства и обеспечивать уровень обслуживания, соответствующий реальному спросу, причем стоимость его должна отражать действительные издержки производства, а не погоню за прибылями.

Создание самостоятельных агентств могло бы также служить улучшению производственных отношений в службах УВД, особенно в областях, часто страдающих от открытых или скрытых производственных конфликтов. Для достижения этого, в положения Устава необходимо включить механизмы, позволяющие разрешать трудовые конфликты, избегая таким образом забастовок. Нужно также понимать, что законное право на забастовки, приемлемое в коммерческих компаниях либо в других государственных департаментах, в случае УВД может нарушить безопасность и неблагоприятно сказаться на потребителях и на самом государстве.

В условиях приёма на службу, право на забастовки должно, поэтому, содержать необходимые ограничения (как, к примеру, обеспечение минимальных услуг, обязательное предварительное уведомление и.т.д.) Там же должна быть оговорена формула заработной платы и процедуры её пересмотра, чтобы избегать конфронтаций и прибегать к забастовке только в качестве крайней меры. Это, конечно, не означает безграничной щедрости руководства в решении всех спорных вопросов. Должна существовать определенная форма контроля над действиями руководства учреждения при улаживании конфликтов. Как и в любом коммерческом предприятии, бюджет не должен выходить за определенные рамки.

Подводя итог вышеизложенному, позицию ИАТА можно определить следующим образом:

ИАТА поддерживает создание автономных организаций УВД; они часто представляются более эффективными, чем традиционные государственные службы. Однако необходимо соблюдать следующие предварительные условия:

- а) создание автономной организации УВД ни в коем случае не подменяет собой ответственности государства за безопасность и надзор;
- б) при выдаче лицензий на обеспечение УВД организации, обособленной от национальных государственных служб, государство должно гарантировать посредством надлежащих механизмов (лучше всего через независимое регулирующее учреждение), что

* обязанности государства по обеспечению услуг и средств обслуживания выполняются в соответствие с надлежащими документами ИКАО (например, Конвенцией, Приложениями, Региональным планом воздушной навигации и т.д.) и с операционными требованиями пользователей;

* функциональные возможности УВД соответствуют запросам воздушного движения. Это означает, что управление воздушным движением должно осуществляться без задержек, вызванных неадекватными условиями, какими являются, к примеру, периоды экстремальной загруженности, когда необходимо прибегать к чрезвычайным мерам;

* постоянно поддерживается высокое качество обслуживания и имеются в наличии механизмы проверки эффективности системы посредством консультаций с потребителями;

* не применяются завышенные либо дифференциальные тарифы. Государство должно особо следить, чтобы

- i тарифы определялись на основании действительных, умеренных издержек;
- ii взимаемая чистая прибыль не была чрезмерной, и при этом принимался во внимание монополистический с низкой степенью риска характер деятельности УВД. Этого можно добиться посредством принятия соответствующего статуса Регулируемой Монополии;
- iii расходы справедливо распределялись между различными категориями пользователей.

в) проводились систематические консультации с пользователями и расходы были постоянно явными и открытыми;

г) независимое учреждение регулярно, консультируясь с потребителями, готовило, одобряло и публиковало планы текущего развития на 3 - 5 лет с включением в них финансовых аспектов, таких как инвестиции, факторы влияющие на уровень расходов и т.д;

д) нельзя взимать с потребителей издержки, вызванные переходом из одного статуса в другой;

е) в зависимости от статуса той или иной организации, авиакомпании должны быть либо представлены в правлении, либо, если это не возможно, консультативный орган должен позволять членам потребительских ассоциаций

* выступать перед руководством на ранних стадиях планирования с рекомендациями по соответствующим аспектам обслуживания;

* просматривать все отчеты;

* высказывать свои мнения и требования;

* проверять работу служб;

- ё) в Уставе должны содержаться надлежащие административные механизмы для решения трудовых конфликтов. Забастовки нужно рассматривать лишь как крайнюю меру и необходимо в обязательном порядке учредить арбитраж. Право на забастовку должно содержать соответствующие оговорки (обеспечение, к примеру, минимальных услуг) для того, чтобы не страдала безопасность движения и потребители не испытывали чрезмерных неудобств;.
- ж) Уставные документы организаций УВД должны изначально облегчать и поощрять переход к процессу интеграции Региональных служб УВД.

ДОБАВЛЕНИЕ

РУКОВОДСТВО ПО ЭКОНОМИЧЕСКИМ АСПЕКТАМ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ПРОЕКТ

ГЛАВА 2

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

ВВЕДЕНИЕ

2.1

[Подлежит разработке.]

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

2.2

В данной главе основное внимание обращается на различные организационные формы, в рамках которых предоставляется аэронавигационное обслуживание. С учетом разнообразия существующих условий в главе не ставится задача рекомендовать одну организационную форму, а скорее - рекомендовать государствам инструктивный материал, описывающий соответствующие аспекты каждой формы. Принимаемые отдельными государствами решения относительно организационной формы, в рамках которой будет предоставляться аэронавигационное обслуживание, будут зависеть от положения каждого государства и от политики, осуществляющей его правительством.

ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

2.3

Аэронавигационное обслуживание и аэропорты являются двумя из трех основных компонентов (третий - полеты воздушных судов), которые образуют авиационную инфраструктуру. Основные характеристики функционирования аэронавигационного обслуживания фундаментально отличаются от функционирования аэропорта в двух отношениях. Во-первых, в отличие от аэропортов аэронавигационные средства и обслуживание, предоставляемые государством, распространяются на всю территорию соответствующего государства и даже выходят за его пределы, а также часто зависят от средств и обслуживания, предоставляемого другими государствами. Во-вторых, в большинстве государств все или большая часть аэронавигационного

обслуживания не предоставляется одним органом. В нем могут участвовать несколько организаций, хотя только незначительное количество из них могут заниматься предоставлением этого обслуживания.

2.4 Обычно аeronавигационное обслуживание подразделяется на следующие пять основных категорий, а именно: /обслуживание воздушного движения (ОВД); /авиационная электросвязь (СОМ), которая в свою очередь разбивается на авиационную фиксированную службу (AFS или СОМ фиксированная), авиационную подвижную службу (AMS или СОМ подвижная) и службу авиационной радионавигации, (радионавигационные средства); //метеорологическое обслуживание аeronавигации (MET); //поиск и спасение (SAR) и //службы аeronавигационной информации (САИ). Эти виды обслуживания будут более подробно описаны в главе 4 "Определение стоимостной основы для начисления сборов за аeronавигационное обслуживание", раздел А "Перечень средств и служб".

2.5 Что касается предоставления обслуживания в рамках отдельных категорий, то ОВД обычно предоставляется ведомствами гражданской авиации, хотя в большинстве государств эта функция осуществляется автономными полномочными органами, также называемыми эксплуатационными агентствами. В таких случаях этот же полномочный орган также может нести ответственность за предоставление некоторых видов связи, например за часть или за всю фиксированную и подвижную связь и даже включая радионавигационные средства. Однако в отличие от радионавигационных средств, средства связи часто предоставляются частично или полностью правительственные учреждениями почты и электросвязи, хотя в некоторых случаях также используются частные организации связи. Радионавигационные средства обычно предоставляются ведомством гражданской авиации, хотя в этом также может участвовать правительственные учреждение связи или автономный полномочный орган.

2.6 Метеорологическое обслуживание обычно предоставляется отдельными метеорологическими бюро, которые во многих государствах направляют сообщения другому правительственному учреждению, которым может быть ведомство гражданской авиации или учреждение по обслуживанию электросвязью. В то время как авиационная деятельность в области поиска и спасания часто координируется ведомством гражданской авиации, в большинстве государств воздушные суда, транспортные средства, морские суда и персонал, участвующие в фактических операциях по поиску и спасению, предоставляются со стороны вооруженных сил, сил гражданской обороны или других аналогичных сил. С другой стороны, САИ обычно предоставляется ведомством гражданской авиации. Что касается их относительной важности в отношении финансов, то, как показывает практика, ОВД, СОМ и МЕТ могут в среднем составлять более 90% общих расходов государства, связанных с аeronавигационным обслуживанием. На ОВД и СОМ обычно приходится больше расходов, чем на МЕТ.

2.7 Связь этих организационных аспектов в отношении возмещения расходов рассматривается в последующих главах. Однако с организационной точки зрения важно, что там, где необходимо возмещать расходы на аeronавигационное обслуживание, заинтересованное государство должно назначать одну организацию, ответственную за обеспечение того, чтобы все расходы, связанные с предоставлением аeronавигационного обслуживания различными организациями государства, включались в стоимостную основу любой программы или механизма по возмещению расходов. Отсутствие такого подхода приводит к тому, что, например, расходы МЕТ совсем не учитываются в некоторых случаях, в результате чего заинтересованные государства не возмещают даже частично свои расходы.

2.8 Что касается выбора организации, которая будет сравнивать расходы различных поставщиков аeronавигационного обслуживания, то такая организация, предоставляющая ОВД,

действительно, наряду с предоставлением основных видов аэронавигационного обслуживания, также обладает информацией, необходимой для определения рейсов, за которые должны взиматься сборы. Поэтому в большинстве случаев было бы целесообразным поручать такой организации или правительльному отделу функцию сравнения. Отсюда вытекала бы ответственность за обеспечение распределения доходов от сборов среди различных организаций, предоставляющих аэронавигационное обслуживание, в соответствии с понесенными каждой такой организацией расходами. В большинстве государств такую функцию координации в свете вышесказанного лучше всего поручать ведомству гражданской авиации.

АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЕ ВЕДОМСТВОМ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

2.9 Хотя количество автономных полномочных органов, предоставляющих аэронавигационное обслуживание, возросло (см. следующий подраздел), ведомство гражданской авиации обычно осуществляет ведущую роль в предоставлении аэронавигационного обслуживания в границах государства. Соответственно внимание будет обращено на этот правительственный орган, но большая часть текста, относящаяся к общим организационным положениям, также может применяться к подразделениям, предоставляющим СОМ- и МЕТ-обслуживание. Что касается ведомства гражданской авиации, то следует иметь в виду, что предоставление аэронавигационного обслуживания обычно является одной из многих функций, предписанных соответствующему ведомству гражданской авиации. Как правило, эти функции включают эксплуатацию аэропортов, инспекцию воздушных судов, выдачу удостоверений и свидетельств, деятельность, относящуюся к предоставлению на утверждение тарифов авиаперевозчиков, заключение двусторонних переговоров и т. д.

Конкретная организационная структура и соответствующий контроль и бухгалтерский учет

2.10 Там, где предоставление аэронавигационного обслуживания является одной из многих функций, выполняемых ведомством гражданской авиации, необходимо рассмотреть ряд организационных и управленических аспектов, которые служат эффективному осуществлению аэронавигационного обслуживания. Возможно, наиболее важным среди них является организация аэронавигационного обслуживания в качестве отдельного подразделения или управления внутри ведомства гражданской авиации с начальником этого управления, непосредственно подчиняющимся директору ведомства гражданской авиации.

2.11 Необходимо также четко описать руководящее звено, ответственное за принятие решений и следующее во главе управления аэронавигационного обслуживания. Такое руководство обычно будет влиять на принятие решений, относящихся к ежедневному функционированию аэронавигационного обслуживания, включая руководство персоналом и полномочия по обеспечению снабжением и принятие мер к организации любых видов обслуживания, необходимых для этих целей. Однако решения, касающиеся, например, основных закупок и инвестиций в отношении средств и оборудования, а также заработной платы и других важных условий работы обычно должны применяться на более высоком уровне в рамках ведомства гражданской авиации (или даже других инстанций), но это необходимо делать с учетом предложений начальника управления аэронавигационного обслуживания. Замечание более общего характера в отношении ответственности и руководства заключается в том, что если начальник управления аэронавигационного обслуживания отвечает за расходы и эффективное осуществление аэронавигационного обслуживания, предоставленного ведомством гражданской авиации, то ему необходимы достаточные полномочия и заметная роль в процессе принятия решений, касающихся аэронавигационного обслуживания.

2.12 Для обеспечения контроля за эффективным осуществлением аэронавигационного обслуживания необходимо установить отдельную смету счетов для управления, предоставляющего эти виды обслуживания, поскольку расходы и доходы, относящиеся к предоставлению аэронавигационного обслуживания, не могут быть определены другим образом. В этой связи следует также отметить, что форма счетов ведомства гражданской авиации может не соответствовать требованиям, предъявляемым к управлению аэронавигационного обслуживания. В этом случае управление аэронавигационного обслуживания может дополнить форму учета ведомства гражданской авиации путем ввода своей внутренней системы учета, которая будет отвечать этим требованиям. Формат счетов аэронавигационного обслуживания главы 3 "Финансовый контроль за аэронавигационным обслуживанием". В отношении контроля за эффективным предоставлением аэронавигационного обслуживания необходимо сделать ссылку на раздел С "Средства определения эффективности и производительности" главы 3. Также необходимо сделать ссылку на главу 4 "Определение стоимостной основы для начисления сборов за аэронавигационное обслуживание".

АВТОНОМНЫЙ ПОЛНОМОЧНЫЙ ОРГАН АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Определение и развитие

2.13 Автономный полномочный орган аэронавигационного обслуживания, также иногда называемый эксплуатационным агентством, по существу является независимым органом, создаваемым для целей предоставления и руководства аэронавигационным обслуживанием, как для управления полетом по маршруту, так и для диспетчерского обслуживания подхода и аэродромного диспетчерского обслуживания. Следует подчеркнуть, что слово "автономный" не означает "частный", а относится к области независимости, в частности в отношении финансового управления, предоставляемого автономному полномочному органу, как это указано ниже. Фактически автономные полномочные органы, предоставляющие аэронавигационное обслуживание, в большинстве случаев являются исключительно правительственными (участие частного сектора в предоставлении аэронавигационного обслуживания будет рассматриваться в данной главе ниже). Автономные полномочные органы, предоставляющие исключительно аэронавигационное обслуживание, не являются настолько распространенными, как автономные полномочные органы, осуществляющие эксплуатацию исключительно аэропортов, но имеется ряд полномочных органов, которые созданы как для эксплуатации аэропортов, так и для предоставления аэронавигационного обслуживания. Однако наблюдается общая тенденция 3 основном это касается обслуживания воздушного движения и связи, но, как правило, не распространяется на метеорологическое обслуживание аэронавигации, которое, как это отмечено выше, обычно предоставляется отдельными правительственными органами.

14 Всемирный опыт показывает, что там, где аэропорты и/или аэронавигационное обслуживание эксплуатируются и предоставляются автономными полномочными органами, их финансовое положение и эффективность управления в целом имеют склонность к улучшению. Так же отмечается увеличение числа автономных аэропортовых полномочных органов. Это ведет к появлению все большего числа ситуаций, когда орган, отличающийся от органа эксплуатации аэропорта, предоставляет диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное обслуживание, а также аэронавигационное обслуживание на маршруте, что может привести к увеличению числа автономных полномочных органов, предоставляющих аэронавигационное обслуживание.

2.15 С учетом этих изменений в пункте 27 Заявлений Совета, содержащихся в документе Doc 9082/4, говорится: "Там, где это наилучшим образом отвечает интересам поставщиков и пользователей, правительства могут пожелать исследовать возможность использования автономных полномочных органов по осуществлению аeronавигационного обслуживания, признавая при этом, что в некоторых обстоятельствах единый полномочный орган может осуществлять как эксплуатацию аэропортов, так и аeronавигационное обслуживание и что полномочный орган может быть образован в виде автономного полномочного органа гражданской авиации. Совет также поощряет международное сотрудничество в предоставлении и эксплуатации аeronавигационного обслуживания там, где это выгодно для заинтересованных поставщиков и пользователей".

2.16 Как отмечалось выше, существует незначительное количество автономных полномочных органов, предоставляющих исключительно аeronавигационное обслуживание, в то время как полномочные органы, которые осуществляют как эксплуатацию аэропортов, так и предоставление аeronавигационного обслуживания, являются распространенным явлением. Однако важной чертой этих немногих автономных полномочных органов, предоставляющих аeronавигационное обслуживание на маршруте, является их международный масштаб в этой области деятельности, которая распространяется на воздушное пространство ряда государств. Такие полномочные органы, обычно называемые международными эксплуатационными агентствами, в данной главе будут рассмотрены ниже.

Сфера деятельности и рамки ответственности автономного полномочного органа аeronавигационного обслуживания

2.17 Перед тем как полномочный орган или агентство аeronавигационного обслуживания начнет функционировать, необходимо составить его устав или подобный ему документ. В уставе необходимо очертить рамки и масштабы услуг, за обеспечение и руководство которыми полномочный орган несет ответственность. В силу различий практики государств полномочные органы могут отличаться по своим функциям, но эти функции обычно включают большую часть или все виды обслуживания воздушного движения, необходимые для осуществления диспетчерского управления подходом и аэродромного диспетчерского обслуживания, а также диспетчерского управления на маршруте, включая средства электросвязи и иногда - метеорологическое обслуживание.

2.18 Там, где и уже имеются средства и персонал, осуществляющие аeronавигационное обслуживание, устав должен ясно определить, перейдут ли указанные средства в собственность полномочного органа, и если да, то какая стоимость будет определена на это имущество и будет ли представлен соответствующий счет полномочному органу. Аналогичным образом в уставе необходимо рассмотреть любые обязательства, которые будут взяты при передаче соответствующего персонала. Также в отношении финансовых вопросов в уставе необходимо ясно определить, что полномочный орган имеет право оставлять у себя получаемые им доходы для оплаты понесенных расходов и образования возможного резерва средств. Там, где представляется маловероятным, что полномочный орган будет прибыльным в ближайшем будущем, в уставе следует оговорить, как покрыть дефицит в доходах. Эти цели могут быть достигнуты путем составления годового финансового плана, который подлежит согласованию с правительством и должен охватывать конкретный период, например в пять лет. (В этом контексте следует сделать ссылку на инструктивный материал части "Составление бюджетной сметы" раздела А главы 3.)

2.19 В уставе следует определить, каким образом должен управляться полномочный орган; например, следует ли образовывать совет директоров (обычная практика), или

Генеральный директор или администратор будет одним высшим должностным лицом в структуре управления полномочным органом. Следует также определить, кому совет директоров или руководство будет подчиняться, например министру или директору ведомства гражданской авиации. Устав при необходимости может пересматриваться.

Организация полномочного органа аэронавигационного обслуживания

2.20 В дополнение к предыдущему пункту следует отметить, что полномочные органы аэронавигационного обслуживания можно рассматривать в качестве организационных единиц корпоративного типа с присущей им структурой. Обычно они управляются советом директоров, имеющих практический опыт в таких областях, как техническая деятельность, техника и управление финансовой деятельностью, а также в него будут входить представители пользователей, представляющих широкую общественность. Совет будет отвечать за такие аспекты деятельности, как разработка политики, принятие окончательных решений по основным инвестициям и другим вопросам, имеющим большое значение для всей деятельности полномочного органа.

2.21 Генеральный директор обычно, но не обязательно избираемый Советом и подчиненный ему, отвечает за повседневную работу полномочного органа. Обычно ему помогают заместители, ответственные за основные области деятельности, такие, как техническая, финансовая и административная. Однако такая организационная структура в каждом случае имеет свой характер и зависит в большой степени от масштаба и функций соответствующего полномочного органа, а также от местных условий.

Финансовая самостоятельность

2.22 Основной целью образования автономного полномочного органа аэронавигационного обслуживания является повышение эффективности деятельности и улучшение финансовых показателей соответствующего аэронавигационного обслуживания. Это означает переход от убытков к прибыли или, по крайней мере, уменьшение убытков. Однако в этой связи следует отметить, что доходности эксплуатации можно и не достичь по причинам, не зависящим от деятельности соответствующего полномочного органа или государства, например из-за низкого объема перевозок.

2.23 Важной предпосылкой в достижении определенного успеха финансовой деятельности и эффективности эксплуатации аэронавигационного обслуживания является то, чтобы руководство полномочного органа имело право распоряжаться и использовать получаемые полномочным органом прибыли для покрытия расходов. Получаемая полномочным органом прибыль включает сборы за аэронавигационное обслуживание на маршруте, сборы за диспетчерское обслуживание подхода и аэродромное диспетчерское обслуживание (последние взимаются либо непосредственно с эксплуатантов, осуществляющих полеты, либо в виде единого сбора соответствующих аэропортов). Другие доходы могут включать сборы за функции, не связанные с воздушным движением, или за неавиационные функции, выполняемые этим полномочным органом, такие как передача сообщений связи в коммерческих и некоммерческих целях.

2.24 Следует подчеркнуть, что многие существенные финансовые преимущества могут быть получены путем придания полномочному органу аэронавигационного обслуживания необходимой финансовой автономии, включая контроль над использованием полученных доходов. В частности, это позволяет и поощряет руководство полномочного органа осуществлять более строгий контроль над доходами и расходами. Это также создает возможность вести

переговоры в отношении наилучшей формы займов для покрытия его потребностей (при условии, что данный полномочный орган также наделен полномочиями вести переговоры в отношении своих собственных займов). Кроме того, это позволяет полномочному органу находиться в более сильном положении в отношении других финансовых вопросов, таких как ведение переговоров по контрактам об обслуживании и при трудовых отношениях, например при ведении переговоров о трудовых контрактах или создании фонда вознаграждения для персонала. Это также позволяет руководству действовать быстрее и воспользоваться низкими ценами или оптовыми скидками на оборудование и/или другие виды поставок, которые предполагаются в течение сравнительно короткого периода времени. Кроме того, полномочный орган в этом случае имеет возможность получать процентный доход от временно свободных средств.

2.25 Иногда создаваемые полномочные органы аэронавигационного обслуживания не получают необходимой финансовой автономии. В этом случае все доходы, которые они получают в виде сборов и т. п., вносятся непосредственно в государственную казну на счет министерства или ведомства гражданской авиации, в результате чего полномочный орган должен обращаться затем к ним по вопросам всех средств, необходимых для оплаты своих расходов. Тем не менее соответствующие полномочные органы остаются ответственными за установление и взимание сборов за обслуживание воздушного движения, а также за другие пошлины и сборы. При таком положении дел наблюдается тенденция к значительному уменьшению потенциальной прибыли полномочного органа. Как показывает опыт, это происходит потому, что такой подход значительно снижает стремление руководства полномочного органа к разработке новых источников доходов или увеличению поступлений из существующих источников, когда оно не может использовать получаемые доходы для покрытия расходов, за которые оно является ответственным..

2.26 Осуществление полетов и аэронавигационного обслуживания, а также капиталовложения в новые или расширяемые средства обычно требуют различных расходов, иногда довольно существенных, в конвертируемой валюте. Для того чтобы предоставлять соответствующие средства и аэронавигационное обслуживание наиболее эффективным образом, желательно, чтобы полномочный орган аэронавигационного обслуживания имел доступ к такой конвертируемой валюте, которую он может, например, получать от сборов за обслуживание воздушного движения для покрытия расходов, которые он может понести в такой валюте. Это может быть особенно важным, например, тогда, когда запасные части необходимо импортировать с целью поддержания в эксплуатационном состоянии или ремонта необходимого оборудования и средств.

2.27 В отношении персонала следует отметить, что автономный полномочный орган аэронавигационного обслуживания не обязан использовать устав гражданских служащих и структуру заработной платы, установленную правительством для государственных гражданских служащих, а может предоставлять более выгодные условия персоналу и тем самым повышать их заинтересованность и производительность. Это представляется обоснованным в случае, когда квалифицированный персонал может быть соблазнен работой на частных предприятиях по причине более высокой предлагаемой заработной платы.

АВТОНОМНЫЙ ПОЛНОМОЧНЫЙ ОРГАН ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

2.28 В пункте 27 Заявлений Совета, содержащихся в документе Doc 9082/4, делается ссылка на возможность функционирования автономного полномочного органа, осуществляющего аэронавигационное обслуживание (и эксплуатацию аэропортов) в форме автономного

полномочного органа гражданской авиации. Действительно, передача осуществления аэронавигационного обслуживания автономному полномочному органу аэронавигационного обслуживания может в некоторых обстоятельствах не быть наилучшим подходом к улучшению эффективности функционирования соответствующего аэронавигационного обслуживания. Например, в небольшом государстве с ограниченной авиационной деятельностью, где функционирование аэронавигационного обслуживания и, возможно, также международного аэропорта является основной функцией ведомства гражданской авиации, могут быть получены незначительные (или совсем никакие) преимущества от передачи их автономному полномочному органу аэронавигационного обслуживания и автономному аэропортовому полномочному органу или автономному полномочному органу, эксплуатирующему как аэропорты, так и осуществляющему аэронавигационное обслуживание. Практически это может привести к дорогостоящему дублированию, когда каждый из этих двух или даже трех органов будет осуществлять функции, ранее выполняемые более эффективно при более низких общих затратах ведомства гражданской авиации. Это, в частности, относится к административным и накладным расходам.

2.29 В сокращенном виде обязанности ведомства гражданской авиации обычно включают вопросы: авиационной безопасности и различные функции, касающиеся выдачи свидетельств, проведения контроля и осуществления общей политики. Однако, освободившись от функций, связанных с аэронавигационным обслуживанием (и эксплуатацией аэропорта), ведомство лишается финансовой прибыли от совместного использования помещений и оборудования, расходы на которые, по крайней мере частично, финансируются за счет сборов за аэронавигационное обслуживание и из аэропортовых прибылей. Лишившись значительного источника поступлений, организационно сокращенное ведомство гражданской авиации может также оказаться в более трудном положении в плане получения от правительства необходимых средств для осуществления своей деятельности. Другим фактором, который необходимо учитывать в таких условиях, является потенциальная конкуренция между вновь созданным автономным полномочным органом и ведомством гражданской авиации с возможными негативными последствиями для развития авиации в соответствующем государстве.

2.30 Хотя создание отдельного автономного полномочного органа по аэронавигационному обслуживанию или эксплуатации аэропорта может быть нежелательным в обстоятельствах, описанных в двух предшествующих пунктах, в тех же самых обстоятельствах может оказаться полезным создание автономного полномочного органа гражданской авиации, который возьмет на себя функции, включая осуществление аэронавигационного обслуживания (и эксплуатацию аэропортов), ранее осуществляемые ведомством гражданской авиации. Это позволит соответствующему государству получить преимущества, предлагаемые автономным полномочным органом. Таким образом, хотя финансовая самообеспеченность будет во многих таких случаях отдаленной целью, возросшая эффективность, которая может оказаться результатом такого организационного построения, может значительно уменьшить взнос из общественных фондов, ранее необходимых для ведомства гражданской авиации, которое заменит полномочный орган гражданской авиации. Однако в отношении автономных полномочных органов аэронавигационного обслуживания (и эксплуатации аэропортов) предоставление финансовой независимости полномочному органу гражданской авиации будет обычным необходимым условием реализации таких преимуществ.