



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

Пункт 2 повестки дня. Конкретные проблемы экономики аэропортов и управления ими
Пункт 2.1 повестки дня. Владение, управление и контроль

ВЛАДЕНИЕ, УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛЬ АЭРОПОРТАМИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе приводятся структуры владения и контроля, применяемые в отношении аэропортов, выбор соответствующей формы владения и контроля, соответствующие аспекты безопасности полетов в аэропортах и разъясняется важное значение надлежащего корпоративного управления. Хотя различные формы владения и контроля могут быть приемлемы для конкретных ситуаций в различных аэропортах, тем не менее в документе подтверждается, что следует создавать автономные структуры в тех случаях, когда это отвечает интересам поставщиков и пользователей. Когда аэропорт контролируется непосредственно полномочным правительственным органом, необходимо обеспечивать, чтобы нормативные и эксплуатационные функции были четко разделены. В документе рекомендуется применять в некоторых областях передовую практику в контексте надлежащего корпоративного руководства, которое может привести к повышению качества работы.

Действия Конференции содержатся в п. 5.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Изменение способов владения аэропортами и контроля за ними с учетом коммерциализации может повлиять на управление ими и их работу. Права собственности на некоторые подвергшиеся процессу коммерциализации аэропортовые службы полностью или частично передаются в ведение частного сектора, что может повлиять на их управление и качество работы. Коммерциализация определяется как подход к управлению средствами и службами, при котором применяются коммерческие принципы или делается акцент на расширение коммерческой деятельности.

1.2 В настоящем документе содержится информация о формах собственности на аэропорты и контроле за их деятельностью, выборе соответствующего формата, относящихся к делу аспектах безопасности в аэропортах и упоминается о важном значении надлежащего корпоративного руководства. В нем также предлагается пересмотреть соответствующий текст *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082).

2. СУЩЕСТВО ВОПРОСА

2.1 Различные организационные формы, используемые государствами, могут быть перегруппированы по двум основным типам. К первому типу относятся государственная или общественная собственность и контроль, а второй тип характеризуется участием частного сектора.

2.2 Государственная или общественная собственность могут принимать формы прямого контроля и руководства, но может также осуществляться правительственный контроль с помощью автономных (или коммерческих) учреждений с финансовой и эксплуатационной автономией. Ко второму типу относятся как *участие частных организаций* в форме контракта на управление, аренды или концессий, передачи неконтрольного пакета акций, владения и контроля, осуществляемых частным сектором, так и/или частичная эксплуатация аэропорта и *владение и контроль*, осуществляемые частным сектором в тех случаях, когда службы аэропорта по большей части или целиком передаются частным учреждениям. Предпринимаемые отдельными государствами решения относительно организационной формы, в рамках которой будет функционировать аэропорт, будут зависеть от ситуации в каждом конкретном государстве и, в частности, от проводимой его правительством политики. В этом контексте делается ссылка относительно документа WP/18, в котором содержатся результаты предпринятого ИКАО обзора организационных и нормативных аспектов деятельности аэропортов и аэронавигационного обслуживания.

2.3 В п. 10 документа Doc 9082 признается, что там, где аэропорты и аэронавигационные службы эксплуатируются автономными структурами (общественными или частными), их общее финансовое положение и эффективность управления в целом имеют тенденцию к улучшению. В этой связи в п. 11 Совет рекомендует государствам рассматривать возможность учреждения автономных структур для эксплуатации аэропортов, когда это отвечает интересам поставщиков обслуживания и пользователей. Недавно ряд исследований, проведенных учеными, правительствами и отраслевыми организациями, показал, что изменение формы собственности и контроля обычно рассматривается в качестве средства повышения уровня надлежащего корпоративного руководства, а качество работы достигается в результате его правильного применения (т. е. каким образом совет директоров наблюдает за руководством компанией и ее подотчетностью акционерам и различным заинтересованным сторонам).

2.4 Корпоративное руководство становится еще более важным в тех случаях, когда контроль за деятельностью аэропорта и управления им отделены от относящихся к собственности аспектов, и в тех случаях, когда аэропорт в большей степени зависит от внешнего капитала для финансирования своей деятельности и инвестиций. Например, четкая система корпоративного управления может предоставить надежные гарантии всем заинтересованным сторонам, включая акционеров и кредиторов, при условии, что руководство действует в интересах аэропорта и эффективно использует средства, тем самым, помогая росту капитала. С другой стороны, без надлежащего корпоративного руководства администрация может попытаться в максимальной степени действовать в своих интересах за счет других заинтересованных сторон, а при

использовании имеющихся в наличии денежных средств может быть уменьшена степень транспарентности.

2.5 Принципы и кодексы корпоративного руководства были разработаны на глобальном уровне. Некоторые из наиболее важных рекомендаций изложены в *Принципах ОЭСР в отношении корпоративного управления* (2004), подготовленных Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Применение принципов ОЭСР и результаты недавних исследований относительно коммерциализации и приватизации аэропортов могут служить основой для установления передовой практики, необходимой для обеспечения надлежащего корпоративного руководства аэропортами, действующими на основе принципов коммерциализации. Помимо прочего к ним относятся:

- a) четко определенные цели и обязанности, изложенные в положениях законодательства или в условиях лицензий;
- b) равное отношение к акционерам и защита их прав (в тех случаях, когда капиталовложения полностью или частично находятся в руках частных акционеров);
- c) наличие независимого, профессионального совета, выполняющего функции надзора для обеспечения общего направления руководства;
- d) имеющая законную силу и подотчетная система управления с целью принятия своевременных решений в отношении финансирования, эксплуатации, техники, людских ресурсов, инвестиций и обслуживания, функционирующая в соответствии с корпоративными целями и рекомендациями совета управляющих;
- e) хорошие отношения со всеми заинтересованными сторонами, достигаемые в процессе консультаций;
- f) своевременное и точное обнародование информации с целью повышения уровня транспарентности.

2.6 В настоящее время в п. 17 документа Дос 9082 в общем контексте говорится о передовой коммерческой практике. С целью повышения качества работы аэропортов в него необходимо включить конкретную рекомендацию относительно применения передовой практики надлежащего корпоративного управления. В тексте п. 17 рекомендуется применять передовую коммерческую практику в областях качества обслуживания, инвестирования, бухгалтерского учета и планов развития. С учетом того, что некоторые из этих аспектов уже охвачены другими соответствующими пунктами документа Дос 9082 (например, в п. 16 идет речь о качестве обслуживания и инвестициях), а передовая практика может быть также применена к множеству прочих областей деятельности, то совершенно необязательно выделять их из этого контекста. (В соответствии с содержанием документа WP/12, передовая практика в отношении надлежащего руководства работой поставщиков аэронавигационного обслуживания определяется точно так же, как и для аэропортов).

2.7 Передовая практика надлежащего корпоративного управления может также применяться и к аэропортам, которые полностью принадлежат правительству и непосредственно контролируются им. В тех случаях, когда эксплуатация одного или нескольких аэропортов представляет собой лишь одну из нескольких функций, выполняемых правительственным учреждением, необходимо продумать вопросы четкого разделения нормативных функций и

предоставления обслуживания. Это делается потому, что слишком близкие взаимоотношения между органом регулирования и поставщиком обслуживания могут привести к конфликту интересов и подорвать доверие к системе. С целью подчеркнуть необходимость такого разграничения в п. 15 документа Дос 9082 следует внести поправку. Необходимо отметить, что предлагаемая поправка к п. 15 одинаково относится как к аэропортам, так и к аэронавигационному обслуживанию, поскольку тот же самый рациональный подход применяется к обоим типам поставщиков обслуживания (см. WP/12).

2.8 В отношении ответственности государств в области безопасности полетов в п. 13 документа Дос 9082 говорится, что государствам следует обеспечивать процедуру сертификации аэропортов, находящихся в процессе коммерциализации, в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО, которые содержатся в томе I *"Проектирование и эксплуатация аэродромов"* Приложения 14 *"Аэродромы"* к Конвенции о международной гражданской авиации, в других соответствующих технических требованиях ИКАО и согласно *Руководству по сертификации аэродромов* (Дос 9774).

3. ВЫВОДЫ

3.1 В результате предстоящего обсуждения можно будет сделать следующие выводы:

- a) Хотя в различных аэропортах могут применяться различные формы собственности и контроля, тем не менее государствам следует рассматривать вопросы о создании автономных учреждений для эксплуатации аэропортов. В тех случаях, когда аэропорт контролируется непосредственно правительством, нормативные и эксплуатационные функции не должны выполняться тем же самым полномочным органом.
- b) Государствам следует пересмотреть структуру управления своими аэропортами и использовать передовую практику надлежащего корпоративного руководства, направленного на выполнение целей и обязательств, защиту прав акционеров и равного к ним отношения, ответственность совета управляющих, надежность и подотчетность органов управления, взаимодействие с заинтересованными сторонами и обнародование информации.
- c) В целях защиты интересов пассажиров и обязательств государств в области авиационной безопасности в рамках Чикагской конвенции, государствам следует обеспечить в ходе коммерциализации аэропортов процесс сертификации в соответствии с томом I Приложения 14 ИКАО.
- d) ИКАО следует внести поправки в документ Дос 9082 и включить в него компоненты, необходимые для обеспечения надлежащего руководства посредством применения передовой коммерческой практики, и подчеркнуть важное значение разделения нормативных и эксплуатационных функций.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПОПРАВКИ К ПОЛОЖЕНИЯМ ПОЛИТИКИ

4.1 В соответствии с п. 3.1 d) предлагается заменить существующие пп. 14, 15 и 17 документа Doc 9082 следующим текстом:

14. Совет также подчеркивает, что при создании автономного органа или автономной структуры (независимо от того, осуществляется ли это правительством или частным сектором) для эксплуатации аэропорта(ов) и/или аэронавигационных служб государству следует оговаривать в качестве условия утверждение нового органа или новой структуры необходимость выполнения ими всех соответствующих обязательств государства, зафиксированных в Конвенции о международной гражданской авиации и в Приложениях к ней. С целью выполнения своих обязательств в области безопасности полетов государству следует обеспечивать выполнение процедур сертификации в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО, содержащихся в томе I "Проектирование и эксплуатация аэродромов" Приложения 14 "Аэродромы" к Конвенции о международной гражданской авиации. Кроме того, государствам при необходимости следует требовать, чтобы автономный орган или учреждение также соблюдали обязательства соответствующего государства, изложенные в прочих положениях политики и практики ИКАО, как, например, положения настоящей политики о сборах, и соглашениях о воздушных сообщениях.

15. Совет считает важным, чтобы государства выполняли свои функции экономического надзора отдельно от функций эксплуатации и предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания даже в тех случаях, когда автономные структуры не созданы.

Передовая коммерческая практика

17. Совет одобряет применение принципов передовой коммерческой практики к аэропортам и аэронавигационным службам в целях содействия повышению транспарентности, эффективности и рентабельности при обеспечении надлежащего качества обслуживания и предоставляемых средств. Государствам и/или руководству аэропорта и поставщикам аэронавигационного обслуживания следует применять передовую коммерческую практику во всех областях своей деятельности. Совет наблюдает за тем, чтобы надлежащее корпоративное управление аэропортами и учреждениями аэронавигационного обслуживания вело к повышению качества работы, и в связи с этим, в частности, рекомендует государствам применять передовую коммерческую практику надлежащего корпоративного руководства к: целям и обязательствам учреждений; правам акционеров и отношению к ним; обязательствам совета управляющих; надежности и подотчетности органов управления; взаимоотношению с заинтересованными сторонами; и раскрытию информации.

4.2 Следует отметить, что в документе WP/4 предлагается включить два новых пункта под новым подзаголовком "Экономический контроль" между существующими пп. 14 и 15 (вместе с вышеприведенным новым текстом, предлагаемым вместо существующих пп. 14 и 15).

5. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и одобрить предложения, содержащиеся в п. 3.1;
- b) рассмотреть и утвердить предлагаемые поправки к документу Doc 9082, содержащиеся в п. 4.1.

— КОНЕЦ —