



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ЭКОНОМИКЕ АЭРОПОРТОВ И АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Монреаль, 15–20 сентября 2008 года

Пункт 3 повестки дня. Конкретные проблемы экономики аэронавигационного обслуживания и управления им

Пункт 3.1 повестки дня. Владение, управление и контроль

УПРАВЛЕНИЕ, ВЛАДЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ПОСТАВЩИКАМ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В настоящем документе рассматривается недавний опыт коммерциализации поставщиков аэронавигационного обслуживания (ANSP) и возникающие в связи с этим проблемы, касающиеся их управления, владения и контроля. Этот опыт свидетельствует о наличии возможной связи между достигаемыми показателями и корпоративным управлением. Таким образом, в документе рассматриваются виды передовой практики надлежащего управления коммерциализованными ANSP. В тех случаях, когда государство непосредственно управляет аэронавигационными службами, в документе подчеркивается необходимость обеспечения того, чтобы нормативные и эксплуатационные функции не осуществлялись одним и тем же полномочным органом.

Действия Конференции приводятся в п. 5.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В то время как количество поставщиков аэронавигационного обслуживания (ANSP), находящихся в полном или частичном владении частного сектора, ограничивается небольшим количеством примеров, многие государства создали автономные структуры, разделив виды обслуживания, предоставляемые исполнительными органами государства и позволив им коммерциализовать свои виды деятельности. В п.11 *Политики ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание* (Doc 9082) рекомендуется создавать автономные структуры для эксплуатации аэронавигационных служб, когда это отвечает интересам поставщиков и пользователей.

1.2 В настоящем документе рассматривается недавний опыт коммерциализации ANSP и возникающие в связи с этим вопросы, касающиеся их управления, владения и контроля. В нем также рассматривается существующий текст Doc 9082.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Переход к коммерциализации ANSP был обусловлен различными мотивами, начиная от повышения эксплуатационной эффективности и сокращения расходов до более прагматичного желания освободить государства от обязанностей, связанных с финансированием инфраструктуры капиталовложений. Независимо от причины предполагается, что коммерциализованная ANSP должна функционировать в качестве независимой в финансовом отношении коммерческой структуры и быть конкурентоспособной, эффективной и рентабельной, как любое другое коммерческое предприятие.

2.2 В ряде исследований, недавно проведенных учеными, правительствами и отраслевыми организациями, рассматривались вопросы управления существующих организационно-правовых и нормативных рамок, в том числе проводилось сравнение различных коммерциализованных ANSP. Несмотря на то, что выводы этих исследований не всегда совпадали, в них отмечалось согласие с тем, что коммерциализованные ANSP в целом улучшили контроль за расходами, повысили производительность посредством осуществления модернизации, а также финансовую жизнеспособность, не поставив под угрозу безопасность полетов. Эти исследования также показывают, что коммерциализованные ANSP могут принимать своевременные решения и в большей степени реагировать на нужды пользователей. Кроме того, общий вывод, прослеживавшийся во всех наблюдениях, заключается в том, что повышение эффективности деятельности было достигнуто в результате надлежащего "корпоративного управления".

2.3 Термин "корпоративное управление" означает порядок осуществления надзора со стороны наблюдательного совета за управлением компанией ее управленческим аппаратом и характер подотчетности контрольного органа перед акционерами и их различными группами. Принципы корпоративного управления разработаны во всем мире. Наиболее авторитетными среди руководящих принципов являются разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) *Принципы корпоративного управления* (2004 г.). Применение принципов ОЭСР и результаты недавно проведенных исследований коммерциализации и приватизации ANSP могут послужить в качестве основы для определения передовой практики, необходимой для обеспечения надлежащего корпоративного управления коммерциализованными ANSP. Они включают:

- a) четко определенные цели и обязанности, изложенные в законодательстве или лицензионном документе;
- b) равное отношение к акционерам и защита их прав (в тех случаях, когда частные акционеры полностью или частично распоряжаются капиталом);
- c) независимый, профессиональный наблюдательный совет для осуществления общего руководства;
- d) наделенное полномочиями и подотчетное управленческое звено для принятия своевременных решений, касающихся финансов, эксплуатационной деятельности, технологий, людских ресурсов, инвестиций и услуг в соответствии с корпоративными целями и указаниями наблюдательного совета;

- e) поддержание хороших отношений со всеми заинтересованными сторонами путем консультаций;
- f) своевременное и точное раскрытие информации в целях повышения транспарентности.

2.4 В настоящее время в п. 17 Дос 9082 рассматриваются вопросы передовой коммерческой практики в общем контексте. В целях повышения эффективности деятельности ANSP, следует включить конкретную рекомендацию о применении передовой практики надлежащего корпоративного управления. В тексте п. 17 рекомендуется применять передовую коммерческую практику в таких областях, как качество обслуживания, инвестиции, бухгалтерский учет и разработка планов. Учитывая, что некоторые из этих областей рассматриваются в других соответствующих пунктах Дос 9082 (например, качество обслуживания и инвестиции рассматриваются в п. 16) и что передовая коммерческая практика может применяться также во многих других областях, нет необходимости выделять ее именно в этом контексте. (Как указывается в документе WP/7, передовая практика в отношении надлежащего управления применительно к аэропортам схожа с практикой, применяемой в отношении ANSP.)

2.5 Рассматриваемая выше передовая практика надлежащего управления может в равной степени применяться к неавтономным ANSP, поскольку эффективность деятельности поставщиков обслуживания в большей степени связана с надлежащим управлением, нежели со структурой владения и контроля. Тем не менее во многих случаях государственному полномочному органу присущи внутренние ограничения, которые необходимо преодолевать (например, громоздкая схема утверждения и долгий процесс закупок, а также конкуренция с другими государственными приоритетами за получение инвестиций). Кроме того, в тех случаях, когда правительство играет одновременно роль регулирующей структуры (например, осуществляет функции экономического надзора) и поставщика обслуживания, полномочия одной ветви по надзору за деятельностью другой могут иметь расплывчатый характер. Слишком тесная связь между поставщиком обслуживания и регулирующей структурой может привести к конфликту интересов и подорвать доверие к системе.

2.6 По этой причине важно, чтобы государства, которые еще не создали автономных структур для эксплуатации аэронавигационных служб, придерживались действующей политики, определенной в п. 11 Дос 9082. В тех случаях, когда государство предпочитает не создавать автономных поставщиков аэронавигационного обслуживания, желательно, по крайней мере, обеспечить четкое разграничение функций регулирующей структуры и поставщика обслуживания, при этом роль и полномочия каждого должны быть четко определены. Для того чтобы подчеркнуть необходимость такого разделения, следует в п. 15 Дос 9082 внести изменение. Следует отметить, что предлагаемая поправка к п. 15 является общей как в отношении аэропортов, так и аэронавигационных служб, поскольку к обоим видам поставщиков обслуживания (см. WP/7) применяется одинаковое обоснование.

3. ВЫВОДЫ

3.1 На основе вышеизложенного рассмотрения вопроса можно сделать следующие выводы:

- a) В тех случаях, когда аэронавигационное обслуживание предоставляется непосредственно правительственной структурой, государствам следует обеспечить, чтобы нормативные и эксплуатационные функции не осуществлялись одним и тем же полномочным органом.
- b) Государствам следует пересмотреть структуру управления в отношении их ANSP и воспользоваться передовой практикой надлежащего корпоративного управления применительно к целям и обязанностям, правам акционеров и отношению к ним, обязанностям наблюдательного совета, полномочиям и отчетности управляющего звена, отношениям с заинтересованными сторонами и раскрытию информации.
- c) ИКАО следует изменить Дос 9082, чтобы подчеркнуть важность разделения нормативных и эксплуатационных функций и включить компоненты, необходимые для обеспечения надлежащего управления путем применения передовой коммерческой практики.

4. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ПОПРАВКИ К ПОЛИТИКЕ

4.1 В соответствии с выводом с) п. 3.1 предлагается заменить существующий текст пп. 15 и 17 Дос 9082 следующим текстом:

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. В этой связи государствам и/или поставщикам аэропортового или аэронавигационного обслуживания следует применять передовую коммерческую практику во всех областях своей деятельности. Совет отмечает, что надлежащее корпоративное управление структурами аэропортов и аэронавигационных служб ведет к повышению эффективности деятельности, и с учетом этого рекомендует, чтобы государства, в частности, применяли передовую коммерческую практику надлежащего корпоративного управления в отношении: целей и обязанностей наблюдательного совета; полномочий и отчетности управляющего звена; отношений с заинтересованными сторонами; и раскрытия информации.

4.2 Следует отметить, что в документе WP/4 между нынешними пп. 14 и 15 предлагается включить два новых пункта под заголовком "Экономический надзор" (указанный выше новый текст предлагается включить в п. 15). Вышеприведенные новые тексты пп. 15 и 17 также предлагаются в документе WP/7.

5. **ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ**

5.1 Конференции предлагается:

- a) рассмотреть и принять выводы в п. 3.1 и
- b) рассмотреть и одобрить предложенные в п. 4.1 поправки к Дос 9082.

— КОНЕЦ —