

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ — 39-Я СЕССИЯ****ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

**Пункт 40 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания.
Политика**

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЖИЗНЕСПОСОБНОСТЬ ИНДИЙСКИХ АЭРОПОРТОВ
И ОБОСНОВАННАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОДОЛЖЕНИЯ
ПЕРЕКРЕСТНОГО СУБСИДИРОВАНИЯ**

(Представлено Индией)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В этом документе представлена позиция Индии касательно жизнеспособности управления индийскими аэропортами, соответствующая положениям документа Дос 9562 *"Руководство по экономике аэропортов"*, в особенности части 2 *"Владение аэропортами, контроль над ними и управление их деятельностью"*, содержащей тезис, антитезис и заключение о перекрестном субсидировании. В этом докладе также подчеркивается тот факт, что аэропорты внутри государства, которые обеспечивают связность региональной сети воздушного транспорта и могут служить в качестве запасных аэродромов, могут быть экономически нежизнеспособными, однако в силу необходимости, в целях обеспечения безопасности полетов или по социально-экономическим причинам, считаются частью интегрированной авиатранспортной сети, что предусмотрено политикой и инструктивным материалом ИКАО в данном контексте.

Действия: Ассамблее предлагается:

а) одобрить позицию Индии как государства, аналогичную позиции нескольких разделяющих ее государств, относительно продолжения закрепления принципов перекрестного субсидирования в аэропортовой сети государства, поскольку это является неизбежной реальностью и абсолютной необходимостью при управлении нерентабельными аэропортами;

б) поручить Группе экспертов по экономике аэропортов (АЕР) представить подробный инструктивный материал, основанный на мировой передовой практике, по принципам экономического перекрестного субсидирования в государственной аэропортовой сети.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со стратегической целью D <i>"Экономическое развитие воздушного транспорта"</i>
<i>Финансовые последствия</i>	Неприменимо
<i>Справочный материал</i>	Дос 9082 <i>"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"</i> Дос 9562 <i>"Руководство по экономике аэропортов"</i> Дос 9161 <i>"Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания"</i> Дос 9908 <i>"Доклад конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (SEANS)"</i> Проект доклада PГ 4 о том, каким образом существующий инструктивный материал может быть использован в контексте экономически нежизнеспособных аэропортов

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Аэропорты в Индии принадлежат эксплуатантам различных категорий, а именно правительству, частным и государственно-частным партнерствам (PPP), а также предприятиям государственного сектора. Управление аэропортов Индии (AAI) представляет собой принадлежащее правительству Индии предприятие государственного сектора (PSE), которое владеет и/или управляет 125 аэропортами, из которых 26 аэропортов – это аэродромы гражданской обороны, находящиеся в совместном использовании с гражданскими анклавами, 68 аэропортов функционируют, остальные же 30 не функционируют. В национальной политике в области гражданской авиации на 2016 год (NCAP) правительства Индии очень высокий приоритет присвоен связности региональной сети воздушного транспорта, что отражено в ее концепции и цели. Целью NCAP 2016 года является "обеспечение безопасных, надежных, доступных и устойчивых пассажирских и грузовых авиаперевозок в разных частях Индии и всего мира". Концепция этой политики заключается в "создании взаимосвязанной системы, которая сделает использование воздушного транспорта доступным для масс и которая позволит к 2022 году получить выручку от продажи билетов на внутренние рейсы в размере 300 млн рупий, к 2027 году – 500 млн рупий, а выручку от продажи билетов на международные рейсы увеличить к 2027 году до 200 млн рупий. Аналогичным образом планируется к 2027 году повысить объемы грузовых перевозок до 10 млн тонн.

1.2 Индийский сценарий уникален, и во всем мире может найтись лишь несколько похожих примеров. В 2009 году в Индии, в соответствии с Политикой ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание, содержащейся в документе Дос 9082, и с учетом инструктивного материала, изложенного в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) (см. п. 1.14), был учрежден самостоятельный полномочный орган по экономическому регулированию аэропортов (AERA). AERA регулирует тарифы в крупных аэропортах с действительной или расчетной пропускной способностью свыше полутора миллиона пассажиров в год. Тарифы других аэропортов регулируются правительством Индии через министерство гражданской авиации (МОСА).

1.3 Всего 5 % этих аэропортов приносят прибыль, остальные убыточны. Управление аэропортов Индии (AAI) провело модернизацию аэропортов Дели и Мумбаи силами государственно-частного предприятия (PPP) и передало эти два аэропорта в долгосрочную аренду на 30 лет плюс 30 лет на развитие. Порядка 30 % своего дохода AAI получает от сдачи в аренду аэропортов, а именно аэропортов Дели и Мумбаи, а остальная часть дохода поступает от предоставления аэронавигационного и аэропортового обслуживания. AAI управляет своими финансами с минимальным объемом долга, получая средства из внутренних источников. Доход от аренды и от работы четырех прибыльных аэропортов используется для покрытия убытков нерентабельных аэропортов. Государственная субсидия выделяется AAI только для Северо-Востока Северо-Восточным Советом в целях финансирования некоторых капитальных проектов в аэропортах Северо-Востока, а также для некоторых нежизнеспособных аэропортов по решению МОСА. Однако эти аэропорты, несмотря на выделяемые для них правительством средства, по-прежнему остаются нерентабельными.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Из действующих аэропортов 11 изначально создавались как крупные аэропорты пропускной способностью свыше 1,5 млн пассажиров в год, а по данным о пассажирах за 2015–2016 гг. в категорию крупных вошли еще 6 аэропортов, и их сборы будут регулироваться AERA в соответствии с политикой ИКАО, как указано в п. 2 i) раздела II документа Дос 9082:

"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". Первоначальный подход регулятора предусматривал применение механизма ценового потолка, режима "единой кассы" при определении тарифов всех крупных аэропортов (за исключением Дели и Мумбаи). Однако правительство в политике NSAP 2016 года в целях обеспечения единообразия и равных условий деятельности для различных эксплуатантов приняло решение о расчете будущих тарифов на основе "гибридной кассы", если для какого-либо проекта, предложенного в будущем, не будет предусмотрено иное. Для перекрестного субсидирования авиационных сборов будет использоваться 30 % неавиационных доходов. В том случае, если тариф в какой-либо год или в период действия какого-либо контракта окажется избыточным, эксплуатант аэропорта и регулятор станут изыскивать пути для удержания тарифа в умеренных рамках, распределив сумму избытка по будущим периодам.

2.2 Аэропорты, не входящие в категорию крупных, значительно различаются по масштабу операций и потенциалу роста, что отражается в объеме внутренних и международных пассажирских перевозок и движения воздушных судов в этих аэропортах. Существуют различные категории некрупных аэропортов, среди которых как аэропорты, растущие высокими или средними темпами, так и аэропорты с очень малым объемом операций и потенциалом роста, а также нефункционирующие аэропорты. Однако ААИ, являясь принадлежащим правительству предприятием государственного сектора, управляет этими нерентабельными аэропортами, принимая во внимание социально-экономические факторы и необходимость функционирования аэропортов в небольших городах для содействия инвестициям, туризму и улучшения связности региональной сети воздушного транспорта, хотя в управлении рядом аэропортов имеются проблемы, связанные с рентабельностью. Учитывая, что в Индии имеется столь широкий диапазон некрупных аэропортов, применение единой тарифной структуры для всех этих аэропортов может быть необоснованно с точки зрения логики и социальной справедливости.

2.3 Правительство рассматривает возможность объединения некрупных аэропортов в группы на основе текущих объемов пассажирских перевозок и темпов роста этих аэропортов. Это связано с тем, что определение и мониторинг тарифов этих аэропортов на индивидуальной основе сопряжен с существенными затратами времени и средств. Кроме того, определение индивидуальных тарифов для каждого аэропорта в группе может быть экономически нецелесообразно. Аэропорты, принадлежащие к одной группе, должны следовать единому тарифному подходу. Однако в настоящее время ААИ сохраняет единые сборы для всей сети аэропортов, хотя эти аэропорты имеют различную структуру затрат и капитальных вложений, что означает наличие элемента перекрестного субсидирования. Даже если бы эти аэропорты просто должны были следовать затратному принципу, их тарифы в действительности были бы намного выше, что, возможно, удерживало бы пассажиров и авиакомпании от деятельности в этих аэропортах. В то же время эти аэропорты не могут быть закрыты из-за различных социально-экономических факторов. Сборы ААИ в настоящее время весьма невысоки, и ААИ не имеет возможности покрыть даже эксплуатационные затраты этих аэропортов. Принимая во внимание, что постоянные эксплуатационные расходы аэропортов могут быть покрыты только за счет доходов и умеренной отдачи от инвестиций, низкие объемы пассажирских перевозок непосредственно приводят к снижению авиационных доходов, а также вследствие снижения посещаемости служат косвенной причиной низких неавиационных доходов.

2.4 Перекрестное субсидирование в рамках индийского сценария развития авиации в понимании ИКАО означало бы, что аэропортовые сборы в прибыльных аэропортах, управляемых

ААІ, могут быть увеличены для субсидирования неприбыльных аэропортов. В общем случае следует препятствовать применению принципа перекрестного субсидирования как противоречащего основополагающему принципу равенства для пользователей. Однако, поскольку ААІ не имеет возможности покрывать свои расходы, связанные с другими аэропортами, оно фактически предоставляет пользователям субсидию посредством перекрестного субсидирования из своего общего фонда ресурсов, в который входит арендный доход от аэропортов государственно-частных предприятий. Кроме того, АЕРА определяет тариф для всех крупных аэропортов индивидуально с использованием модели нормы прибыли. Поэтому крупные аэропорты не создают достаточного объема избыточных средств для содержания нерентабельных аэропортов. Следовательно, ААІ должно компенсировать недостаток средств/убытки других неприбыльных аэропортов из других источников дохода, а именно за счет неавиационного и арендного дохода. Но этот процесс перекрестного субсидирования может быть недолгим, так как эти другие источники дохода могут оказаться недолговечными.

2.5 Учитывая, что Индия реализует модель аэропортовой сети, применение принципа "перекрестного субсидирования" неизбежно. Хотя в пп. 2 i), ii) и iii) раздела II документа Дос 9082 содержится перечень принципов определения стоимостной основы, которую следует использовать для расчета взимаемых сборов, а концепция перекрестного субсидирования *как таковая* не поощряется, в п. 2.37 документа Дос 9562 ИКАО четко указано, что "в некоторых государствах [перекрестные субсидии, предоставляемые прибыльными аэропортами неприбыльным аэропортам] могут быть единственным путем для обеспечения деятельности аэропортов, которые предоставляют обслуживание, например в изолированных регионах".

2.6 В п. 2.39 документа Дос 9562 делается обобщающий вывод: *"...необходимо обеспечить сбалансированность между интересами аэропортов и пользователей, учитывая, в частности, интересы нынешних и будущих конечных пользователей, а в случаях, когда применяется перекрестное субсидирование в рамках национальной сети, необходимо обеспечить полную транспарентность"*. Именно государствам следует принимать решение о том, в чем заключаются их наилучшие интересы, принимая во внимание вышеуказанные преимущества и недостатки, а также особые обстоятельства. В этой связи государствам следует учитывать п. ix) раздела II документа Дос 9082, где говорится, что "государство или полномочный орган, взимающие сборы, могут не полностью возмещать понесенные расходы, исходя из признания выгоды, полученной в местном, региональном или национальном масштабе". В соответствии с этим правительство Индии в политике NСАР 2016 года инициировало Схему связности региональной сети воздушного транспорта, которая будет внедряться путем i) оживления необслуживаемых или обслуживаемых в недостаточном объеме аэропортов/маршрутов; ii) концессий различным заинтересованным сторонам; iii) предоставления авиакомпаниям государственного финансирования, необходимого для обеспечения их жизнеспособности.

2.7 Индия является активным приверженцем этой позиции и призывает все государства поддержать дух этого решения. Индия в строгом соответствии со статьей 15 Чикагской конвенции применяет единые условия использования аэропортов и аэронавигационного обслуживания зарегистрированными в Индии и в других государствах воздушными судами и взимает единые сборы без дискриминации.

2.8 Индия поддерживает решение, принятое на пятом совместном совещании Группы экспертов по экономике аэропортов и Группы экспертов по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания (АЕР-ANSEP/5), прошедшем в Монреале с 19 по 21 мая 2015 года, о создании рабочей группы для подготовки проекта доклада о возможных путях использования существующего инструктивного материала в контексте экономически нежизнеспособных аэропортов, которые необходимы как часть интегрированной

авиатранспортной сети для обеспечения безопасности полетов или по социально-экономическим причинам (см. рекомендацию АЕР-ANSEP/5-3/3).

3. **ВЫВОДЫ**

3.1 По итогам рассмотрения вопроса можно сделать следующие выводы:

- с) Хотя в принципе допустимо, что все аэропорты должны быть самодостаточны, а тариф должен определяться индивидуально, это может быть невозможным в условиях большой развивающейся страны и экономики. В большой стране с развивающейся экономикой тариф должен регулироваться с учетом различных социальных и экономических факторов, таких как региональное развитие, туризм, стратегическое расположение, отсутствие альтернативной транспортной системы (гористая местность) и т. д.
- d) В стране должен быть только один регулятор, регулирующий тарифы всех эксплуатантов, поскольку это позволит регулятору учитывать все аспекты определения тарифов для всех эксплуатантов аэропортов, в том числе частных, государственных, государственно-частных предприятий и т. д.
- e) ИКАО следует незамедлительно предпринять дальнейшие действия по рекомендации АЕР-ANSEP-P/5-3/3.

— КОНЕЦ —