

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF)****ШЕСТОЕ СОВЕЩАНИЕ**

Монреаль, 18–22 марта 2013 года

Пункт 2 повестки дня. Рассмотрение основных вопросов и соответствующих рамок регулирования

Пункт 2.7 повестки дня. Экономика аэропортов и аэронавигационного обслуживания

**КОММЕРЦИАЛИЗАЦИЯ И ПРИВАТИЗАЦИЯ АЭРОПОРТОВ И ПОСТАВЩИКОВ
АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ**

(Представлено Секретариатом)

КРАТКАЯ СПРАВКА

В настоящем рабочем документе рассматриваются структуры руководства, владения и контроля, а также вопросы управления применительно к аэропортам и поставщикам аэронавигационного обслуживания (ПАНО), наряду с вопросами выбора соответствующего формата и ролью надлежущего корпоративного руководства. В нем приводится описание последних событий в сфере коммерциализации и приватизации аэропортов и ПАНО, а также представляется уточненная информация о соответствующей работе ИКАО и основные руководящие указания в данной области.

Действия: Конференции предлагается:

- a) рассмотреть информацию и оценки, представленные в настоящем документе;
- b) принять рекомендации, представленные в п. 4.

*Справочный
материал*

Справочный материал по Конференции ATConf/6 имеется на вебсайте www.icao.int/meetings/atconf6

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 За последние два десятилетия произошло много изменений в сфере владения и управления при предоставлении аэропортового и, в меньшей мере, аэронавигационного обслуживания. В общем плане эти изменения объясняются как "приватизация". Однако эти изменения могут принимать различные формы и хотя, в общем, они отражают отход от государственного владения и управления, они не обязательно (и на самом деле редко) означают прямую приватизацию как таковую, в особенности относительно владения. Кроме того, изменения во владении и контроле также могут иметь последствия для руководства аэропортами и поставщиками аэронавигационного обслуживания (ПАНО) и их функционирования. Эти соображения лежат в основе выражаемой государствами необходимости в осуществлении со стороны ИКАО руководства работой в этой области.

2. ПОСЛЕДНИЕ СОБЫТИЯ

2.1 Различные организационные форматы, используемые государствами, могут быть разделены на группы двух основных типов. К первому типу относится правительственное или общественное владение и контроль, а ко второму типу – владение и контроль, в которых замешаны частные интересы. Правительственное или общественное владение может принимать форму прямого контроля и управления, однако правительственный контроль также может осуществляться через автономного (или коммерциализированного) субъекта, обладающего финансовой или эксплуатационной автономией. В то время как создание автономного субъекта не обязательно приведет к тому, что неприбыльный аэропорт или ПАНО станет прибыльным, отзывы, полученные по всему миру в результате этих изменений, показывают, что автономные субъекты смогли:

- a) обеспечить прозрачность реинвестирования доходов, получаемых от использования ресурсов аэропорта и ПАНО, в эксплуатацию и развитие материальной базы;
- b) обеспечить внесение пользователями аэропортов и ПАНО непосредственного вклада в содержание и развитие инфраструктуры или средств, которые они используют (по принципу "пользователь платит");
- c) уменьшить бремя финансирования, лежащее на правительствах;
- d) стимулировать рост бизнес-культуры, а следовательно, повысить эффективность и улучшить качество обслуживания;
- e) обеспечить доступ к рынкам частного капитала, что становится возможным только при изменении организационного формата ввиду ограничений на заем для государственного сектора;
- f) установить четкое разграничение между регулируемыми и эксплуатационными функциями.

2.2 Это движение в направлении либерализации является частью общего процесса глобализации мировой экономики, предусматривающего интенсивную приватизацию коммерчески ориентированных служб, ранее принадлежащих государствам и управляющихся ими. Среди различных бизнес-моделей владения и управления, существующих для аэропортов, государства могут выбрать один из следующих вариантов:

- a) государственное владение;
- b) договор на управление;
- c) аренда или концессия;
- d) передача неконтрольного пакета акций;
- e) государственно-частное партнерство;
- f) владение и контроль в руках частного сектора.

Теоретически, те же самые варианты применимы и к ПАНО, хотя в настоящее время некоторые из этих вариантов могут считаться для большинства государств

нецелесообразными. При рассмотрении вопросов приватизации или участия частного сектора в предоставлении аэронавигационного обслуживания необходимо проявлять более осторожный подход в связи с трансграничными или другими последствиями. Подробный инструктивный материал в отношении владения, контроля и управления ПАНО включен в главу 2 *Руководства по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161), а более подробные сведения относительно вышеупомянутых вариантов, их основных особенностей и преимуществ можно найти в главе 5 *Руководства по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания* (Дос 9980).

2.3 Почти во всех государствах, в которых имеет место приватизация аэропортов или ПАНО, существующие или вновь учрежденные регулирующие полномочные органы следят за тем, чтобы поставщики не злоупотребляли любым доминирующим положением, которое они могут занимать, особенно при решении вопросов, касающихся аэронавигационных сборов. Тем не менее следует отметить, что нормативные положения, относящиеся к ставкам арендной платы и другим неаэронавигационным тарифам и сборам, либо носят рекомендуемый характер, либо отсутствуют.

2.4 Краткое изложение результатов анализов, приведенных на основе исследований ИКАО в области коммерциализации и приватизации аэропортов и ПАНО, приводится в добавлении.

3. РАБОТА ИКАО

3.1 Положения Конвенции о международной организации гражданской авиации (также известной как Чикагская конвенция) являются обязательными для всех Договаривающихся государств. Хотя они и не запрещают Договаривающимся государствам делегировать частным субъектам некоторые функции, за которые они отвечают, ответственность за обеспечение полного соблюдения всех положений Конвенции и Приложений к ней остается за государствами. Статья 28 Конвенции возлагает на каждое Договаривающееся государство ответственность за предоставление на его территории аэропортового и аэронавигационного обслуживания в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой (SARPS), устанавливаемыми в соответствии с Чикагской конвенцией. Таким образом, право владения и управления аэропортами и аэронавигационными службами может быть передано частному сектору, но общая ответственность за предоставление обслуживания согласно соответствующим SARPS остается за государствами.

3.2 Конференция по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS), проведенная ИКАО в Монреале в сентябре 2008 года, рассмотрела вопросы, связанные с коммерциализацией и приватизацией аэропортов и аэронавигационных служб, а также экономические показатели их деятельности. Некоторые из принятых CEANS рекомендаций играли важную роль в расширении сотрудничества между поставщиками и пользователями и одновременно с этим способствовали повышению эффективности и рентабельности при управлении производственной деятельностью аэропортов и ПАНО во всем мире.

3.3 На основе рекомендаций, принятых CEANS, ИКАО обновила и в апреле 2012 года выпустила девятое издание документа *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082). Основываясь на накопленном во всем мире опыте Дос 9082 показывает, что там, где аэропорты и аэронавигационные службы эксплуатируются автономными субъектами, их общее финансовое положение и эффективность управления в целом имеет тенденцию к улучшению (см. пп. 4–7 раздела I). В этой связи в Дос 9082 рекомендуется, чтобы государства рассматривали возможность учреждения автономных

структур для эксплуатации своих аэропортов или аэронавигационных служб, когда это экономически оправдано и наилучшим образом отвечает интересам поставщиков и пользователей. Кроме того, в данном документе напоминает государствам, что при рассмотрении вопроса о коммерциализации или приватизации аэропортов или ПАНО следует помнить, что государство несет конечную ответственность за контроль за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности, а также за осуществление экономического надзора за их деятельностью, и государствам следует придерживаться политики ИКАО и выполнять все соответствующие обязательства, в частности прописанные в их соглашениях о воздушном сообщении. Особенно следует отметить, что применительно к экономическому надзору за деятельностью поставщиков, в Дос 9082 содержится конкретная политика, в частности касающаяся проведения консультаций с пользователями, управления эффективностью работы и стоимостной основы введения сборов.

3.4 Кроме того, в соответствии с рекомендацией, принятой CEANS и одобренной Советом ИКАО на 11-м заседании своей 185-й сессии (С-DEC 185/11), государствам рекомендуется включать четыре ключевые принципа взимания сборов, заключающиеся в недискриминации, увязке с расходами, транспарентности и проведении консультаций с пользователями, в свое национальное законодательство, правила или политику, а также соглашения о воздушном сообщении. В контексте приватизации эти шаги рекомендуются в целях обеспечения соблюдения эксплуатантами аэропортов и ПАНО этих ключевых принципов, независимо от организационной бизнес-модели (см. п. 1 предисловия к Дос 9082).

3.5 Как отмечалось в п. 2, ИКАО выпустила в августе 2012 года Дос 9980. Дос 9980 является ответом на выраженную государствами потребность в руководстве по вопросам владения аэропортами и ПАНО и их контроля с учетом событий, имевших место в последнее десятилетие. Данное руководство уточняет циркуляр *"Приватизация в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания"* (Сиг 284), который был опубликован в марте 2002 года. В Дос 9980 представлена информация о событиях, имевших место в различных частях мира в области владения и управления применительно к предоставлению аэропортового и аэронавигационного обслуживания, а также содержатся определения и анализ различных имеющихся вариантов и возможных последствий. Кроме того, в нем обсуждаются основные вопросы, подлежащие анализу государствами при рассмотрении изменения в области владения и управления. Рекомендации, приводимые в Дос 9980, учитывают широкий круг условий, в которых работают поставщики аэропортового и аэронавигационного обслуживания, и обращают внимание государств на другие документы с изложением политики ИКАО, относящиеся к регламентирующим мерам, обеспечивающим надлежащие защитные механизмы в контексте управления аэропортами и аэронавигационными службами.

3.6 Помимо этого, согласно рекомендации Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания 2000 года (ANSCConf 2000), которая в январе 2002 года была одобрена Авиатранспортным комитетом (AT-WP/1924), ИКАО разработала и впоследствии регулярно обновляла специальный инструктивный материал по приватизации аэропортов и ПАНО. Опубликование материала *"Case Studies on Commercialization, Privatization and Economic Oversight of Airports and Air Navigation Services Providers"*, который получил положительные отзывы широкого круга заинтересованных сторон гражданской авиации и аналитиков, представляет собой обобщение исследований, описывающих процесс коммерциализации и приватизации аэропортов и ПАНО в 26 государствах. Эти специальные исследования описывают опыт, накопленный в государствах во всех регионах, и включают различные модели коммерциализации и надзора за экономической деятельностью аэропортов и ПАНО. Эти специальные исследования представляют собой информационное средство для государств, разработчиков политики, политических аналитиков и других практических работников авиатранспортной отрасли; некоторые ключевые вопросы, получившие освещение в этих

специальных исследованиях, особо выделены в добавлении. Эта публикация доступна в режиме онлайн на вебсайте http://www.icao.int/sustainability/pages/Eap_ER_Databases_CaseStudies_ANSPs.aspx.

3.7 И наконец, изменение в сфере владения, контроля и/или управления применительно к аэропортам и ПАНО может иметь последствия для корпоративного управления данным субъектом. Принципы применения передовой практики надлежащего корпоративного управления приводятся в Дос 9082 (пп. 9 и 10 раздела I), а подробные рекомендации по эффективной системе корпоративного управления включены в Дос 9980, а также в *Руководство по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

4. РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 На рассмотрение Конференции предлагается следующая рекомендация:

- Государствам следует обеспечивать полное соблюдение всех соответствующих обязательств в рамках Чикагской конвенции, ее Приложений и соглашений о воздушном сообщении, а также обеспечивать соблюдение политики ИКАО в области сборов во всех случаях учреждения автономного субъекта.

4.2 На рассмотрение Конференции предлагаются приводимые ниже рекомендации, касающиеся аэропортов:

- a) государствам следует рассмотреть вопрос об учреждении автономных субъектов по эксплуатации аэропортов с учетом их экономической целесообразности, а также интересов пользователей и других заинтересованных сторон;
- b) ИКАО следует обеспечивать, чтобы политика, инструктивный и другой материал, относящиеся к руководству, владению, контролю и управлению применительно к аэропортам, оставались уместными, актуальными и позволяли оперативно реагировать на изменения ситуации;
- c) ИКАО следует продолжать отслеживать изменения в области коммерциализации и приватизации аэропортов.

4.3 На рассмотрение Конференции предлагаются следующие рекомендации, касающиеся ПАНО:

- a) государствам следует рассмотреть вопрос об учреждении автономных субъектов по эксплуатации аэронавигационных служб с учетом их экономической целесообразности, а также интересов пользователей и других заинтересованных сторон;
- b) ИКАО следует обеспечивать, чтобы политика, инструктивный и другой материал, относящиеся к руководству, владению, контролю и управлению применительно к ПАНО оставались уместными, актуальными и позволяли оперативно реагировать на изменения ситуации;
- c) ИКАО следует продолжать отслеживать изменения в области коммерциализации и приватизации ПАНО.

ДОБАВЛЕНИЕ

КЛЮЧЕВЫЕ ВОПРОСЫ, ВЫЯВЛЕННЫЕ СПЕЦИАЛЬНЫМИ ИССЛЕДОВАНИЯМИ В ОБЛАСТИ КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ, ПРИВАТИЗАЦИИ И НАДЗОРА ЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ АЭРОПОРТОВ И ПОСТАВЩИКОВ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

1. Специальные исследования ИКАО в области аэропортов/ПАНО охватывали 26 приводимых ниже государств и региональных организаций:

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. Австралия | 14. Мексика |
| 2. Аргентина | 15. Нидерланды |
| 3. Бельгия | 16. Новая Зеландия |
| 4. Боливия | 17. Перу |
| 5. Бразилия | 18. Сенегал |
| 6. Германия | 19. Соединенное Королевство |
| 7. Европейский союз (директива
по аэропортовым сборам) | 20. Соединенные Штаты Америки |
| 8. Индия | 21. Таиланд |
| 9. Иордания | 22. Турция |
| 10. Камерун | 23. Франция |
| 11. Канада | 24. Чили |
| 12. Китай | 25. Южная Африка |
| 13. Малайзия | 26. Япония |

2. Данные специальные исследования освещают ключевые вопросы, которые представляют интерес для коммерциализации аэропортов и ПАНО. В первую очередь очевидно, что различные регионы мира будут проводить различные типы реформ в области управления и владения аэропортами и ПАНО. С одной стороны, база данных демонстрирует привлекательность концессионного режима приватизации и коммерциализации аэропортов в Латинской Америке: результаты всех шести специальных исследований по странам, расположенным в этом регионе (Аргентина, Боливия, Бразилия, Мексика, Перу и Чили), показывают, что концессии были предоставлены либо на эксплуатацию отдельных рентабельных аэропортов, либо сети рентабельных и нерентабельных аэропортов (при этом периоды предоставления концессий различаются). С другой стороны, мы можем видеть, что в Европе предпочтение отдается передаче акций аэропортов в частную собственность или долевого участию частного сектора в их владении через фондовые рынки. Результаты всех четырех специальных исследований по странам, расположенным в Европе, показывают, что главные аэропорты были коммерциализированы посредством приватизации (Бельгия и компания Brussels International Airport Company; Соединенное Королевство и компания Heathrow Airport Holdings Ltd; партнерство частного сектора во Франции с Aéroports de Paris и в Германии с Fraport AG). Кроме того, участие частного сектора и приватизация в сфере предоставления аэропортового обслуживания происходили поэтапно. Например, в Соединенном Королевстве главные аэропорты были первоначально переданы правительственной корпорации. Спустя несколько лет они были переданы в компанию, принадлежащую правительству. Вскоре после этого акции этой компании были проданы частному сектору. В некоторых европейских странах аэропорты первоначально были переданы отдельным компаниям, принадлежащим государству, и уменьшение долевого участия государств в пакете акций происходило постепенно. Результаты специальных исследований в конечном итоге

показывают, что эта модель была перенесена в другие регионы: Китай, Малайзия и Южная Африка придерживаются европейской модели, в рамках которой уменьшение долевого участия государств происходит постепенно.

3. Во-вторых, результаты этих специальных исследований также указывают на привлекательность надзора за экономической деятельностью аэропортов в форме ценовых порогов, независимо от того, функционируют ли они в режимах "единой кассы", "гибридной кассы" или "сдвоенной кассы". Эта модель, которая предусматривает, что некоторые тарифы заблаговременно определяются на основе ценовых порогов и устанавливаются на определенный период времени, возрастая только с расчетом уровня инфляции, и что тарифы будут расти не более чем из расчета индекса потребительских цен и возможной корректировкой с учетом фактора эффективности (x фактор), получает все большее распространение в Европе (эта модель используется в Соединенном Королевстве, Франции и Германии), а также других частях мира, таких как Латинская Америка (Аргентина, Мексика, Перу), Азия (Китай), Австралия (Австралия) и Африка (Южная Африка).

4. В-третьих, тщательный обзор результатов этих специальных исследований свидетельствует о появлении и укреплении роли некоторых очень активных транснациональных игроков в отрасли аэропортов. Например, некоторые компании принимали участие в коммерциализации и приватизации аэропортов или управлении ими в следующих странах (данный перечень затрагивает только те страны, результаты исследования которых введены в базу данных, однако, исходя из других данных, он может быть расширен): компания Aéroports de Paris в Иордании, Камеруне, Китае, Мексике, Нидерландах и Франции; компания Fraport AG в Германии, Перу, Сенегале и Турции; компания МАНВ в Малайзии и Турции; или компания MAr Airports в Австралии и Бельгии.

5. Что касается ПАНО, то результаты исследований показывают, что большинство правительств отдадут предпочтение сохранению своего контроля над аэронавигационными службами, поскольку предоставляемое ими обслуживание, как правило, выходит за пределы всей территории соответствующего государства. Кроме того, во многих государствах различные виды аэронавигационного обслуживания предоставляются несколькими организациями. И наконец, деятельность аэронавигационных служб связана с обеспечением национальной обороны и внешними сношениями применительно к суверенному воздушному пространству государств. Это объясняет выявленную по результатам проведения специальных исследований тенденцию, согласно которой большинство ПАНО представляют собой правительственные департаменты обычно в составе ведомств гражданской авиации или корпоративных полномочных органов или компаниями, полностью принадлежащими правительству. Результаты только трех специальных исследований выявили наличие иного варианта:

- a) по историческим причинам в капитале аэронавигационной службы Таиланда AEROTHAI незначительное участие имеют авиакомпании, однако контроль за сборами осуществляет правительство;
- b) Канада приватизировала свои аэронавигационные службы посредством создания Nav Canada, являющейся некоммерческой организацией, которая контролируется потребителями-авиакомпаниями посредством членства в совете директоров;
- c) в Соединенном Королевстве в 2001 году 42 % акций поставщика аэронавигационного обслуживания были переданы группе авиакомпаний (образованной семью авиакомпаниями), а 4 % – эксплуатанту аэропорта BAA plc, сохранив у правительства 49 % и распределив 5 % акций персоналу.