

Doc 9980



Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание первое — 2012

Международная организация гражданской авиации

Doc 9980



Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания

Утверждено Генеральным секретарем
и опубликовано с его санкции

Издание первое — 2012

Международная организация гражданской авиации

Опубликовано отдельными изданиями на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках
МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ.
999 University Street, Montréal, Quebec, Canada H3C 5H7

Информация о порядке оформления заказов и полный список агентов по продаже и книготорговых фирм размещены на веб-сайте ИКАО www.icao.int.

Издание первое, 2012

**Дос 9980. Руководство по приватизации в сфере
аэропортового и аэронавигационного обслуживания**

Номер заказа: 9980

ISBN 978-92-9249-201-4

© ИКАО, 2013

Все права защищены. Никакая часть данного издания не может воспроизводиться, храниться в системе поиска или передаваться ни в какой форме и никакими средствами без предварительного письменного разрешения Международной организации гражданской авиации.

ПРЕДИСЛОВИЕ

1. В последние два десятилетия произошло много изменений во владении и управлении при предоставлении аэропортового и, в меньшей мере, аэронавигационного обслуживания. В общем плане эти изменения связываются с "приватизацией". 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. Это лежит в основе потребности, выражаемой государствами, в руководстве со стороны ИКАО в этой области.
2. Данное руководство частично отвечает этой потребности. В нём: а) представлена информация об изменениях, происходящих в различных частях мира, во владении и управлении при предоставлении аэропортов и аэронавигационного обслуживания; б) приводятся определения и анализ располагаемых вариантов вместе с возможными последствиями от этих вариантов; и с) обсуждаются основные вопросы, подлежащие изучению государствами при рассмотрении изменений во владении и управлении. Руководство также обращает внимание государств на важные положения *Конвенции о международной гражданской авиации* (Дос 7300) и на другие инструктивные материалы и документы о политике ИКАО относительно мер регулирования и необходимости обеспечения защитных механизмов.
3. Инструктивные материалы этого руководства принимают во внимание широкий спектр обстоятельств, в которых находятся поставщики аэропортовых и аэронавигационных услуг в различных районах и индивидуальных государствах. Тем не менее они основаны на международной политике и принципах управления аэропортами и аэронавигационными службами, разработанных государствами при посредстве ИКАО. Основа этой политики и принципов устанавливается статьей 15 Конвенции. Всеобъемлющие инструктивные материалы для Договаривающихся государств были разработаны Советом, и они содержатся в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082), последнее издание которого вышло в апреле 2012 года. Инструктивные материалы, представленные в этом руководстве, соответствуют содержанию материалов, приведенных как в *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562), так и в *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161), и дополняют их, а также учитывают соответствующие рекомендации, принятые в ходе Конференции по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS, Монреаль, 15–20 сентября 2008 года) и впоследствии утвержденные Советом.
4. Первой публикацией ИКАО по данной теме стал циркуляр *"Приватизация в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания"* (Сиг 284), вышедший в марте 2002 года. Ввиду изменений, произошедших за последнее десятилетие, было принято решение обновить этот материал и издать его в форме руководства. Данная публикация была подготовлена Секретариатом. Прочие публикации ИКАО, на которые делаются ссылки в тексте, были основными справочными источниками наряду с документом *"Исследование ситуаций в области коммерциализации, приватизации и экономического надзора над поставщиками аэропортового и аэронавигационного обслуживания"*, размещенном на веб-сайте ИКАО. Эти исследования ситуаций характеризуют процесс коммерциализации/приватизации поставщиков аэропортового и аэронавигационного обслуживания (ПАНО) и объясняют механизм экономического надзора по 26 государствам.

ОГЛАВЛЕНИЕ

	<i>Страница</i>
Предисловие	<i>(iii)</i>
Краткая справка	<i>(vii)</i>
Глоссарий	<i>(xi)</i>
Глава 1. Введение	1-1
Глава 2. Описание терминов	2-1
Глава 3. Изменения во владении и управлении	3-1
3.1 Развитие воздушного транспорта	3-1
3.2 Автономные полномочные органы	3-1
3.3 Участие частного сектора и приватизация как часть глобальных тенденций.....	3-2
3.4 Мотивы в пользу участия частного сектора и приватизации.....	3-2
3.5 Поэтапное движение к участию частного сектора и приватизации	3-3
3.6 Формы участия частного сектора	3-4
3.7 Владение, контроль и управление частным сектором.....	3-5
3.8 Регулирование ценообразования.....	3-6
3.9 Использование доходов.....	3-7
3.10 Особые соображения в отношении аэронавигационного обслуживания.....	3-7
3.11 Последствия участия частного сектора и приватизации	3-9
Глава 4. Политика и инструктивные материалы ИКАО	4-1
4.1 Обязательства государств согласно Конвенции о международной гражданской авиации	4-1
4.2 Другие международные договоры и соглашения	4-2
4.3 Безопасность полетов и авиационная безопасность.....	4-2
4.4 Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание	4-2
Глава 5. Варианты владения и управления	5-1
5.1 Применимость вариантов	5-1
5.2 Подход к выбору вариантов.....	5-1
5.3 Варианты в распоряжении государств.....	5-1
5.4 Аэронавигационное обслуживание	5-3
Глава 6. Подготовка к изменению структуры владения и управления, включая аспекты регулирования	6-1
6.1 Планирование	6-1
6.2 Консультации	6-1

	Страница
6.3 Изучение финансовой и управленческой ситуации	6-1
6.4 Выбор варианта владения и управления	6-2
6.5 Управление остальными средствами и службами	6-2
6.6 Использование доходов от участия частного сектора и приватизации	6-2
6.7 Изменения правовой базы	6-3
6.8 Экономический надзор	6-3
6.9 Другие аспекты регулирования	6-3
6.10 Вопросы людских ресурсов	6-5
Глава 7. Выбор частного поставщика	7-1
7.1 Общие положения	7-1
7.2 Требования к процессу торгов	7-1
7.3 Прозрачность	7-1
7.4 Короткий список участников торга	7-2
7.5 Договорная документация	7-2
7.6 Помощь экспертов	7-2
7.7 Корпоративное управление и управление эффективностью	7-3
7.8 Виды риска для государств	7-3

КРАТКАЯ СПРАВКА

ВВЕДЕНИЕ

1. Изменения в структуре владения и управления аэропортовым обслуживанием, происходившие постепенно до конца 1970-х гг., сводились, главным образом, к учреждению автономных органов, принадлежащих государству. Участие частного сектора и приватизация аэропортов начались в 1980-е гг., в конце 1990-х – начале 2000-х этот процесс набирал силу, а в конце 2000-х гг. пошел на спад.
2. При приватизации аэропортового и аэронавигационного обслуживания и участии в этом частного сектора правительствам важно гарантировать предотвращение злоупотреблений поставщиками услуг любым доминантным положением, которое они могут занимать.

ОПИСАНИЕ ТЕРМИНОВ

3. В контексте изменений в собственности и управлении при предоставлении аэропортовых и аэронавигационных услуг ряд терминов используется в настоящее время в различных кругах с неодинаковым значением. Поэтому необходимо дать определение главным терминам, используемым в этом контексте, для того, чтобы избежать любой неопределенности. Приватизация, которая является наиболее часто используемым словом в связи с происходящими изменениями, имеет значение либо полной собственности частного сектора на средства и услуги, либо владения им контрольным пакетом акций. Два употребительных словосочетания, участие частного сектора и причастность частного сектора, которые являются по существу синонимами, описывают ситуации, когда частный сектор играет некоторую роль во владении, управлении или в том и другом, но контрольный пакет остается в руках правительства. Определения ряда других терминов приведены в глоссарии.

ИЗМЕНЕНИЯ В СОБСТВЕННОСТИ И УПРАВЛЕНИИ

4. Приватизация и участие частного сектора при предоставлении услуг аэропортов являлись частью общего процесса глобализации и либерализации мировых экономических систем и движения в направлении приватизации коммерчески ориентированных отраслей хозяйства и услуг, управляемых государствами или органами, принадлежащими государству. Ряд других факторов, таких как финансовые проблемы государств в развитии аэропортов, необходимость сократить дефициты бюджета и возникновение глобальной отрасли управления аэропортами, мотивировали государства предпринимать меры в направлении приватизации и участия частного сектора (см. пп. 3.3 и 3.4)
5. Почти во всех государствах, где имели место приватизация или участие частного сектора, существуют или учреждены в определенной форме регулирующие органы, гарантирующие отсутствие злоупотреблений поставщиками любым доминантным положением, которое они могут занимать, особенно в том, что касается аэронавигационных сборов. Однако нормы регулирования в отношении аренды и других неаэронавигационных тарифов и сборов обычно недостаточно определены или отсутствуют вовсе (см. п. 3.8.5).

ПОЛИТИКА И ИНСТРУКТИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ ИКАО

6. Конвенция о международной гражданской авиации (Конвенция) имеет обязательную силу для всех Договаривающихся государств и, хотя она не препятствует передаче ими функций автономным или частным субъектам, ответственность за обеспечение полного соблюдения всех положений Конвенции остается за государствами (см. п. 4.1.1).
7. Определенные гарантии считаются существенными, если вводится приватизация или участие частного сектора. Особую важность имеет статья 28 Конвенции, которая возлагает на каждое Договаривающееся государство ответственность за обеспечение аэропортовых и аэронавигационных услуг на его территории в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой ИКАО. Статьи 11 и 15 Конвенции обуславливают недискриминационный подход между Договаривающимися государствами. В статье 15 содержатся основные принципы установления сборов (см. п. 4.1).
8. Руководящие материалы ИКАО, разработанные на основе принципов Конвенции, включая руководство по политике относительно сборов за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание, содержатся в документе *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"* (Дос 9082) (см. п. 4.4.7). В *Руководстве по экономике аэропортов* (Дос 9562) и *Руководстве по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161) содержатся рекомендации по практическому применению. Подробная информация по коммерциализации и приватизации поставщиков содержится в документе *"Исследование ситуаций в области коммерциализации, приватизации и экономического надзора над поставщиками аэропортового и аэронавигационного обслуживания"*, доступном на веб-сайте ИКАО.

ВАРИАНТЫ ВЛАДЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

9. В этом руководстве не выделяются лучшие варианты для глобального применения. Выбор вариантов должен быть применительным к условиям конкретной страны и, вероятно, конкретного аэропорта. Наиболее подходящий выбор может быть определен только в результате целенаправленного исследования (см. п. 5.1.2).
10. В общем, у государств имеются следующие варианты владения и управления своими аэропортами:
- a) государственная собственность;
 - b) договор на управление;
 - c) аренда или концессия;
 - d) передача неконтрольного пакета;
 - e) государственно-частные партнерства;
 - f) владение и контроль в руках частного сектора.
11. Теоретически, те же варианты применимы к обеспечению аэронавигационного обслуживания. Однако при рассмотрении приватизации или участия частного сектора в предоставлении аэронавигационного обслуживания требуется более осторожный подход (см. п. 5.3).

ПОДГОТОВКА К ИЗМЕНЕНИЮ СТРУКТУРЫ ВЛАДЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

12. Изменение в структуре собственности и управления при предоставлении аэропортового обслуживания не обязательно должно решить все проблемы, стоящие перед аэропортом или группой аэропортов. Изменение может быть и вредным в долговременном плане, если было плохо спланировано. Цели любого изменения должны быть четко определены (см. п. 6.1).

13. Ряд главных вопросов должен быть рассмотрен прежде введения приватизации или участия частного сектора. Должен быть проведен глубокий анализ существующего состояния авиационной инфраструктуры государства, включая детальную сводку доходов и расходов. Этот анализ должен также принимать во внимание прогнозы роста. Одновременно с решением выделить прибыльные аэропорты в отдельную категорию необходимо решить, как следует управлять и финансировать остающиеся аэропорты и другие услуги. Более того, в свете возрастающей ответственности государства после приватизации, существующий регулирующий орган должен быть соответствующим образом усилен (см. пп. 6.3, 6.4 и 6.7). В конечном итоге государства несут главную ответственность за экономический надзор над поставщиками аэропортового и аэронавигационного обслуживания, и им следует рассмотреть возможность учреждения независимого механизма для выполнения этой функции (см. пп. 4.4.4 и 6.8).

ВЫБОР ЧАСТНОГО ПОСТАВЩИКА УСЛУГ

14. Необходимо тщательное планирование для того, чтобы приватизация или участие частного сектора были успешными. Весь процесс приватизации или участия частного сектора должен быть прозрачным. Документы тендера должны быть хорошо подготовлены и должны включать всю информацию, необходимую для принятия решения. Составлению короткого списка подходящих претендентов должно быть уделено особое внимание. Более того, договорная документация должна обуславливать, помимо прочего, прекращение контракта и в серьезных ситуациях возобновление контроля за средствами и услугами без выплаты ненужной компенсации частному сектору. Поскольку участие частного сектора и приватизация при предоставлении услуг аэропортов является сложным процессом, для которого многие государства могут не обладать достаточной экспертизой, может быть желательно и предпочтительно обратиться за советом к внешним консультантам (см. пп. с 7.3 по 7.6).

ГЛОССАРИЙ

Данный глоссарий терминов содержит краткое объяснение терминов и сокращений, наиболее часто используемых в этом руководстве и в контексте владения и управления аэропортовыми и аэронавигационными службами. Эти определения приведены для того, чтобы лучше сориентировать читателя, и они не обязательно являются официально одобренными терминами ИКАО.

Автономный субъект. Независимый субъект, учрежденный с целью эксплуатации и управления одной или несколькими аэропортовыми и/или аэронавигационными службами, который вправе распоряжаться и пользоваться получаемой им выручкой для покрытия своих расходов.

Аренда. Право занимать определенные оговоренные помещения или владеть некоторым оборудованием, которые могут использоваться в целях бизнеса, в течение фиксированного периода времени. Помещения или оборудование возвращаются владельцу по истечении срока аренды, как правило, без выплаты какой-либо компенсации.

Аренда помещений. Право занимать определенные помещения или определенный участок земли за плату.

Государственно-частное партнерство (PPP). Структура владения и управления, в которой участвуют как частный, так и государственный секторы. PPP относится к договоренностям, где частный сектор предоставляет инфраструктурные объекты и услуги, которые традиционно предоставлялись государством. Этот метод обеспечивает частные инвестиции в инфраструктуру без непосредственного увеличения объема государственного займа и долга и может быть источником государственных доходов. PPP также представляет частному сектору возможности для ведения бизнеса в тех областях, где ранее во многих случаях это не допускалось.

Договор управления. Система управления, в соответствии с которой субъект (обычно частный) принимает на себя управление объектом на фиксированный период времени на предварительно установленных условиях оплаты.

Концессия. Право осуществлять определенную коммерческую деятельность в аэропорту, как правило, на исключительной основе и в установленном месте.

Коммерциализация. Подход к управлению средствами и службами, при котором применяются принципы ведения бизнеса или делается упор на развитие коммерческих видов деятельности.

Корпоративное управление. Контроль за управлением компанией или организацией со стороны руководства и его подотчетность акционерам и другим заинтересованным сторонам.

Корпоратизация. Создание юридического лица вне государственных органов для управления определенными средствами и службами либо путем принятия специального закона, либо в соответствии с существующим законом, таким как закон об акционерных обществах. После корпоратизации это предприятие становится автономным.

Налог. Взимаемый платеж, предназначенный для увеличения национальных или местных государственных доходов, которые, как правило, не используются для гражданской авиации полностью или на основе конкретных расходов.

Неконтрольный пакет акций. Доля в акционерном капитале компании, составляющая менее 50 %.

Передовая практика. Практика, которая со временем зарекомендовала себя экономически эффективной, действенной и успешной в плане обеспечения качества продукции и услуг на рынке.

Покупка–строительство–эксплуатация (ВВО). Система владения и управления, подобная системе строительство–владение–эксплуатация (ВОО), за тем исключением, что определенный объект, который покупает частный эксплуатант, может существовать до начала строительства.

Полномочный орган гражданской авиации. Автономный полномочный орган, выполняющий функции регулирования. Иногда на него также возлагается ответственность за управление аэропортовыми и/или аэронавигационными службами.

Пользователи. Этот термин относится к эксплуатантам воздушных судов как к пользователям аэропортовых и аэронавигационных средств и служб. Термин "конечный пользователь" относится к конечным потребителям в целом (например, пассажирам и грузоотправителям).

Приватизация. Передача полного или контрольного владения средствами и службами от государственного сектора частному сектору.

Принципы бизнеса. Подход к управлению средствами и службами, при котором приоритет отдается коммерческим соображениям.

Продажа акционерного капитала. Продажа акций компании.

Размещение акций. Первоначальный выпуск акций на фондовом рынке.

Сбор. Взимаемый платеж, конкретно предназначенный и используемый для возмещения расходов на предоставление средств и служб для гражданской авиации.

Совместное предприятие. Предприятие с более чем одним крупным партнером. Партнерами могут быть частные субъекты, государства (правительства) или и те, и другие.

Строительство–владение–эксплуатация (ВОО). Система владения и управления, при которой частный субъект строит определенный объект, владеет им и эксплуатирует его на постоянной основе.

Строительство–владение–эксплуатация–передача (ВООТ). Система владения и управления, подобная системе строительство–эксплуатация–передача (ВОТ), за тем исключением, что частный субъект принимает на себя владение объектом в течение строительства в соответствии с договором, эксплуатирует его и по истечении срока соглашения возвращает право собственности первоначальному владельцу.

Строительство–передача–эксплуатация (ВТО). Система владения и управления, при которой частный субъект проектирует, финансирует и строит определенный объект, сохраняя право собственности на него в течение периода строительства. По завершении строительства право собственности возвращается первоначальному владельцу, а затем частный субъект арендует объект и эксплуатирует его.

Строительство–эксплуатация–передача (ВОТ). Система владения и управления, при которой частный субъект получает право финансировать, строить и эксплуатировать определенный объект (включая землю и/или здания) на длительный период и по истечении срока действия этого права возвращает объект владельцу.

Участие частного сектора/причастность частного сектора. Участие частного субъекта во владении определенными средствами и службами или причастность к нему на правах держателя неконтрольного пакета акций. Участие или причастность частного сектора может осуществляться также в форме договора на управление или аренды.

Частный субъект. Фирма, компания или любая другая организация, находящаяся в полном или преимущественном владении юридическими лицами, иными, нежели государственный сектор.

Экономический надзор. Функция, с помощью которой государство следит за коммерческой и эксплуатационной деятельностью аэропорта или поставщика аэронавигационного обслуживания.

Глава 1

ВВЕДЕНИЕ

1.1 Главной задачей аэропортовых и аэронавигационных служб является обеспечение безопасного, надежного, эффективного и экономически выгодного обслуживания эксплуатантов воздушных судов, пассажиров, грузоотправителей и других пользователей. Для предоставления этих услуг существуют различные варианты владения и управления. В данном руководстве анализируются изменения, происходящие в различных частях мира, во владении и управлении при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания, разъясняются концепции и термины, используемые в этом контексте, и описываются различные формы участия частного сектора и приватизации. В нем содержатся руководящие материалы для государств путем представления вариантов владения и управления и последствий от них и рассматриваются основные вопросы для процесса подготовки изменений во владении и управлении, если выбор сделан в пользу участия частного сектора или приватизации.

1.2 Многие аэропорты занимают доминантное положение, а аэронавигационные услуги носят монополистический характер. Независимо от организационной структуры и правового статуса аэропорта или аэронавигационных служб, государство несет конечную ответственность за безопасность полетов, авиационную безопасность и экономический надзор за деятельностью этих субъектов.

1.3 Поскольку безопасность полетов и авиационная безопасность являются вопросами первостепенной важности, данное руководство обращает внимание государств на важные положения Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагской конвенции) и на другие директивные и инструктивные материалы ИКАО в отношении мер надзора и необходимости обеспечения защитных механизмов.

1.4 Изменения структуры владения и управления в обслуживании аэропортов происходили постепенно до конца 1970-х гг. За это время всеобъемлющее участие правительства было в ряде государств снижено путем учреждения автономных органов, принадлежащих правительствам. Во многих государствах аэропорты оставались под непосредственным управлением правительств. Дальнейшие изменения в пользу участия частного сектора и приватизации аэропортов начались в 1980-х гг., но движение в этом направлении по-прежнему было медленным. Оно набрало силу в конце 1990-х – начале 2000-х гг., но в конце 2000-х гг. пошло на спад. В последнее время участие частного сектора и приватизация обслуживания аэропортов опять набирают силу во всем мире.

1.5 В случае предоставления аэронавигационного обслуживания, изменения во владении и управлении в основном происходили путем учреждения автономных ПАНО. В настоящее время в мире существует порядка 60 автономных ПАНО. В большинстве других государств аэронавигационное обслуживание продолжает оставаться государственной собственностью и предоставляется непосредственно правительствами.

1.6 При приватизации и участии частного сектора в предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания важно предотвратить злоупотребление позицией на рынке. Государства должны обеспечить, чтобы поставщики услуг не злоупотребляли тем доминантным положением, которое они могут занимать.

1.7 Аэропорты и аэронавигационные службы в различных государствах функционируют в разных организационных форматах. Принимая во внимание различные условия в государствах, ИКАО не рекомендует

один организационный формат в предпочтение другому. Однако с учетом полученного по всему миру опыта в п. 5 раздела 1 Дос 9082 государствам рекомендовано рассмотреть учреждение автономных органов для эксплуатации их аэропортов или систем аэронавигации там, где это экономически обосновано и наилучшим образом соответствует интересам поставщиков услуг и пользователей.

Глава 2

ОПИСАНИЕ ТЕРМИНОВ

2.1 В контексте изменений во владении и управлении при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания используется ряд терминов и выражений в различных значениях. Например, когда аэропорт передается в аренду, это называют продажей. Однако аренда является не продажей, а временной передачей определенных сооружений, средств и служб на фиксированный период времени на определенных условиях. Сооружения, средства и службы возвращаются владельцу по окончании аренды с соблюдением имеющихся вариантов права на продление. Определение приватизации тоже варьируется. Поэтому описание различных терминов и выражений приводится ниже, а глоссарий, содержащий конкретные определения, помещен в начале данного руководства.

2.2 **Приватизация** является словом, наиболее широко используемым в связи с изменениями, происходящими во владении и управлении при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания. Часто слово "приватизация" понимается в общем как любой отход от государственного владения и управления материальной базой и услугами. Это является слишком свободным пониманием. Строго говоря, приватизация означает либо полную собственность, либо контрольный пакет во владении сооружениями, средствами и службами. Следовательно, контракт на управление, аренду или неконтрольный пакет во владении аэропортами или аэронавигационными службами не должен описываться как приватизация, но скорее как участие частного сектора или причастность частного сектора, поскольку контроль владения остается за правительством.

2.3 **Участие частного сектора/причастность частного сектора** – это два выражения, широко используемые в связи с изменениями во владении и управлении при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания. Обычное значение этих двух выражений, которые по существу являются синонимами, заключается в том, что частный сектор принимает участие во владении и/или управлении при предоставлении аэропортового и/или аэронавигационного обслуживания, но контрольный пакет остается в руках государства.

2.3.1 Участие или причастность частного сектора может принимать различные формы. Это может быть контракт на управление, аренду или неконтрольный пакет акций в капитале. Однако управление частным субъектом коммерческой концессией в аэропорту не рассматривается как участие частного сектора или капитала.

2.4 **Корпоратизация**, в контексте аэропортового и аэронавигационного обслуживания, означает создание юридического лица вне государства для управления аэропортами и/или аэронавигационными службами либо путем принятия специального закона, либо в соответствии с существующим общим законодательством, таким как закон об акционерных обществах. Функции и права корпоратизированного органа определяются в конкретном уставе в виде договора об учреждении акционерного общества или в подобном ему документе, если такой орган учреждается в соответствии с законом об акционерных обществах.

2.4.1 Обычно владение корпорацией остается за правительством. Однако возможно участие частного сектора в корпоратизированном органе. Это зависит от положений закона, по которому он учреждается, и политики правительства.

2.4.2 Корпоратизация является юридической организационной структурой, при которой аэропорты и/или аэронавигационные службы передаются для эксплуатации и управления. Она не связывается с каким-либо конкретным подходом к управлению, который зависит от положений закона, по которому она учреждается, и политики правительства.

2.5 **Автономия** означает правомочия руководства аэропортов и ПАНО использовать доходы, получаемые от эксплуатации различных служб, и принимать независимые управленческие решения по вопросам, соответствующим уставу организации.

2.5.1 Автономия не подразумевает каких-либо конкретных организационных форм, таких как участие частного сектора, приватизация, корпоратизация или аренда. Однако в контексте предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания это слово используется применительно к средствам и службам, принадлежащим государству. Следовательно, автономия может относиться к подразделению внутри государства, корпоративному органу или компании, полностью принадлежащей государству.

2.6 **Коммерциализация** – это подход к управлению средствами и службами, при котором применяются принципы бизнеса или делается особый упор на развитие коммерческой деятельности. В контексте аэропортового и аэронавигационного обслуживания, коммерциализация означает, как правило, изменение подхода к управлению средствами и службами. Это может быть достигнуто учреждением корпорации или компании в соответствии с законодательством об акционерных обществах обычно без вовлечения частного сектора во владение или управление. Иногда может быть коммерциализовано и подразделение внутри государства.

2.6.1 Коммерциализация не должна приравниваться к участию частного сектора или приватизации. В то время как первое означает подход к управлению, второе относится к изменениям в собственности или контроле управления.

2.6.2 Коммерциализация часто рассматривается как альтернатива участию частного сектора и приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания для улучшения качества и порядка предоставления услуг, а также финансовых показателей компании.

Глава 3

ИЗМЕНЕНИЯ ВО ВЛАДЕНИИ И УПРАВЛЕНИИ

3.1 РАЗВИТИЕ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА

3.1.1 Конвенция о международной гражданской авиации, которая была подписана в Чикаго в декабре 1944 года, заложила фундамент развития международного воздушного транспорта. О росте авиационной отрасли с тех пор можно судить по тому факту, что, если в 1945 году регулярным авиасообщением воспользовалось только 9 млн пассажиров, то в 2011 году было перевезено уже свыше 2,7 млрд. пассажиров, т. е. в 300 раз больше.

3.1.2 Ожидается, что воздушные перевозки продолжат расти и в последующие годы. До 2030 года прогнозируется темп роста в 4,7 % применительно к общему объему пассажиро-километров в регулярном сообщении в сравнении со средним темпом роста 4,6 % за период 1990–2010 гг.

3.1.3 Первоначально требования к инфраструктуре аэропортов были минимальными и зависели от величины самолетов и объемов перевозок. Взлетно-посадочные полосы были короткими и узкими и прочность их покрытия была низкой. Вокзальные здания были маленькими с минимумом удобств и рассматривались только как пункты транзита.

3.1.4 Аэропорты принадлежали государствам или местным органам власти и эксплуатировались ими. Как правило, они рассматривались как предприятия общественного пользования, и правительства и местные власти выделяли средства для их развития и эксплуатации и не обязательно учитывали их финансовую или экономическую жизнеспособность. Аэропорты рассматривались также правительствами как объекты стратегического значения.

3.1.5 Введение в эксплуатацию в конце 1950-х гг. реактивных воздушных судов привело к радикальным изменениям авиационной отрасли и к резкому росту спроса на авиационные сообщения. Это вызвало перепроектирование взлетно-посадочных полос, рулежных дорожек и перронов для стоянки в главных аэропортах по всему миру. Пассажирские терминалы были расширены или были построены новые терминалы, а в ряде пунктов были заново отстроены совершенно новые аэропорты. Были открыты грузовые комплексы, а также началось расширение и модернизация аэронавигационных служб. Эти изменения вызвали острую потребность в финансовых ресурсах государств, которая часто не могла быть удовлетворена в силу финансовых ограничений.

3.2 АВТОНОМНЫЕ ПОЛНОМОЧНЫЕ ОРГАНЫ

Учреждение автономных полномочных органов. Хотя развитие авиационной инфраструктуры продолжалось быстрыми темпами, изменения в аспектах владения и управления происходили гораздо медленнее. Управление британских аэропортов – корпоративный полномочный орган, созданный в 1966 году и принадлежащий государству – было первой крупной государственной корпорацией по управлению аэропортами. Создавая этот полномочный орган, правительство Соединенного Королевства преследовало цель предоставить аэропортам управленческую и финансовую автономию и дать им доступ к рынкам капитала без отказа от права собственности. Управление британских аэропортов было приватизировано в 1987 году и стало называться

ВБА plc. Многие государства последовали примеру Соединенного Королевства и учредили автономные аэропортовые полномочные органы, и количество аэропортов, управляемых автономными полномочными органами, постепенно возросло. Хотя учреждение автономного полномочного органа не обязательно превратит неприбыльный аэропорт в прибыльный, опыт, полученный по всему миру в результате этих изменений, показывает, что автономные полномочные органы:

- a) обеспечивают прозрачность реинвестирования доходов, получаемых от использования ресурсов аэропорта, в эксплуатацию и развитие материальной базы;
- b) обеспечивают внесение пользователями аэропортов непосредственного вклада в содержание и развитие объектов, которые они используют (по принципу "пользователь платит");
- c) уменьшают бремя финансирования, лежащее на правительствах;
- d) стимулируют рост бизнес-культуры (например, установление более жесткого контроля за доходами и расходами, повышение скорости принятия решений и ответных действий и осуществление надлежащего управления), а следовательно, повышение эффективности и улучшение качества обслуживания;
- e) обеспечивают доступ к частным рынкам капитала, что становится возможным только при изменении организационного формата ввиду ограничений на заем для государственного сектора;
- f) устанавливают четкое разграничение между регулирующими и эксплуатационными функциями.

3.3 УЧАСТИЕ ЧАСТНОГО СЕКТОРА И ПРИВАТИЗАЦИЯ КАК ЧАСТЬ ГЛОБАЛЬНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ

Привлечение частного сектора в последние годы явилось дальнейшим шагом в направлении либерализации прав собственности и управления при предоставлении аэропортов и, в ограниченной степени, в сфере предоставления аэронавигационного обслуживания. Оно составляет часть общего процесса глобализации и либерализации мировой экономики и движения в направлении приватизации коммерчески ориентированных отраслей и видов услуг, управляемых прежде государствами или принадлежащими государству структурами, в особенности имеющих отношение к инфраструктуре. Ряд факторов, присущих управлению и развитию аэропортов и идентифицированных в последующих пунктах, служат в качестве дополнительных стимулов для участия частного сектора и приватизации.

3.4 МОТИВЫ В ПОЛЬЗУ УЧАСТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА И ПРИВАТИЗАЦИИ

3.4.1 **Финансовые проблемы.** Финансирование аэропортов правительствами становится все более затруднительным во многих государствах. Правительства находятся под нажимом в пользу финансирования других высокоприоритетных видов обслуживания, в особенности социальных услуг. Недостаток внимания, обусловленный в некоторых государствах финансовыми трудностями, привел к ухудшению инфраструктуры аэропортов, которую государства не в состоянии восстановить. Некоторые государства не имеют возможности обеспечить значительные капиталовложения, необходимые для создания дополнительных мощностей, соответствующих продолжающемуся росту воздушных перевозок. Считается, что покупка, аренда или благоустройство земли будут требовать все больших затрат, а ожидания авиакомпаний и других пользователей в отношении качества сервиса в аэропортах возрастают. Аэропорты могут стать более дорогими не только при строительстве, но и в эксплуатации.

3.4.2 **Приватизация как источник доходов.** Правительства сознают, что там, где объемы перевозок относительно высоки, бремя финансирования программ развития аэропортов можно переложить на частный сектор. Более того, участие частного сектора и приватизация при предоставлении услуг аэропортов рассматриваются как источник доходов для покрытия или уменьшения бюджетных дефицитов. Прибыльные аэропорты могут стать постоянным источником дохода за счет налогообложения. Финансовые предложения в торгах на участие частного сектора и приватизацию аэропортов явились дальнейшим стимулом для действий государств в этом направлении.

3.4.3 **Главные аэропорты как коммерческие предприятия.** В настоящее время основной подход государств характеризуется отказом от владения и управления нестержневыми предприятиями общественного пользования. Аэропорты, по крайней мере главные, рассматриваются скорее как коммерческие объекты, нежели предприятия общественного пользования. Более крупные аэропорты превращаются в целые города, так называемые "аэрополисы", с торговыми зонами и местами встречи людей и бизнесменов. Существует представление, что приватизация ведет к улучшению управления аэропортами.

3.4.4 **Появление глобальной отрасли управления аэропортами.** Деловые и финансовые круги осознали, что аэропорт может быть объектом надежного инвестирования. Многие аэропорты занимают доминантное положение на своем рынке. В 2010 году рост перевозок почти в два раза превышал рост валового внутреннего продукта. Кредитный рейтинг аэропортов является, как правило, высоким, и они имеют надежное поступление наличных денег. Вкладчики понимают, что аэропорты подлежат правительственному регулированию, но коммерческая деятельность в аэропортах, которая дает значительные доходы, регулируется в меньшей степени или не регулируется вообще. Как следствие, имело место постепенное возникновение глобальной отрасли управления аэропортами.

3.5 ПОЭТАПНОЕ ДВИЖЕНИЕ К УЧАСТИЮ ЧАСТНОГО СЕКТОРА И ПРИВАТИЗАЦИИ

3.5.1 В большинстве государств участие частного сектора и приватизация в сфере предоставления аэропортового обслуживания происходили поэтапно. Например, в Соединенном Королевстве главные аэропорты были первоначально переданы государственной корпорации. Несколько лет спустя они были переданы компании, принадлежащей правительству. Вскоре после этого акции этой компании были проданы частному сектору. В некоторых европейских странах аэропорты были первоначально переданы обособленным автономным органам, принадлежащим государству, и уменьшение долевого участия государств в пакете акций было постепенным при том, что контрольным пакетом акций по-прежнему владели правительства.

3.5.2 В Новой Зеландии аэропорты были первоначально переданы компаниям, принадлежащим правительству, и спустя несколько лет преобладающая доля акций была продана частным субъектам. Местные органы продолжают являться держателями части акций. В Австралии главные аэропорты были первоначально переданы Корпорации федеральных аэропортов, принадлежащей правительству. Через несколько лет эти же аэропорты были разделены на группы и отдельно предложены в аренду по этапам.

3.5.3 В Латинской Америке участие частного сектора является результатом прямого перехода от государственной собственности, главным образом, посредством долгосрочной аренды либо групп аэропортов, либо отдельных аэропортов. Например, аэропорты в Мексике подразделены на четыре группы, в то время как Аргентина решила предоставить в аренду большинство своих аэропортов как одну группу.

3.6 ФОРМЫ УЧАСТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА

3.6.1 Участие частного сектора в сфере предоставления аэропортового обслуживания в основном осуществлялось в четырех формах: договор управления, аренда (иногда ее называют концессией), передача неконтрольного пакета акций и государственно-частное партнерство (PPP).

3.6.2 **Договор управления.** Договор управления не является широко применяемым методом участия частного сектора. Примерами являются международный аэропорт Алжир Хуари Бумедьен в Алжире, который управляется компанией "Аэропорт-де-Пари менеджмент" (входящей с состав "Аэропорт-де-Пари") и Каирский международный аэропорт в Египте, управляемый компанией "Фрапорт АГ Франкфурт Аэропорт Сервисез Уорлдуайд".

3.6.3 **Аренда.** В Австралии, Канаде, Латинской Америке и Западной Африке участие частного сектора в целом реализуется путем долгосрочных аренд или концессий. В Австралии 17 главных аэропортов были сданы в аренду частным субъектам, как правило, объединенным в консорциум. Сидней вместе с четырьмя другими меньшими аэропортами был предложен для участия частному сектору. В Канаде главные аэропорты, включенные в систему национальных аэропортов, были сданы в долгосрочную аренду местным неакционерным некоммерческим корпорациям.

3.6.4 В Латинской Америке участие частного сектора в форме аренды осуществлено в Аргентине, Боливии, Гондурасе, Доминиканской Республике, Колумбии, Коста-Рике, Мексике, Перу, Уругвае, Чили и Эквадоре, а в ряде стран идет процесс сдачи в аренду. Бразилия приняла решение в пользу участия частного сектора в некоторых своих аэропортах.

3.6.5 В Западной Африке такие государства, как Габон, Камерун, Кот-д'Ивуар, Мавритания и Того, а также Мадагаскар в Восточной Африке, аэропорты которых ранее управлялись и эксплуатировались Агентством по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА), сдали в аренду свои главные аэропорты государственным или частным компаниям. В некоторых из этих компаний держателем доли акций является правительство. Например, в 1993 году в Камеруне семь аэропортов были переданы в аренду компании "Аэропорт-дю-Камерун", совместному предприятию "Аэропорт-де-Пари менеджмент" (34 %), правительства Камеруна (29 %), АСЕКНА (20 %), а также трех местных авиакомпаний и крупного банка (17 %). В 2004 году "Аэропорт-де-Пари менеджмент" продала свои акции, но три местные авиакомпании и крупный банк по-прежнему владеют акциями "Аэропорт-дю-Камерун".

3.6.6 Условия платежей за аренду или концессии широко различаются. В некоторых случаях платежи ограничиваются единовременным начальным взносом, в то время как в других случаях такой первый частичный взнос дополняется частичными ежегодными платежами, или же взимаются только ежегодные платежи. В Австралии практиковались единовременные выплаты, в то время как в Канаде производилось взимание ежегодной земельной ренты. В Латинской Америке это, как правило, комбинация единовременной выплаты и ежегодных платежей. В некоторых случаях платежи получает более чем одна правительственная организация

3.6.7 Различаются и сроки аренды. В Австралии срок аренды составляет 50 лет с возможностью продления еще на 49 лет. В Латинской Америке эти сроки короче. Например, в Аргентине арендный срок равен 30 годам с правом продления еще на 10 лет, в Чили он колеблется от 8 до 20 лет, в Колумбии – от 15 до 17 лет, а в Мексике аренда предоставляется на срок до 50 лет.

3.6.8 Почти во всех случаях ответственность за расширение и развитие аэропортов возлагается на арендатора или концессионера. В некоторых случаях детали предстоящей работы по развитию оговорены в контракте, тогда как в других случаях решения об этом принимаются в зависимости от роста объема перевозок.

3.6.9 **Передача неконтрольного пакета акций.** Участие частного сектора на основе передачи ему неконтрольного пакета акций происходило либо посредством продажи акций стратегическому партнеру, либо посредством свободной продажи акций. Участие частного сектора на правах держателя неконтрольного пакета акций было реализовано в международном аэропорту Осака-Кансай в Японии, в аэропортах Южной Африки и некоторых европейских государств. Европейская модель, за исключением Соединенного Королевства, предполагает продажу неконтрольного пакета акций, хотя постепенно растет число случаев передачи контрольных пакетов; например, контрольный пакет акций был передан частному сектору в нескольких аэропортах европейских стран, таких как Бельгия, Дания и Италия. В других регионах передача неконтрольного пакета акций остается привлекательным вариантом. Малайзия приняла решение о поэтапной свободной продаже 28 % своих акций в Холдинге малазийских аэропортов Берхад (МАНВ). Она продала свои акции открытому акционерному обществу с ограниченной ответственностью "Хазанах", принадлежащему государству. "Хазанах", являющийся инвестиционным холдингом правительства Малайзии, на тот момент уже являлся акционером МАНВ и в настоящее время владеет 60 % его акций. Китай передал на продажу часть своих акций в Пекинском аэропорту. В Таиланде принято решение об участии частного сектора в некоторых аэропортах страны путем акционирования.

3.6.10 **Государственно-частное партнерство.** Четвертым вариантом участия частного сектора в сфере предоставления аэропортового обслуживания является государственно-частное партнерство (PPP), под которым понимаются соглашения, на основании которых частный сектор берет на себя предоставление инфраструктурных объектов и услуг, традиционно обеспечиваемых государством. Этот метод обеспечивает привлечение в инфраструктуру частных инвестиций без непосредственного увеличения объема государственного долга и может быть источником прибыли для государства. PPP также дает частному сектору возможность для ведения бизнеса в тех областях, где ранее во многих случаях это не допускалось. Контракты на PPP могут быть очень сложными, а сохранение равновесия между общественными и частными интересами может оказаться отнюдь не простой задачей. Тем не менее PPP могут использоваться для создания инфраструктуры аэропорта, и такая методика широко используется в Индии (например, в Международном Аэропорту Кочин (Кочи) или Международном аэропорту Мумбаи-Чхатрапати Шиваджи). В Японии, в Международном аэропорту Токио-Ханеда и Международном аэропорту Осака-Итами эксплуатация контролируемой зоны (взлетно-посадочных полос, рулежных дорожек, перронов) осуществляется полномочными государственными органами, в то время как пассажирскими терминалами владеют и управляют частные компании. В секторе аэронавигационного обслуживания примером успешной деятельности PPP является ПАО Соединенного Королевства (National Air Traffic Services Ltd. UK NATS).

3.7 ВЛАДЕНИЕ, КОНТРОЛЬ И УПРАВЛЕНИЕ ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

3.7.1 Помимо аэропортов, изначально принадлежащих частным субъектам, постоянно увеличивается число полностью приватизированных аэропортов или аэропортов, где контрольный пакет находится в частном владении. К ним относятся, прежде всего, ВАА и некоторые другие аэропорты в Соединенном Королевстве, полностью принадлежащие частному сектору. В Канаде небольшие аэропорты проданы местным общинам.

3.7.2 К аэропортам с контрольным пакетом в руках частного сектора относятся аэропорты Окленда и Веллингтона в Новой Зеландии, а также аэропорты в Китае и Макао (Особом административном районе). В Швейцарии частный сектор владеет контрольным пакетом акций аэропорта Цюриха.

3.7.3 Лишь около 20 аэропортов/групп аэропортов, как полностью, так и частично приватизированных, публично котируются на фондовых биржах, и шесть из них расположены в Китае.

3.8 РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ

3.8.1 Почти во всех тех государствах, где имеет место участие частного сектора или приватизация в сфере аэропортового обслуживания, учреждены регламентирующие полномочные органы с целью недопущения злоупотребления доминантным положением, особенно при взимании аэронавигационных сборов. Например, в Соединенном Королевстве аэронавигационные сборы контролируются ведомством гражданской авиации. Этот контроль осуществляется путем применения формулы, как разницы между индексом розничных цен (RPI) и коэффициентом X (т. е. сборы ограничиваются на ежегодной основе в соответствии с процентным коэффициентом X , устанавливаемым ведомством, обычно на уровне меньше общей инфляции). Коэффициент X корректируется каждые пять лет, учитывая, в частности, проекты, связанные с крупными капиталовложениями. От ведомства гражданской авиации требуется предоставление ставок на рассмотрение комиссии по вопросам конкуренции.

3.8.2 В некоторых других государствах приняты аналогичные формулы с большим количеством параметров, включая рост объемов перевозок. Например, Венский аэропорт применяет принцип тарифной корзины, где уровень инфляции и объем перевозок являются основными параметрами. В Португалии тарифная корзина учитывает аэропортовые расходы, рост объема перевозок, коммерческие поступления и уровень инфляции. В Южной Африке для корректировки аэронавигационных сборов используется формула RPI минус X , и регламентирующему комитету были представлены руководящие указания по поводу расчета коэффициента X , который в разных аэропортах имеет разные значения. В Колумбии применяется система индексации, учитывающая ряд параметров.

3.8.3 В ряде государств существуют конкретные нормы ограничению роста аэронавигационных сборов в течение установленного количества лет. В Аргентине аэронавигационные сборы были заморожены на пять лет. Однако в Канаде такого заранее установленного механизма не существует, и данный вопрос решается в ходе консультаций между эксплуатантами аэропортов и авиакомпаниями. Правительство считает, что поскольку главные аэропорты и аэронавигационные службы управляются некоммерческими корпорациями, возможностей для злоупотреблений доминантным положением не существует.

3.8.4 Логика в основе такого подхода к расчету, как RPI минус X , заключается в том, что определенные элементы аэропортовых расходов не возрастают в той же пропорции, как инфляция, или остаются неизменными.

3.8.5 Ни одна из формул регулирования цен не может считаться идеальной. Некоторые из них не полностью принимают во внимание расходы по обеспечению аэропортовых услуг, как рекомендуется политикой ИКАО в отношении сборов (Дос 9082), и нельзя полностью избежать некоторой произвольности в определении значений коэффициента X . Тем не менее все формулы включают желательную цель снижения аэронавигационных сборов в реальном выражении в будущем. Для эффективной работы системы необходимо, чтобы базовый уровень сборов был установлен правильно на основе полных и очевидных данных по расходам. Кроме того, раз в несколько лет следует проводить общий обзор сборов с учетом как стоимости предоставления обслуживания, так и потребности в получении разумной прибыли на инвестированный капитал.

3.8.6 Регулирование арендных выплат или других сборов, включая ставки за наземное обслуживание, является ограниченным или вообще отсутствует. Сообщалось, что в некоторых аэропортах неаэронавигационные тарифы и сборы выросли в несколько раз после смены команды управления вследствие предоставления аэропортов в аренду.

3.9 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ

3.9.1 В ряде государств, таких как европейские государства, Австралия и Новая Зеландия, средства, получаемые в результате участия частного сектора или приватизации в сфере предоставления аэропортов, перечисляются в казну без какого-либо обязательства использовать их на развитие авиационной отрасли.

3.9.2 В развивающихся государствах, часто имеющих аэропорты, которые необходимо поддерживать по экономическим, социальным или политическим соображениям вне зависимости от финансовой жизнеспособности, многие правительства выразили намерение использовать поступления от участия частного сектора для эксплуатации и развития аэропортов слабых в финансовом отношении. Например, в Индии доходы, получаемые от аренды крупных аэропортов, направляются не главному казначейству, а управлению индийских аэропортов на развитие мелких аэропортов по всей стране. Аналогичным образом средства, получаемые Кот-д'Ивуаром от участия частного сектора и приватизации главного аэропорта Абиджана, используются на развитие других аэропортов. В Малайзии эксплуатанту аэропорта МАНВ было предоставлено исключительное право эксплуатации и управления коммерческими аэропортами Малайзии при условии, что он продолжит оказывать аэропортовые услуги в сельских и отдаленных населенных пунктах, по-прежнему отвечая при этом примерно за 20 убыточных аэропортов по всей стране. В Мексике правительству уступило права на эксплуатацию нескольких групп аэропортов: каждая группа сформировалась вокруг одного аэропорта, играющего важную региональную роль, с объемом перевозок более пяти миллионов пассажиров в год, включая также менее прибыльные или убыточные аэропорты.

3.9.3 Получаемые доходы, когда поставщиками аэронавигационных услуг являются правительственные департаменты, направляются в казну. В ряде случаев это означает, что аэронавигационные сборы используются для финансирования неавиационных видов деятельности по соображениям политического и финансового характера. Планы капиталовложений определяются скорее исходя из общей финансовой ситуации правительства, чем из потребностей инфраструктуры.

3.10 ОСОБЫЕ СООБРАЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

3.10.1 Основные характеристики эксплуатации аэронавигационных служб фундаментально отличаются в нескольких аспектах от таковых при эксплуатации аэропортов. В отличие от аэропортов аэронавигационные средства и службы, предоставляемые государством, обычно простираются по всей территории соответствующего государства и иногда за его пределами и часто зависят от средств и служб, предоставляемых другими государствами. В большинстве государств все или большинство из аэронавигационных услуг предоставляются более чем одним субъектом, хотя лишь немногие являются крупными поставщиками обслуживания. Аэронавигационное обслуживание рассматривается как более тесно связанное с безопасностью полетов воздушных судов. Более того, аэронавигационные службы имеют значение для национальной безопасности и внешних сношений в ракурсе суверенитета воздушного пространства государств. Поэтому большинство правительств предпочитают сохранять свой контроль над аэронавигационными службами.

3.10.2 Многие поставщики аэронавигационного обслуживания – это правительственные департаменты, обычно администрации гражданской авиации, которые функционируют на годовом бюджете, выделяемом правительством. Правительство контролирует ставки и сохраняет контроль над сборами за аэронавигационное обслуживание и другими вопросами. Участие частного сектора в предоставлении аэронавигационного обслуживания является до настоящего времени минимальным. По историческим причинам авиакомпании владеют небольшим количеством акций в тайландской аэронавигационной службе "АЭРОТАЙ", и правительство контролирует ставки. Канада приватизировала свою аэронавигационную службу через некоммерческую организацию "Нав Канада", которая находится под наблюдением пользователей услуг – авиакомпаний – путем их членства в совете директоров. Ее уникальность обусловлена тем, что она не имеет держателей акций и,

соответственно, не выплачивает дивиденды. В Соединенном Королевстве компания UK NATS была учреждена в 2001 году как PPP и на 49 % принадлежит государству, также владеющему золотой акцией, на 42 % – консорциуму Британских авиалиний "Эйрлайн групп", на 5 % – своим сотрудникам, и на оставшиеся 4 % – эксплуатанту аэропорта ВАА.

3.10.3 По сравнению с аэропортами тенденция к учреждению автономных органов для управления аэронавигационным обслуживанием была медленной, несмотря на то, что выгоды от их учреждения признаны и открыли дорогу либеральным концепциям управления. Более 60 государств создали автономные службы в форме корпоративных полномочных органов или компаний, полностью принадлежащих правительству, для управления их аэронавигационными услугами. Представляется, что финансовое положение этих организаций является относительно прочным. В дополнение к автономным субъектам, управляющим аэронавигационными службами, имеется ряд управлений гражданской авиации или автономных управлений аэропортами, которые, в дополнение к управлению аэропортами, предоставляют аэронавигационное обслуживание.

3.10.4 Важной характеристикой автономных субъектов, эксплуатирующих аэронавигационные службы, является международный аспект, отсутствующий при эксплуатации аэропортов. Имеются технические факторы и эксплуатационные ограничения, которые не могут быть должным образом разрешены без международного сотрудничества при предоставлении аэронавигационного обслуживания, в особенности маршрутного оборудования и услуг. Это привело к созданию автономных международных организаций, которым поручена эксплуатация аэронавигационных служб, в особенности маршрутных средств и служб.

Международное сотрудничество в предоставлении аэронавигационного обслуживания

3.10.5 Автономным международным агентствам по эксплуатации установлена задача обеспечения аэронавигационного обслуживания, в особенности в части маршрутных средств и служб, в пределах определенной зоны от имени нескольких государств. Предоставляемое ими обслуживание обычно относится к категориям обслуживания воздушного движения, связи, поиска и спасания и службам аэронавигационной информации, но может включать также метеорологию. Эти организации также ответственны за взимание аэронавигационных сборов от имени своих государств-членов. Примерами таких организаций являются Агентство по обеспечению безопасности аэронавигации в Африке и на Мадагаскаре (АСЕКНА), Центральноамериканская корпорация по аэронавигационному обслуживанию (КОСЕНА) и Европейская организация по обеспечению безопасности аэронавигации (ЕВРОКОНТРОЛЬ). Изучается вопрос об учреждении подобных агентств для обеспечения аэронавигационного обслуживания в других регионах и субрегионах, например, в Восточной Африке и на островах Тихого океана.

3.10.6 Опыт показывает, что международные эксплуатационные агентства внесли вклад, часто существенный, в улучшение эффективности при предоставлении оборудования и услуг с меньшей стоимостью как для поставщиков, так и для пользователей. Связанные с этим преимущества включают более эффективное использование персонала, сооружений и оборудования, а также удешевление работ по исследованию и развитию посредством экономии на масштабе и устранения дублирования на национальном уровне. Это особенно актуально для государств с менее развитой экономикой, где имеется нехватка подготовленного персонала и финансовых ресурсов. Такие эксплуатационные агентства являются обычно более эффективными, чем отдельные государства при сборе платы за пролеты, в связи с обычно большими географическими площадями, включаемыми в зону их активности. Более того, поскольку такие агентства представляют несколько государств, они потенциально находятся в лучшем положении при переговорах на предмет их финансовых или коммерческих сделок и, следовательно, могут быть в состоянии добиться более выгодных условий.

3.11 ПОСЛЕДСТВИЯ УЧАСТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА И ПРИВАТИЗАЦИИ

Последствия участия частного сектора и приватизации в сфере предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания должны рассматриваться с учетом интересов всех имеющих отношение к предоставляемым услугам. К таковым относятся государства, участвующие частные секторы, эксплуатанты воздушных судов, пассажиры, грузоотправители, служащие аэропортов и аэронавигационных организаций, концессионеры и местное население. Однако информация в этом плане ограничена. Поскольку последствия участия частного сектора и приватизации при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания с течением времени меняются и не одинаковы во всех государствах, трудно делать какие-либо определенные заключения. Тем не менее эффект для правительств выглядит положительно в том смысле, что они генерировали определенные средства и передали ответственность за развитие и эксплуатацию главных аэропортов частному сектору. Держатели акций в компаниях, которым принадлежит доля капитала в аэропортах, получили, в целом, существенную прибыль, поскольку стоимость акций аэропортовых компаний возросла больше, чем общий индекс других акций на рынках капитала. Эксплуатанты воздушных судов, как правило, приветствовали участие частного сектора в обслуживании аэропортов, поскольку они ожидали повышения эффективности. Однако они считают, что во многих случаях имели место необоснованные увеличения аэропортовых сборов и тарифов. В целом сообщается, что в результате участия частного сектора и приватизации аэронавигационные сборы, как правило, снизились в реальном выражении, а обслуживание улучшилось.

Глава 4

ПОЛИТИКА И ИНСТРУКТИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ ИКАО

4.1 ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ СОГЛАСНО КОНВЕНЦИИ О МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

4.1.1 Положения Конвенции являются обязательными для всех Договаривающихся государств и, хотя они не запрещают Договаривающимся государствам делегирование частным субъектам некоторых функций, за которые они отвечают, ответственность за обеспечение того, чтобы все положения Конвенции и Приложений полностью соблюдались, 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 практикой, рекомендуемыми или устанавливаемыми в соответствии с настоящей Конвенцией. Таким образом, право владения и управления аэропортами и аэронавигационными службами может быть передано частному сектору, но общая ответственность за предоставление обслуживания в соответствии с Конвенцией и Стандартами и Рекомендуемой практикой (SARPS) остается за государствами.

4.1.2 Статья 11 Конвенции устанавливает, что законы и правила Договаривающегося государства, касающиеся допуска на его территорию или убытия с его территории воздушных судов, занятых в международной аэронавигации, либо эксплуатации и навигации таких воздушных судов во время их пребывания в пределах его территории, применяются к воздушным судам всех Договаривающихся государств без различия их национальности.

4.1.3 Статья 15 Конвенции определяет основополагающую политику в отношении сборов с пользователей за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание и усиливает концепции свободы доступа и недопущения дискриминации, установленные статьей 11, в отношении использования средств и служб воздушными судами Договаривающихся государств при выполнении международных авиаперевозок. Она устанавливает, что каждый аэропорт в Договаривающемся государстве, открытый для общественного пользования его национальными воздушными судами, открыт также на единообразных условиях для воздушных судов всех других Договаривающихся государств. Единообразные условия должны применяться к использованию воздушными судами каждого Договаривающегося государства всех аэронавигационных средств. Статья 15 далее устанавливает, что любые сборы, которые могут взиматься или разрешены для взимания Договаривающимся государством за пользование такими аэропортами и аэронавигационными средствами воздушными судами любого другого Договаривающегося государства, не будут превышать сборов, которые взимались бы со своих национальных воздушных судов того же класса, занятых в аналогичных международных воздушных сообщениях. Также, никакое Договаривающееся государство не будет взимать каких-либо пошлин, налогов или других сборов только лишь за право транзита через его территорию или влета на его территорию, или вылета с его территории любого воздушного судна Договаривающегося государства или находящихся на нем лиц или имущества. И наконец, статья 15 предписывает Договаривающимся государствам публиковать и доводить до сведения ИКАО данные о взимаемых и разрешенных к взиманию сборах за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание. В этой связи ИКАО собирает и публикует данные о таких сборах в Doc 7100 *"Тарифы на услуги аэропортов и аэронавигационных служб"*.

4.1.4 В соответствии со статьей 37 Договаривающиеся государства обязуются сотрудничать в обеспечении максимально достижимой степени единообразия правил, стандартов, процедур и организации,

касающихся воздушных судов, персонала, воздушных трасс и вспомогательных служб, по всем вопросам, в которых такое единообразие будет содействовать аэронавигации и совершенствовать ее.

4.2 ДРУГИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И СОГЛАШЕНИЯ

Помимо Конвенции государствам могут быть подписаны другие международные договоры и соглашения, касающиеся некоторых аспектов предоставления аэропортов или аэронавигационного обслуживания, в частности, двусторонние или региональные соглашения о воздушном сообщении. Поэтому, до принятия любых мер в направлении привлечения частного сектора или приватизации в сфере предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания, необходимо принять законодательные или нормативные меры к обеспечению полного соблюдения положений Конвенции и других международных обязательств государства поставщиком аэропортового и/или аэронавигационного обслуживания.

4.3 БЕЗОПАСНОСТЬ ПОЛЕТОВ И АВИАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

4.3.1 Пассажиры придают наивысший приоритет аспектам безопасности полетов и авиационной безопасности воздушного сообщения. Государства должны обладать соответствующими юридическими полномочиями для вмешательства, при необходимости, в целях обеспечения безопасности полетов. Авиационные правила государства должны включать требования относительно сертификации аэродромов, открытых для общего пользования. При участии частного сектора и приватизации в сфере предоставления аэропортового обслуживания аэропорты должны сертифицироваться регламентирующими полномочными органами в отношении безопасности полетов и авиационной безопасности.

4.3.2 ИКАО разработала *Руководство по сертификации аэродромов* (Дос 9774), чтобы государства имели руководящие принципы при создании их регламентирующей системы для сертификации наземных аэродромов.

4.4 ПОЛИТИКА ИКАО В ОТНОШЕНИИ АЭРОПОРТОВЫХ СБОРОВ И СБОРОВ ЗА АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

4.4.1 На основе принципов, содержащихся в Конвенции, ИКАО разработала руководящую политику относительно сборов за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание (Дос 9082 *"Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание"*). Принимая во внимание значение системы воздушного транспорта для государств, важным положением этого документа является необходимость сбалансированности соответствующих интересов аэропортов и ПАНО, с одной стороны, и эксплуатантов воздушных судов и конечных пользователей с другой стороны (см. п. 8 предисловия к Дос 9082). Это руководство применимо к аэропортам и аэронавигационным службам вне зависимости от их организационного формата или формы владения.

4.4.2 Как отмечается в Дос 9082 (см. пп. 4–7 раздела I), мировой опыт свидетельствует о том, что там, где аэропортовые и аэронавигационные службы эксплуатируются автономными субъектами, их общее финансовое положение и эффективность управления в целом улучшились. В этой связи в Дос 9082 государствам рекомендуется рассматривать возможность учреждения автономных структур для эксплуатации своих аэропортов или аэронавигационных служб в тех случаях, когда это экономически оправдано и отвечает интересам поставщиков и пользователей. Далее рекомендуется, чтобы при рассмотрении вопроса о коммерциализации или приватизации аэропортов и ПАНО государства помнили, что они несут конечную

ответственность за обеспечение безопасности полетов, авиационной безопасности и за осуществление экономического надзора за деятельностью этих структур, а при создании правительством или частным сектором автономной структуры для эксплуатации аэропорта(ов) и/или предоставления аэронавигационного обслуживания государству следует обеспечить выполнение всех своих соответствующих обязательств, зафиксированных в Конвенции, Приложениях к ней и в соглашениях о воздушном сообщении, а также соблюдение политики ИКАО.

4.4.3 В отношении осуществления экономического надзора в Дос 9082 (см. пп. 12-15 раздела I) сказано, что основной целью должно быть достижение баланса между интересами аэропортов и ПАНО и целями государственной политики, которые включают в себя, не ограничиваясь только этим, следующее:

- i) сведение к минимуму опасности применения аэропортами и ПАНО антиконкурентной практики или злоупотребления любым доминантным положением, которое они могут занимать;
- ii) недопущение дискриминации и обеспечение транспарентности при применении сборов;
- iii) обеспечение эффективности капиталовложений в повышение пропускной способности с учетом нынешних и будущих потребностей;
- iv) защиту интересов пассажиров и других конечных пользователей.

Для содействия достижению этих целей в соответствии с принятой формой экономического надзора в Дос 9082 государствам рекомендуется обеспечивать консультации аэропортов и ПАНО с пользователями и внедрять соответствующие системы управления эффективностью работы. Далее государствам рекомендовано принять такой подход к экономическому надзору, который отвечал бы их конкретным обстоятельствам (при выборе подходящей системы экономического надзора следует учитывать степень конкуренции между поставщиками услуг, затраты и выгоды разных форм надзора, а также правовые, институциональные и управленческие рамки, а регулятивное вмешательство следует использовать только по мере необходимости и в минимальных масштабах).

4.4.4 К числу основных принципов, включенных в Дос 9082 в отношении стоимостной основы аэропортовых сборов, относится принцип целесообразности покрытия пользователями в конечном счете полной и справедливой доли расходов по предоставлению аэропорта в тех случаях, когда аэропорт предназначается для международного использования (см. п. 1 раздела II). Распределяемые расходы являются полными расходами на обеспечение деятельности аэропорта и его вспомогательных служб, включая соответствующие суммы стоимости капитала и 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 доходов, не связанных с аэронавигационным обслуживанием.

4.4.5 Дос 9082 также предусматривает аналогичный принцип для сборов за аэронавигационные услуги, который гласит, что в качестве общего принципа при предоставлении аэронавигационного обслуживания для международного использования государство может требовать с пользователей оплаты той части расходов, которая действительно приходится на них, но с международной гражданской авиации не следует требовать покрытия расходов, которые, в сущности, к ней не относятся (см. п. 1 раздела III). Распределяемые расходы представляют собой полные расходы на предоставление аэронавигационного обслуживания, включая соответствующие суммы на оплату стоимости капитала и амортизационных отчислений по основным фондам, а также расходы, связанные с техническим обслуживанием, эксплуатацией, управлением и административным обеспечением (см. п. 3 i) раздела III).

4.4.6 В Дос 9082 также подчеркивается важность консультаций с пользователями аэропортов и средств аэронавигационного обслуживания до изменения систем взимания или уровней сборов, а также по вопросам

планируемого повышения пропускной способности и инвестиционного планирования с целью обеспечить предоставление поставщиком адекватной информации пользователям о предлагаемых изменениях и надлежащий учет мнения пользователей наряду с тем влиянием, которое окажут на них сборы (см. п. 17–19 раздела I).

4.4.7 Дос 9082 имеет отличный от Конвенции статус в том смысле, что Договаривающиеся государства не обязаны соблюдать его положения и рекомендации. Однако в связи с широкой поддержкой содержащихся в нем принципов политики экономическими конференциями на мировом уровне, Советом и резолюциями Ассамблеи и их практической значимостью для предотвращения дискриминации и потенциальных споров, государства имеют серьезные моральные обязательства по обеспечению соответствия практики покрытия расходов их аэропортов политике и философии, изложенным в Дос 9082. Так, Совет ИКАО настоятельно рекомендует государствам применять политику ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание (см. п. 1 раздела I Дос 9082) Далее, в соответствии с рекомендацией, принятой Конференцией по экономике аэропортов и аэронавигационного обслуживания (CEANS 2008) и одобренной Советом ИКАО, государствам рекомендуется включать четыре ключевых принципа взимания сборов, к которым относятся недискриминация, увязка с расходами, транспарентность и проведение консультаций с пользователями, в свои национальные законодательства, правила или политику, а также в свои соглашения о воздушном сообщении для обеспечения их соблюдения эксплуатантами аэропортов и ПАНО (см. п. 1 предисловия к Дос 9082).

Глава 5

ВАРИАНТЫ ВЛАДЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

5.1 ПРИМЕНИМОСТЬ ВАРИАНТОВ

5.1.1 Аэропорты и аэронавигационные службы различных государств функционируют в разных организационных форматах. Варианты, обсуждаемые ниже, используются в разных частях света в большей или меньшей степени. Это отражает различные социальные и экономические условия, существующие в различных государствах. Кроме того, объемы воздушных перевозок и финансовая жизнеспособность, которые могут существенно повлиять на выбор вариантов владения и управления, могут быть различными от аэропорта к аэропорту и от ПАНО к ПАНО.

5.1.2 Имеющиеся данные не свидетельствуют о том, что один конкретный вариант лучше, чем другой. Что является лучшим для государства, зависит от ситуации в этом государстве, включая объемы перевозок и потенциал роста, состояние существующей инфраструктуры, требования по совершенствованию и расширению, доступ к рынкам капитала, уровень управленческого мастерства и общую политику правительства относительно изменений во владении и управлении инфраструктурой.

5.1.3 Конкретный вариант может относиться к некоторым или ко всем аэропортам, либо по отдельности или как к группе. В одном и том же государстве возможно иметь один вариант для одного аэропорта или группы аэропортов и другой вариант для другого аэропорта или другой группы аэропортов. Возможна также комбинация вариантов. В государствах с ограниченным уровнем развития воздушного транспорта аэронавигационные службы могут также рассматриваться для включения в предпочтительный вариант для аэропортов. В каждом варианте возможны вариации.

5.1.4 Наконец, важно, чтобы осуществление государствами функций экономического надзора было четко отделено от функций эксплуатации и предоставления аэропортовых и аэронавигационных услуг с ясно обозначенными ролями и полномочиями в отношении каждой функции.

5.2 ПОДХОД К ВЫБОРУ ВАРИАНТОВ

Структура владения и управления аэропортом(ами) должна рассматриваться как средство достижения цели по обеспечению безопасного, надежного, эффективного и экономичного обслуживания эксплуатантов воздушных судов и конечных пользователей. Финансовая и эксплуатационная автономия, а также использование передовой практики успешного корпоративного управления являются ключом к успеху варианта владения и организационной структуры.

5.3 ВАРИАНТЫ В РАСПОРЯЖЕНИИ ГОСУДАРСТВ

5.3.1 Государства используют различные варианты владения и управления для своих аэропортов, каждый из которых имеет свои характерные особенности и преимущества. Подробные руководящие материалы по владению, контролю и управлению аэропортами содержатся в главе 2 *Руководства по экономике*

аэропортов (Дос 9562). Наиболее типичными организационными формами аэропортов на государственном уровне являются следующие.

5.3.2 **Государственная собственность.** Может иметь формы прямого контроля и управления, управления со стороны государственного органа, обладающего финансовой и эксплуатационной автономией, автономной корпорации, учрежденной согласно положениям специального закона, или компании, учрежденной согласно закону об акционерных компаниях. По этому варианту аэропорты остаются по существу в целом собственностью и под контролем правительства. От принадлежащей правительству организации, как правило, ожидается, что она будет руководствоваться в своей деятельности скорее общественными интересами, чем интересами получения прибыли. Этот вариант может предоставить государствам гибкость в их действиях по обеспечению развития аэропортов в соответствии с их политическими, социальными и экономическими требованиями. Предпочтение отдается автономной организации в сравнении с правительственной организацией для прямого управления аэропортов.

5.3.3 **Контракт на управление.** По этому варианту управление аэропорта передается частному субъекту на ограниченный период времени за плату. Аэропорт извлекает пользу от профессионального управления, но по этому варианту руководство не занимается развитием аэропорта за свой счет. Этот вариант может быть пригоден для аэропортов с ограниченными потребностями в развитии, но для которых необходимо улучшить управление финансовой и эксплуатационной деятельностью.

5.3.4 **Аренда.** Договоры аренды могут быть кратко-, средне- или долгосрочными. По этому варианту аэропорт передается для управления и развития частному субъекту на фиксированный период времени. Однако при этой системе договоренность является неизменной на период аренды. Для соглашений с более длительным периодом аренды можно ожидать, что объем поступлений от аренды будет более значительным, чем при кратковременной аренде. Форматы "строительство, эксплуатация и передача" (BOT), "строительство, владение, эксплуатация и передача" (BOOT) и "строительство, передача и эксплуатация" (BTO) являются по существу соглашениями об аренде (см. Глоссарий).

5.3.5 **Передача неконтрольного пакета акций.** По этому варианту владение аэропортом частично передается частному сектору. Преимуществом этой системы является то, что передача собственности может быть сделана поэтапно в зависимости от местных условий и потребностей.

5.3.6 **Владение и контроль частным сектором.** По этому варианту контрольный пакет акций или полная собственность аэропорта передаются частному субъекту или консорциуму, в том числе бесприбыльным корпорациям или трестам. После того, как акции переведены, государство может вернуть аэропорт в свою собственность только путем покупки акций обратно при условии, что частные вкладчики готовы их продать. В таком случае правительство может быть вынуждено платить более высокую цену, чем первоначальная продажная цена акций. Стоит отметить, что многие частные аэропорты не котируются на фондовой бирже.

5.3.7 **Государственно-частное партнерство (PPP).** По этому варианту органы государственной власти заключают договор или соглашение с частными компаниями на поставку средств и услуг, ранее предоставлявшихся государством. Преимущества такого подхода заключаются в следующем: частный сектор берет на себя финансирование инвестиций в инфраструктуру (что не влечет за собой непосредственного увеличения государственного займа и долга и может стать источником государственных доходов); а управление частным сектором и его инновационные способности также могут привести к повышению качества услуг и снижению их стоимости. Тем не менее следует отметить, что контракты PPP могут быть очень сложными, а соотнесение государственных и частных интересов может оказаться непростой задачей.

5.4 АЭРОНАВИГАЦИОННОЕ ОБСЛУЖИВАНИЕ

Теоретически, те же самые подходы применимы к ПАНО, хотя в настоящее время некоторые из вариантов могут считаться нецелесообразными для большинства государств. При рассмотрении вопросов приватизации или участия частного сектора в аэронавигационном обслуживании необходимо проявлять более осторожный подход в связи с трансграничными и другими последствиями. Подробные инструктивные материалы по владению, контролю и управлению ПАНО содержатся в главе 2 *Руководства по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания* (Дос 9161).

Глава 6

ПОДГОТОВКА К ИЗМЕНЕНИЮ СТРУКТУРЫ ВЛАДЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ, ВКЛЮЧАЯ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

6.1 ПЛАНИРОВАНИЕ

Государству, рассматривающему возможность изменения структуры владения или управления его аэропортами или ПАНО, необходимо изучить ряд вопросов. Изменения в структуре владения и управления могут не решить всех проблем, стоящих перед аэропортом, группой аэропортов или ПАНО, и в долговременном плане могут иметь отрицательный эффект, если они плохо спланированы. Поэтому необходимо четко осознавать кратковременные и долговременные цели любых изменений.

6.2 КОНСУЛЬТАЦИИ

При рассмотрении изменений в структуре владения и управления аэропортами или ПАНО действующая администрация аэропорта или ПАНО должна привлекаться на всех этапах этого процесса. Необходимо консультироваться также с пользователями средств и другими заинтересованными сторонами.

6.3 ИЗУЧЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

6.3.1 Должен быть проведен глубокий анализ существующей инфраструктуры аэропортов или аэронавигационных служб страны и стоящих перед ней проблем, включая финансовые и управленческие проблемы. Он должен включать подготовку детальных сводок доходов и расходов как аэропортов, так и аэронавигационных служб, даже в случае единого управления ими. Поскольку ситуация в разных аэропортах может быть неодинаковой, желательно проводить отдельные анализы по каждому аэропорту, особенно по крупным аэропортам со значительным объемом перевозок.

6.3.2 Обоснование изменений в структуре владения и управления с учетом только существующей ситуации не является достаточным. Важно понимать, что можно было бы ожидать в будущем без изменений структуры владения и управления. С этой целью необходимо сделать прогноз воздушных перевозок на предстоящие десять лет, если это осуществимо. Желательно подготовить такие прогнозы для одного или нескольких индивидуальных аэропортов или ПАНО, намеченных для участия частного сектора или приватизации. На основе ожидаемых объемов перевозок может быть сделан прогноз доходов и расходов с учетом возможностей улучшения структуры перевозок и создания новых источников доходов. Кроме того, должна быть сделана оценка потребности в капиталовложениях для развития. Одновременно должны быть определены потребности в управлении и подготовке персонала и рассмотрены возможные варианты удовлетворения финансовых и других требований.

6.4 ВЫБОР ВАРИАНТА ВЛАДЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ

Наиболее подходящий вариант может быть определен только в результате целенаправленного исследования, принимающего во внимание финансовую и управленческую ситуацию в аэропорту(ах) или ПАНО, политико-экономическую систему государства и кратко- и долговременные цели. Выбор, следовательно, должен быть сделан применительно к конкретному государству и, вероятно, к конкретному аэропорту. В большинстве государств изменения во владении и управлении аэропортом осуществлялись осторожно и поэтапно. Факты позволяют предположить, что государства, как правило, получили выгоду от такого подхода.

6.5 УПРАВЛЕНИЕ ОСТАЛЬНЫМИ СРЕДСТВАМИ И СЛУЖБАМИ

6.5.1 Частный сектор интересуют прибыльные средства и услуги или средства и услуги с потенциалом получения прибыли. Возможно группирование убыточных аэропортов с прибыльными при условии, что суммарно они прибыльны, хотя необходимо позаботиться об обеспечении того, чтобы не нарушались международные принципы недискриминации. Правительство может решить создать из прибыльных аэропортов отдельную группу. Одновременно важно решить, как должны управляться и финансироваться остальные аэропорты и другие службы. Многое будет зависеть от того, какие средства и службы остались и каковы их финансовые потребности.

6.5.2 Прежде может потребоваться сделать оценку того, насколько необходимы нежизнеспособные аэропорты, путем сопоставления, насколько социальные и экономические выгоды от их эксплуатации оправдывают убытки, подлежащие покрытию. Это особенно важно в развивающихся государствах, где развитие наземных видов транспорта может иногда изменить экономическую жизнеспособность аэропорта.

6.5.3 К вариантам для неохваченных средств и услуг относятся сохранение правительственной собственности и управления аэропортами и создание автономного полномочного органа или создание автономного полномочного органа для аэронавигационных служб и аэропортов, остающихся в руках правительства. Также возможно прибегнуть к субсидируемому участию частного сектора в неохваченных аэропортах и выбрать претендента, требующего минимальные субсидии для их эксплуатации.

6.6 ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ ОТ УЧАСТИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА И ПРИВАТИЗАЦИИ

6.6.1 Доходы, получаемые от участия частного сектора и приватизации, возникают от продажи или аренды правительственных основных фондов. Соответственно, правительство должно быть в состоянии использовать такие доходы с целью капиталовложений по программам развития и покрытия постоянного дефицита поступлений остальных аэропортов и других служб. Может быть целесообразно помещать доходы, получаемые от участия частного сектора или приватизации, в фонд, созданный для этих целей. Это не должно рассматриваться как перекрестное субсидирование, поскольку доходы получены не из эксплуатационной прибыли аэропортов и аэронавигационных служб.

6.6.2 В государстве с ограниченным объемом перевозок доходы, полученные от участия частного сектора или приватизации, могут быть недостаточными для удовлетворения финансовых потребностей остальных аэропортов и других служб. В таких случаях государству необходимо рассмотреть варианты изыскания ресурсов удовлетворения остающихся основных потребностей.

6.7 ИЗМЕНЕНИЯ ПРАВОВОЙ БАЗЫ

В большинстве государств изменения в структуре владения и управления аэропортами и аэронавигационными службами потребуют изменений правовой основы деятельности гражданской авиации, характер которых будет зависеть от существующей правовой системы, включая конституционные положения и цель предлагаемого изменения. Поскольку правовые системы различаются от государства к государству и выбор структуры владения и управления может быть тоже различным, не представляется возможным разработать модель правовой основы, применимой во всех государствах. После выбора варианта следует предпринять незамедлительные действия по обеспечению необходимых правовых рамок либо путем внесения поправок в действующий закон, либо путем принятия нового законодательного акта. В новом законодательстве может быть желательным введение гибкости в форме разрешающих положений, с тем чтобы правительство могло сделать небольшие изменения в структуре владения и управления без внесения поправок в закон. Может быть необходимым, чтобы новая правовая база содержала следующие положения:

- a) передачу владения или управления аэропортами частному сектору;
- b) систему управления остающимися аэропортами и другими службами;
- c) недискриминационный подход в обеспечении доступа к средствам и услугам;
- d) установление аэропортовых сборов, в особенности аэронавигационных сборов, и защитные меры против злоупотреблений доминантным положением посредством экономического надзора;
- e) единообразие стандартов, процедур и организаций;
- f) требования по отчетности;
- g) требования по авиационной безопасности и безопасности полетов.

6.8 ЭКОНОМИЧЕСКИЙ НАДЗОР

Как сообщалось выше, государства несут конечную ответственность за экономический надзор за своими аэропортами и ПАНО. Иными словами, государства несут ответственность за осуществление контроля за коммерческой и эксплуатационной деятельностью аэропортов и ПАНО. Основной целью экономического надзора должно стать достижение баланса между интересами аэропортов/ПАНО и целями государственной политики. Подход к осуществлению экономического надзора должен отвечать конкретным обстоятельствам в каждом государстве.

6.9 ДРУГИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ

6.9.1 **Укрепление регулирующего органа.** С расширением участия частного сектора и приватизацией в сфере предоставления аэропортов и аэронавигационного обслуживания значительно возрастает ответственность государства как регулятора за осуществление контроля и принятие корректирующих мер. Функция экономического надзора должна быть подкреплена адекватной правовой базой, и там, где учрежден орган экономического регулирования, экономический надзор должен быть независимым, по крайней мере, в государствах с большими объемами перевозок во избежание конфликта интересов. Расходы на обеспечение

безопасности полетов, авиационной безопасности и осуществление экономического надзора, непосредственно связанные с предоставлением аэропортового и аэронавигационного обслуживания, можно, по усмотрению государств, включать в издержки как основу для формирования сборов аэропортов и ПАНО соответственно, при условии, что такие расходы относят на счет поставщиков услуг.

6.9.2 Доминантное положение. Аэропорты и аэронавигационные службы занимают, по существу, доминантное положение, от которого потребители – эксплуатанты воздушных судов, пассажиры и грузоотправители – крайне зависимы. В определенных государствах, таких как не имеющие выхода в море страны с единственным международным аэропортом или страны, окруженные водой или другими физическими барьерами, аэропорты играют решающую роль в экономике. Если такое обслуживание приватизировано или разрешено для участия частного сектора, следует обеспечить недопущение злоупотребления доминантным положением. Нерегулируемая частная монополия может принести больше вреда, чем относительно неэффективная общественная монополия. Поэтому осуществление экономического надзора должно обеспечивать контроль цен или установление потолка для сборов с пользователей. Конкуренция должна поощряться в сфере главных услуг, необходимых эксплуатантам воздушных судов, таких как наземное обслуживание.

6.9.3 Контроль качества. Для того чтобы аэропорты и ПАНО работали эффективно, как в государственном, так и в частном секторе, существует необходимость надзора за качеством обслуживания, предоставляемого различным пользователям. Когда обслуживание предоставляется частным сектором, ответственность за тщательное наблюдение за качеством предоставляемого обслуживания переходит к государству, особенно в связи с противоречием, которое может возникнуть между необходимостью поддерживать и улучшать качество и количество предоставляемых услуг и объектов инфраструктуры, с одной стороны, и финансовыми интересами поставщика с другой. Doc 9082 рекомендует, чтобы государства обеспечили разработку и внедрение аэропортами и поставщиками аэронавигационного обслуживания соответствующих систем управления эффективностью, включающих:

- i) определение задач в сфере эффективности с целью постоянного повышения эффективности в четырех ключевых направлениях деятельности (КРА), а именно: безопасность полетов, качество обслуживания, производительность и рентабельность;
- ii) выбор и отражение в отчетности по крайней мере одного соответствующего показателя эффективности и его целевого значения для каждого из выбранных КРА;
- iii) использование полученных результатов для оценки и повышения эффективности;
- iv) проведение консультаций с пользователями и другими заинтересованными сторонами для достижения в соответствующих случаях взаимопонимания и консенсуса относительно задач в сфере эффективности, уровня целевых параметров эффективности и планов достижения этих параметров (см. п. 16 раздела I Doc 9082).

6.9.4 Разрешение споров. С распространением финансовой и организационной автономии в сфере предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания существует вероятность увеличения количества споров между потребителями и поставщиками обслуживания, в особенности относительно уровня сборов с пользователей. В интересах аэропортов, ПАНО и пользователей может существовать потребность в нейтральной стороне на общенациональном уровне для предотвращения и разрешения споров, связанных со сборами с пользователей, прежде чем они выйдут в международную сферу (механизм "первой инстанции"). Данный механизм должен быть гибким и направленным на примирение или посредничество, но с возможностью проведения полного арбитражного разбирательства, если затронутое государство так решит. При необходимости механизм должен быть определен в соответствии с принятой формой экономического надзора (см. п. 22 раздела I Doc 9082).

6.9.5 **Балансирование интересов заинтересованных сторон.** При регулировании отрасли гражданской авиации необходимо помнить, что регулирование налагает ограничения на частного эксплуатанта. Дискреционные полномочия государств увеличивают риск для частного эксплуатанта, и эти возросшие риски могут обусловить более высокие ожидания окупаемости вложений. Регулирование должно быть минимальным, прозрачным, четким и простым для его понимания и исполнения. Главной целью государства должно быть уравнивание интересов различных заинтересованных сторон, включая частных поставщиков обслуживания, пассажиров, грузоотправителей, эксплуатантов воздушных судов, местного населения и широкой публики. Сообщество авиации общего назначения и авиации специального применения, в частности, может испытывать в некоторых странах негативное влияние от участия частного сектора и приватизации аэропортов, когда преимущества, которыми они пользовались пока аэропорты находились в руках правительства и эксплуатировались им, могут быть свернуты. Они могут столкнуться с проблемами доступа или существенного увеличения сборов (на основе фактически распределяемых расходов). Авиация общего назначения и спецавиация предоставляют существенно важные услуги во многих странах. Вопрос о том, как смягчить любые трудности, если таковые имеются, стоящие перед сообществами авиации общего назначения и авиации спецприменения, должны решать отдельные государства.

6.10 ВОПРОСЫ ЛЮДСКИХ РЕСУРСОВ

6.10.1 Приватизация и участие частного сектора при предоставлении аэропортового и аэронавигационного обслуживания могут повлиять на будущее персонала, занятого в данное время в этой сфере. Необходимо решить, требуются ли какие-либо защитные меры для сохранения ими их работы, альтернативной занятости или компенсации в случае потери работы, в свете юридических, социальных и политических требований, существующих в стране.

6.10.2 Потребность в квалифицированном и подготовленном персонале существенно не изменяется в зависимости от того, управляются ли аэропорты и аэронавигационные службы правительством, автономными поставщиками или частным сектором. Однако в зависимости от квалификации новых менеджеров и прочего персонала, нанятого частным эксплуатантом, может возникнуть дополнительная потребность в подготовке персонала по некоторым дисциплинам.

6.10.3 Приоритетность аспектов обучения может быть разной для разных эксплуатантов. В процессе отбора правительства должны уделять должное внимание их философии и политике относительно подготовки их персонала. Однако детали, такие как выбор учебного учреждения для целей подготовки, должны быть оставлены на усмотрение частного поставщика. Государство должно быть заинтересовано, прежде всего, в качестве услуг, принимая меры для того, чтобы обеспечить безопасность полетов и авиационную безопасность и чтобы должным образом удовлетворялись необходимые требования по лицензированию и другие требования.

6.10.4 Участие частного сектора и приватизация аэропортов и аэронавигационного обслуживания может в определенной мере повлиять на будущее учебных учреждений, находящихся во владении и эксплуатации правительства, поскольку частный поставщик может не использовать эти средства. С другой стороны, частный поставщик может пожелать управлять и/или владеть существующими учебными учреждениями либо частично, либо полностью. Поэтому государствам необходимо рассматривать влияние участия частного сектора и приватизации на требования по подготовке персонала и учебные учреждения. В прошлом, когда правительство владело аэропортами и учебными учреждениями, покрытие расходов учебных заведений не придавалось большого значения. С участием частного сектора и приватизации в сфере предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания этот аспект становится важным, поскольку покрытие расходов может означать субсидирование учебных учреждений.

Глава 7

ВЫБОР ЧАСТНОГО ПОСТАВЩИКА

7.1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Выбор частного поставщика при варианте аренды делается обычно с помощью системы конкурсных торгов. Стратегический партнер при варианте передачи части владения может быть также выбран с помощью этой системы.

7.2 ТРЕБОВАНИЯ К ПРОЦЕССУ ТОРГОВ

7.2.1 В самом начале необходимо определить основные требования к процессу торгов, такие как:

- a) должен ли контрольный пакет авиакомпании принадлежать подданным данного государства;
- b) следует ли налагать какие-либо ограничения на величину доли капитала в одних руках;
- c) должна ли компания-покупатель быть зарегистрирована в стране;
- d) должен ли быть какой-либо лимит по числу иностранных директоров компании;
- e) следует ли налагать какие-либо ограничения на передачу акций в случае, если участие частного сектора или приватизация осуществляются путем продажи акций;
- f) следует ли допускать участие авиаперевозчиков в компании-покупателе;
- g) должны ли быть ограничения на долевое участие авиаперевозчиков в компании-покупателе и, если это так, каковы они должны быть и следует ли эти пределы устанавливать в отношении иностранных авиакомпаний, национальных авиакомпаний или и тех, и других.

7.2.2 Может быть также предпочтительным ограничить участие авиаперевозчиков во владении и управлении аэропортами и аэронавигационными службами, для того чтобы избежать конфликта интересов, который может возникнуть, когда пользователи станут владельцами.

7.3 ПРОЗРАЧНОСТЬ

7.3.1 Весь процесс перехода к участию частного сектора и приватизации должен быть прозрачным, включая распространение информации и процедуры торгов. Это может способствовать увеличению экономической ценности сделки. Это создаст атмосферу доверия в процессе и позволит покупателям представить реалистичные предложения.

7.3.2 Правительство должно предоставить потенциальным покупателям все необходимые сведения, в том числе об объемах перевозок, финансах, сборах с пользователей, концессионерах, организационной структуре и персонале, физическом состоянии инфраструктуры и планируемой нормативной базе. Любая

дополнительная информация, предоставленная в ответ на просьбу одного покупателя, должна быть доведена в копии и до всех других покупателей. Если возможно, критерии принятия решения должны быть также названы в документах тендера. В случае аренды особо важное значение имеет ясное указание того, что правительство ожидает от участников торгов, например фиксированного взноса или ежегодной платы или сочетания обоих видов и финансирования программ развития, требующих капиталовложений.

7.3.3 Тендерный документ, представляемый участниками торгов, должен давать всю необходимую информацию для оценки предложения и принятия решения. Необходимо избегать запрашивать слишком подробную информацию и такую, предоставление которой может быть иногда сложным или дорогостоящим.

7.4 КОРОТКИЙ СПИСОК УЧАСТНИКОВ ТОРГОВ

Выбор подходящего поставщика через систему тендеров производится, как правило, в два этапа: а) составление окончательного короткого списка участников торга; и б) приглашение вошедшим в короткий список представить финансовые предложения. Подготовка короткого списка является, несомненно, наиболее критической стадией и должна быть проведена тщательно. Как только составление списка завершено, возможности влияния в руках правительства становятся ограниченными, поскольку ему остается только сравнивать финансовые предложения.

7.5 ДОГОВОРНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ

7.5.1 Документ, содержащий договор между государством и частным поставщиком, является ключевым рабочим документом, обеспечивающим бесперебойное управление и эксплуатацию средств и служб, и, следовательно, должен быть подготовлен очень тщательно. В особенности важно обеспечить право правительства на расторжение договора и возобновление контроля за средствами и службами в определенных серьезных ситуациях без выплаты чрезмерной компенсации частному поставщику. Важно также, чтобы правительство имело право налагать штрафы за небольшие, но продолжающиеся нарушения важных положений договора.

7.5.2 Важно оговорить в контракте, что только суды государства, где расположен(ы) аэропорт(ы) или ПАНО, будут иметь юрисдикцию в случае правового спора, и что они будут рассматривать эти споры в соответствии с национальным законодательством.

7.6 ПОМОЩЬ ЭКСПЕРТОВ

7.6.1 Поскольку участие частного сектора и приватизация в сфере предоставления аэропортового и аэронавигационного обслуживания являются сложным процессом, в котором многие государства могут испытывать недостаток экспертных знаний, может быть целесообразным и полезным прибегнуть к помощи внешних консультантов, которые обладают необходимым опытом и которые знакомы с политикой и руководящими материалами ИКАО.

7.6.2 Консультанты не должны иметь каких-либо связей с участниками торга. Правительство должно тесно взаимодействовать с консультантами, регулярно проверять их работу и тщательно рассматривать производимые ими отчеты. Необходимо отметить, что консультанты являются только советниками, и что все решения, в конечном счете, должны быть приняты правительством.

7.7 КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

7.7.1 Изменение формы собственности, контроля и/или управления аэропорта могут затрагивать корпоративное управление. Под корпоративным управлением понимается осуществление надзора за компанией или предприятием со стороны его руководства и подотчетность субъекта перед своими акционерами и иными заинтересованными сторонами. Политика использования передовой практики надлежащего корпоративного управления описана в пп. 9 и 10 раздела I Doc 9082, а подробные руководящие принципы учреждения эффективной системы корпоративного управления содержатся в главе 2 Doc 9562 и в Doc 9161.

7.7.2 Во всем мире разработаны принципы и кодексы корпоративного управления. Одним из наиболее авторитетных документов в этой связи являются *"Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению (2004)"*, разработанные Организацией экономического сотрудничества и развития. Это основной кодекс по обеспечению успешного корпоративного управления коммерциализированными поставщиками. Рекомендуемые принципы включают в себя:

- a) четкое определение целей и обязанностей, как они изложены в законодательстве или лицензии;
- b) равноправное отношение к акционерам и защиту их прав (в случаях, когда весь капитал или его часть находится в руках частных акционеров);
- c) наличие независимого профессионального наблюдательного комитета для обеспечения общего руководства управлением;
- d) наличие у руководства полномочий для принятия своевременных решений и его подотчетность по вопросам финансов, эксплуатации, технологий, людских ресурсов, инвестиций и услуг, в соответствии с корпоративными целями и указаниями комитета;
- e) установление хороших отношений со всеми заинтересованными сторонами посредством консультаций;
- f) своевременное и достоверное раскрытие информации для укрепления прозрачности.

7.8 ВИДЫ РИСКА ДЛЯ ГОСУДАРСТВ

7.8.1 Любой вид деловой активности имеет определенную степень риска, и аэропортовые и аэронавигационные услуги не являются исключением. Главные виды риска для государств при участии частного сектора и приватизации в сфере предоставления аэропортового обслуживания заключаются в том, что:

- a) арендующая компания может стать неплатежеспособной;
- b) частный поставщик может быть не полностью осведомлен о требованиях безопасности полетов и авиационной безопасности или о политике ИКАО в отношении сборов с пользователей;
- c) поставщик обслуживания, владеющий или управляющий группой аэропортов, может пренебрегать потребностями развития аэропортов, которые, возможно, дадут меньше прибыли;
- d) частный поставщик может не соблюдать условия арендных платежей или может задержать осуществление программ развития, относительно которых он дал обязательства;

- е) частный поставщик может оказывать давление на государство пересмотреть условия аренды, ссылаясь на нереальные условия платежей или случаи, когда ожидаемые объемы перевозок не материализовались.

7.8.2 В отличие от воздушного судна или его эксплуатанта, аэропорты и ПАНО являются объектом основных средств и недвижимым имуществом. Степень риска для частного поставщика может быть выше, чем для государства. Если частный поставщик имеет хорошую репутацию, финансовую крепость и опыт, степень риска для государства будет минимальной. Наконец, уровень риска для государств может быть сведен к минимуму, если договорные документы были хорошо подготовлены с включением соответствующих положений относительно расторжения договора при серьезных обстоятельствах и если правовая база и регулирующий орган являются надежными и эффективными.

— КОНЕЦ —

ISBN 978-92-9249-201-4



9 7 8 9 2 9 2 4 9 2 0 1 4