

УДК 338.242.4.025.88

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО – ОДИН ИЗ ПУТЕЙ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АЭРОНАВИГАЦИОННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Р.Г. МАЛЫШЕВ

Статья представлена доктором экономических наук, профессором Артамоновым Б.В.

В статье рассмотрены существующие в разных странах организационно-правовые формы провайдеров аэронавигационного обслуживания. Отмечена тенденция перехода от государственных организаций к различным формам государственно-частного партнёрства, вплоть до полностью частных предприятий. На основе положительного мирового опыта предлагается реформировать Единую систему организации воздушного движения России на принципах государственно-частного партнёрства.

Ключевые слова: организация воздушного движения, аэронавигационное обслуживание, эффективность, безопасность полётов, государственно-частное партнёрство.

Исторически сложившиеся системы организации воздушного движения изначально были подчинены интересам обеспечения суверенитета национального воздушного пространства и создавались на базе военных ведомств в форме государственных структур. Каждое государство устанавливало свои правила выполнения полётов и управления воздушным движением. Но уже в 1944 году в целях обеспечения безопасного, упорядоченного развития международной гражданской авиации было создано наднациональное специализированное учреждение ООН – Международная организация гражданской авиации (International Civil Aviation Organization – ICAO). Одно из подразделений ICAO – Комиссия по воздушной навигации (Air Navigation Commission) предназначено для разработки Стандартов и практических рекомендаций (SARPS) и Правил аэронавигационного обслуживания (PANS) для обеспечения безопасности и эффективности международной гражданской авиации¹.

Безусловным приоритетом все договаривающиеся стороны – члены ICAO определяют безопасность полётов, но и вопросы эффективности систем организации воздушного движения (ОРВД) также признаются весьма значимыми. Как известно, эффективность предприятия во многом зависит от его организационно-правовой формы, и к настоящему времени ICAO сформулирован следующий подход к организационно-правовым формам провайдеров аэронавигационного обслуживания (АНО):

несмотря на то что ответственность за предоставление обслуживания в конечном итоге несет государство, признается возможность передачи его конкретному органу, выступающему от имени заинтересованного государства. Такие органы могут иметь на национальном уровне разнообразные организационные структуры, начиная с правительственных департаментов, автономных учреждений государственного сектора и кончая корпорациями и полностью приватизированными предприятиями [2, п. 2.8].

Первый крупный негосударственный провайдер АНО (NAV CANADA) появился в Канаде только в 1996 году. И, скорее всего, неслучайно в этом же 1996 году была создана Международная организация провайдеров АНО – CANSO (Civil Air Navigation Services Organisation), членом которой в отличие от ICAO могло быть любое предприятие авиационной отрасли, независимо от организационно-правовой формы. На сегодняшний день члены CANSO обеспечивают более 85% мирового воздушного трафика² и более четверти из них (18 из 69) отделены от госу-

¹ <http://www.icao.int/about-icao>

² <http://www.canso.org/howweare>

дарства (Separated from Government) [1]. Кроме того, в той или иной мере с участием частного капитала функционируют и предприятия, которые не заявляют о своём отделении от государства, например NATS (Великобритания).

С точки зрения корреляции организационной формы и эффективности ПАНО рассмотрим три сопоставимых по величине обслуживаемой территории мировых провайдера: NATS (Великобритания) – более 29 млн. км², ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» (Россия) – около 26 млн. км² и NAV CANADA (Канада) – около 18 млн. км². Некоторые сведения об этих предприятиях за 2010 год, взятые из [1], приведены в табл. 1.

Таблица 1

| <i>Провайдер (Страна)</i> | <i>Площадь обслуживания, млн. км²</i> | <i>Кол-во диспетчеров</i> | <i>Кол-во обслуженных полётов в год на диспетчера</i> | <i>Стоимость часа континентального полёта, \$</i> |
|---------------------------------------|--|---------------------------|---|---|
| NATS (Великобритания) | 29 | 1861 | 922 | 810 |
| ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» (Россия) | 26 | 9500 | 136 | 750* |
| NAV CANADA (Канада) | 18 | 1917 | 1619 | 406 |

* усреднённая величина, рассчитана на основе ставок сборов за аэронавигационное обслуживание, приведённых на сайте <http://www.favt.ru>.

Организационная форма государственно-частного партнерства для NATS (Великобритания) была предложена в июне 1998 года. К июлю 2001 года переход к новой форме был завершён. В результате 49% акций контролирует правительство Великобритании, 46% распределено между предпочтительными партнёрами (авиаперевозчиками страны и управляющей компанией аэропорта Хитроу) и 5% акций передано сотрудникам NATS.

Хотя правительство и сохранило контроль над деятельностью компании, NATS стала свободной от контроля казначейства. В настоящее время предприятие предоставляет АНО, кроме Великобритании, ещё в 31 стране мира³.

NAV CANADA (Канада) – созданная в 1996 году, благодаря объединению усилий коммерческих авиаперевозчиков, авиации общего назначения и правительства Канады, частная корпорация. Управляет корпорацией совет директоров в составе 15 человек (исключительно граждан Канады)⁴:

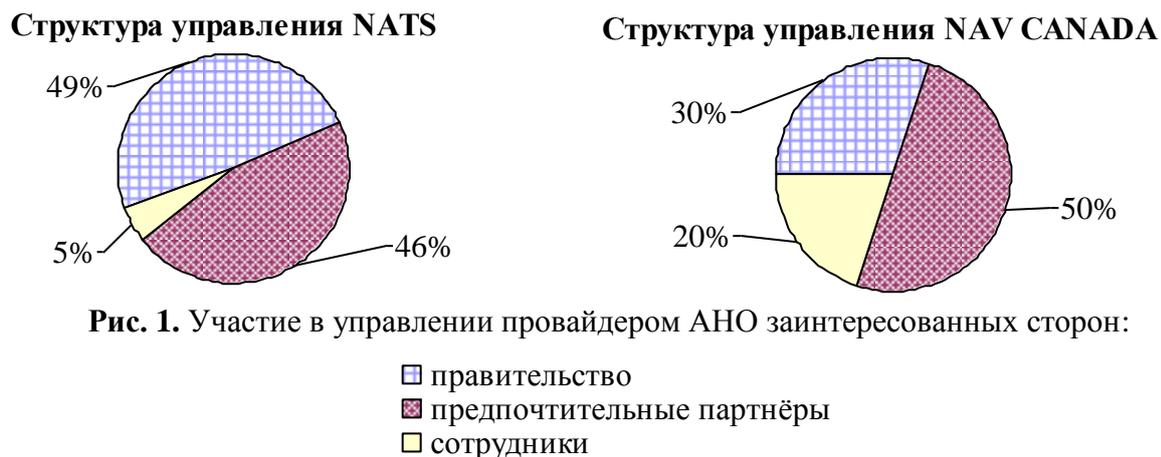
- от авиаперевозчиков – 4 директора;
- от ассоциации деловой авиации и авиации общего назначения – 1 директор;
- от Федерального правительства – 3 директора;
- от работников предприятия – 2 директора.

Эти 10 человек избирают четырех независимых директоров, **не имеющих связей с группами заинтересованных сторон**, после чего совет в составе уже 14 человек назначает президента и главного исполнительного директора, который станет 15-м членом совета директоров. Такая структура гарантирует, что интересы отдельных заинтересованных лиц не преобладают, и ни один из членов группы не сможет оказать неправомерное влияние на решения управляющего органа.

Рассмотрим распределение голосов заинтересованных сторон в структурах управления провайдеров АНО (ПАНО) NAV CANADA и NATS, представленное на рис. 1.

³ <http://www.nats.co.uk>

⁴ <http://www.navcanada.ca/splash.htm>



И в том и в другом случае в управлении предприятием участвуют всего три стороны: правительство, сотрудники компании и предпочтительные партнёры. Существенно различаются доли сотрудников, участвующих в управлении (в 4 раза), в полтора раза – доли государства, но предпочтительные партнёры (предприятия, так или иначе зависящие от качества и эффективности АНО) имеют практически одинаковый вес 50% в NAV CANADA и 46% в NATS. Государства, снижая свою ответственность за принятие провайдером управленческих решений, тем не менее сохраняют за собой функции надзора и контроля.

Из табл. 1 видно, что производительность российского диспетчера ниже производительности диспетчера NAV CANADA в 12 раз и в 7 раз ниже диспетчера NATS, при том что стоимость обслуживания в ВП России сравнима со стоимостью обслуживания у NATS и почти в 2 раза выше, чем у NAV CANADA. Учитывая, что существенную часть расходов провайдера АНО составляет заработная плата основного производственного персонала, можно сделать вывод: в целях повышения экономической эффективности Единой системы (ЕС) ОрВД России целесообразно реформирование ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» на принципах государственно-частного партнерства.

Несомненно, каждая организационная форма предприятия – частная, обобществлённая, государственная либо их различные сочетания, имеет свои преимущества и недостатки. Однако налицо тенденция включения в процесс управления ПАНО частного сегмента. Опыт таких крупных провайдеров, как NAV CANADA (17 лет) и NATS (12 лет), свидетельствует о положительном влиянии механизмов частной заинтересованности на эффективность провайдера АНО.

В России, идущей по пути рыночных реформ, также есть понимание целесообразности использования различных форм сотрудничества государства и частного бизнеса. Правительство стремится привлекать серьёзные частные инвестиции в инфраструктуру, готово создавать для этого необходимые условия, использовать механизмы частно-государственного партнерства (ЧГП). В форме ЧГП уже реализуются проекты как регионального, так и федерального уровня, в том числе и в области авиации: реконструкция аэропортов Пулково (г. Санкт-Петербург), Кольцово (г. Екатеринбург), Большое Савино (г. Пермь), строительство аэропорта Центральный (г. Саратов). Приказом Минтранса России от 27.06.2013 г. № 225 создан Координационный совет по инвестициям. Его основной задачей является «содействие в привлечении частных инвестиций для развития транспортной инфраструктуры, а также повышение эффективности бюджетных инвестиций с целью увеличения темпов экономического роста и повышения конкурентоспособности услуг в сфере транспорта».

Объекты радиотехнического обеспечения полётов, составляющие инфраструктуру ЕС ОрВД, переоснащаются в рамках Федеральной целевой программы «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009-2020 годы)». Эта программа имеет два источника финансирования: сборы за АНО и бюджет РФ. Привлечение

частного инвестора позволит высвободить значительные бюджетные средства и, как показывает опыт NAV CANADA и NATS, повысить эффективность деятельности национального провайдера АНО. Одним из препятствий на пути реформирования ЕС ОрВД в этом направлении служит отсутствие чёткой нормативно-правовой базы. Минэкономразвития России разработан проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве». К сожалению, до настоящего времени этот проект не внесён на рассмотрение в Государственную Думу.

Привлечение частного инвестора в аэронавигационную отрасль, безусловно, не панацея, но один из возможных путей повышения экономической эффективности предоставления аэронавигационного обслуживания в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. ATM Report & Directory 2012, CANSO.
2. **Doc 9161.** Руководство по экономическим аспектам аэронавигационного обслуживания. - изд. 4-е. - ICAO, 2007.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2008 г. № 652 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Модернизация Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (2009 - 2020 годы)»».
4. **Айрапетян М.** Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 2.
5. Econometric cost-efficiency benchmarking of air navigation service providers. May 2011. European Organisation for the Safety of Air Navigation (EUROCONTROL).

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP - ONE OF THE WAYS TO ENHANCE THE EFFECTIVENESS OF AIR NAVIGATION SERVICES

Malyshev R.G.

The article examines existing in different countries legal forms providers for Air Navigation Services. The tendency of transition from state organizations to different form public-private partnership, until fully private enterprises. Based on the positive experience of the world is invited to reform the air navigation system of air traffic services of Russian on a public-private partnership.

Key words: air traffic management, air navigation services, efficiency, safety, Public-Private Partnership.

Сведения об авторе

Малышев Роман Григорьевич, 1959 г.р., окончил КАИ им. С.П. Королёва (1982), начальник службы ЭРТОС филиала "Аэронавигация Центральной Волги" ФГУП "Госкорпорация по ОрВД", автор 3 научных работ, область научных интересов – экономическая эффективность аэронавигационного обслуживания воздушного движения, разработка и внедрение перспективных технологий ОрВД.