

# ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И ЧАСТНЫЙ СЕКТОР

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ АВИАПЕРЕВОЗОК

Д.В. Пламадяла

Российского университета дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена вопросам государственно-частного партнерства в Российской Федерации и возможностям его применения в развитии авиатранспортной инфраструктуры РФ. Рассмотрена сущность понятия государственно-частного партнерства, приводятся его основные признаки и формы. Проведен общий анализ состояния авиатранспортной отрасли Сибирского федерального округа и выявлены основные проблемы, сложившиеся в данной отрасли на настоящий момент. В заключительной части статьи рассматриваются меры, которые необходимо принять органам государственной власти для развития аэропортовой инфраструктуры, а также возможность применения в данной отрасли механизмов государственно-частного партнерства.

**Ключевые слова:** государственная власть, частный бизнес, региональные воздушные перевозки, технико-экономическая оценка проектов, аэропортовая инфраструктура.

**Общие аспекты развития государственного частного партнерства.** В последнее время тема государственно-частного партнерства (ГЧП) в нашей стране приобретает все большую актуальность.

Особое значение ГЧП имеет для экономики регионов, где на его основе происходит развитие местных рынков капитала, товаров и услуг.

Оптимальный путь развития страны предполагает не только опору на самобытный национальный опыт России, но и учет общемировых политических и экономических тенденций, возможность критического заимствования зарубежных механизмов, инструментов и технологий для достижения целей государственной политики.

Одним из таких механизмов, сформированных в развитых странах мира, является взаимодействие между органами государственной власти и бизнесом. Оно рассматривается как необходимое условие развития эффективной рыночной экономики, и в ходе процесса своей институционализации стало носить характер партнерства государства и частных предпринимателей (Public-Private Partnership, PPP), получив название государственно-частного партнерства (ГЧП).

Прежде всего необходимо признать, что единого понимания и определения ГЧП в тех странах, где оно зародилось и развивается достаточно успешно, до сих пор не сложилось. В связи с этим можно говорить лишь о тех или иных подходах к определению данного института общественных отношений, исходя из условий объективной действительности, в которых данное явление возникает.

Согласно экономическому подходу государственно-частное партнерство является косвенной приватизацией. Речь идет о перераспределении полномочий между государством и бизнесом в стратегических отраслях, которые не могут быть приватизированы, но для которых у государства отсутствуют средства на развитие (жилищно-коммунальное хозяйство, социальная сфера, транспорт, благоустройство населенных пунктов, объекты культурного наследия и др.). При этом важными условиями эффективности ГЧП являются степень участия бизнеса в реализуемом проекте и сохранение за государством существенной степени хозяйственной активности и некоторых правомочий собственности. В противном случае реализация механизмов ГЧП может привести к частичной или полной приватизации бизнесом объектов партнерства. Основанием для такого понимания партнерства государства и бизнеса стал опыт стран с развитой экономикой, где частным компаниям, реализующим совместные с государством проекты, передавались широкие правомочия: владение, эксплуатация, строительство, финансирование и др.

Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. Широкая трактовка подразумевает под ГЧП конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д.

В числе базовых признаков государственно-частных партнерств в узкой (экономической) трактовке можно назвать следующие:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер;
- ГЧП имеет четко выраженную публичную, общественную направленность;
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определенных пропорциях.

Как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

В широком смысле к основным формам ГЧП в сфере экономики и государственного управления можно отнести:

- любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса;
- государственные контракты;
- арендные отношения;
- финансовую аренду (лизинг);
- государственно-частные предприятия;

- соглашения о разделе продукции (СРП);
- концессионные соглашения.

**Анализ развития авиаперевозок Сибири.** Авиационный транспорт имеет особое значение для территорий Сибири и Дальнего Востока. Наряду с железными дорогами авиаперевозки являются важнейшим экономическим и социальным фактором развития. Региональные и местные авиалинии играют огромную геополитическую роль, связывая воедино как население — на основе формирования и удовлетворения спроса на перелеты — так и предприятия и организации субъектов Российской Федерации, предоставляя им возможность оперативных хозяйственных связей.

Рынок авиаперевозок в Сибири, как и в России в целом, за последние 15 лет существенно деформировался. В наиболее трудном положении оказались региональные и местные авиаперевозки. Доля региональных перевозок в общем объеме в России сократилась до 50%, сформировалась неоптимальная сеть авиамаршрутов — около 68% всех внутрироссийских авиаперелетов пассажиров осуществляется через Москву, что снижает эффективность авиаобслуживания населения в субъектах Российской Федерации. Главными причинами являлись:

- отсутствие эффективного взаимодействия региональных и магистральных авиакомпаний;
- неразвитость хабовых технологий обслуживания перевозок авиакомпаниями;
- недостаточное внимание органов государственной власти и местного самоуправления к проблемам региональных авиаперевозок.

Необходимы решительные меры по исправлению сложившейся ситуации.

На территории Сибирского федерального округа с 1995 г. по 2008 г. произошло сокращение количества аэропортов в 3,3 раза (с 292 до 84). Из них только 53 аэропорта (63,1%) имеют взлетно-посадочные полосы (ВПП) с искусственным покрытием, остальные 31 (36,9%) имеют грунтовые ВПП.

Практически все аэропорты имеют несформированный земельно-имущественный комплекс и нуждаются в капитальном ремонте или реконструкции аэропортовых покрытий (взлетных полос, рулежных дорожек, мест стоянок воздушных судов и т.п.). Требуют модернизации и реконструкции здания, сооружения и объекты инженерной инфраструктуры аэропортов. Существующие региональные аэропорты в основном построены по проектам 60—70-х гг., объекты многократно выработали свой ресурс и не соответствуют современным требованиям обслуживания пассажиров и обработки грузов. Текущие затраты на поддержание аэропортовых комплексов в работоспособном состоянии непропорционально велики. Морально устарели и находятся на грани выработки ресурса системы радиотехнического обеспечения и управления воздушным движением. Парк специальной аэродромной и аэропортовой техники и спецтранспорта многократно выработал свой ресурс, по отдельным аэропортам (Иваново) отсутствует, а имеющийся в наличии восстановлению не подлежит. Не соответствуют современным законодательным нормам системы обеспечения авиационной безопасности, в том числе системы контроля периметра и доступа аэропортовой территории.

Слабо развиты приаэропортовые территории, начиная с гостиничного хозяйства и заканчивая складскими комплексами. Комплексы обслуживания воздушных судов также находятся в основном в неудовлетворительном состоянии или используются не по назначению. Формы собственности в каждом аэропорту различны и, как правило, ФГУПы находятся в состоянии банкротства.

По итогам технико-экономической оценки проектов восстановления и развития региональных аэропортов объем инвестиций с целью восстановления аэропорта категории В составляет 3 млрд руб.

Стоимость создания современного регионального аэропорта (с учетом изучения зарубежного опыта) категории В составит не менее 8,5—9 млрд руб. (при наличии одной взлетной полосы) и около 12 млрд руб. (при наличии двух взлетных полос).

Не менее важной проблемой является требование к жесткому соблюдению графиков финансирования проектов, поскольку реконструируемые аэропорты в основном являются в настоящее время убыточными или мало доходными и возможностей по самостоятельному привлечению денежных средств не имеют. В первый год реконструкции в среднем требуется от 1,5 до 2,5 млрд руб., и от финансовой дисциплины этого периода в значительной степени зависит эффективность всего проекта в целом.

В России за последние 25 лет работа по созданию новых региональных гражданских аэропортов практически не велась, что привело почти к полной утрате кадрового профессионального состава разработчиков аэропортовых комплексов (в том числе разработчиков генеральных планов) и к обострению узковедомственной конкуренции.

Реализация уже начатых проектов показала низкую компетентность и слабую производственную базу региональных производителей, в первую очередь предприятий дорожно-коммунального хозяйства, территориального землеустройства и строительной индустрии.

В настоящее время на территории СФО зарегистрировано 28 авиакомпаний. Из них шесть авиакомпаний («Алтайские авиалинии», «Югана», «Нижеудинское авиапредприятие» «Авиакомпания „ИркутскАвиа“», «Аэротранзит» и летный отряд Новосибирского авиаремонтного завода) работают только по договорам в отраслях экономики и их деятельность не ориентирована на перевозку пассажиров; четыре авиакомпании имеют самолеты 1-го класса и не ориентированы на внутрирегиональные и местные перевозки. Остальные 18 авиакомпаний работают в определенных сегментах рынка, в зависимости от имеющегося парка ВС. В связи с продолжающимся финансовым кризисом в мире и стране, и в частности в авиационном секторе не ясно, что будет с рядом сибирских авиакомпаний в будущем.

Для обеспечения транспортной доступности во всех регионах страны, в том числе Сибири, количество местных перевозок должно быть увеличено в 2—2,5 раза, что потребует увеличения субсидий авиакомпаний не менее чем в 2,5—3 раза, а субсидий аэропортам в 4—5 раз. Необходимым условием для развития социально значимых местных и региональных воздушных перевозок и аэропор-

товой деятельности в районах Сибири и Крайнего Севера является формирование механизмов ГЧП деятельности авиаперевозчиков и аэропортов региональной и малой авиации.

В неразвитости рынка, по данным Росавиации, в России продолжается тенденция сокращения объемов межрегиональных перевозок с переходом на прямые связи «регион — Москва» и утратой межрегиональных связей. Кроме того, существует еще ряд негативных тенденций:

— рост объема рынка воздушных пассажирских перевозок и грузоперевозок в натуральных показателях значительно ниже, чем показатели роста ведущих аэропортов и авиаперевозчиков России. Это означает, что в основном происходит перераспределение пассажирских и грузопотоков к лидерам рынка без существенного увеличения объема рынка в целом;

— совместная политика федеральных воздушных властей и аэрофлота, в том числе в области тарифной политики, стимулирует поддержание рынка авиауслуг в зоне неэластичного спроса, т.е. не зависящего от цены и качества услуги. Это означает, что снижением цен на авиаперевозки сегодня нельзя добиться существенного увеличения спроса.

Одновременно мировая тенденция по развитию low-cost аэропортов основана на оптимизации аэропортовых потоков и издержек между аэропортами крупных аэроузлов, принадлежащих одному оператору. Так, в миланском аэроузле в режиме low-cost осуществлен перевод части пассажирского потока на аэропорт Бергамо (48 км от Милана). В российских условиях из модели low-cost следует ориентироваться на методы и способы снижения текущих эксплуатационных издержек операторов аэропортового хозяйства и авиаперевозчиков, а также расширять спектр дополнительных аэропортовых и неаэропортовых услуг всем участникам рынка авиаперевозок.

**Роль государства в развитии региональных авиаперевозок.** Государственная поддержка эксплуатационной деятельности авиакомпаний региональной и малой авиации должна быть направлена на снижение тарифов на авиаперевозки до приемлемого уровня, обеспечивающего транспортную доступность для населения, а государственная поддержка аэропортовой деятельности должна быть ориентирована на обеспечение приемлемого уровня аэропортовых сборов при безубыточном функционировании аэропортов.

Остро стоит проблема подготовки и переподготовки авиационного персонала для региональной и малой авиации. Необходима реформа в самой системе обучения летных и авиационных инженерно-технических кадров для региональной и малой авиации, а также должна быть создана система подготовки и для другого персонала, используемого в авиации

Требуется модернизация нормативно-правовой базы путем издания отдельных законов и ведомственных нормативных правовых актов и внесения изменений в действующие законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации с целью приближения отечественных норм к действующим мировым стандартам в вопросах развития региональной и малой авиации. Снятие административных барьеров повысит коэффициент предпринимательских инициатив,

а без реформ в сфере технического регулирования (сокращение обязательных государственных требований, добровольное соблюдение стандартов, кодифицирование обязательных требований, допуск общества к процессу разработки и обсуждения технических регламентов) это недостижимо.

Необходимы изменения в сертификационных требованиях к региональной и малой авиации, парку ВС, а также ко всей инфраструктуре.

Анализируя меры по развитию авиации, принимаемые Министерством транспорта РФ и Федеральным агентством воздушного транспорта РФ, можно сделать вывод, что они лишь в незначительной доле ориентированы на проблемы развития региональной авиации, при разработке и принятия решений допускается инертность и не учитываются местные условия.

Отдельными субъектами Российской Федерации в Сибирском регионе предусматриваются некоторые меры по сохранению местных перевозок. Однако региональная сеть маршрутов носит в большинстве своем экстерриториальный характер. Это требует согласованных совместных действий компаний и аэропортов, органов власти разных областей и краев.

В условиях отсутствия государственных институтов, способных взять на себя необходимое дополнительное финансирование развития аэропортовой инфраструктуры одним из наиболее универсальных механизмов привлечения внебюджетного финансирования может стать механизм ГЧП. Необходимость в ГЧП возникает в случае, если государству не хватает бюджетных средств для финансирования капитальных затрат на имеющиеся у него активы или не хватает технических возможностей эффективно ими управлять.

Во всем мире инструментом, зарекомендовавшим себя как наиболее эффективное средство привлечения внебюджетных источников финансирования для объектов аэропортовой инфраструктуры, является институт ГЧП, основанный прежде всего на балансе общественных и коммерческих интересов. Механизм ГЧП позволяет государству делегировать свои полномочия по управлению имуществом аэропортового комплекса частным компаниям в обмен на обязательство обеспечения стандартного качества услуг, передачи профессиональных знаний и навыков и, что самое важное, инвестиций. В свою очередь, частный бизнес получает доход от участия в проекте (в случае реализации международных проектов получает доступ к более широким финансовым рынкам, снижая стоимость заимствования) и может переложить часть рисков по реализации проекта на государство. При этом, несмотря на делегирование функций управления, государство оставляет за собой часть своих полномочий и обязанностей, которые могут сильно повлиять на рентабельность операций, если они не осуществляются в русле взаимовыгодного партнерства (например, в области тарифной политики, получения необходимых разрешений административного порядка, предоставления оборудования, таможенных операций, полицейского контроля).

Основными объектами применения ГЧП в гражданской авиации являются строительство или модернизация аэропортовых комплексов, содержание и эксплуатация взлетно-посадочных полос, а также развитие инфраструктурных комплексов в аэропортах.

Возможности успешного развития ГЧП во многом зависят от согласованности и скоординированности всех министерств и ведомств. Сегодня ощущается острая потребность в создании на федеральном уровне единого центра оценки, контроля и координации проектов ГЧП.

Существует определенный риск, что в случае реализации возможных схем ГЧП в аэропортовой инфраструктуре (например, схемы стратегического выкупа, ВОТ) для аэропортов, представляющих собой единое целое, механизм расчленения на взлетно-посадочные полосы и терминал может спровоцировать конфликт. Данный риск можно устранить только принятием ясных правил функционирования и принципов партнерства.

### **ЛИТЕРАТУРА**

- [1] *Амуц Д.М.* Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово емких проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2005. — № 12.
- [2] *Осадчая И., Осадчий Н.* Становление крупных бизнес-структур в России и их взаимоотношения с государством // Наука и жизнь. 2007. — № 2.
- [3] *Дерябина М.А.* Доклад на секционном ученом совете научного направления «Теория экономики» «Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства» // Сайт Института экономики РАН.

## **STATE-PRIVATE PARTNERSHIP IN DEVELOPMENT OF REGIONAL AIR TRANSPORTATION SERVICES**

**D.V. Plamadiala**

Peoples' Friendship University of Russia  
*Mikluho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198*

The article is about state-private partnership in Russian Federation and the possibility of its implementation in the development of air transportation in Russia. The article concerns the idea of state-private partnership and are given its main characteristics and forms. Thereafter carried out common analysis of the status of air transportation industry in Siberia Federal region and determined the main current problems in this field. In the final part of the article considered measures, which are necessary to be admitted by the state bodies in order to develop airport infrastructure and also the possibility of application in this field the facilities of state-private partnership.

**Key words:** the government, private practice, regional airtraffic, technico-economical evaluation of projects, airport infrastructure.