

ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ОТРАСЛИ ВОЗДУШНОГО СООБЩЕНИЯ

THE SPECIFIC FEATURES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP APPLICATION IN THE AIR TRANSPORT SECTOR

A. Zaitseva

Annotation

The purpose of this study is to determine the characteristics of public-private partnership (PPP) the air transport industry. The main aspects of the PPP mechanism are discussed, the examples of its successful implementation in different countries are studied, and the using of several tools in Russian Federation are considered. It was found that the cooperation in the PPP format is of benefit to both the state and the airlines and the airport operators because of more opportunities for the development appearance, and the effective structure of airport management building.

Keywords: public-private partnership, airlines, airport, opportunities, management.

Зайцева Анастасия Олеговна

*Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"
Санкт-Петербург*

Аннотация

Цель данного исследования заключается в том, чтобы выявить особенности применения государственно-частного партнерства (ГЧП) в сфере воздушного сообщения. Были рассмотрены основные аспекты механизма ГЧП, изучены примеры его успешного внедрения в разных странах, рассмотрены возможности применения некоторых инструментов в российской практике. В ходе работы было выявлено, что сотрудничество в формате ГЧП выгодно как государству, так и авиакомпаниям, и операторам аэропортов, так как за счет данного механизма появляются не только дополнительные возможности для развития этих объектов, но и выстраивается эффективная структура управления аэропортами.

Ключевые слова:

Государственно-частное партнерство, авиакомпании, аэропорт, возможности, управление.

На текущий момент одним из наиболее популярных направлений развития национальной экономики и повышения эффективности экономической деятельности государства является сотрудничество государства и бизнеса [1–15]. Это связано с тем, что в силу ограниченных инвестиционных возможностей правительства все чаще обращаются к частному сектору в поиске возможного сотрудничества, при котором предоставление некоторых общественных услуг переходит под его ответственность. Сотрудничество государства и бизнеса может принимать разные формы, среди которых наибольший интерес, на наш взгляд, представляет государственно-частное партнерство (ГЧП) [1–3, 5–15]. Это вызвано тем, что данный способ позволяет эффективнее решить некоторые проблемы государственной политики, а также использовать некоторые инструменты в государственной сфере. ГЧП признается одной из перспективных форм привлечения частного сектора для создания, финансирования объектов общественной инфраструктуры, а также оказания услуг на их основе [11].

В настоящее время существует большое количество публикаций, посвященных как общим теоретическим ас-

пектам функционирования ГЧП, так и практическим проблемам их реализации.

Однако, несмотря на большое число исследований, отдельные аспекты деятельности ГЧП пока надлежащего освещения не получили. В этой статье будут рассмотрены понятие ГЧП и возможности применения такого способа взаимодействия государства и бизнеса с учетом особенностей развития аэропортов и отрасли воздушного сообщения.

Существует несколько подходов к определению понятия ГЧП. Однако большинство ученых сошлось на том, что основа ГЧП – это сотрудничество для реализации общей цели при объединении ресурсов с целью увеличения выгод от использования соответствующих компетенций и сильных сторон государственного и частного секторов [11]. Кроме того, большое значение здесь стоит уделить тому, что при государственно-частном партнерстве заказчиком выступает государственная сторона, а исполнителями – одна или несколько частных организаций. При этом ответственность разделяется между обеими сторонами.

Среди сфер, где наиболее часто применяется механизм государственно-частного партнерства, выделяют [1]:

- ◆ финансовый сектор (компании с опытом работы с потребителями в конкурентных условиях на добровольных рынках);
- ◆ общественный порядок и безопасность (обеспечение порядка в общественных местах и организациях);
- ◆ недвижимость (строительство и эксплуатация общественных объектов и муниципального жилья);
- ◆ образование и медицина (строительство и/или переоборудование школ и больниц);
- ◆ охрана природы и развитие инфраструктуры туризма (развитие и обслуживание городских и загородных парков);
- ◆ телекоммуникации (создание телекоммуникационной инфраструктуры и монопольные права на её эксплуатацию при определенных обязательствах по предоставлению услуг потребителям);
- ◆ транспорт (строительство, эксплуатация и обслуживание систем мониторинга и управления движением).

Среди всех перечисленных сфер именно транспорт является основной сферой экономики развитых стран Запада, кроме того, ГЧП началось именно в этой сфере – в 1792 первые дороги между городами в США строились частными компаниями и были платными [8].

Аэропорты являются естественным объектом для реализации проектов государственно-частного партнерства:

- ◆ их строительство требует значительных инвестиций;
- ◆ после завершения строительства они способны приносить устойчивую выручку вследствие разнообразных потенциальных источников дохода и сравнительно небольшой зависимости от колебаний экономики (в отличие от авиаперевозчиков и иными участниками авиационного бизнеса) [9];
- ◆ они являются инфраструктурными объектами, наличие которых имеет большое значение для национальной экономики и для общества в целом.

Рассмотрим, каковы особенности функционирования таких объектов, и каким образом обычно применяется механизм ГЧП.

По данным ООО "Воздушные Ворота Северной Столицы" из всех проектов ГЧП в аэропортах, реализованных за последние 20 лет в мире, самой популярной формой является концессия [19]. Её суть заключается в том, что частный партнер выбирается на основе проведения конкурса государством для финансирования, строительства и предоставления услуг на протяжении определенного долгосрочного промежутка времени, после чего проект

передается государству. При этом частный сектор после завершения работ по строительству объекта инфраструктуры общественного сектора получает вознаграждение ежеквартально или ежегодно от государства за реализацию проекта [11].

Среди успешно реализованных проектов ГЧП можно назвать ведущие мировые аэропорты – аэропорт "George Bush Intercontinental" в Хьюстоне (США), аэропорт "Суварнабхуми" в Бангкоке (Таиланд), аэропорт Копенгагена (Дания) [1].

Аэропорт "George Bush Intercontinental" (г. Хьюстон). Считается одним из лучших аэропортов Соединенных Штатов после открытия терминала E, удвоившего пассажиропоток аэропорта. Занимает 4-е место по загруженности в США, 8-е место по перевозкам в США и 11-е – в мире. Строительство терминала представляет собой сотрудничество государства и частного капитала. Компания "Continental" вложила около 300 млн долл. в его строительство, и именно она является его основным пользователем.

Аэропорт Суварнабхуми (г. Бангкок). Принадлежит государству. Был передан в управление назначенному Оператору – Аэропортовой Администрации Таиланда (ААТ). Является крупнейшим и самым загруженным авиационным узлом Юго-Восточной Азии. Его услугами пользуются более 80 международных авиаперевозчиков.

Аэропорт г. Копенгагена. Является лучшим в мире по уровню сервиса. Главный хаб-центр Северной Европы. Функционирует в режиме концессий. Первоначально до 1994 года правительство Дании владело 100% пакетом. Далее 25% были проданы частным инвесторам, консолидирующимся на бирже в консорциум "Kobenhavns Lufthavne A|S". Далее было продано еще 24% акций. Но контроль государства не утрачен. Форма собственности на землю – государственная на 34%.

Ещё одним уникальным примером является Международный аэропорт в Куала-Лумпур – полностью компьютеризованный аэропорт. Был открыт в середине 1998 года и до сих пор считается одним из самых современных сооружений подобного назначения. За счет применения механизма ГЧП увеличились возможная пропускная способность до 130 млн. пассажиров в год и грузооборот до 3 млн. тонн в год.

Однако не только в крупных аэропортах применимо подобное сотрудничество государства и бизнеса. Один из аэропортов Швеции – Kiruna Airport в северном городе Кируна – пример того, как можно развивать малые региональные площадки. В силу того, что у этого аэропорта меньше десяти взлетов-посадок в неделю, государственная компания Swedavia приняла ABC-концепцию

развития аэропортов, с помощью которой удалось изменить и серьезно улучшить ситуацию.

Данная модель включает в себя три составляющие: "Attractive Airport", "Basic Airport" and "Connecting Airport", каждый тип разработан и применяется в соответствии с требованиями аэродрома и учетом проходящего трафика [17]. Помимо Кируны, компания использует эту концепцию и в других региональных аэропортах, что также дает значительные результаты. Идея заключается в том, чтобы использовать площадку в первую очередь не как аэропорт, а как центр регионального развития: проведение конференций, мероприятий, праздников, кроме того, большое количество представителей малого бизнеса внутри также делает это место привлекательным. Этот случай является примером того, как возможно с помощью механизма ГЧП развивать уже имеющийся объект.

Таким образом, аэропорт в небольшом городе Кируна является одним из самых прибыльных за счет неавиационных доходов, что дает возможность поддерживать развитие аэропорта и обеспечивать новый поток пассажиров.

В России первым аэропортом, который использует ГЧП для привлечения частных инвесторов в отрасль воздушного сообщения является "Пулково". В 2009 году для финансирования проекта был создан консорциум, "Воздушные Ворота Северной Столицы", в него входят компания "ВТБ Капитал", международный оператор аэропортов "Fraport AG" и инвестиционная бизнес-группа "Копелузо" (Copelouzos).

ООО "Воздушные Ворота Северной Столицы", ОАО "Аэропорт Пулково" и Правительство Санкт-Петербурга подписали концессионный договор на создание, реконструкцию и эксплуатацию объектов, которые являются собственностью аэропорта "Пулково". Договор заключен до 2039 года. Основная цель данного проекта – увеличить качество предоставляемых пассажирам услуг, а также повысить пропускную способность до 22 миллионов человек к 2025 году. Интересен факт, отмеченный финансовым директором ООО "Воздушные Ворота Северной Столицы", Андрей Палом, что Аэропорт "Пулково" первым ГЧП проектом, в котором приняли участие международные банки [19].

Организация подобных механизмов осуществляется на основе сетевых отношений – создаются системы разветвленных прямых и обратных связей между участниками, государственными и частными структурами. Однако, как и в любом процессе, несмотря на большое количество успешных примеров, в таком способе взаимодействия государства и бизнеса существуют и некоторые проблемы.

Среди наиболее существенных недостатков ГЧП выделяют [12]:

- ◆ конфликт и противоречия между частно-финансовой и социальной целями проекта, между интересами государства и частных компаний в рамках ГЧП;
- ◆ сложность получения надежных гарантий добросовестного поведения и отношения партнеров;
- ◆ затруднительность достоверного и точного определения выгоды для государства от участия в системе ГЧП;
- ◆ неточность оценок эффективности и результативности проектов;
- ◆ более трудоемкий и затратный процесс проведения конкурсов и согласования контрактов ГЧП, чем для устоявшихся процедур государственных закупок;
- ◆ слабая "гибкость" контрактов ГЧП в целом;
- ◆ высокая сложность реализации оптимального распределения рисков между участниками ГЧП;
- ◆ высокий риск коррупционных мотивов в ходе реализации проектов в сфере ГЧП;
- ◆ негативное влияние на функционирование органов государственной власти, сужение их полномочий вследствие чрезмерного применения механизма ГЧП.

Несмотря на некоторые недостатки данного вида взаимодействия государства и частного сектора, преимущества применения ГЧП также стоит отметить [12]:

- ◆ финансовые преимущества (увеличение финансового и иного ресурсного обеспечения проектов при сокращении государственных расходов на эти цели; потенциальная возможность снижения расходов на реализацию инфраструктурных проектов; возможность реализации проекта без его финансирования за счет государственного бюджета; повышение эффективности использования государственных ресурсов на инфраструктурные проекты; повышение коммерческой ценности государственных активов; возможность снижения финансовой нагрузки на государство за счет частных партнеров);
- ◆ преимущества, связанные с оптимизацией управления рисками (разделение рисков между государством и частным оператором, реализующим проект) [16];
- ◆ преимущества, связанные с эффективностью, качеством, полнотой и непрерывностью предоставления услуг (повышение качества предоставляемых услуг, обеспечение оптимального соотношения цены и качества; повышение интенсивности и эффективности реализации проектов; обеспечение непрерывности реализации проектов и предоставления услуг);
- ◆ организационно-ресурсные преимущества (преимущества, обеспечивающие стабилизацию и интенсификацию государственного управления; улучшение организационно-управленческой и технологической инновационности проектов за счет использования дополнительных возможностей частных компаний сектора; повышенная гибкость проектирования).

Сотрудничество в формате ГЧП позволяет авиакомпаниям и операторам аэропортов постоянно увеличивать пассажиропотоки, развивать маршрутную сеть, улучшать качество обслуживания для пассажиров. Также возникают возможности для развития неавиационного бизнеса, что, в конечном итоге, способствует увеличению доходов. Клиентам становится доступен более широкий выбор маршрутов и цен на билеты. Важно также отметить, что благодаря ГЧП возрастает конкурентность авиационного

бизнеса (за счет развития конкуренции как между авиаперевозчиками, так и между аэропортами), что приводит к снижению тарифов на авиаперевозки и аэропортовых сборов.

Таким образом, за счет применения механизма ГЧП государство строит эффективную современную структуру управления аэропортами, повышает требования к безопасности и сервису, способствует развитию регионов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артамонов А.Г. Мировая практика использования концессий и других форм государственно-частного партнерства для развития аэропортовой инфраструктуры // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2006. № 1–2 (26–27).
2. Ворушили Л. В., Курбанов А. Х., Князьнеделин Р. А. Государственно-частное партнерство в оборонно-промышленном комплексе: анализ специфики и перспективы развития // Управленческое консультирование. 2014. № 3. С. 73–80.
3. Изосимов Д. А., Громова Е. Г. Долгосрочные контракты в дорожном хозяйстве как инструмент мотивации, оптимизации рисков и бюджетных расходов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 2. С. 53–63.
4. Котляров И. Д. Применение аутсорсинга в государственной деятельности в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 112–120.
5. Крекотнев Р. Н. Государственно-частное партнерство: экономическая природа и принципы применения // Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом. 2015. №1. С. 21–27.
6. Крекотнев Р. Н., Курбанов А. Х., Пахомов В. И. Риски государственно-частного партнерства при реализации проектов строительства объектов военно-складской инфраструктуры // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия: Экономика и экологический менеджмент. 2014. № 2. С. 256–266.
7. Курбанов А. Х., Плотников В. А. Государственно-частное партнерство: сравнительный анализ структуры и характера отношений // В мире научных открытий. 2013. № 4. С. 33–47.
8. Лихачев В., Азанов М. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России // Финансы, экономика, безопасность. 2005. №. 5. С. 7–48.
9. Меркулова Е.И. Некоторые аспекты повышения инвестиционной привлекательности региональных аэропортов // Транспорт Российской Федерации. 2010. №. 26. С. 20–22.
10. Пайсон Д. Б. Государственно-частное партнерство как институт развития в области космической деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 17–34.
11. Резниченко Н. В. Модели государственно-частного партнерства // Вестник С–Петербургского университета. Серия "Менеджмент. 2010. №. 4. С. 58–83.
12. Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово правовые аспекты / Кафедра административного и финансового права Российского университета дружбы народов / Предисл. д.ю.н. А.Б. Зеленцова. М., 2012. 492 с.
13. Халтурин Р.А. Особенности государственно-частного партнерства при реализации проектов транспортной инфраструктуры // Вестник Института экономики РАН. 2014. №. 3. С. 152–159.
14. Холодная Н. Д. Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 42–56.
15. Шадрин Е. В., Виноградов Д. В. Государственно-частное партнерство как форма организации бизнеса // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 4. С. 5–19.
16. Швеи С. К. Введение в корпоративный риск-менеджмент. СПб.: Издательство Политехнического университета, 2011. 212 с.
17. Espinar Nova J. Study of a new approach for air traffic control and airport management in Spain. 2012. 88 p.
18. Гражданская авиация. [сайт]. URL: <http://tank.uw.ru/articles/other/aviation/>
19. ГЧП проект "Пулково" наградили эксперты. [сайт]. URL: <http://www.investinfra.ru/infrastruktura/45-gchp-proekt-pulkovo-nagradili-eksperty.html>
20. Проблемы и перспективы развития транспортной инфраструктуры через концессионные механизмы. [сайт]. URL: http://www.c-sa.ru/assets/files/9_%20Edmin%20SPb.pdf
21. Houston George Bush Intercontinental Airport (IAH). [сайт]. URL: www.airport-houston.com
22. Kiruna Airport – Swedavia. [сайт]. URL: <http://www.swedavia.se/kiruna/>
23. Kobenhavns Lufthavne. [сайт]. URL: <http://www.cph.dk/>
24. New Bangkok International Airport (Suvarnabhumi). [сайт]. URL: <http://www.bangkokairportonline.com/>