Г.Х. Галимуллин,
соискатель кафедры теории и практики
государственного регулирования
рыночной экономики РАГС

ЭВОЛЮЦИЯ АЭРОПОРТОВ КАК ОСОБОГО СЕГМЕНТА ИНФРАСТРУКТУРНОГО КОМПЛЕКСА

Рыночные преобразования в России, сопровождавшиеся в 1990-е гг. глубоким общехозяйственным кризисом и постепенным выходом из него в первом пятилетии XXI в. при одновременном интегрировании страны в мировую экономику, генерируют значимые изменения в ее инфраструктурном комплексе. Это актуализирует задачу исследования его сущностных характеристик с концентрацией внимания на рассмотрении сегментов этого комплекса, обладающих ключевым экономико-общественным значением.

Аэропорты – один из таких сегментов. Их основная функция заключается в наземном обеспечении авиаперевозок пассажиров и грузов. В этом качестве они представляют собой подсистему воздушно-транспортной системы (ВТС) в масштабах государств, их региональных образований, континентов и в международном измерении. Развитию этой подсистемы присущи некоторые общие тенденции, хотя в каждой стране есть свои особенности и проблемы, что предопределяется воздействием множества эндогенных и экзогенных факторов.

Данная инфраструктурная подсистема возникла сравнительно недавно – в начале XX в. Тем не менее ее роль в мировой экономике может определяться как фактор растущего значения, что, впрочем, характерно для большинства других сегментов инфраструктурного комплекса. Развитие подсистемы «Аэропорты», как и всего инфраструктурного комплекса, пронизано процессами глобализации. Интернационализация инфраструктуры в целом и данной подсистемы, в частности, протекает намного более активно, чем в других сферах хозяйственной жизни.

Аэропорты созданы и функционируют во всех странах мира, но их основная масса сосредоточена в развитых странах, особенно в США. Здесь наиболее интенсивны потоки авиапассажиров и авиагрузов, что в конечном счете придает американской экономике динамизм и устойчивость. Так, из 12 аэропортов с наибольшим в мире пассажиропотоком 7 расположены в США и только по одному в Лондоне, То-

кио, Франкфурте-на-Майне, Париже и Амстердаме. Доля американских аэропортов в общем числе обслуженных пассажиров в данном случае составляет почти 60%[1]. В отношении такого показателя, как общий груз, переработанный 12 крупнейшими аэропортами мира, на первом месте вновь оказываются аэропорты США (7 аэропортов). На их долю приходится также 60%. Однако группа развивающихся стран, особенно Китай, Индия, Бразилия и новые индустриальные страны, начинают осваивать позиции в мировой подсистеме «Аэропорты». Хотя, если судить по такому агрегированному показателю, как среднее число ежедневных вылетов и посадок самолетов, то двадцатка крупнейших в мире аэропортов все еще расположена только в развитых странах.

Подсистема «Аэропорты» постоянно организационно-технически совершенствуется адекватно техническому прогрессу в сфере авиационной техники. В своем развитии она подвергается изменениям под влиянием пространственного формирования экономики зарубежных стран и мировой экономики в целом, а также сдвигов, произошедших в размещении производительных сил. На современном этапе в мире существует объективная потребность в развитии авиационной деятельности, строительстве аэродромов и аэропортов. При этом последние инициируют агломерацию возникновения очагов индустриального развития и расселения – одного из важнейших факторов расширенного воспроизводства.

Главной функцией подсистемы «Аэропорты» остается особое ее социальное назначение – стопроцентное обеспечение (как цель) для той части населения, которая пользуется воздушным транспортом, безопасности полета, а также его комфортности, включая доведение до минимума числа опозданий в графике полетов, защиту от шума двигателей, предоставление услуг борт-питания и т. п. Мировая подсистема «Аэропорты» обладает важной характеристикой, отличающей ее от многих других сегментов инфраструктурного комплекса. Она является стыковочным узлом транспортных инфраструктур: морского, автомобильного, речного, железнодорожного и одновременно трансформируется по своим качественным характеристикам в симбиоз всех других инфраструктурных групп (производственная инфраструктура, социальная, институциональная, рыночная и экологическая).

Как социальная инфраструктура аэропорт выступает в роли центра сосредоточения и распределения миграционных потоков рабочей силы особенно в Великобритании, ФРГ и ряде других развитых стран. У большинства аэропортов мира мощная база экологической

[1] Рассчитано автором по: Мир в цифрах-2005 / Пер. с англ. М., 2005. С. 60.

инфраструктуры: сооружения по защите от шумового эффекта, системы очистки и вывоза вредных выбросов, отработанного топлива и т. п.

Аэропорты практически всех стран мира аккумулируют значительные массивы объектов институциональной инфраструктуры. Как правило, они имеют промежуточную погранзону, формируемую за пределами государственной и таможенной границ, для накопления пассажиров и обеспечения таможенного и пограничного контроля. Теперь у них созданы специальные службы по борьбе с терроризмом, экстремизмом, наркотрафиком, распространением массовых заболеваний и т. п.

Институциональная инфраструктура представлена в подсистеме «Аэропорты» еще в одном важном направлении – развитие системы контроля, обеспечивающего через систему навигационного наблюдения и мониторинга государственный суверенитет и безопасность воздушного пространства. Решение этой задачи возложено в более широком диапазоне на ряд госорганов, имеющих прямое и косвенное отношение к проблемам государственной безопасности в воздушном пространстве страны в целом, включая безопасность полетов, которые совершают самолеты отечественных и зарубежных авиакомпаний. Со второй половины XX в., прежде всего в США, такой контроль распространяется и на частные авиатранспортные средства, принадлежащие физическим лицам.

Еще одна особенность взаимодействия аэропортов зарубежных стран с институциональной инфраструктурой – взаимосвязь с государственными организационными структурами управления военно-воздушными силами (ВВС) этих стран. В большинстве зарубежных стран ВВС обеспечивают как наземную, так и воздушную безопасность аэропорта. В теснейшем контакте работают государственные военные и гражданские службы навигации и воздушного мониторинга. Аэродромы аэропортов или в постоянном режиме используются ВВС, или определяются в качестве мобилизационной мощности. Исполнение вышеуказанных функций последовательно интернационализируется, например под эгидой НАТО, почти во всех странах этой группировки[1]. Примерно такая же ситуация в Японии, некоторых странах Юго-Восточной Азии и Африки, где для воздушной безопасности аэропортов используется потенциал военно-воздушных баз США, Великобритании и Франции.

Подсистема «Аэропорты» ускоренно интегрируется с сегментами рыночной инфраструктуры, первое место среди которых принадле-

[1] См.: *Троицкий М.* Трансатлантический союз (1991–2004). М., 2004.

жит системе материально-технического снабжения парка авиационной техники на аэродромных площадках аэропортов. Это прежде всего снабжение авиационным топливом и ценными горюче-смазочными материалами (ГСМ). Эта функция аэропорта признается чрезвычайно ответственной, имея в виду высокие требования к своевременной подаче и закачке топлива, равномерности его качественных характеристик. Важна и функция обеспечения авиалайнеров шинами, запасными частями электротехнического назначения и т. п. Возрастают потребности аэропортов во вспомогательной технике. Аэропорты – крупные потребители продовольственных товаров, которые обрабатываются и упаковываются для авиапассажиров и членов экипажа. В инфраструктуру материально-технического обеспечения входит также система энерго- и водоснабжения и ряд других. Важные функции выполняют структуры для поддержания внутреннего порядка, соблюдения санитарно-гигиенических требований, оказания первой медицинской помощи.

Рыночная инфраструктура в аэропортах западных стран широко представлена системой банковских услуг, службой страхования. В каждом аэропорте множество объектов розничной торговли, предоставления бытовых услуг и развлечений. Транспортные коммуникации вокруг аэропортов используются с исключительно высокой степенью синхронности и гибкости благодаря центрам логистики. Наконец, аэропорты представляют собой узлы интенсивно насыщенные инфраструктурой связи и информатики.

Чем крупнее аэропорт, тем явственней тенденция его перехода в новое качество – от простого хозяйствующего субъекта в территориально-производственный комплекс (кластер) типа агломерации, иногда значительной по своим размерам.

Показателен в этой связи пример международного аэропорта во Франкфурте-на-Майне. Помимо основных подразделений, обеспечивающих каждую неделю 4690 вылетов и прилетов авиалайнеров в 304 направлениях в 110 государств мира, в нем функционируют более 500 бизнес-структур, где трудоустроены 65 тыс. человек. Аэропорт обеспечивается ежедневно 170 поездами дальнего следования и 230 поездами пригородного сообщения. В здании аэропорта находятся сотни магазинов, рестораны, кафе, кинотеатры, гостиницы с плавательными бассейнами и спортивными сооружениями, конференц-залы, крупнейший в мире телекоммуникационный и информационный центр, отделения банков, страховых компаний и т. п. В районе до 200 км вокруг аэропорта проживает 35 млн человек, которые в той или иной мере связаны с его работой. Это 43% населения Германии. Прогнозируется, что к 2015 г. число прилетающих и

вылетающих авиапассажиров в этом аэропорту составит около 82 млн человек против 51 106 647 человек в 2004 г.[1]

Технология управления подсистемой «Аэропорты» становится однотиповой. Это одна из причин подчинения аэропортов периферийного значения аэропортам-агломерациям вплоть до фактического их поглощения. Собственность на уникальные и передовые технологии управления позволяет крупнейшим аэропортам создавать филиалы в зарубежных странах. В ближайшем будущем в развивающихся странах некоторые аэропорты будут последовательно переходить под контроль крупнейших в мире аэропортов развитых государств. Например, аэропорты некоторых стран Центральной Америки становятся подконтрольными крупнейшим аэропортам США. Таков же прогноз в отношении аэропортов стран Сахелианской и Тропической Африки, уже сегодня технологически тесно связанных с Парижской подсистемой аэропортов.

Воздушная транспортная система, а в ее составе и подсистема «Аэропорты», приобрели на современном этапе планетарный масштаб и могут характеризоваться как фактор, способствующий глобализационным процессам в мировой экономике. Одновременно подсистема «Аэропорты» становится объектом этих процессов и, в частности, транснационализации производства и капитала. Отмеченная тенденция установления прямого контроля со стороны крупнейших аэропортов над менее крупными дополняется постепенным негласным подчинением этой подсистемы интересам отдельных транснациональных корпораций главным образом через каналы рыночной инфраструктуры. Речь идет прежде всего о формировании ее зависимости от ТНК по поставкам авиационного топлива и ГСМ, производство которых сосредоточено на немногих предприятиях нефтепереработки, почти полностью контролируемых компаниями «ЭССО – Мобил» и «Шеврон – Тексако», «Роял Датч Шелл» и «Бритиш Петролеум». ТНК не могут быть индифферентными в отношении подсистемы «Аэропорты» как одного из важнейших сегментов мирового инфраструктурного комплекса и вплотную соприкасающегося с обеспечением суверенитетов в воздушном пространстве государств и их национальной безопасности.

Отмеченные тенденции получают развитие на фоне международной технической кооперации крупнейших аэропортов зарубежных стран (вплоть до организации переводов на иностранные языки устной и письменной информации и т. п.) в преддверии прогнозиру-

[1] См.: Информационный материал «Benefit from Maximum Mobility and Flexibility». Francfurt Airport City, 2005.

емого расширения международного туризма. Так, в настоящее время по указанным вопросам крупнейшими аэропортами стран Западной Европы проводятся консультации с аэропортами Пекина и Шанхая в связи с грядущим (через 10–15 лет) наплывом в Европу более 100 млн китайских туристов ежегодно. Двигателем расширения и качественной реформации подсистемы «Аэропорты» является и процесс ужесточающейся конкуренции между ними за пассажиров и клиентов в лице крупнейших авиакомпаний.

В ряду других стран аэропортам России принадлежит особое место. В советские времена воздушно-транспортная система и соответственно подсистема «Аэропорты» пользовались большой государственной поддержкой и развивались быстрыми темпами на плановой основе. Это позволяло учитывать государственные интересы, нужды населения, в том числе в отдаленных районах страны. Однако ВТС России оказалась не приспособленной к существованию в условиях рынка. Грузооборот российского воздушного транспорта резко сократился: с 2,6 млрд т/км в 1990 г. до 1,6 млрд т/км в 1995 г. Затем он увеличивался, но достиг дореформенного уровня лишь в 2000 г. Что касается пассажирских перевозок, то они и поныне остаются в четыре раза меньше уровня 1990 г.

Это предопределило возникновение серьезнейших трудностей на пути развития подсистемы «Аэропорты» России. От общего числа – почти 1,3 тыс. в 1992 г. – к 2005 г. в ней осталось 390 аэропортов. Подобные примеры крупномасштабного разрушения инфраструктурного сегмента в истории развития других государств отсутствуют (рис. 1.).

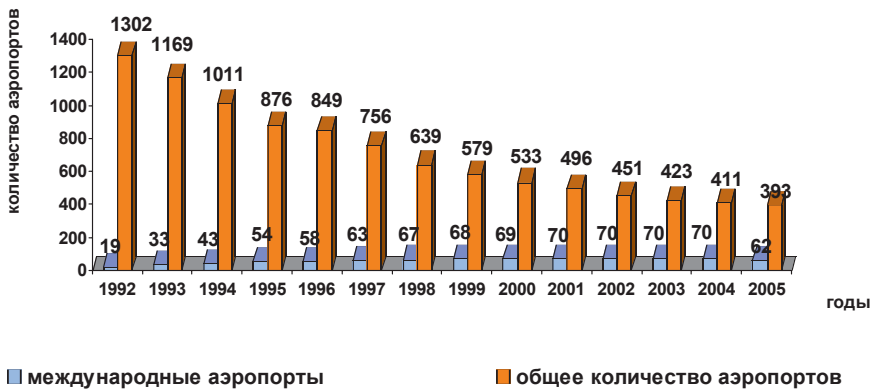


Рис. 1. Динамика количества аэропортов России в 1992 – 2005 гг.

Кроме крупных столичных аэропортов состояние других российских аэропортов не отвечает современным требованиям. Они хронически недоинвестируются. В целом российские аэропорты фактически превратились в периферийную зону мировой подсистемы «Аэропорты». Общее число авиапассажиров, обслуженных всеми российскими аэропортами, составляет примерно 33,8 млн человек, что в 2,3 раза меньше, чем у одного крупнейшего в мире американского аэропорта «Hartsfield». Обеспечение внутригосударственных перевозок грузов и пассажиров как функция содействия центростремительным тенденциям национальной экономики оказалась второстепенной. На первый план вышла задача обеспечения международных перевозок пассажиров и грузов. Подсистема вошла в комплекс активных взаимосвязей с международными авиационными компаниями и приобретает новое качество катализатора углубления и расширения глобализационных инфраструктурных процессов в северном полушарии.

Транснационализация аэропортов в мировом измерении не обошла подсистему «Аэропорты РФ». Некоторые из российских аэропортов, особенно в столичном регионе, оказываются в сфере интересов крупнейших нефтяных и других транснациональных корпораций. Очевидна заинтересованность со стороны крупных отечественных компаний: «Аэрофлот», «Газпром», «Лукойл», «Русал» к этому важному сегменту инфраструктурного комплекса.

Подсистема «Аэропорты РФ» становится частью ВТС такой мощной интегрирующейся региональной экономической группы, как Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС), полноправным членом которой Россия является с 1998 г. Позитивны возможности для ее взаимодействия с подсистемой «Аэропорты» стран Европейского союза. Осуществляются программы совместных действий России, Белоруссии, Казахстана и некоторых других заинтересованных стран – членов СНГ по вопросам развития аэропортов в целях укрепления работающей по единым техническим стандартам воздушно-транспортной системы этой региональной группы. Сегодня для системы управления воздушным транспортом в воздушном пространстве этих стран (навигационный мониторинг, метеослужба и др.) в целом характерно продолжение взаимодействия, и это одна из предпосылок укрепления международных позиций подсистемы «Аэропорты РФ»

В отличие от США, Канады и западноевропейских стран, подсистема «Аэропорты РФ» слабо сопряжена с рыночной инфраструктурой и другими видами транспортной инфраструктуры; по-настоящему еще не начиналось интегрирование российской подсистемы «Аэропорты» в информационное инфраструктурное поле; слабое звено под-

системы – незавершенность формирования ее институциональной инфраструктуры. Например, остается нерешенным вопрос о создании открытых акционерных обществ на базе государственных унитарных авиапредприятий, включая аэропорты, которые фактически не признаются юридическими лицами и, функционируя в составе объединенных авиапредприятий, за счет высокой доходности своей аэропортовой деятельности содержат, как правило, убыточный летный комплекс.

Царит безответственность в вопросах инвестирования в материальную часть аэропортового хозяйства. Ее износ варьируется от 40 до 100%. Аэродромная инфраструктура оказалась бесхозной, прошедшей нормативный срок службы. В то же время предпринимаются меры по усилению в подсистеме «Аэропорты РФ» институциональных структур по борьбе с наркоторговлей, международным терроризмом и экстремизмом, но и в этом направлении случаются сбои вплоть до авиакатастроф, что вызвано коррупцией, фактами разгильдяйства и другими проявлениями низкой производственной культуры. В институциональном аспекте подсистема «Аэропорты РФ» слабо организована, что не обеспечивает должного качества ее функционирования.

Хотя в некоторых зарубежных странах – США, Великобритании, Италии, Голландии, Германии, Франции – в отношении аэропортов законодательно разрешается использовать несколько форм собственности, приоритет государства в национальных подсистемах «Аэропорты» этих стран практически повсеместно рассматривается в аспекте признания их полной или частичной принадлежности естественной монополии, а государственное регулирование аэропортов – как необходимость, продиктованная интересами общества. Это подтверждается тем фактом, что и границы такого регулирования определяются национальными законодательными актами этих стран.

Вопросы государственного регулирования аэропортов – объект пристального внимания в международной экономической организации ИКАО. Ее роль в согласовании политик государств – их членов по вопросам авиационной деятельности и, в частности, управления аэропортами и государственного контроля в этой сфере имеет тенденцию к усилению.

На фоне совершенствуемого госрегулирования аэропортов в развитых странах роль государства в подсистеме «Аэропорты РФ» лишь вступает в фазу становления в условиях рыночных преобразований в стране и процесса интегрирования России в систему мирохозяйственных связей. Возросшая зависимость подсистемы «Аэропорты РФ» от международных авиасообщений создает объективную потребность в адаптации системы ее регулирования к общей структуре правил,

используемых в международном масштабе. Благодаря такому подходу выявляется возможность обеспечивать в оптимальном режиме интересы национальной безопасности России, что следует рассматривать как результат реализации совокупности межгосударственных соглашений РФ и актов ее национальной правовой основы, которыми охватываются практически все сферы функционирования международного и национального воздушного транспорта, включая аэропорты. Этот факт отражает объективную заинтересованность России и других государств в создании по данным вопросам единого организационно-правового поля, что в принципе должно упростить и удешевить международные и связанные с ними региональные, национальные и местные воздушные сообщения.

В 1991 г. Россия стала официальным правопреемником членства СССР в ИКАО, а также во всех заключенных в ее рамках или под ее эгидой конвенциях. Это событие знаковое в развитии ВТС и подсистемы «Аэропорты РФ». Согласно рекомендациям ИКАО были разработаны и введены в действие все основные ведомственные документы: наставления по производству полетов, штурманской службе, службе движения, связи, аэронавигационной информации, метеорологическому обеспечению полетов, а в апреле 1997 г. был принят ныне действующий Воздушный кодекс РФ. Наиболее принципиальные положения внесены этим законодательным актом в практику авиационного нормотворчества впервые. Теперь под госрегулированием гражданской авиации понимается не прямое вмешательство в деятельность тех или иных структур, а установление общих правил и порядка.

В соответствии с действующим национальным законодательством аэропорты должны: а) способствовать удовлетворению потребностей населения обслуживаемой территории в авиационных услугах; б) гарантировать равные возможности в предоставлении услуг эксплуатантам воздушного транспорта, пассажирам и клиентам, арендаторам и концессионерам; б) эффективно эксплуатировать и расширять производственные мощности при обеспечении безопасности жизни, здоровья, имущественных интересов пользователей и с соблюдением действующих международных и отечественных условий, норм и правил функционирования аэропортов.

Однако организационно-правовая основа построения подсистемы «Аэропорты РФ» нуждается в дальнейшем совершенствовании, особенно под углом зрения проблемы реализации ее функции как катализатора единого экономического пространства страны. Вопросам развития аэропортов не уделяется должное внимание в региональных программах социально-экономического развития, не учитывается международный опыт, свидетельствующий, что аэропорты при-

обретают новые сущностные характеристики инфраструктурной подсистемы большой общественно-экономической значимости.

Положение российской подсистемы «Аэропорты» остается критически опасным. Конкретные действия на основе прежде всего реализации принципов естественной монополии аэропортов, а не их приватизации, как это афишируется некоторыми представителями неолиберального пути развития страны[1], способны придать импульс повышению эффективности этого сегмента инфраструктурного комплекса России.

[1] См.: Запретом меньше // Ведомости. 2006. 21 сент.