

**А С К - Ц Е Н Т Р**

**ОТЧЕТ**

**ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ  
РЕОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОВД РОССИИ С  
УЧЕТОМ МИРОВОГО ОПЫТА И РЕАЛЬНОЙ  
СИТУАЦИИ, СЛОЖИВШЕЙСЯ В РФ**

г.Москва  
1995

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	3
<b>ГЛАВА I. АНАЛИЗ МИРОВОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОВД.....</b>	4
1.1. МИРОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ОВД.....	4
1.2. ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ СЛУЖБ ОВД.....	5
1.3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ СЛУЖБ ОВД.....	9
1.4. КОРПОРАЦИЯ ОВД КАК ЕСТЕСТВЕННАЯ МОНОПОЛИЯ.....	12
<b>ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ОВД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	15
2.1. РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОВД РФ.....	15
2.2. ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СИСТЕМЕ ОВД РФ .....	17
2.3. ИМУЩЕСТВЕННЫЙ КОМПЛЕКС СИСТЕМЫ ОВД РФ.....	19
2.4. ФИНАНСИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОВД РФ .....	21
2.5. КРАТКИЕ ВЫВОДЫ.....	22
<b>ГЛАВА 3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ СИСТЕМЫ ОВД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	24
3.1. ТРЕБОВАНИЯ К ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЕ ОВД РФ .....	24
3.2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ВАРИАНТОВ ПОСТРОЕНИЯ КОРПОРАЦИИ.....	25
3.3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОРПОРАЦИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ДОЧЕРНИМИ КОМПАНИЯМИ. ....	28
3.4. ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАЦИИ.....	32
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	40

## Введение.

В настоящее время система организации воздушного движения (ОВД) Российской Федерации находится в критическом состоянии из-за физической изношенности и моральной устарелости большей части оборудования и технических аeronавигационных средств, хронических неплатежей за аeronавигационное обслуживание (АНО) значительной части Российских пользователей воздушного пространства и пользователей из стран СНГ, резкого сокращения бюджетных дотаций на поддержание и развитие системы.

Существующая организационная разобщенность системы ОВД, несоответствие прав и ответственности по элементам Системы не позволяют надеяться на то, что она может справиться с имеющимися проблемами без радикальной реорганизации.

Все это делает крайне актуальной задачу поиска путей такой реорганизации.

Близкие по своей сути (но не по остроте) проблемы возникали во многих странах мира. Уже беглое ознакомление с накопленным ими опытом позволяет судить о том, что - при всем многообразии форм решения указанных проблем в разных странах - общая логика осуществленных (или готовящихся) преобразований систем ОВД достаточно близка.

Конечно применимость даже обобщенного мирового опыта к специфическим условиям, сложившимся в России, весьма ограничена. Это в определенной степени подтверждается тем, что усилия ИФАТКА по выработке стандартной схемы поэтапных преобразований служб ОВД привели к однозначному выводу - такой схемы, которая была бы применима ко всем странам, не существует.

Таким образом, мировой опыт преобразования систем ОВД может выступать лишь определенным ориентиром. Конкретные формы и методы реорганизации Российской системы ОВД должны определяться имеющейся в РФ законодательной базой и другими специфическими чертами как системы ОВД, так Российской экономики в целом.

## Глава I. Анализ мирового опыта организационно-экономических преобразований национальных систем ОВД.

*Брак между УВД и государственной службой никогда не был счастливым.*

/Берт Руттенберг, вице-президент ИФАТКА/

### **1.1. Мировые тенденции развития национальных систем ОВД.**

В соответствии с Чикагской конвенцией 1947 г., положившей начало современному международному праву в области гражданской авиации, каждое государство, обладая полным и исключительным суверенитетом над своим воздушным пространством, одновременно несет и всю полноту ответственности за обеспечение безопасности полетов в его пределах.

Становление организационной структуры национальных органов, отвечающих за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства, в большинстве стран мира (за исключением Швейцарии, где развитие пошло путем создания негосударственных структур начиная с 1931 года) происходило из прямолинейной трактовки данного положения Чикагской конвенции - считалось естественным и необходимым, чтобы институциональная форма системы организации воздушного движения (ОВД) была непосредственно связана с государственной ответственностью за безопасность воздушного движения. В соответствие с этим функции ОВД относились к государственной компетенции, а органы ОВД носили статус государственных служб и финансировались из государственного бюджета.

Постепенно все большее количество стран осознавало серьезные ограничения, накладываемые такой схемой организации ОВД и переходило к иным институциональным решениям, обеспечивающим большую гибкость системы, ее меньшую зависимость от политических, лоббистских и бюрократических факторов. На путь преобразования государственных служб ОВД в организации, функционирующие на основе частного права, в 1979 г. встала Португалия, в 1988 г. - Новая Зеландия, в 1993 г. - Германия и Нидерланды. В настоящее время к ним присоединились Австрия, Австралия, Финляндия, Перу, Южная Африка, Шри-Ланка, Уганда. Значительные шаги в этом направлении сделаны Великобританией, США, Канадой, Норвегией, Болгарией, Чешской Республикой, Эквадором, Словакией, Танзанией, Венгрией и Ганой.

Накопленная практика развития структур ОВД привела к переосмыслению самих принципов организации соответствия между ответственностью государства за обеспечение безопасности воздушного движения и эффективной (и приемлемой - точки зрения существующих международных договоров) степенью участия государства в системе

ОВД. Эти изменения взглядов на эффективные формы государственного участия нашли достаточно полное отражение в материалах конференции по приватизации служб ОВД, проводившейся 7 - 9 декабря 1994 г. в Лондоне. Характерно, что даже в выступлениях представителей стран, еще не вставших на путь разгосударствления системы ОВД, не звучало аргументов против проведения такого рода мер, а лишь ссылки на объективные и субъективные трудности, встающие на этом пути в их собственных странах.

Несмотря на различия в законодательной базе, структуре и правах законодательных и исполнительных органов власти, национальных традициях и менталитете управляющего звена, степени развитости и "цивилизованности" частного предпринимательства, интенсивности воздушного движения и технической оснащенности служб ОВД, основная логика преобразований, проводимых (уже проведенных или готовящихся) в перечисленных выше странах, едина: ответственность государства за безопасность воздушного движения не влечет за собой необходимости организации системы ОВД в форме государственной службы, - более эффективной является форма, обеспечивающая сочетание частного предпринимательства (во многих случаях в форме "non profit") и государственного контроля. Это позволяет надеяться на то, что - при всей специфике ситуации в России - данный опыт может оказать неоценимую помощь в ходе реорганизации служб ОВД РФ.

## **1.2. Основные причины преобразования национальных служб ОВД.**

Огромный опыт функционирования государственных служб ОВД, накопленный за прошедшие десятилетия, привел ведущих специалистов в этой области к выводу о недостаточной эффективности функционирования финансируемых из бюджета государственных служб ОВД и о необходимости их реорганизации.

Низкая эффективность деятельности традиционно организованных служб ОВД связана со спецификой работы государственных служб, финансируемых из бюджета. Здесь можно выделить следующие факторы:

1. Организация государственных закупок и контроля за ними в развитых странах представляет собой многоэтапный процесс с перекрестным контролем со стороны органов как исполнительной, так и законодательной власти. Это затягивает процесс государственных закупок, делает его негибким и малоэффективным.

Так в США имеются 10500 страниц законов, регламентирующих федеральные закупки, правила и внутренние процедуры, которые - пытаясь защитить от мошенничества и злоупотреблений - одновременно увеличивают задержки и стоимость закупок путем добавления к процессу поставок от 2 до 5 лет, предшествующих заключению контракта. Эта система создает возможности для существования бюрократической

*рутину ценой задержек в разработке и внедрении технологических усовершенствований.*

*Ежегодный процесс формирования федерального бюджета для FAA занимает 22 месяца по сравнению с 4 в крупнейших корпорациях. В результате закупки замедляются до такой степени, что новые системы становятся устаревшими еще до их установки. FAA является одним из самых крупных и последних покупателей радиоламп, которые используются сегодня в сотнях устройств по всем США. Старые инфраструктуры УВД не могут воспользоваться возможностями, которые имеют новые поколения самолетов. Контраст между оборудованием, установленном в США в пунктах УВД аэропортов, маршрутных центрах и авионикой Boeing 777 разителен.*

2. Принятие решений о закупках непосредственно государственными органами и утверждение их на законодательном уровне ведет к тому, что эти решения становятся зависимыми от политических и лоббистских факторов в ущерб их технической целесообразности и экономической эффективности.

*Так, для большинства стран характерно, что при проведении предвыборной компании различные фирмы и корпорации оказывают финансовую помощь "любимым" партиям, которые - при занятии места "у руля" - обеспечивают спонсорам необходимый поток государственных заказов. В США (и во многих других странах) широко распространено лоббирование членами Конгресса государственных закупок фирмам, основное производство которых размещено в округе, от которого они избраны.*

3. Сметное финансирование служб ОВД из государственного бюджета порождает целый ряд негативных последствий для Системы:

- выделение бюджетных средств чаще связано с такими факторами как: состояние бюджета (уровень бюджетного дефицита), конкуренция между различными государственными программами и лоббирующими их силами, чисто политическими факторами межпартийной и межфракционной борьбы, чем с реальными потребностями Системы и запросами пользователей воздушного пространства. Это является причиной постоянно возникающего дисбаланса (недостатка или избытка) средств в системе ОВД и невозможности планировать развитие средств ОВД в соответствие с запросами пользователей. И в том, и в другом случае реакция работников государственных служб ОВД типично бюрократическая - либо урезание абсолютно необходимых элементов сметы расходов, либо быстрое расходование "избыточных" средств в конце года - независимо от целесообразности этих расходов. При этом в Системе отсутствует заинтересованность в снижении затрат на ее поддержание и развитие;

- отсутствует заинтересованность Системы в проведении гибкой и эффективной тарифной политики, способствующей - в условиях существующей конкурентной борьбы;
- привлечению новых пользователей воздушного пространства;
- не используются возможности, связанные с привлечением средств пользователей воздушного пространства для освоения новых трасс, позволяющих сокращать время полета;
- отсутствуют необходимые условия для формирования долгосрочной кредитной политики, основанной на принципах максимально быстрого развития и модернизации Системы в условиях ее самоокупаемости;
- отсутствует заинтересованность в разработке новых видов услуг, предлагаемых пользователям воздушного пространства.

4. Статус государственных служащих привязывает оплату труда работников служб ОВД к нормам, устанавливаемым государством. При высокой напряженности труда диспетчеров УВД это приводит к значительной текучести кадров (уходу работников в коммерческие структуры). В связи с этим система ОВД несет большие дополнительные расходы, связанные с высокой стоимостью подготовки высококвалифицированных диспетчеров, что далеко не покрывается суммой экономии на заработной плате.

*В США в соответствие с действующими законами FAA должно скрупулезно придерживаться Федеральных правил о заработной плате, кадровых правил и инструкций, изложенных на 42 000 страниц и препятствующих проведению FAA гибкой политики в этой области. Аналогичное положение наблюдается в государственных службах ОВД большинства стран.*

*В Германии, по оценкам экспертов, низкий уровень оплаты труда работников государственных служб ОВД явился одной из важнейших побудительных причин перехода к Корпорации, работающей на основе частного права.*

5. Будучи государственными служащими, руководящее ядро служб ОВД в большей степени ориентируется на требования вышестоящих органов управления, чем на запросы пользователей воздушного пространства, внутренние потребности Системы и решение задач повышения ее эффективности. Это особенно сказывается на качестве обслуживания пользователей воздушного пространства: велики задержки при взлете и посадке воздушных судов, не ведется регулярной работы по спрямлению и оптимизации полетных трасс.

Указанные выше причины недостаточно эффективного функционирования государственных служб ОВД в большей или меньшей степени характерны практически для всех стран, проводящих (или уже закончивших) реорганизацию системы (см. Приложение). Проиллюстрировать повышение эффективности служб ОВД, связанное с изменением их статуса (от государственных служб - к Корпорациям (компаниям), действую-

щим на основе частного права) можно лишь на примере стран уже осуществивших данные преобразования.

*Служба ОВД Новой Зеландии до момента корпоратизации приносила ежегодно до 6 млн.\$ убытка, покрываемого из государственного бюджета. После проведения корпоратизации службы ОВД последние стали приносить ежегодный доход в государственный бюджет примерно в тех же размерах. И это достигнуто при одновременном резком снижении платы за аэронавигационное обслуживание. Например, плата за АНО полета Боинга 737 из Окленда в Веллингтон составляет сейчас 400\$ по сравнению с 1085\$ до корпоратизации. На маршруте из Окленда в Сидней плата за АНО для Боинга 747 снизилась с 3300\$ до 1380\$. Таким образом, плата за АНО по указанным маршрутам в период с 1987 г. по 1994 г. снизилась в 2,7 и 2,4 раза - соответственно. Все это стало возможным за счет радикального сокращения уровня ежегодных эксплуатационных затрат всей службы ОВД Новой Зеландии с 6,9 млн. \$ в 1988 г. до 4,6 млн. \$ в 1993 г.*

*За указанный период времени корпорация ОВД осуществила целый ряд масштабных инвестиционных проектов за счет привлечения кредитных ресурсов и сумела расплатиться по возникшим долговым обязательствам. В итоге сегодня Новая Зеландия имеет одну из наиболее современных и безопасных систем ОВД в мире, которая обходится дешевле, чем ранее существовавшее государственное агентство. Проведенная корпоратизация службы дала целый ряд заметных результатов:*

- радикальный переход от убытков к прибыли;
- снижение тарифов для большинства потребителей;
- улучшение качества предоставляемых услуг, что позволило потребителям снизить свои издержки;
- переход на самофинансирование развития и модернизации службы;
- создание дальновидной компании, способной к восприятию новых технологий и предложению пользователям нового спектра услуг.

*Проведенная в 1993 году корпоратизация государственных служб ОВД Германии также принесла ощутимые результаты. Так, во Франкфуртском аэропорте задержки вылетов в расчете на один самолет уменьшились с 5,74 минуты в 1993 г. до 4,59 минуты в 1994 г. Это соответствует повышению пунктуальности вылетов на 20%. Пунктуальность прилетов во Франкфуртском аэропорте была повышена еще более существенно. Задержка в расчете на один самолет уменьшилась с 5,52 минуты в 1993 г. до 3,03 минуты в 1994 г. Это соответствует повышению пунктуальности прилетов во Франкфуртский аэропорт на 45%. Если до проведения корпоратизации каждый третий самолет совершал посадку в Германии с опозданием, то сейчас компания Люфтганза, на которую имелось наибольшее количество нареканий, соблюдает график полетов более чем на 90%. По*

*имеющимся оценкам каждый час задержки приносит авиакомпаниям убытки в размере от 2 до 5 тыс. \$. Одновременно общая сумма платы, взимаемой за АНО, уменьшилась на 2,6% в 1993 г. по сравнению с 1992 г.*

*В этот же период в верхнем эшелоне зоны ответственности Рейнского центра в Карлсруэ было сэкономлено 21500 полетных часов за счет спрямления маршрутов, которое распространялось на 53% пролетов. В результате авиакомпании выиграли примерно 142 млн. \$.*

*Ежегодная экономия государственного бюджета Германии оценивается в 200 млн. марок - за счет отказа образованной корпорации от бюджетных дотаций.*

### **1.3. Основные направления совершенствования организационно-экономической структуры служб ОВД.**

При общности причин, заставивших многие страны осуществить радикальное преобразование служб ОВД (или готовиться к ним), общей является и логика планируемых (или осуществленных) мер.

Это - преобразование государственных бюджетно-финансируемых служб ОВД в Корпорации (компании), отличающиеся по организационно-правовой форме, но в любом случае действующие на основе частного права и ориентирующиеся на режим самоокупаемости (что предполагает покрытие расходов на поддержание и развитие системы ОВД за счет платы за аэронавигационное обслуживание).

Общим (для всех перечисленных выше стран) является и то, что при различии организационно-правовых форм существующих или планируемых Корпораций ОВД, государство (в лице различных своих органов) остается их владельцем и контролирует важнейшие процессы: назначение в состав Совета директоров, определение стратегии развития системы ОВД, общий контроль за тарифной политикой, - не вмешиваясь в вопросы оперативного управления. Изолированной (от Корпорации) функцией государства остается - определение норм, обеспечивающих безопасность полетов, и контроль за их выполнением, сертификация технических средств, аттестация (лицензирование) деятельности.

Считается также необходимым, чтобы бюджет Корпорации был отделен от государственного бюджета, что означает:

- Корпорация самостоятельно планирует доходную и расходную части своего бюджета;
- взаимодействие Корпорации с пользователями воздушного пространства является предметом договорных отношений в пределах установленных государством норм;

- Корпорация самостоятельно определяет инвестиционную политику, адекватную задачам поддержания установленных государством норм, касающихся безопасности воздушного движения;

- государство отвечает по обязательствам Корпорации лишь в пределах средств, внесенных им в уставной капитал последней;

- Корпорация не отвечает по обязательствам государства.

При этом бюджет Корпорации (и его доминирующая доходная статья - плата за АНО) должен ориентироваться на: прогнозные данные об интенсивности полетов, потребности в поддержании и модернизации технических средств системы, прогноз приемлемого для пользователей (в условиях конкурентной борьбы) уровня платы за АНО, потребности пользователей в открытии новых трасс и получении новых видов услуг, возможности привлечения финансовых средств пользователей и кредитных ресурсов.

Общепризнанным является также то, что создание автономной (от государства) организации ОВД не должно означать упразднения ответственности государства за безопасность воздушного движения.

При создании Корпорации важнейшими являются вопросы ее "внешнего" взаимодействия с государственными органами и степень влияния последних на принятие внутренних корпоративных решений.

*В Германии в 1993 году образована корпорация ОВД (DFS), действующая на основе частного права и полностью принадлежащая Федеративной Республике Германия. Управление Корпорацией осуществляется тремя исполнительными директорами, назначаемыми Федеральным правительством, в подчинении которых находятся четыре корпоративных центра. Технический и юридический надзор за деятельностью Корпорации осуществляется Федеральным Министерством транспорта. DFS является бесприбыльной организацией, финансирование которой осуществляется исключительно за счет сборов с пользователей.*

Корпорация ОВД Новой Зеландии представляет собой компанию с ограниченной ответственностью с двумя участниками: Министерством финансов и Министерством государственных предприятий. Эти министерства назначают членов Совета директоров, исходя в первую очередь из их опыта частного предпринимательства, а также опыта административной деятельности на государственной службе в области авиации.

Совет директоров Корпорации отвечает перед участниками за общее руководство ее деятельностью. Министерства могут осуществлять контроль за деятельностью Корпорации, но они должны делать это гласно, неся ответственность за последствия такого вмешательства. Если министерство-участник желает дать Совету директоров какое-либо указание, оно должно сделать это письменно и с одобрения пар-

ламента, где против такого указания может выступить оппозиция. Подобные указания редки: было всего одно за 7 лет существования Корпорации.

Ежегодно Корпорация обязана представлять на изучение и обсуждение в Парламент и Парламентский Комитет, в котором представлены как правительство, так и оппозиция, Доклад о целях корпорации. Этот доклад является публичным заявлением о целях Корпорации, стратегии развития и перспективах на ближайшие 3 года. Кроме того, ежегодно готовится бизнес-план, который более детализирован, чем Доклад о целях Корпорации.

Совет директоров Корпорации обязан обеспечить, чтобы бизнес приносил доходы, достаточные для покрытия расходов, и предоставлялись услуги, соответствующие нуждам потребителей. Совет директоров несет личную финансовую ответственность за все убытки бизнеса перед участниками Корпорации.

*В 1993 году В ЮАР была создана корпорация ОВД, которая работает чисто на коммерческой основе на основании частного права. За департаментом транспорта (уполномоченным государственным органом) остались следующие важнейшие функции:*

- все вопросы, относящиеся к межгосударственным отношениям и переговорам в области аэронавигационных служб;*
- определение основ политики в этой сфере, включая внедрение стандартов ИКАО и разграничение воздушного пространства;*
- лицензирование, установление и контроль за выполнением технических и операционных норм, вопросы, касающиеся всех видов безопасности и рекомендованной практики.*
- формирование принципов и основных стандартов, на базе которых устанавливается размер платы за АНО, а также установление границ платы за АНО после консультации с заинтересованными сторонами.*

*В США планируется образование неприбыльной, самофинансирующейся Федеральной правительственный корпорации, которая будет обеспечивать АНО. Функции FAA (государственный орган, ответственный за ОВД) по АНО будут переданы в Федеральную правительственную корпорацию. Ответственность за надзор за безопасностью, регулирование и предоставление субсидий остаются в компетенции FAA. Федеральную правительственную корпорацию будет возглавлять Совет директоров, состоящий из 11 членов. Совет директоров будет утверждать меры по соблюдению норм безопасности, годовой бизнес-план, годовой бюджет, величину платы за АНО, кредитную политику Корпорации.*

*Состав Совета директоров Корпорации будет назначаться Президентом и утверждаться Сенатом. Секретари Транспорта и Обороны будут членами Совета Директоров. Другие члены назначаются из числа представителей коммерческой и общей авиации, аэропортов, деловых кругов и профсоюзов. Администратор FAA будет иметь законную власть над Корпорацией для приостановления любых действий, осуществляемых в ущерб авиационной безопасности. Конгресс будет продолжать наблюдение за безопасностью и формировать политику через надзор FAA.*

*Корпорация не будет подпадать под действие закона о федеральных закупках и создаст свои положения по закупкам на основе требований деловой практики.*

*Корпорация будет самофинансируемой. Доходы Корпорации будут формироваться из платы пользователей за АНО. Корпорация будет иметь возможность использовать заемные средства для долгосрочных капитальных вложений.*

Существующая разница подходов к организации взаимодействия между Корпорацией и государственными органами в основном определяется различиями в традиционном - для каждой из стран - распределении прав и ответственности как между существующими государственными исполнительными органами, так и между ними и органами законодательной власти. Еще большую страновую специфику имеют формы внутрикорпоративного управления. Эта специфика связана с масштабностью системы ОВД, степенью автономности местных органов власти, различиями в законодательной базе, долей государственных (военно-воздушные силы, авиация различных министерств и ведомств) и мелких частных владельцев авиационных средств в общем числе пользователей воздушного пространства.

#### **1.4. Корпорация ОВД как естественная монополия.**

Наиболее сложными в процессе создания Корпорации ОВД являются вопросы, связанные с тем, что система ОВД представляет собой естественную монополию. Достаточно хорошо известно, что монопольное положение на рынке (в данном случае услуг по АНО) компаний, действующих на основе частного права (а именно к ним принадлежат все рассмотренные выше корпорации ОВД), приводит к снижению качества выпускаемой продукции (услуг) и искусственно завышению цен на нее. Для пользователей воздушного пространства (а также авиапассажиров, летного состава) качество аэронавигационного обслуживания, которое прежде всего идентифицируется с уровнем безопасности полетов, и размер платы за АНО представляют собой жизненно важные характеристики.

Борьба с проявлениями монополизма занимает заметное место в деятельности как законодательных, так и исполнительных органов власти абсолютного большинства стран: в них действуют обширные "пакеты" антимонопольного законодательства и спе-

циальные органы, призванные следить за его соблюдением. Возникает законный вопрос: как же такие страны, как США, Великобритания, Канада и др., имеющие старые традиции борьбы с монополизмом и отстаивания публичных интересов (в данном случае - интересов пользователей воздушного пространства и авиапассажиров) идут на образование такой супермонополии - Корпорации ОВД, которая будет действовать руководствуясь частным правом и не подчиняясь правилам, обязательным для государственных служащих?

Первое, что в этой связи следовало бы отметить, - это наличие в рамках данной естественной монополии определенных элементов конкуренции: между возможными трассами полетов (в том числе проходящими над территорией различных стран и/или мирового океана), а также и с другими видами транспорта. Это, в определенной мере, оказывает давление на Корporацию как в плане обеспечения высокой безопасности полетов, так и в плане установления конкурентоспособного уровня платы за АНО (по крайней мере на трассах, подверженных влиянию конкуренции).

Но основной ответ на поставленный выше вопрос заключается в тех гарантиях от проявлений монополизма, которые закладываются в механизм функционирования Корпорации в процессе ее создания.

Проблемой, вызывающей наиболее горячую полемику в процессе преобразования государственных служб ОВД, является обеспечение безопасности полетов. Сомнения связаны с тем, что Корпорация, имеющая самостоятельный бюджет (т.е. самостоятельно планирующая его доходную и расходную часть), будет преследовать в своей деятельности собственные интересы, отличные от обеспечения безопасности полетов.

Гарантией против такого рода явлений являются следующее:

1. Контроль со стороны государства за соблюдением установленных норм безопасности.

Показательна позиция, занятая по этому вопросу Министерством транспорта Канады в процессе рассмотрения различных альтернатив образования корпорации ОВД:

*Для достижения публичных интересов в системе ОВД не обязательно реальное участие в ней государства. От коммерциализации Системы (т.е. от перехода ее в режим функционирования на основе частного права) безопасность полетов не пострадает. Правительство будет следить за безопасностью также пристально, как оно это делает сейчас. Федеральное правительство может использовать свою власть в области нормотворчества и регулирования так, чтобы новая система отвечала требованиям общественного и государственного интереса. Выбор формы - это вопрос pragматических соображений и согласия между заинтересованными сторонами - государством, ответственным за безопасность воздушного движения, и пользователями воздушного пространства.*

2. Правила страхования, обязательные для целого ряда авиакомпаний разной национальной принадлежности (где сумма страховки на одного авиапассажира может достигать нескольких сотен тысяч долларов), а также для всех авиаперевозчиков, совершающих полеты с посадкой в аэропортах отдельных стран (например, Италии).

Если первый пункт достаточно очевиден, то второй требует определенных пояснений. В случае, если за Корпорацией сохраняется ответственность за соблюдение установленных норм, регламентирующих безопасность воздушного движения, на нее - при возникновении страхового случая (при доказанности нарушения указанных норм) - может быть обращен регрессный иск компании, застраховавшей авиаперевозчика. Это возлагает на Корпорацию обязанность: либо закладывать в расходной части бюджета всю сумму страховых взносов, необходимых для обеспечения ее финансовой стабильности, либо самой постоянно иметь финансовые резервы, достаточные для погашения возможного регрессного иска. Если учесть огромные суммы возможных регрессных исков (до 1 млрд. \$ в отдельно взятом случае) и страховых взносов (до 10% суммы иска или страховой премии), то все это ставит соблюдение норм по безопасности воздушного движения во главу угла финансового планирования Корпорации.

Второй формой возможного проявления монопольных эффектов Корпорации является завышение платы за АНО сверх уровня, необходимого для поддержания и развития системы. Большинство стран (Германия, ЮАР, США и др.) решает эту проблему путем создания Корпорации в качестве бесприбыльной (non profit), т.е. компании, которая не имеет права распределять (в любой форме: дивидендов, процентов по облигациям, опционов, премиальных выплат менеджменту и т.д.) прибыль, а должна расходовать все полученные доходы на осуществление уставной деятельности, т.е. на поддержание и развитие системы ОВД. Эта мера прямо лишает Корпорацию заинтересованности в завышении размеров платы за АНО.

Другим путем пошла Новая Зеландия, где законодательно закреплено, что компании, контролируемые государством (т.е. те, где государственные органы имеют контрольный пакет акций), не должны приносить прибыль меньшую, чем аналогичные частные фирмы. Т.к. корпорация ОВД Новой Зеландии полностью контролируется Министерством финансов и Министерством государственных предприятий, то для нее были выработаны специальные антимонопольные правила определения размеров платы за АНО (подробно см. Приложение). В своей основе эти правила базируются на принципе приближения среднегодовой нормы прибыли Корпорации на среднесрочном временном интервале (5 -7 лет) к средней норме прибыли частных Новозеландских фирм на том же временном интервале. Так, при превышении реальной прибыли, полученной Корпорацией, таким образом рассчитанной "законной" прибыли в течение ряда лет, Корпорация обязана снизить размер платы за АНО (что и происходит на протяжении трех последних лет). Такие правила не дают Корпорации возможностей для беспринципного (в качестве диктата монополиста) повышения размеров платы за АНО.

## Глава 2. Организационно-экономические проблемы системы ОВД Российской Федерации

Система ОВД Российской Федерации по своим географическим масштабам не имеет аналогов в мире. Российское воздушное пространство охватывает свыше 25 млн. кв. км, включая 9 млн. кв. км над открытыми водами и в полярной области. Общая протяженность воздушных трасс составляет более 600 тыс. км, в том числе 125 тыс. км воздушных трасс для международных полетов.

Российская система ОВД ежедневно обслуживает более 7,5 тыс. полетов (транзитных или начинающихся примерно в 400 гражданских аэропортах, в том числе около 30 международных). По интенсивности воздушного движения над своей территорией Россия уступает только США.

Происходящие в России реформы существенно изменили систему ОВД РФ. При этом изменения нарушили целостность системы. Нарушение целостности системы произошло в следующих областях:

- регулировании;
- оперативной деятельности;
- имущественном комплексе;
- финансировании.

### 2.1. Регулирование системы ОВД РФ

Регулирование системы всегда было одним из наиболее важных и трудно решаемых вопросов. Это обусловлено тем, что система по своей сути является военно-гражданской, и одной из важнейших задач регулирования является нахождение разумного компромисса между интересами военного и гражданского ведомств.

В бывшем СССР функции регулирования были распределены между Министерством обороны (в лице Военно-воздушных сил), Министерством гражданской авиации и координирующим органом - Междуведомственной комиссией Единой системы управления воздушным движением, состоящей из представителей указанных министерств. При этом главенствующая роль в регулировании системы всегда принадлежала военным.

В настоящее время количество регулирующих органов существенно возросло (см. рис. 1). Такой рост прежде всего обусловлен тем, что за гражданскую часть системы отвечает не узкоспециализированное Министерство гражданской авиации, а широкопрофильное Министерство транспорта. Это привело к тому, что в рамках Министерства

транспорта функции регулирования и ответственность за систему были поделены между:

1) Комиссией по регулированию воздушного движения (Росаэронавигацией), которая несет основную ответственность за ОВД и прежде всего всю полноту ответственности за безопасность воздушного движения;

2) Департаментом воздушного транспорта, который отвечает за открытие новых воздушных линий и установление планов и расписаний движения гражданских воздушных судов;

3) Генеральной дирекцией по модернизации системы ОВД РФ - специализированным органом, созданным для осуществления технической модернизации системы.

При этом право распоряжения деньгами, поступающими от пользователей воздушного пространства, формально принадлежит Министерству транспорта.

Военная часть системы практически не претерпела организационных изменений. Как и в бывшем СССР основные права в части регулирования системы ОВД, прежде всего по планированию использования воздушного пространства (ИВП) и установлению запретов на ИВП, принадлежат Военно-воздушным силам (ВВС) Министерства обороны РФ.

Для координации гражданской и военной частей системы ОВД в 1993 г. Постановлением СМ - Правительства Российской Федерации образована (а точнее восстановлена) Межведомственная комиссия по использованию воздушного пространства и управлению воздушным движением Российской Федерации. Однако ее координирующая роль несопоставима со значением Межведомственной комиссии Единой системы управления воздушным движением, существовавшей в СССР. Это обусловлено прежде всего усилением коммерческой ориентации системы ОВД и ослаблением позиций военных.

Кроме того, под эгидой ПВО существует Межведомственная Комиссия системы разведки и контроля воздушного пространства, а в конце 1994 г. создана Межведомственная Комиссия по использованию аэродромной сети на территории РФ, руководимая главнокомандующим ВВС. Отдельные функции государственного регулирования выполняет Межгосударственный авиационный комитет.

Ситуация в части регулирования системы ОВД РФ усугубляется тем, что:

1. Многие документы, регламентирующие функции и взаимоотношения военной и гражданской частей системы, устарели и частично не выполняются.

2. Ряд основополагающих документов вообще отсутствуют (в частности Воздушный кодекс Российской Федерации, Положение о Росаэронавигации).

**3. Разделение функций, полномочий и ответственности за ОВД между различными ведомствами и их подразделениями находятся в процессе непрерывного изменения.**

Таким образом, можно сделать вывод об отсутствии в системе ОВД РФ единого контура регулирования и нарушении в ней баланса прав и ответственности.

## **2.2. Оперативная деятельность в системе ОВД РФ**

В бывшем СССР оперативная деятельность в системе ОВД велась в рамках Единой системы УВД СССР, основой которой была иерархическая структура центров УВД (главный центр, зональный центр, вспомогательный зональный центр, районный центр, вспомогательный районный центр, вспомогательный районный центр с правами и без прав непосредственного УВД).

Каждый из указанных центров отвечал за ИВП и УВД в определенной зоне ответственности и состоял из двух секторов - военного и гражданского или одного гражданского. Основополагающим документом, регламентирующим права и обязанности центров УВД и порядок их взаимодействия, являлось Положение о центрах Единой системы УВД СССР, выпущенное в 1983г. (это Положение действует до сих пор).

Кроме того, в районах аэродромов в зависимости от их назначения располагались военные или гражданские аэродромные диспетчерские пункты.

Штат военных секторов центров УВД состоял из кадровых военнослужащих, гражданских секторов - из сотрудников Управлений гражданской авиации и авиа предприятий, входящих в систему Министерства гражданской авиации СССР.

В настоящее время в состав системы ОВД РФ входят (см. рис. 1):

- 1 главный центр;
- 8 зональных центров;
- 6 вспомогательных зональных центров;
- 73 районных центра;
- 41 вспомогательный районный центр;
- 18 вспомогательных районных центров без права непосредственного УВД;
- более 400 аэродромных пунктов УВД (гражданских).

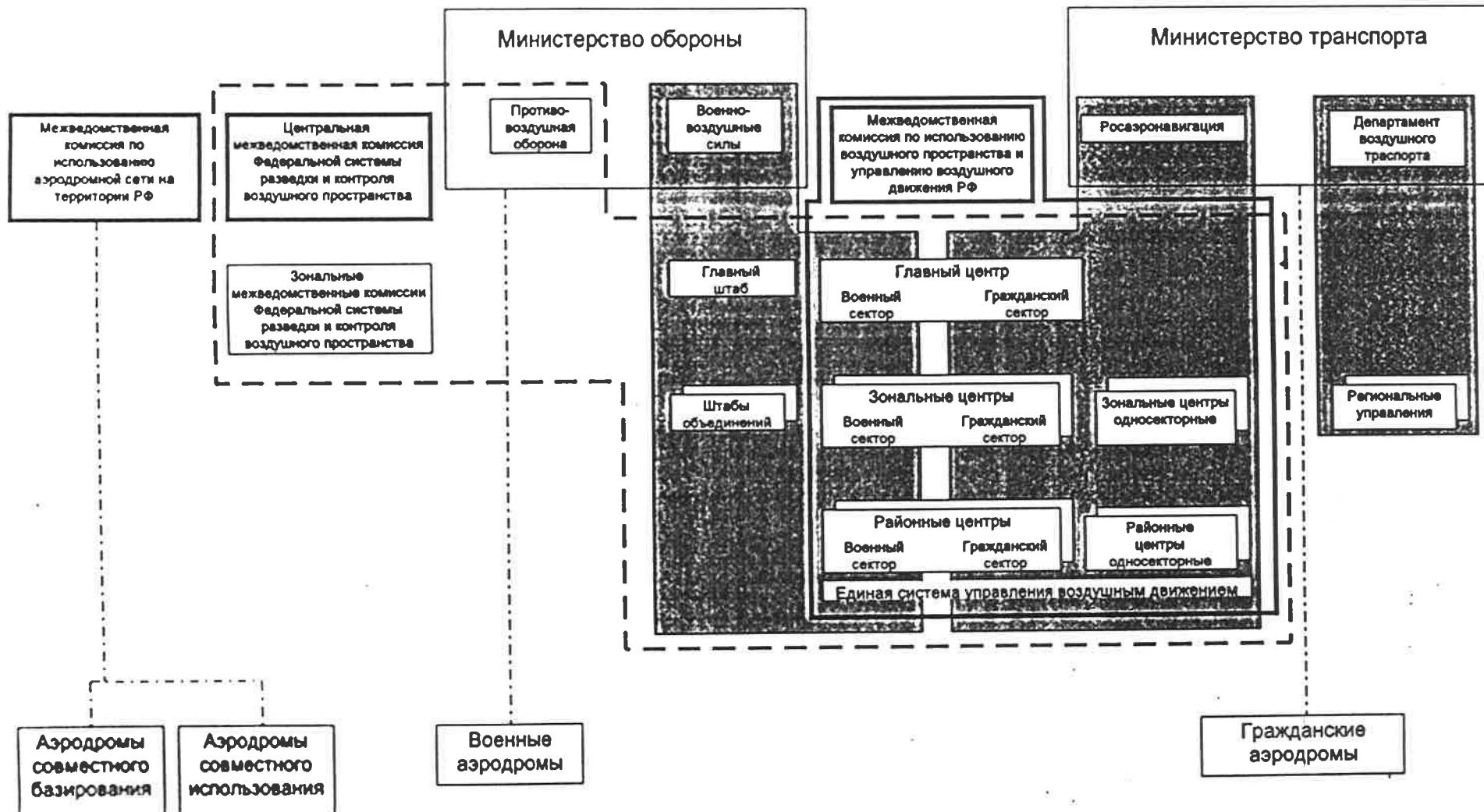


Рис. 1

Ликвидация Министерства гражданской авиации и разделение его подведомственных структур на самостоятельные авиапредприятия и аэропорты привела к расставливанию служб УВД по отдельным предприятиям, что поставило систему УВД на грань раз渲а. В качестве противодействия указанным дезинтеграционным процессам с 1992 года из авиапредприятий и аэропортов началось выделение предприятий по ИВП и УВД. К настоящему времени образовано 33 предприятия, под управлением которых находится 84% воздушного пространства России, отнесенного к компетенции гражданской части системы ОВД.

Однако противодействие авиапредприятий и аэропортов выделению предприятий по ИВП и УВД послужило причиной отсутствия надлежащей планомерности в образовании последних. Это в свою очередь привело к нерациональности построения указанных предприятий. Наряду с предприятиями, образованными на базе зонального и нескольких районных центров и обслуживающими огромные территории, созданы предприятия на базе одного аэродромного диспетчерского пункта и обслуживающие только район аэродрома (см. рис. 2).

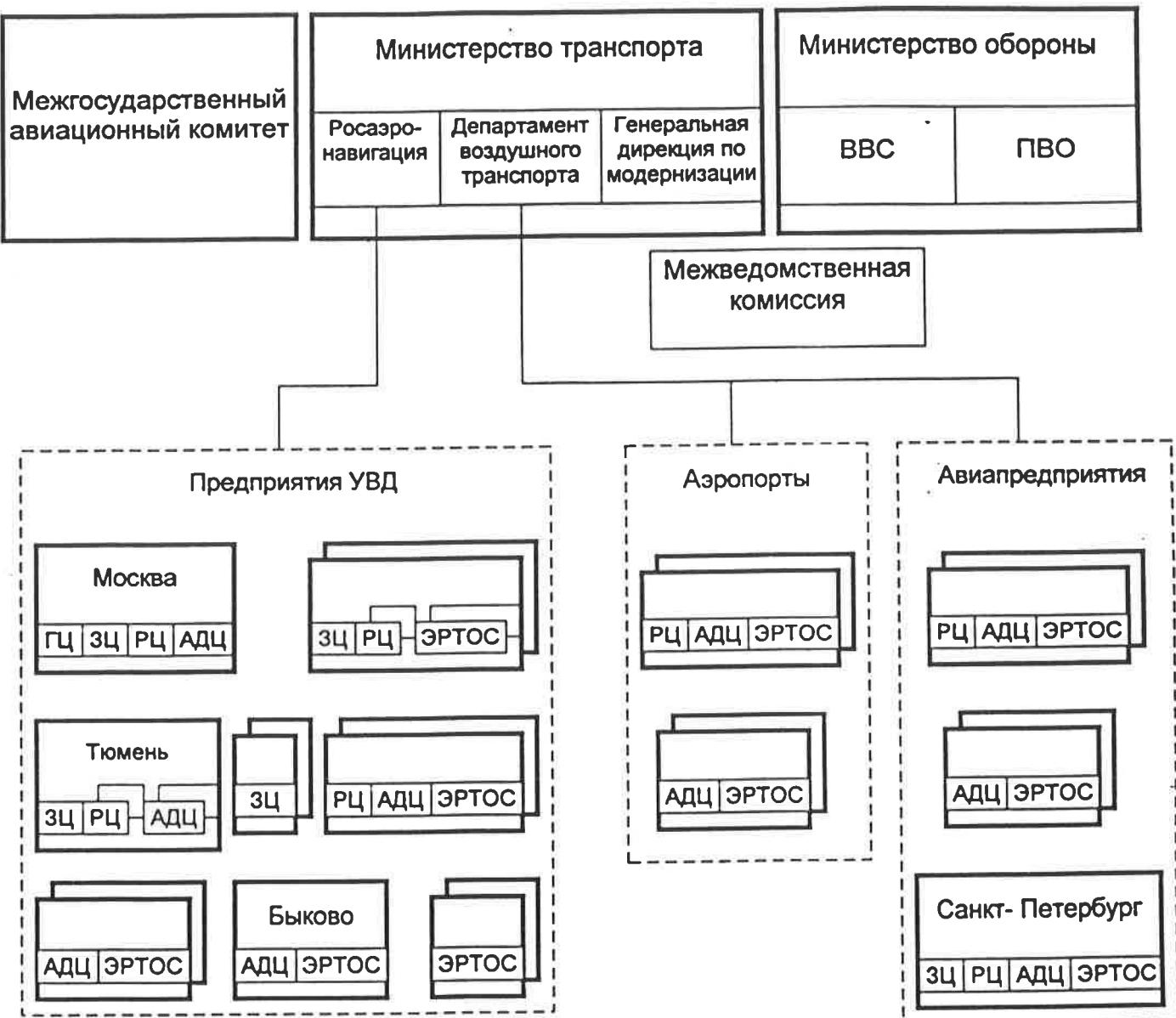
Кроме того, согласно действующему законодательству, предприятия являются самостоятельными хозяйствующими субъектами. Как следствие, произошла определенная потеря управляемости оперативными органами системы ОВД со стороны государства. Контур управления системой сохраняется в определенной степени по инерции, благодаря изначальной дисциплинированности директоров предприятий.

В результате система превратилась в неоднородный набор самостоятельных субъектов, хозяйственная деятельность которых частично координируется Росавиацией, не пред назначенной как подразделение федерального органа исполнительной власти для этой роли.

### **2.3. Имущественный комплекс системы ОВД РФ**

Как уже было сказано выше, образование предприятий по ИВП и УВД путем выделения из авиапредприятий и аэропортов соответствующих имущественных комплексов вызывало и вызывает противодействие последних. Это обусловлено тем, что наличие служб УВД выгодно некоторым предприятиям.

Однако так как деятельность по УВД не является основной для авиапредприятий и аэропортов, а имущество, относящееся к ИВП и УВД, находится у аэропортов и авиапредприятий во временном пользовании, у них нет заинтересованности поддерживать оборудование УВД в нормальном состоянии, не говоря уже о его обновлении. То есть финансирование авиапредприятиями и аэропортами деятельности по УВД осуществляется по остаточному принципу в объеме, существенно меньшем, чем выручка от аэронавигационного обслуживания.



## Условные обозначения :

- юридическое лицо
  - структурное подразделение
  - ГЦ главный центр (гражданский сектор)
  - ЗЦ зональный центр (гражданский сектор)
  - РЦ районный центр (гражданский сектор)
  - АДЦ аэродромный диспетчерский центр (пункт) (гражданский сектор)
  - ЭРТОС эксплуатация радио-технического оборудования и связи (гражданский сектор)

Рис. 2

В результате сложилась следующая ситуация:

1. До сих пор не произошло полного выделения служб по ИВП и УВД из состава авиапредприятий и аэропортов.
2. В ряде случаев при выделении предприятий по ИВП и УВД часть имущества, относящегося к УВД, осталась у соответствующих авиапредприятий и аэропортов.
3. Все оборудование по УВД, как переданное, так и не переданное предприятиям по ИВП и УВД находится в крайне изношенном состоянии.

Последнее обусловлено еще и тем, что долгие годы из-за недостаточного финансирования поддержание системы ОВД осуществлялось в основном путем продления ресурса эксплуатируемого оборудования. В результате доля оборудования УВД, работающего на продленном ресурсе, составляет около 30%, а доля морально устаревших средств и систем УВД - более 80% от общего объема. Автоматизированные системы управления Ростовской области, Поволжья, Западной Сибири, Хабаровского края, Московского региона полностью выработали свой ресурс.

#### **2.4. Финансирование системы ОВД РФ**

В бывшем СССР финансирование развития системы ОВД полностью осуществлялось из государственного бюджета через Министерство обороны и Министерство гражданской авиации.

После распада СССР финансирование системы продолжалось из госбюджета, однако общий дефицит российского бюджета не мог не сказаться на объемах финансирования системы.

Так в 1993 г. из заявленных 44,8 млрд. руб принят в законе о бюджете 44,8 млрд. руб, получено 13,5 млрд. руб (33% от заявки), а в 1994 г. из заявленных 504 млрд. руб принято в законе о бюджете 106,8 млрд. руб, получено 59,8 млрд. руб (12% от заявки).

В такой ситуации была осуществлена попытка перевести систему ОВД РФ на режим самофинансирования. 3 мая 1994 года было принято постановление Правительства РФ № 424, установившее, что плата за аeronавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства взимается Росаэронавигацией и направляется ею исключительно на финансирование функционирования и развития системы ОВД.

Однако такое решение проблемы является паллиативным. С одной стороны, Росаэронавигация в отсутствии единого хозяйственного органа, отвечающего за оперативную деятельность и развитие системы, вынуждена выполнять не свойственные и не соответствующие ее статусу централизованные хозяйственные функции. А именно - заключение соглашений с пользователями воздушного пространства РФ, взимание платы за аeronавигационное обслуживание, распределение в системе ОВД финансовых ресурсов, закупка оборудования. Т.е. Росаэронавигация, совмещая функции органа государ-

ственного регулирования и хозяйствующего субъекта, вынуждена активно вступать в правовые отношения, не являясь при этом юридическим лицом (т.е. субъектом права).

С другой стороны, до сих пор четко не определено, кому принадлежат деньги, взимаемые с пользователей, - государству (бюджету) или предприятиям, которые оказывают услуги по аэронавигационному обслуживанию (Росаэронавигации они не могут принадлежать в силу ее статуса). Это вызывает проблемы учета, уплаты налогов, таможенных пошлин и т.п. При этом в сложившейся ситуации четкое определение хозяина денег не устраняет ряда важных проблем.

Если деньги будут признаны бюджетными, то финансирование предприятий по ИВП и УВД неизбежно будет осуществляться по жестким сметам, что вызовет стагнацию, неизбежную при затратном финансировании. Необходимо отметить, что указанный недостаток бюджетного финансирования присущ не только России. Подробнее об этом говорится в Главе 1 настоящего отчета. В то же время бюджетное финансирование в России имеет свою специфику. Хронический дефицит бюджета дает веские основания сомневаться, что средства, полученные за аэронавигационное обслуживание, пройдя через госбюджет, вернутся в систему. Кроме того, очевидно, что та часть денег, которая дойдет до системы ОВД, будет поступать крайне неравномерно с большими задержками (попутно инфилируя).

Признание денег собственностью предприятий влечет за собой проблему проведения единой политики поддержания и развития системы ОВД. Система является единым технологическим комплексом. Поэтому обеспечение экономической эффективности системы в целом зачастую требует наличия в системе планово-убыточных элементов. Кроме того, для обеспечения притока дополнительных средств в систему необходимо открытие новых трасс, а следовательно централизованные капитальные вложения. При этом потребуются привлечь значительные кредитные ресурсы, возвратность которых в сложившейся ситуации может быть прогарантирована только будущими поступлениями от аэронавигационного обслуживания.

## **2.5. Краткие выводы**

Анализ текущего состояния системы ОВД РФ позволяет сделать следующие выводы.

1. В системе ОВД РФ отсутствует единый контур государственного регулирования.
2. Полномочия принятия решений и ответственность за их последствия не сбалансированы.
3. Нормативная база относится к несуществующей уже во многом структуре, то есть значительно устарела.

4. Процесс отделения системы ОВД от авиапредприятий и аэропортов еще не завершен.
5. В системе нет субъекта централизованного хозяйственного управления.
6. Оборудование УВД практически выработало свой ресурс.
7. Финансирование функционирования и развития системы осуществляется на неопределенной правовой основе.

*Все это свидетельствует о критическом положении в области организации функционирования системы. Фактически система работает не благодаря, а несмотря на то, как она организована.*

## **Глава 3. Предложения по совершенствованию организационно-институциональной структуры системы ОВД Российской Федерации**

### **3.1. Требования к организационно-институциональной структуре ОВД РФ**

Рассматривая решения по совершенствованию организационно-институциональной структуры системы ОВД, необходимо принять во внимание следующие обстоятельства:

- существующее состояние оборудования системы ОВД представляет собой реальную угрозу безопасности воздушного движения в воздушном пространстве Российской Федерации;
- государственный бюджет дефицитарен и перегружен обязательствами;
- система ОВД в принципе самоокупаема. Общий объем доходов, образующихся от платы за аэронавигационное обслуживание, достаточен для финансового обеспечения системы;
- система ОВД обладает огромным экспортным потенциалом. Открытие новых трасс, техническое перевооружение и модернизация системы ОВД, повышение безопасности и регулярности полетов, увеличение пропускной способности способно компенсировать необходимые для этого финансовые вложения.

*Суммируя болевые точки состояния системы, мировой опыт и экономические особенности существующей ситуации можно сформулировать следующие требования к организационно-институциональной структуре системы ОВД.*

Система должна работать на принципах самоокупаемости (отделенности от государственного бюджета).

Государственное регулирование деятельности системы должно быть отделено от непосредственного оказания услуг.

В организационной структуре системы должен быть заложен механизм проведения единой технической, технологической, финансовой и кадровой политики.

Необходимо четкое и сбалансированное распределение полномочий и ответственности между различными элементами системы.

У системы должны быть внутренние стимулы учета интересов пользователей воздушного пространства и повышения качества деятельности (безопасность, регулярность, пропускная способность).

Система должна быть управляема сверху донизу.

Изложенные выше требования к организационно-институциональной структуре системы ОВД однозначно обусловливают необходимость существования специальной организации, осуществляющей функции централизованного хозяйственного управления системой. Поскольку федеральный орган исполнительной власти, а тем более его подразделение не могут заниматься хозяйственной деятельностью от своего лица, Росаэронавигация в ее сегодняшнем состоянии не может быть признана такой организацией. Следовательно, необходимо в соответствии с действующим законодательством создать юридическое лицо, являющееся субъектом хозяйственной деятельности, действующее на основе частного права и имеющее возможность реализации единой экономической, технической, технологической и кадровой политики в сфере ОВД.

### **3.2. Сравнительный анализ вариантов построения Корпорации**

Общетеоретически создание соответствующего хозяйствующего субъекта возможно путем учреждения единой компании, осуществляющей как непосредственное предоставление услуг по ИВП и УВД, так и выполнение общесистемных функций. Однако масштабы России не позволяют считать данный вариант экономически эффективным. Управляемость в любой системе зависит от соответствия уровня принятия решения доступности и объему информации, необходимой для его принятия. Рациональное распределение полномочий и ответственности между различными уровнями принятия решений - краеугольный камень организации управления. Чрезмерная централизация компетенции ведет к игнорированию местных проблем и особенностей, увеличению времени принятия решений, подавлению инициативы на местах.

Требование иерархического построения системы ОВД может быть реализовано путем образования холдинговой (основной) компании, осуществляющей хозяйственное управление дочерними компаниями, предметом деятельности которых является оказание аэронавигационных услуг.

Согласно Временному положению о холдинговых компаниях (Приложение № 1 к Указу Президента РФ от 16.11.92 N 1392), холдинговая компания - это предприятие любой организационно-правовой формы,участвующее в капитале другого предприятия (дочернего общества) с правом решающего голоса, то есть безусловным правом принятия или отклонения определенных решений.

Гражданский кодекс РФ определяет основное общество (товарищество) как общество, имеющее право в силу преобладающего участия в капитале, либо в соответствии с заключенным договором давать дочернему обществу обязательные для него указания и отвечающее солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение таких указаний (ГК РФ Ст.105).

*Возможны три варианта холдинговой организации системы ОВД:*

1. Холдинговая компания (Корпорация) - в форме унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, дочерние компании - в форме унитарных предприятий того же типа.
2. Холдинговая компания - в форме акционерного общества, 100% акций которого находятся в федеральной собственности, дочерние компании - в форме акционерных обществ, 100% акций которых принадлежит холдинговой компании.
3. Холдинговая компания в форме унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, дочерние компании - в форме акционерных обществ, 100% акций которых являются составляющей имущественного комплекса (активов) холдинговой компании.

Решение о выборе конкретных организационно-правовых форм построения холдинговой структуры носит в настоящее время чисто политический характер. Дело в том, что пока еще отсутствует нормативная база, позволяющая провести детальный сравнительный анализ этих форм - не приняты ни Закон об акционерных обществах, ни Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

Гражданский кодекс РФ определяет только общее правовое положение юридических лиц соответствующих организационно-правовых форм.

Основным отличием федерального унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, от акционерного общества, 100% акций которого находится в федеральной собственности, является право государства на имущество. Собственником имущества унитарного предприятия является государство, то есть государство имеет на него вещные права. Собственником имущества акционерного общества является само акционерное общество, а государство, как акционер общества, имеет на его имущество обязательственные права (ГК РФ Ст.48).

Акционерные общества могут быть учредителями других хозяйственных обществ, в том числе дочерних (ГК РФ Ст.66, 105).

Унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, может создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему в установленном порядке части своего имущества в хозяйственное ведение (дочернее предприятие) (ГК РФ Ст.114).

Существенным являются ограничения, накладываемые законодательством, на распоряжение имуществом унитарного предприятия. Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия собственника (ГК РФ Ст.295).

Однако те же самые ограничения могут быть предусмотрены и в уставе акционерного общества - к компетенции представителя собственника (собрания акционеров, Наблюдательного совета) может быть отнесено принятие решений по всем перечисленным выше вопросам.

Таким образом, имеющаяся в настоящее время нормативная база не дает оснований для обоснованного выбора варианта. Однако следует иметь в виду, что, если организационно-правовая форма акционерного общества имеет достаточно четкие аналоги в международной практике, то унитарное предприятие, основанное на праве хозяйственного ведения, является во многом доморощенным образованием. Поэтому с точки зрения интеграции в мировую систему вариант акционерных обществ является более предпочтительным.

Порядок создания холдинговой структуры определяется выбором организационно-правовой формы.

В первом варианте (унитарное предприятие - унитарные предприятия) формирование структуры возможно единственным способом. Сначала ликвидируются существующие региональные предприятия по ИВП и УВД и на базе их общего имущественного комплекса создается Государственная корпорация в форме унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения. Затем Корпорация создает дочерние предприятия, передавая им в хозяйственное ведение соответствующие части своего имущества.

Во втором варианте (акционерное общество - акционерные общества) формирование структуры возможно двумя способами: сверху и снизу. Сверху - это опять-таки ликвидация существующих юридических лиц и внесение их имущества в порядке оплаты уставного капитала Корпорации, создаваемой в форме акционерного общества. Затем учреждение Корпорацией дочерних обществ с передачей им соответствующего имущества в порядке оплаты их уставных капиталов. Способ снизу означает реорганизацию существующих государственных предприятий в акционерные общества, 100% акций которых принадлежит государству, а затем внесение этих акций в порядке оплаты уставного капитала Корпорации.

В третьем варианте (унитарное предприятие - акционерные общества) формирование структуры можно проводить опять-таки сверху и снизу. Его отличие от второго варианта состоит в том, что акции дочерних обществ будут находиться не в собственности, а в хозяйственном ведении Корпорации.

Способ создания холдинговой структуры сверху теоретически более правилен. Он позволяет централизованно решить болевые проблемы:

- передачи имущества УВД в систему,
- рационального разделения зон ответственности между дочерними компаниями,

- эффективного распределения имущественных комплексов.

Но, как любое формирование структуры с нуля, данный способ противоречит сложившейся логике становления системы. Прежде всего ликвидация уже существующих, действующих предприятий - процесс чрезвычайно болезненный. Другой недостаток данного способа - необходимость переходного этапа: сначала ликвидация, затем учреждение. Любая реорганизация связана со сбоями в процедурах осуществления деятельности. И чем дольше она продолжается, тем больше таких сбоев. Наконец, слияние имущественных комплексов в единый предполагает одновременное "слияние" и обязательств существующих юридических лиц, а при учреждении дочерних компаний им передаются только активы. То есть все существующие сейчас обязательства всех региональных предприятий УВД становятся обязательствами Корпорации.

Исходя из этого, нам представляется более целесообразным способ организации холдинговой структуры снизу: реорганизация государственных предприятий в акционерные общества и внесение соответствующих пакетов акций в порядке оплаты уставного капитала Корпорации. Однако в процессе реорганизации существующих в настоящее время предприятий в акционерные общества необходимо предусмотреть возможность слияния (присоединения) мелких предприятий.

Рассмотрим подробнее вопросы взаимодействия Корпорации с федеральными органами исполнительной власти, дочерними обществами и построения внутренней организационной структуры Корпорации.

### **3.3. Взаимодействие Корпорации с федеральными органами исполнительной власти и дочерними компаниями.**

При создании Корпорации важнейшим вопросом является четкое разграничение полномочий - прав и обязанностей Корпорации и общих функций государственного контроля и регулирования ее деятельности, которые останутся у федеральных органов исполнительной власти, поскольку в соответствии с Чикагской конвенцией о международной гражданской авиации 1947 г. ответственность за обеспечение безопасности полетов остается за государством, обладающим полным и исключительным суверенитетом над своим воздушным пространством.

*Поэтому при любой из указанных выше форм организации Корпорации за государством в лице уполномоченного им органа (органов) исполнительной власти должны быть закреплены следующие функции:*

- проведение государственной политики в области в управления воздушным движением, контроля и использования воздушного пространства Российской Федерации;

- разработка норм в области безопасности полетов при организации и обеспечении системы ОВД в соответствии с требованиями международных стандартов и законодательства Российской Федерации;
- осуществление контроля за соблюдением воздушного законодательства, требований к безопасности полетов, стандартов и норм, регламентирующих управление воздушным движением, контроль и использование воздушного пространства Российской Федерации;
- установление федеральных правил, положений, стандартов и норм, определяющих порядок использования воздушного пространства Российской Федерации, организации управления воздушным движением;
- контроль за соответствием пропускной способности системы управления воздушным движением потребностям пользователей воздушного пространства;
- сертификация технических средств системы ОВД Российской Федерации;
- выдача разрешений на эксплуатацию новых трасс;
- приостановление эксплуатации средств и систем управления воздушным движением и навигации;
- определение требований к уровню профессиональной пригодности кадров служб системы ОВД Российской Федерации;
- лицензирование всех видов деятельности, связанной с безопасностью воздушного движения;
- разработка мероприятий по мобилизационной подготовке и гражданской обороне в области в управления воздушным движением, контроля и использования воздушного пространства Российской Федерации;
- контроль за тарифной политикой Корпорации, установление лимитов платы за аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации;
- контроль за соблюдением положений межгосударственных соглашений в области аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и выполнения обязательств, принятых в соответствии с международными договорами Российской Федерации по вопросам использования воздушного пространства и обслуживания воздушного движения;
- расследование несчастных случаев и происшествий, связанных с аэронавигационным обслуживанием пользователей воздушного пространства Российской Федерации.

*В свою очередь на Корпорацию необходимо возложить ответственность за:*

- обеспечение установленных норм безопасности и регулярности полетов воздушных судов всех пользователей воздушного пространства при управлении воздушным движением в воздушном пространстве Российской Федерации;
- обеспечение совместно с компетентными органами выполнения обязательств, принятых в соответствии с международными договорами Российской Федерации по вопросам использования воздушного пространства и управления воздушным движением;
- интеграцию инфраструктуры системы ОВД Российской Федерации в международное сообщество;
- планирование, координация и управление воздушным движением;
- установление порядка использования воздушного пространства Российской Федерации в интересах всех пользователей;
- обеспечение совместно с компетентными органами контроля за порядком использования воздушного пространства Российской Федерации;
- комплексное использование радиолокационных систем, средств связи и иных технических средств в целях обеспечения безопасности и регулярности полетов воздушных судов всех пользователей;
- открытие новых трасс;
- организацию взимания платы за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации;
- управление финансами, получаемых в качестве платы за аэронавигационное обслуживание, исключительно в целях финансирования текущей деятельности и развития системы ОВД Российской Федерации;
- формирование и проведение единой технической, кадровой и социальной политики системы ОВД Российской Федерации;
- формирование и проведение экономической политики в области совершенствования аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации с учетом необходимости повышения уровня безопасности полетов при управлении воздушным движением;
- привлечение и организация использования финансовых средств российских и иностранных инвесторов, иных ресурсов для достижения мировых стандартов комплекса услуг по обслуживанию и развитию воздушного движения, его инфраструктуры;
- разработку и реализацию программ и проектов по техническому перевооружению, модернизации и развитию системы ОВД Российской Федерации;

- участие в осуществлении перевода органов управления воздушным движением в особый период с мирного на военное положение;
- обеспечение проведения необходимых мероприятий по защите государственных секретов в системе ОВД Российской Федерации;
- участие в оказании помощи воздушным судам, терпящим или потерпевшим бедствие, обеспечение безопасности полетов, осуществляемых в районах стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций;
- участие в разработке проектов международных соглашений, законодательных и подзаконных актов, стандартов и норм, определяющих порядок функционирования на территории Российской Федерации служб системы ОВД;
- участие в рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы системы ОВД в федеральных органах исполнительной власти;
- осуществление мероприятий по охране окружающей среды;
- представление интересов Российской Федерации при взаимодействии с компетентными органами иностранных государств, международными организациями и пользователями воздушного пространства Российской Федерации по вопросам управления воздушным движением, контроля и использования воздушного пространства, создания, развития и совершенствования наземной базы (средств) управления воздушным движением и радиотехнического обеспечения полетов.

*Отношения Корпорации и дочерних компаний строятся на основе централизации стратегических и финансовых функций.*

На уровне Корпорации должны решаться вопросы

- установления технологических норм и процедур;
- принятия решений о направлениях развития и модернизации;
- закупки оборудования;
- заключения соглашений с пользователями воздушного пространства Российской Федерации;
- заключения кредитных соглашений;
- выработки и проведения тарифной политики;
- взимания платы за аэронавигационное обслуживание;
- утверждения смет финансирования текущей деятельности дочерних компаний;
- принятия решения о выборе схем, условий и порядка финансирования проектов;
- управления структурой капитала;

- координации деятельности дочерних компаний;
- формирования и проведения единой кадровой и социальной политики.

Общая схема взаимодействия Корпорации и дочерних компаний представлена на рис. 3 и рис. 4.

Корпорация от своего имени заключает Соглашения с пользователями воздушного пространства об аэронавигационном обслуживании (АНО). Во исполнение этих соглашений Корпорация заключает договоры со своими дочерними компаниями, предметом деятельности которых является непосредственное предоставление аэронавигационных услуг.

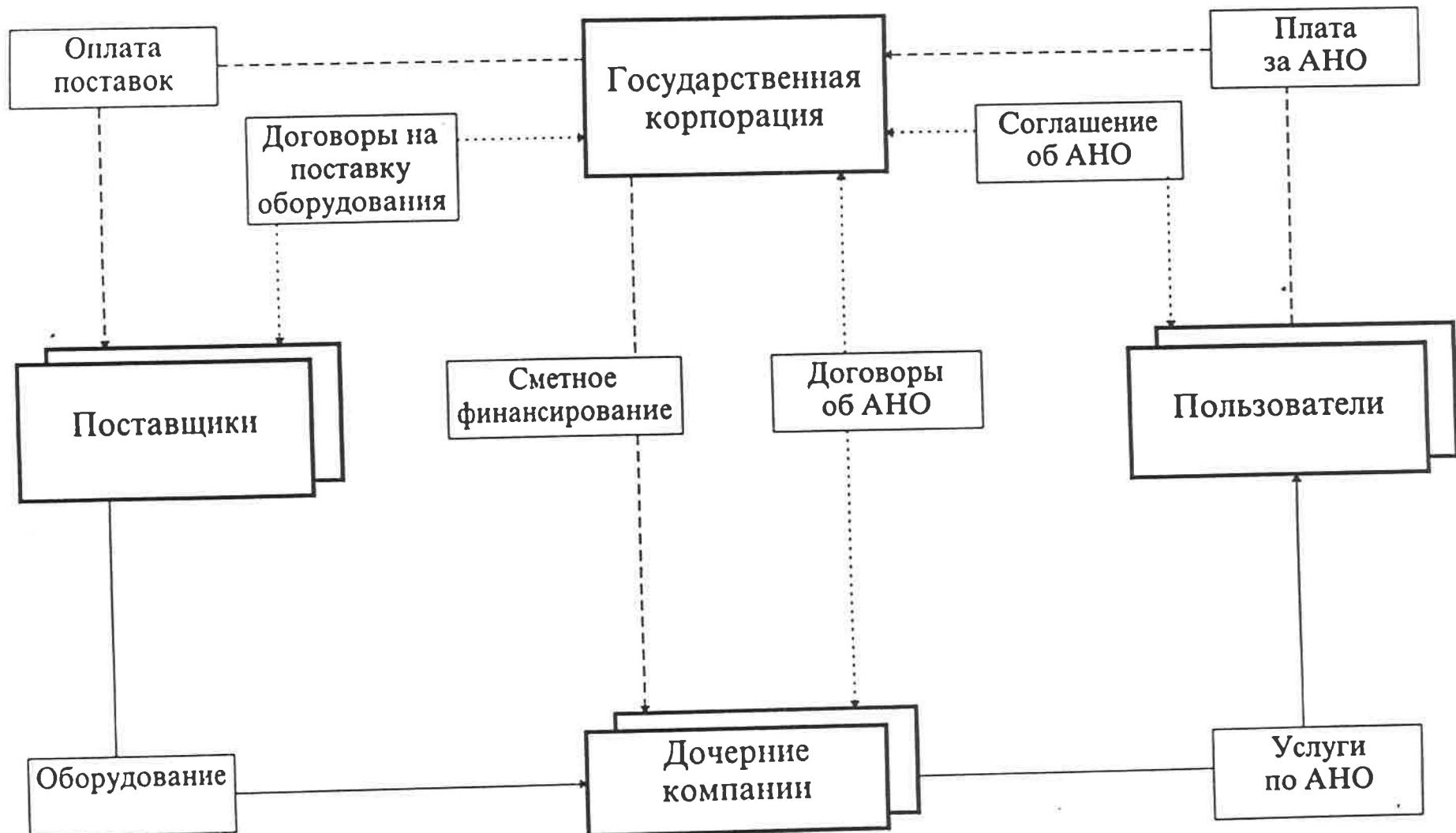
#### **3.4. Органы управления Корпорации.**

Для эффективного выполнения возлагаемых на Корпорацию обязанностей необходимо создать в ее структуре следующие органами управления:

- Наблюдательный совет;
- Президент;
- Правление;
- Инвестиционный совет;
- другие органы управления, создаваемые по решению Наблюдательного совета и Президента Корпорации.

#### *Наблюдательный совет Корпорации.*

Высшим органом управления Корпорации должен являться Наблюдательный совет, назначаемый постановлением Правительства Российской Федерации, представляющий государственные интересы внутри Корпорации и состоящий из представителей Совета безопасности Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Государственного комитета Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Государственного комитета Российской Федерации по оборонным отраслям промышленности и Государственного комитета Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.

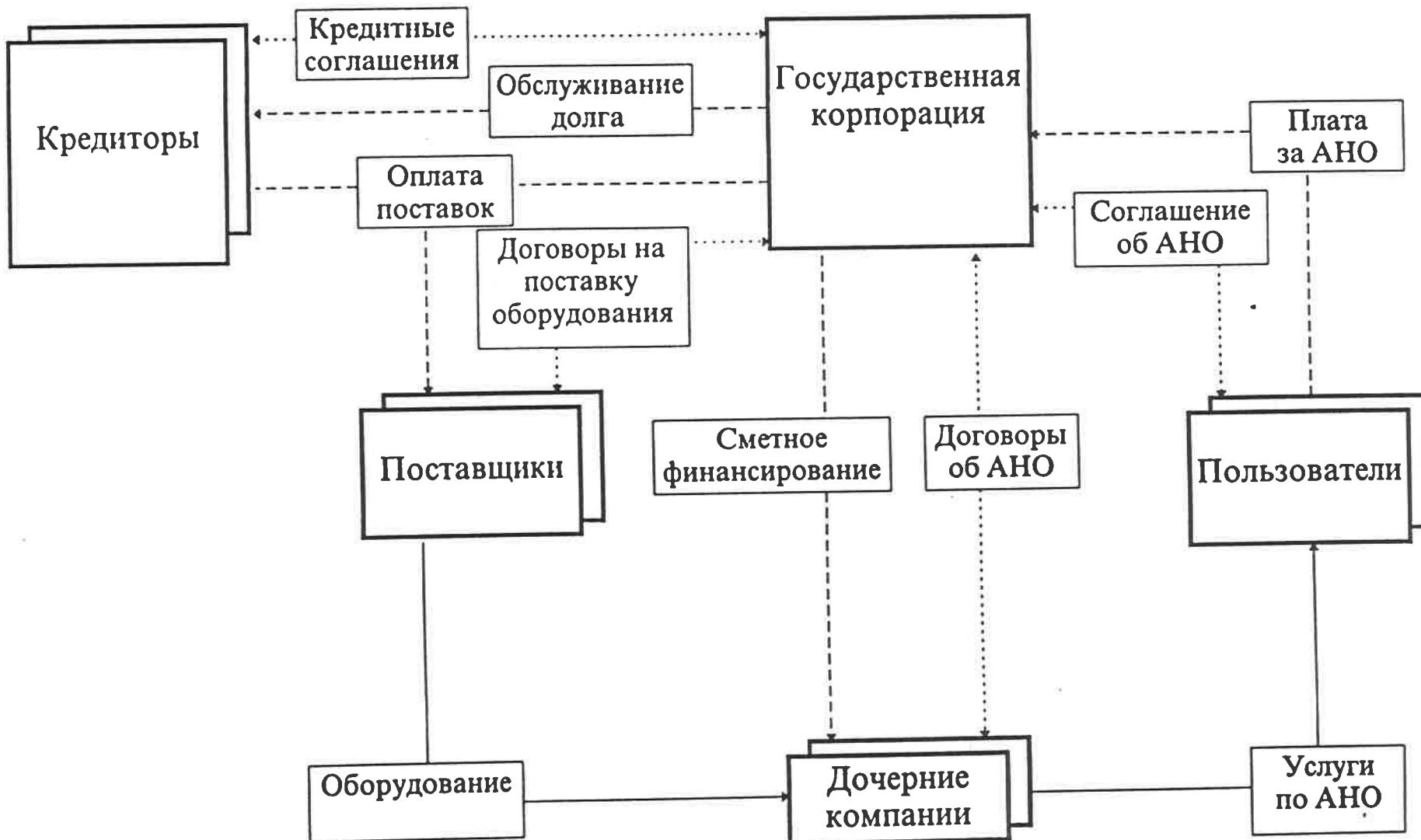


→ Материальные потоки (продукты и услуги)

→ Финансовые потоки

→ Договорные отношения

Рис. 3



→ Материальные потоки (продукты и услуги)

→ Финансовые потоки

→ Договорные отношения

Рис. 4

Наблюдательный совет не представляет по делам Корпорации, а ограничивает свою деятельность принятием важнейших решений по делам Корпорации. Выполнение решений Наблюдательного совета организует Правление Корпорации под контролем Президента.

Наблюдательный совет определяет общую стратегию развития системы управления воздушным движением, контроля и использования воздушного пространства, следит за соблюдением установленных государственных норм и правил, представляет интересы государственных пользователей воздушным пространством (Министерства обороны, других Министерств и Ведомств). Заседания Наблюдательного совета созываются периодически по мере необходимости (по требованию любого из его членов или Президента Корпорации).

К компетенции Наблюдательного совета необходимо отнести следующие вопросы:

- а) определение основных направлений деятельности Корпорации;
- б) внесение в Правительство Российской Федерации предложений об изменении и дополнении Устава Корпорации;
- в) утверждение годовых результатов деятельности Корпорации: баланса, счета прибылей и убытков, ежегодного отчета Правления, а также отчетов аудитора;
- г) контроль за деятельностью Правления Корпорации по выполнению решений Наблюдательного совета. Утверждение состава Правления Корпорации по представлению Президента;
- д) утверждение размера отчислений в резервный фонд Корпорации;
- е) утверждение правил, процедур и других внутренних нормативных документов, регулирующих отношения внутри Корпорации;
- ж) определение специализированной аудиторской организации для проведения проверки и подтверждения годовой финансовой отчетности.
- з) принятие решений, касающихся получения и выдачи ссуд, займов, кредитов, гарантий, размер которых превышает 10 % стоимости активов Корпорации;
- и) утверждение принятия решений о сделках с ценными бумагами, принадлежащими Корпорации;
- к) принятие решений о залоге, сдаче в аренду, продаже, обмене или ином отчуждении недвижимого имущества Корпорации;
- л) утверждение решений об участии Корпорации в капитале хозяйственных обществ, товариществ, ассоциаций и союзов, иных объединений юридических лиц;
- м) утверждение уставов дочерних компаний Корпорации;

- н) назначение членов Ревизионной комиссии;
- о) утверждение решений о создании и прекращении деятельности филиалов, представительств, отделений Корпорации;
- п) утверждение решений об образовании дочерних компаний.

*Президент Корпорации*

Во главе Корпорации стоит Президент, назначаемый постановлением Правительства Российской Федерации. Президент Корпорации осуществляет руководство ее деятельностью и несет за это персональную ответственность перед Правительством Российской Федерации.

Президент наделяется всеми необходимыми полномочиями для осуществления оперативного руководства деятельностью Корпорации в соответствии с действующим законодательством и Уставом Корпорации. Президент Корпорации представляет кандидатуры членов Правления для утверждения Наблюдательным советом.

Президент Корпорации должен являться по должности председателем Правления Корпорации.

К компетенции Президента должно относиться решение следующих вопросов:

- а) осуществление без доверенности действий от имени Корпорации в пределах его полномочий, определенных Уставом Корпорации;
- б) право распоряжаться средствами и имуществом Корпорации в пределах, определенных Уставом и решениями Наблюдательного совета;
- в) открытие расчетных и других счетов Корпорации в любом банке Российской Федерации и за рубежом для хранения денежных средств и осуществление всех видов расчетов, кредитных и кассовых операций в соответствии с действующим законодательством;
- г) выдача доверенностей;
- д) утверждение порядка заключения контрактов с сотрудниками Корпорации;
- е) утверждение структуры, штатного расписания, назначение на должность, освобождение от занимаемой должности, увольнение сотрудников Корпорации;
- ж) принятие решений о предъявлении от имени Корпорации претензий и исков к юридическим и физическим лицам как в Российской Федерации, так и за рубежом;
- з) представление на утверждение Наблюдательному совету кандидатур членов Правления.

## *Правление*

Правление будет исполнительным органом Корпорации и должно действовать на основании Положения о Правлении, утверждаемого Наблюдательным советом.

Президент Корпорации по должности является председателем Правления Корпорации. Президент Корпорации организует деятельность Правления Корпорации и несет за нее личную персональную ответственность. Правление осуществляет административно-распорядительную деятельность по управлению Корпорацией.

К компетенции Правления должно относиться решение следующих вопросов:

а) подготовка необходимых материалов и предложений для рассмотрения их на Наблюдательном совете и обеспечение выполнения принятых Наблюдательным советом решений;

б) подготовка подробного отчета о деятельности Корпорации для предоставления на рассмотрение и утверждение Наблюдательного совета директоров;

в) обеспечение безопасных условий труда работникам Корпорации.

К компетенции Правления относятся также все права и полномочия, не являющиеся исключительной компетенцией Наблюдательного совета.

Правление руководит деятельностью Корпорации в пределах компетенции, определенной ей Президентом. Члены Правления несут персональную ответственность перед Президентом Корпорации за деятельность определенных функциональных управлений или групп дочерних компаний.

Правление обязано предоставлять Наблюдательному совету всю имеющуюся у него информацию, относящуюся к деятельности Корпорации.

## *Инвестиционный совет*

Создание Инвестиционного совета целесообразно по следующим причинам. Во-первых, одним из основных видов деятельности холдинговой компании является инвестиционная деятельность. Во-вторых, создание дополнительного органа управления, деятельность и функции которого не регламентируются действующим законодательством, позволяет перераспределить часть полномочий в пользу органа, состоящего из квалифицированных специалистов в области управления воздушным движением, контроля и использования воздушного пространства. В-третьих, Инвестиционный совет позволяет реализовать участие руководителей региональных дочерних обществ в принятии стратегических решений.

В состав Инвестиционного совета должны входить Президент Корпорации, заместитель по экономике (финансовый директор), директор по технической политике,

директор по планированию воздушных потоков, директор по управлению воздушным движением, Генеральные директора региональных дочерних обществ Корпорации.

К компетенции Инвестиционного совета следует отнести:

- а) разработку концепции инвестиционной политики Корпорации;
- б) выработку предложений по привлечению Корпорацией финансовых средств;
- в) выработку предложений по распределению прибыли Корпорации и дочерних компаний;
- г) выработку рекомендаций о размерах отчислений в резервный фонд Корпорации;
- д) определение стратегии финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;
- е) разработку политики и выработку предложений о создании, реорганизации и прекращении деятельности представительств и филиалов Корпорации, дочерних компаний с последующим утверждением предложений на ближайшем Наблюдательном совете;
- ж) организацию экспертизы крупных инвестиционных проектов;
- з) выработку предложений об участии Корпорации в капитале хозяйственных обществ, товариществ, ассоциаций и союзов, иных объединений юридических лиц.

Общая схема организационной структуры Корпорации представлена на рис. 5 .

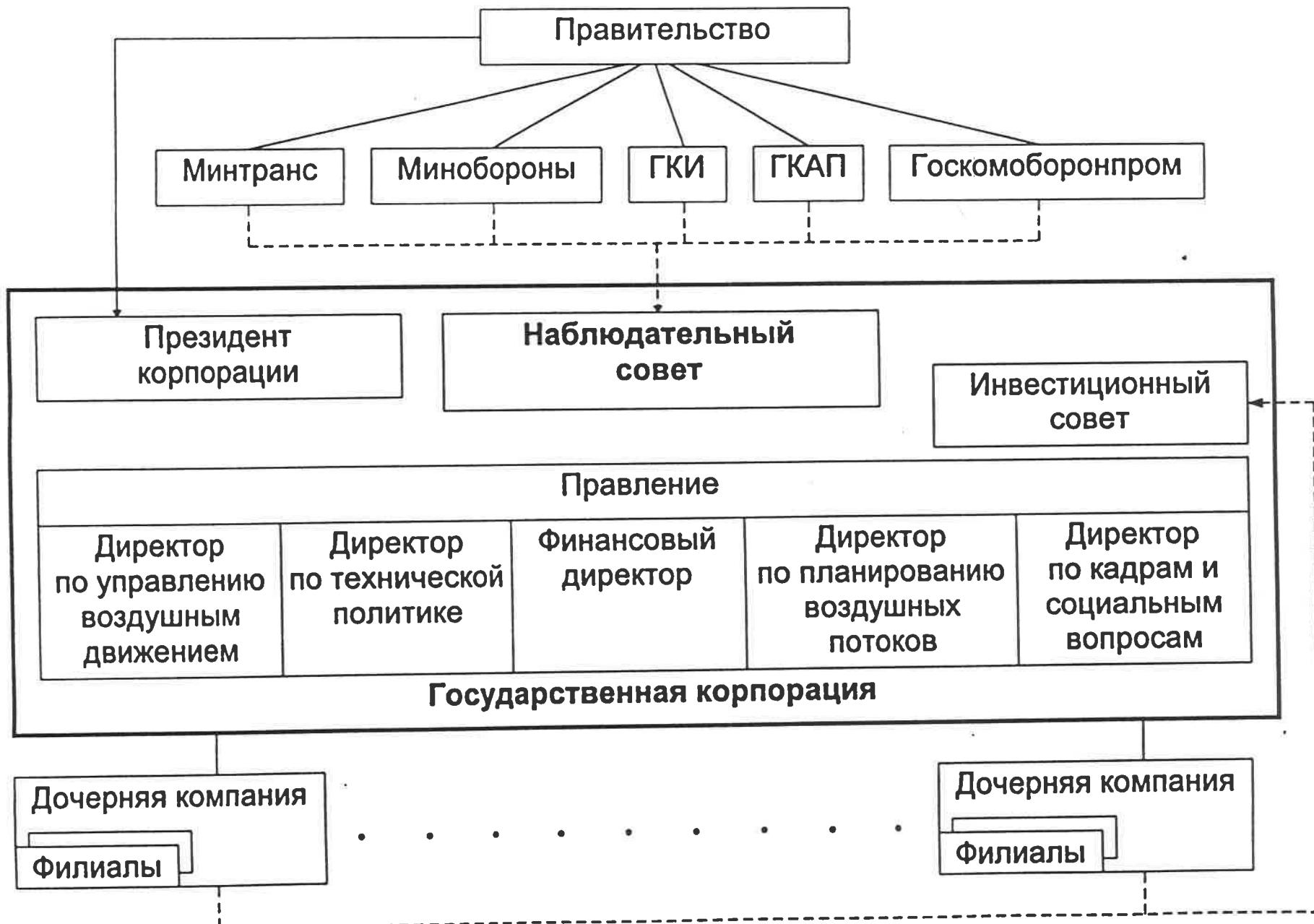


Рис. 5

## Заключение

Анализ мировых тенденций в области реорганизации государственных служб ОВД позволяет сделать следующие выводы:

1. Государственным службам ОВД, подчиняющимся нормам и правилам, регулирующим деятельность государственных органов управления, присущ целый ряд имманентных недостатков.
2. Большинство стран с высокоразвитой экономикой видит способ устранения этих недостатков путем создания Корпораций ОВД под решающим контролем государства, но действующих на основе частного права на принципах самоокупаемости.
3. Создание указанных Корпораций не означает отмены ответственности государства, осуществляющего суверенитет над воздушным пространством, за безопасность воздушного движения.
4. Опыт стран, уже образовавших такого рода корпорации, свидетельствует о резком повышении эффективности их функционирования по сравнению с государственными службами ОВД.

Проведенный анализ ситуации, сложившейся в системе ОВД Российской Федерации, приводит к выводу о необходимости проведения срочного реформирования организационно-институциональной структуры системы ОВД РФ. Исследование возможностей, предоставляемых законодательной базой РФ, позволяет констатировать, что основные направления такого реформирования должны предусматривать:

1. Создание Государственной корпорации по управлению воздушным движением, контролю и использованию воздушного пространства Российской Федерации в виде холдинговой компании (находящейся - независимо от ее организационно-правовой формы - под полным государственным контролем) с возложением на нее ответственности за соблюдение установленных норм по обеспечению безопасности воздушного движения, а также функций, позволяющих Корпорации реально обеспечить их выполнение.
2. Образование (назначение) уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти, ответственного за установление норм, касающихся системы ОВД, и контроль за их выполнением.
3. Формирование дочерних компаний Корпорации непосредственно осуществляющих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства.

4. Возложение на Корпорацию общесистемных функций, централизация которых позволит обеспечить целостность системы ОВД.

Создание Государственной Корпорации позволит:

- сохранить действенный государственный контроль за деятельностью Системы;
- снять с государственного бюджета бремя поддержания ее работоспособности;
- обеспечить поток средств, необходимый для поддержания и развития системы ОВД;
- развить инфраструктуру регионов;
- обеспечить дополнительными конверсионными заказами российскую промышленность;
- обеспечить интеграцию гражданских и военных служб ОВД в рамках Корпорации;
- сохранить целостность системы ОВД путем образования холдинговой структуры с предоставлением ей общесистемных функций;
- развить инфраструктуру ОВД в форме, легко интегрируемой в мировую систему;
- повысить безопасность воздушного движения;
- более гибко реагировать на потребности пользователей воздушного пространства;
- повысить эффективность системы ОВД в целом.