

СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА РОССИИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Валерий Михайлович Окулов

Проблемы в развитии региональных авиаперевозок в районах Сибири и Дальнего Востока

В России 28 тыс. населенных пунктов не имеют круглогодичного доступа к транспортным коммуникациям. Всего же отрезанными от транспортной инфраструктуры остаются 12 млн. человек – в основном в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Это вся территория 13 и часть территорий 10 субъектов Российской Федерации, которые занимают 11 млн. кв. км, или почти две трети территории России. В этих районах постоянно проживают не менее 20 млн. человек, в том числе представители около 30 коренных малочисленных народов. В 19 регионах России местное авиасообщение является социальным видом транспорта, в 8 из них это основной способ обеспечения круглогодичной транспортной доступности (Республика Саха (Якутия), Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа, Красноярский край, Камчатская, Магаданская области).

В настоящее время существует немало проблем в развитии региональных авиаперевозок в районах Сибири и Дальнего Востока:

- низкая плотность населения и его низкая платежеспособность обуславливают низкую интенсивность пассажиропотоков. Это, в свою очередь, определяет высокую себестоимость авиаперевозок вследствие высоких удельных затрат на содержание аэродромной сети и использования воздушных судов малой вместимости;
- себестоимость авиаперевозок в большинстве случаев превышает возможности населения по оплате услуг воздушного транспорта, что определяет убыточность деятельнос-

ти его авиапредприятий на рынке местных перевозок. Это приводит к закрытию авиалиний, банкротству авиаперевозчиков, сокращению аэродромной сети и других объектов наземной инфраструктуры;

- высокая стоимость авиационного топлива;
- низкий уровень технического совершенства эксплуатируемых воздушных судов;
- нехватка квалифицированных авиационных специалистов из-за общего оттока населения из регионов;
- производственная база аэропортов имеет значительный физический износ;
- отсутствует современное светотехническое и радиотехническое оборудование;
- топливозаправочные комплексы находятся в неудовлетворительном состоянии, и многое другое, мешающее нормальной деятельности региональной авиации.

Причем в системе региональных и местных авиаперевозок масштаб проблем и диспропорций, характерных для всей гражданской авиации России, возрастает в несколько раз. В результате состояние основных фондов региональной системы авиаперевозок близко к критическому.

Меры государственной поддержки местных и региональных перевозок воздушным транспортом

В связи с поручением Президента России относительно авиатранспортной деятельности внутрирегиональной авиации Минтрансом и Минобороны России была разработана Концепция развития аэродромной (аэропортовой) сети Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Концепция), которая содержит предложения по формированию эффективных механизмов сохранения и развития всего сегмента социально значимых авиационных перевозок, включая региональные и местные перевозки, перевозки в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Базовыми механизмами системы государственной поддержки местных и региональных воздушных перевозок и аэропортовой деятельности, предложенными в Концепции, являются:

- субсидирование аэропортовой деятельности из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на основании нормативных расчетов средств, необходимых для содержания инфраструктуры аэропортовых комплексов, включая аэродромы;
- субсидирование авиакомпаний, осуществляющих социально значимые региональные и местные перевозки, из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- организация аэропортовой деятельности на основе создания казенных предприятий в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Кроме того, разработана и утверждена подпрограмма «Гражданская авиация» Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», в рамках которой предусмотрено восстановление и развитие региональных сетей аэропортов на ближайшую и среднесрочную перспективу. Государственное участие в восстановлении региональной аэродромной сети может коренным образом изменить ситуацию с региональными перевозками, сформировав при этом условия для оптимизации тарифов и создания эффективных региональных перевозчиков. Дополнительный социальный эффект обеспечат не только возросшая мобильность населения и рост транспортной доступности, но и создание рабочих мест в регионах. Подпрограммой «Гражданская авиация» Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)» в соответствии с задачей «Обеспечение развития региональных сетей аэропортов» предусмотрена реконструкция 73 региональных аэропортов, на эти цели выделяется 150,385 млрд. рублей, в том числе из федерального бюджета – 105,026 млрд. рублей.



В части возможности передачи инфраструктуры аэропортов местных воздушных линий, полеты на которых выполняются в основном воздушными судами малой авиации, Федеральным законом от 18.10.2007 №230-ФЗ предусматривается механизм передачи из федеральной собственности в собственность субъектов Российской Федерации аэропортов и (или) аэродромов гражданской авиации.

Аэропорты Севера – новые перспективы развития

В соответствии с Федеральным законом от 08.01.1998 №10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» (в редакции Федерального закона от 18.10.2007 №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий») Росавиацией в адрес представителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлены предложения о передаче аэропортов (аэродромов) гражданской авиации в собственность субъектов Российской Федерации, в которых расположены аэропорты (аэродромы).

От предложения о передаче аэропортов (аэродромов) в собственность субъекта отказались 35 субъектов Российской Федерации.

В качестве основных причин отказа отмечаются следующие:

- отсутствие финансовых средств (у большей части регионов) на содержание, на реконструкцию, развитие и модернизацию аэропортов (например, Республика Марий Эл, Республика Адыгея, Алтайский край, Челябинская область и т.д.);
- в значительной части регионов в настоящее время проводится или уже запланирована к проведению реконструкция аэропортов и (или) аэродромов за счет средств федерального бюджета в рамках Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 05.12.2001 №848 (например, Астраханская, Саратовская, Воронежская области и т.д.), в этой связи большинство субъектов предпочли отказаться на время от передачи, провести мероприятия по реконструкции, а после проведенной реконструкции инициировать передачу аэропортов в собственность субъекта;
- в северных регионах, а также в приравненных к ним местностях осуществляются мероприятия по созданию на базе существующих авиапредприятий и объектов гражданской авиации федеральных казенных предприятий (например, Чукотский автономный округ, Хабаровский край, Магаданская и Сахалинская области и т.д.).

По состоянию на 8 апреля 2010 года в адрес Росавиации поступило 38 заявок на передачу аэропортов (аэродромов) от субъектов Российской Федерации. Из них 11 передано в собственность субъектов, по 27 готовится документация. В целях сохранения и развития местных и региональных авиaperевозок в районах Крайнего Севера создаются федеральные казенные предприятия (ФКП) на базе аэропортов, где местные авиaperевозки носят социальный характер и не являются предметом коммерчески эффективного бизнеса.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.11.2007 №1540-р принято решение о создании ФКП «Аэропорты Севера», финансирование которого (в части непокрываемых доходами расходов) осуществляется за счет средств федерального бюджета. Указом Президента Российской Федерации от 29.03.2010 №383 «О федеральном государственном унитарном Петропавловск-Камчатском авиационном предприятии» предусмотрено создание ФКП «Аэропорты Камчатки» на базе имущества 18 аэропортов местных воздушных линий и посадочных площадок.

В 2010 году федеральным бюджетом Российской Федерации предусмотрены бюджетные ассигнования на субсидирование федеральных казенных предприятий в размере 1495,5 млн. руб-



лей, из которых 851,97 млн. рублей будут направлены на субсидирование ФКП «Аэропорты Севера», 643,5 млн. рублей – на вновь создаваемые федеральные казенные предприятия на базе региональных аэропортов в Чукотском автономном округе и Камчатском крае.

В соответствии с плановыми показателями федерального бюджета на 2011–2012 годы на финансирование федеральных казенных предприятий предполагается ежегодно направлять 2466,5 млн. рублей.

Субсидирование местных внутрирегиональных авиаперевозок как одна из мер поддержки малой авиации в России

В 2010 году федеральным бюджетом также предусмотрены средства в размере 179,5 млн. рублей на субсидии аэропортам, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Предоставление указанных субсидий осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20.12.2007 №907 «Об утверждении Правил предоставления в 2009–2010 годах субсидий из федерального бюджета организациям (за исключением федеральных государственных учреждений и федеральных казенных предприятий), эксплуатирующим аэродромы, находящиеся в федеральной собственности и расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». Таким образом, в настоящее время основная роль федеральной власти заключается в поддержке наземной инфраструктуры гражданской авиации, а субсидирование региональных и местных воздушных перевозок осуществляется субъектами Российской Федерации. На сегодняшний день целевые региональные программы по развитию авиаперевозок внутри регионов имеют только 15 субъектов РФ. Всего по федеральным округам РФ в 2007 году региональными властями на поддержку внутренних авиаперевозок было выделено почти 1,6 млрд. рублей, в 2008 году – 2 млрд. рублей, а в 2009 году – 2,8 млрд. рублей. Так, например, программа субсидируемых местных внутрирегиональных авиаперевозок Республики Саха (Якутия) позволила сохранить объем местных авиаперевозок на докризисном уровне. На реализацию данной программы в 2009 году Республикой Саха (Якутия) было выделено 105,5 млн. рублей, а на 2010 год предусмотрено 118,5 млн. рублей. В рамках указанной программы в 2010 году планируется выполнить 1249 рейсов по 106 маршрутам. По оценкам, в 2009 году объем субсидий авиаперевозок из региональных бюджетов в 1,8 раза превысил существовавший в 2007 году и составил около 2,8 млрд. рублей. При этом выполняется до 28 тыс. социальных рейсов и перевозится около 1 млн. пассажиров. Основные объемы субсидирования приходятся на Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, Красноярский и Камчатский края, Сахалинскую область, республики Саха (Якутия) и Коми. Потребный объем субсидирования местных социальных авиаперевозок в дополнение к возможностям регионов на 2009 год оценивался в 0,9 млрд. рублей. При этом общий объем субсидий местных авиаперевозок оценивался в 3,7 млрд. рублей (по 18 субъектам Федерации). Для решения проблемы транспортной доступности к 2015–2020 годам объем субсидирования должен возрасти еще в два-три раза.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 03.02.2006 №Пр-154 (пункт б) о принятии дополнительных мер государственной поддержки российских авиакомпаний, эксплуатирующих местные авиалинии постановлением Правительства Российской Федерации от 18.09.2007 №598, разработанным Минтрансом России по предложению Правительства Республики Саха (Якутия), внесено изменение в Правила возмещения российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда российского производства, получаемые ими от российских лизинговых компаний по договорам лизинга, а также части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2002–2005 годах в российских кредитных организациях на приобретение российских воздушных судов. Изменение предусматривает предоставление субсидии, увеличенной в полтора раза, организациям, осуществляющим местные воздушные перевозки в регионах Российской Федерации на воздушных судах российского производства с количеством пассажирских



мест 52 и менее, взлетной массой не более 21,5 т, приобретенных у российских лизинговых компаний по договорам лизинга.

Системный подход для полномасштабного решения проблем малой авиации

Для полномасштабного решения проблемы поддержки и развития местных и региональных перевозок воздушным транспортом потребуется предпринять системный подход, поскольку она носит межотраслевой характер (в связи с отсутствием достаточного количества воздушных судов, имеющих приемлемые технические и экономические характеристики для данного вида перевозок) и затрагивает в различной степени все регионы Российской Федерации.

Для полномасштабного решения проблемы необходимо:

- обеспечить государственную поддержку авиакомпаний и аэропортов, осуществляющих перевозки по авиалиниям, определенным как социально значимые, направленную на покрытие расходов по эксплуатации авиалиний и выдачу льготных кредитов перевозчикам на приобретении новой авиатехники;
- субъектам РФ рассмотреть вопрос о снижении ставки по местным налогам авиапредприятий, осуществляющим и обеспечивающим выполнение перевозок по местным и региональным авиалиниям;
- освободить от уплаты НДС авиакомпании, осуществляющие местные и региональные авиаперевозки по социально значимым авиалиниям;
- разработать пакет социальных льгот для авиационных специалистов, обеспечивающих местные и региональные авиаперевозки;
- разработать механизм дотирования стоимости топлива для выполнения местных и региональных авиаперевозок;
- принять меры по развитию сети образовательных учреждений, в том числе дополнительного профессионального обучения по направлениям подготовки (авиационных учебных центров), наиболее востребованных в регионе, и обновлению материально-технической базы образовательных учреждений.