



СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ РЯБУХИН
АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОБЛЕМЫ ВОЗРОЖДЕНИЯ МАЛОЙ АВИАЦИИ В РОССИИ

Огромная территория Российской Федерации и ее географическое положение исторически определили воздушный транспорт как один из ключевых факторов социально-экономического развития.

Для территории Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока – это 70% российской территории, 12 млн населения, 28 тыс. населенных пунктов, где наземное сообщение затруднено и требует значительных временных затрат, – гражданская авиация зачастую является единственным средством, обеспечивающим круглогодичную транспортную доступность отдаленных населенных пунктов.

Многие регионы России по своей площади в несколько раз превышают размеры крупнейших европейских стран, но при этом развитие сети автомобильных и железнодорожных дорог в них крайне низкое.

По крайней мере в 16 субъектах Российской Федерации местное авиасообщение объективно должно являться массовым социальным видом транспорта, а именно в Ненецком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Чукотском автономных округах, Камчатском, Красноярском, Хабаровском краях, Магаданской, Архангельской, Иркутской, Томской и Сахалинской областях, республиках Саха (Якутия), Бурятия, Коми и Тыва. Социальные маршруты должны существовать и в других субъектах страны.

В связи с этим социальная и экономическая функции воздушного транспорта, и в первую очередь малой авиации, приобретают особую значимость для обеспечения конституционных прав граждан на свободу передвижения.

Помимо перевозки пассажиров и грузов, малая авиация необходима для выполнения различных сельскохозяйственных работ, предупреждения и тушения лесных пожаров, оказания срочной медицинской помощи, обнаружения и ликвидации кризисных природных и техногенных ситуаций, мониторинга окружающей среды, геологоразведки, получения метеопрогнозов и решения многих других задач в отраслях российской экономики. Поэтому поддержка со стороны государства жизненно необходима для функционирования малой авиации в России. Так, государственная поддержка авиации местного сообщения осуществляется, например, в Европейском союзе, США, Австралии, Канаде.

Следует отметить, что за последние 10 лет опережающие темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в России стимулировали достаточно бурное развитие воздушного транспорта. Так, по сравнению с 2000 годом пассажирооборот воздушного транспорта увеличился в 2,8 раза и более чем на 30% превысил количество человек, перевезенных железнодорожным транспортом дальнего следования.

Тем не менее в местном воздушном сообщении применение малой авиации пока не получило должного развития по целому ряду причин, одной из которых является дороговизна перелетов для большинства граждан России.

В советский период местному авиасообщению оказывалась достаточно мощная поддержка, в гражданской авиации использовалась общая система тарификации пассажирских авиаперевозок, зависящая только от дальности полета и рассчитываемая исходя из общих итогов деятельности единого авиаперевозчика – Аэрофлота.

В результате высокая себестоимость перевозок малой авиацией компенсировалась прибылью, получаемой отраслью от магистральных авиаперевозок, что позволяло устанавливать низкий уровень тарифов на местных авиалиниях, обеспечивающий доступность авиатранспорта широким слоям населения. Ежегодный суммарный налет легких гражданских многоцелевых самолетов достигал почти 1,8 млн часов. При этом доля налета на транспортной работе составляла 47%.

Так, в 1990 году стоимость билета на самолет при полете на дальность 300 км составляла менее 5% от средней заработной платы. Для легких самолетов Л-410 и Ан-2 действовавшие тарифы были в 3 раза ниже себестоимости перевозок.

После экономической реформы такой механизм поддержки местного воздушного сообщения стал невозможен. Авиапредприятия получили финансовую самостоятельность, установили тарифы на авиаперевозки в соответствии с их реальной себестоимостью и постепенно свернули убыточные направления своей деятельности.

Поддержка местного воздушного сообщения полностью легла на региональные бюджеты, возможности которых в условиях общего кризиса были крайне ограниченными. К 2000 году стоимость полета на легком самолете на дальность 300 км достигла примерно 1/3 величины средней заработной платы.

В последнее десятилетие подъем российской экономики обусловил также и постепенное восстановление спроса на авиационные перевозки. Пассажирооборот воздушного транспорта за период 2000–2010 годов вырос в 2,8 раза, грузооборот – в 2 раза, суммарный налет увеличился на 22%.

Однако указанный рост не коснулся масштабов применения самолетов малой авиации, который, наоборот, продолжил сокращаться. Статистика использования воздушных судов малой авиации в России за последние 10 лет свидетельствует о снижении пассажирооборота на 30%, грузооборота – на 50%, общего налета часов для выполнения работ в сфере отраслей народного хозяйства – на 44%, обработанной авиацией площади сельхозугодий – на 63%. При этом сокращение масштабов применения авиации характерно не только для легких самолетов, но и для местного воздушного сообщения в целом. Лишь к началу 2011 года в этой области наметилась тенденция роста.

Сложившаяся ситуация обозначила необходимость увеличения государственной финансовой поддержки местных авиаперевозок. Так, с 2002 года в аэродромную инфраструктуру государством направлены средства из федерального бюджета в размере 145,3 млрд рублей.

Удельный вес бюджетных инвестиций, выделенных Росавиацией на реконструкцию аэродромных комплексов аэропортов регионального и местного значения, в общем объеме финансирования подпрограммы “Гражданская авиация” Федеральной целевой программы “Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)” за 2010 год составил 5%, за 2011 год – 1,4%.

Бюджетные инвестиции на реконструкцию аэродромных комплексов аэропортов регионального и местного значения в общем объеме финансирования мероприятий Федеральной целевой программы “Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года” за 2010 год заняли 2,6%, за 2011 год – 1,4%, за 2012 год – 8,4%.

Между тем, несмотря на большую социальную роль воздушного транспорта, воссоздание инфраструктуры малой авиации и организация перевозок по региональным и местным линиям в России до сих пор являются серьезной задачей.

Убыточность местных авиалиний – основное препятствие к обновлению парка авиакомпаний и развитию наземной инфраструктуры. Наглядным примером этому является сокращение количества гражданских аэропортов. За последние два десятилетия из эксплуатации было выведено более 1 тыс. гражданских аэропортов.

К настоящему времени в связи с уменьшением числа местных авиаперевозок, сохранением убыточности аэропортовой деятельности, ростом износа основных средств и нарастанием проблем реконструкции и технического перевооружения количество аэродромов классов “Г”, “Д” и “Е” сократилось с 1204 до 406 единиц. По состоянию на 1 октября 2012 года количество аэропортов регионального и местного значения классов “Г”, “Д” и “Е” составило 152 единицы. По состоянию на 1 января 2012 года число аэродромов – 315; аэродромов регионального и местного значения – 194.

В последние годы в целях упрощения сертификации аэропортовой деятельности появилась тенденция перевода аэродромов в разряд посадочных площадок. На 1 декабря 2012 года в межрегиональных территориальных управлениях Росавиации зарегистрированы 1742 посадочные площадки. Только 63% от общего количества аэродромов имеют взлетно-посадочную полосу с искусственным покрытием (ИВПП), у остальных – грунтовая ВПП (ГВПП). За последние 10 лет только на 24% ИВПП проводилась реконструкция. Оснащены светосигнальным оборудованием 70% аэродромов.

Концепцией развития сети гражданской авиации на период до 2020 года предусмотрено приоритетное финансирование инфраструктуры аэропортов и аэродромов с применением инструментов государственно-частного партнерства и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Еще одной серьезной проблемой является состояние парка воздушных судов. В России уже давно отсутствует серийное производство компактных самолетов для местных и региональных воздушных линий.

Сегодня мы вынуждены констатировать, что парка самолетов малой авиации практически не существует. В свое время хорошо зарекомендовавшие себя летательные аппараты Ан-2, Ил-14, Ан-24, Ан-28, Як-40 морально устарели. Средний возраст таких машин превысил 30 лет. Однако замены им сейчас нет, а их переоснащение новой авионикой и новыми двигателями экономически нецелесообразно.

Реестровый состав парка гражданских воздушных судов Российской Федерации к середине 2011 года насчитывал 7362 воздушных судна, в том числе 1685 легких многоцелевых самолетов с пассажироместимостью более 3 мест.

Для российского парка авиационных судов характерно большинство самолетов только одного типа – Ан-2 с пассажироместимостью до 12 человек. Следующими по численности являются самолеты Л-410 и Ан-28 с пассажироместимостью до 15–19 мест.

Самолет Ан-2 является старейшим типом воздушного судна, эксплуатируемым сегодня в гражданской авиации. Использование самолетов Ан-2 началось более 60 лет назад. При этом этот тип самолета составляет основу российского парка.

В составе российского парка малой авиации практически нет самолетов российского производства и разработки. Еще в эпоху СССР было принято решение об организации производства легкой авиации в странах Восточной Европы. Советский парк формировался на основе самолетов Ан-2, Ан-28 и Л-410, поставляемых из-за рубежа. Самолеты Ан-2 и Ан-28 производились в Польше, Л-410 – в Чехии.

На сегодняшний день даже украинские корни самолетов Ан-2 и Ан-28 для России являются иностранными. Только лишь в 1990-е годы стали реализовываться проекты российских легких и сверхлегких самолетов, но большинство из них так и не вышли в серийное производство. Сегодня в реестре воздушных судов с пассажироместимостью от 4 до 19 мест числятся 58 легких многоцелевых самолетов российского производства, что составляет менее



Председатель Совета Федерации В.И. Матвиенко, губернатор Ульяновской области С.И. Морозов, аудитор Счетной палаты Российской Федерации С.Н. Рябухин на заседании круглого стола

4% от общей численности парка. Из них только 15 самолетов М-101Т, 2 самолета Бе-103 и 18 самолетов Ан-3 не являются единичными экземплярами, но при этом большинство из них не эксплуатируются.

Также в парке мало самолетов зарубежного производства другого типа кроме Ан-2, Ан-28 и Л-410 (далее – самолетов западного производства). Их общая численность составляет 32 единицы, или 2%. В основном парк западных самолетов представлен швейцарскими самолетами PC-12 фирмы Pilatus. Многие западные самолеты числятся в парке как единичные экземпляры.

Несмотря на то что общее количество воздушных судов, осуществляющих региональные и местные авиaperезвозки, за 2008–2011 годы и 9 месяцев 2012 года увеличилось на 3%, произошло снижение на 3,4% количества легких многоцелевых самолетов и на 7,1% – региональных.

На 1 октября 2012 года в общем количестве воздушных судов отечественные самолеты составляли 84,1%, иностранные – 15,9%. Из всего парка легких многоцелевых самолетов простаивают более 75%, а также половина региональных самолетов и более 50% вертолетов. В этой связи необходимо отметить, что с начала 1990-х годов на развитие

парка воздушных судов малой авиации финансовые средства государством не выделялись. Также отсутствовала государственная поддержка проектов создания новых типов воздушных судов для гражданской авиации пассажироместимостью менее 50 человек для местных воздушных линий с возможностью использования их на аэродромах классов “Г”, “Д” и “Е”, в том числе на грунтовых ВПП. Капитальные вложения направлялись государством в основном на финансирование проекта создания нового регионального самолета RRJ (SSJ-100).

В декабре 2012 года в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Президент России В.В. Путин в числе приоритетов особо подчеркнул развитие региональной авиации.

Утвержденная в ноябре 2008 года Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусматривает инновационный путь развития отечественной экономики, согласно которой валовой внутренний продукт по сравнению с 2007 годом может вырасти к 2030 году в 3,8 раза, а валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности достигнет 51 тыс. долларов (в ценах 2005 года).

Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года в качестве одной из задач в сфере воздушного транспорта определила развитие и совершенствование аэропортов местного значения, а для малой авиации в части использования воздушного пространства – соответствующие изменения в Воздушном кодексе Российской Федерации.

Однако в российском законодательстве до настоящего времени отсутствуют такие понятия, как региональные авиаперевозки и малая авиация. Воздушный кодекс Российской Федерации определил только разграничение авиации на гражданскую, государственную и экспериментальную. К авиации общего назначения относится гражданская, которая не используется для осуществления коммерческих воздушных перевозок и других работ. При этом под легкими многоцелевыми воздушными судами следует понимать гражданские самолеты вместимостью от 4 до 19 пассажирских мест включительно и с максимальной взлетной массой до 8,6 т.

В проекте федерального закона “О развитии малой авиации в Российской Федерации” были сделаны попытки законодательно закрепить необходимые термины, определения, ввести нормы, регулирующие отношения в сфере использования воздушного пространства летательными аппаратами малой авиации, а также правовые отношения, возникающие в связи с авиационной деятельностью на территории Российской Федерации. Однако закон так и не был принят.

В целом, благодаря общему повышению благосостояния в России и оказываемой государственной поддержке, стоимость полета на легком самолете на дальность 300 км к 2011 году снизилась до 20% величины средней заработной платы.

Можно констатировать, что предпринимаемые на государственном уровне усилия позволили пока только прекратить негативные тенденции на рынке местных авиаперевозок. При этом вопрос обеспечения транспортной доступности для многих населенных пунктов районов Севера, Сибири и Дальнего Востока до настоящего времени остается нерешенным.

Знаковым событием в авиационной сфере стало заседание круглого стола на тему “Региональные авиаперевозки и авиатранспортная инфраструктура Российской Федерации”, состоявшееся летом 2012 года в Совете Федерации под председательством В.И. Матвиенко. Круглый стол был организован Комитетом Совета Федерации по экономической политике совместно с правительством Ульяновской области и дирекцией Международного авиатранспортного форума “МАТФ-2012”.

На заседании были определены ключевые направления развития малой авиации, и в первую очередь за счет экспорта перспективных технологий с последующим развертыванием производств на территории Российской Федерации. Кроме того, были обсуждены вопросы текущего состояния и развития региональных авиаперевозок и авиатранспортной инфраструктуры России, в том числе вопросы:

- создания условий для эффективного развития региональных, межрегиональных и местных воздушных перевозок с учетом строительства новых и реконструкции действующих аэродромов, а также небольших аэропортов, предусматривающих небольшую численность обслуживающего персонала;
- внедрения и сертификации новой авиационной техники и наземной инфраструктуры воздушного транспорта для региональных и местных авиаперевозок;
- обеспечения безопасности полетов и совершенствования системы подготовки летного и наземного персонала малой авиации;
- государственной поддержки сохранения и развития авиапарка воздушных судов на региональных и местных воздушных авиалиниях.

В рамках подготовки к круглому столу в Правительстве Российской Федерации было проведено совещание на тему “Об эффективности использования государственных ресурсов, направляемых на развитие малой авиации”. Экспертами Счетной палаты Российской Федерации были предложены следующие системные критерии, которые смогут гарантировать поддержание суверенитета Российской Федерации в сфере проектирования и производства конкурентоспособной продукции в области малой авиации:

- новизна и инновационное решение;
- конструкторское сопровождение;
- готовность производства;
- перспективность разработки.

На заседании В.И. Матвиенко отметила и несистемный подход Минтранса России к определению приоритетов и сроков восстановления аэродромной сети в регионах Российской Федерации. Также до настоящего времени не определена степень участия государства и бизнеса в строительстве и восстановлении аэродромов для малой авиации. Председателем Совета Федерации отмечено, что функции Минтранса России заключаются в стратегическом планировании, основанном на научном подходе, а не на распределении финансовых потоков.

Предварительный анализ, проведенный Счетной палатой Российской Федерации, выявил и другую проблему в развитии малой авиации. Ввиду развала всей системы отношений, связанных с разработкой, производством и эксплуатацией малой авиации, возник дефицит платежеспособного спроса, снизилась экономическая эффективность местных и региональных авиалиний, возросли их эксплуатационные расходы, так как средний срок эксплуатации самолетов превысил 30 лет. Вместе с тем развитие российской экономики, активизация деловой активности, повышение жизненного уровня людей, их социальной обеспеченности, включая рост доходов, настоятельно требуют возрождения местных и региональных авиалиний.

Учитывая тяжелую ситуацию, сложившуюся на региональных и местных воздушных линиях, участники круглого стола рекомендовали Правительству Российской Федерации:

- создать межрегиональный координационный совет по развитию авиатранспортной системы региональной авиации с включением в его состав представителей авиационного бизнес-сообщества; поддержать инициативу правительства Ульяновской области об учреждении Ассоциации авиационных регионов России с возложением на нее функций межрегиональной координации при выработке мер государственной поддержки региональных и местных авиаперевозок;
- разработать государственную программу поддержки и развития региональных и местных авиалиний, согласованную с субъектами Российской Федерации, заинтересованными министерствами и ведомствами;
- придумать механизм дотирования региональных и местных авиаперевозок из бюджетов всех уровней с учетом снижения налоговой нагрузки на участников рынка авиаперевозок;
- подготовить стратегию развития сферы малой авиации в регионах с учетом строительства и реконструкции малых аэродромов, создания финансово-промышленных структур, предоставляющих на рынке комплекс необходимых услуг;
- предусмотреть в нормативных правовых актах стимулирующие условия обустройства малых аэродромов, а также дифференцированную систему сертификации аэропортовых служб, учитывающую масштабы деятельности аэропорта, включая численность обслуживающего персонала;
- включить в государственную программу “Развитие авиационной промышленности России до 2025 года” отдельную подпрограмму “Развитие производства авиационной техники для региональных и местных воздушных линий”, в которой предусмотреть средства на финансирование новых отечественных разработок авиационной техники малых типоразмеров (до 30, до 50, до 70 мест) для осуществления внутренних авиационных перевозок;
- внести в Государственную Думу законопроекты, предусматривающие расчеты, направленные на понижение арендных платежей;
- ускорить разработку и принятие новых методических рекомендаций для расчета аэропортовых сборов и тарифов, гарантирующих получение фиксированной доходности на вложенный капитал, с целью привлечения частных инвестиций в отрасль;
- сформировать перечень социальных транспортных стандартов, определяющих доступность воздушного транспорта, применительно к каждому региону;

- разработать систему государственного контроля за качеством подготовки авиационных специалистов, в том числе по программам переобучения и трудоустройства военных авиационных специалистов, сокращаемых из рядов Вооруженных Сил Российской Федерации, поддержать инициативу правительства Ульяновской области о создании межведомственной рабочей группы по кадровому обеспечению авиатранспортной отрасли.

Ввиду высокой значимости для развития российских регионов вопросов малой авиации по предложению В.И. Матвиенко аналогичные круглые столы будут проводиться один раз в полгода с обязательным участием в них Счетной палаты Российской Федерации.

В целях развития предложений, выработанных на заседании, профильному ведомству Минпромторга России, отвечающему за осуществление государственной политики в сфере авиастроения, был представлен проект трансфера инновационной передовой технологии производства самолетов EV-55 Outback компании Vektor NG Rus.

Данный случай передачи полного пакета технологий производства иностранной авиатехники отечественному предприятию с перспективой локализации производства и последующего закрепления там соответствующих технологий и компетенций является первым в России.

Серийное производство самолетов планируется начать в портовой особой экономической зоне, созданной на базах международного аэропорта Ульяновск Восточный и ЗАО “Авиастар-СП”. В распоряжении российских и чешских партнеров окажутся возможности авиакластера “Ульяновск-Авиа” и мощности одного из крупнейших предприятий восточноевропейского авиапрома. Подписан и первый контракт на поставку 29 самолетов EV55 Outback. Заказчиком выступила красноярская авиакомпания “АэроГео”.

Таким образом, масштабное восстановление сети местных и региональных авиалиний позволит остановить процесс оттока населения из районов Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, послужит мощным стимулом экономического освоения этих регионов, обладающих огромным потенциалом развития, а также обеспечит дополнительный пассажиропоток крупным российским авиакомпаниям, занимающимся дальнемагистральными перевозками.

Развитие малой авиации и создание массового отечественного производства малых воздушных судов способно дать мощный мультипликативный эффект во всех смежных сферах производства: от металлургии и приборостроения до агросектора и лесного хозяйства.