

Актуальные вопросы поддержания и развития аэродромной сети Российской Федерации



М. В. Жеребцов,
генеральный директор
ФГУП «Администрация
гражданских аэропортов
(аэродромов)»

Современный аэропорт является объектом производственной инфраструктуры и естественной монополией – с одной стороны. С другой – выступает как экономический агент на конкурентном рынке авиаперевозок. Поэтому в развитии аэропортовой и аэродромной сети в равной мере заинтересованы как представители бизнеса, так и субъекты РФ, и государство в целом.

Аэродромы являются краеугольным камнем аэропортового бизнеса: авиаперевозки можно совершать без аэротерминалов, гостиниц и экспрессов, но ни один пассажирский лайнер не взлетит и не приземлится без аэродрома. Именно поэтому вопросы поддержания и возобновления аэродромной сети Российской Федерации являются актуальными и требуют участия всех заинтересованных сторон: государства, региональных властей, операторов аэропортов и авиакомпаний.

Проблемы в цифрах

В последние годы в России произошло неоправданное перераспределение пассажиропотоков в пользу аэропортов Московского авиаузла – до 72 %.

В стране в целом действуют 304 аэропорта, из которых только 22 принимают более 1 млн пассажиров в год (рис. 1). Столица каждого десятого субъекта Российской Федерации не имеет воздушного сообщения с остальным миром.

Ежегодные объемы региональных перевозок на протяжении последнего

десятилетия едва превышают 1,5 млн человек. Многие аэродромы и аэропорты местных воздушных линий, принимающие по 50 тыс. и менее пассажиров в год, расположены в труднодоступных районах страны – в 14 регионах с населением общей численностью 15 млн человек. Эти аэродромы находятся в сложном экономическом положении.

По данным Международной ассоциации воздушного транспорта, в 2013 г. более 430 маршрутов связывали Россию с городскими агломерациями мира, из которых около 70 – с населением численностью более 10 млн человек. В последние годы объемы перевозок гражданской авиации России растут темпами, в два раза превышающими среднемировые. Несмотря на это, степень развития наземной авиационной инфраструктуры не соответствует масштабам страны, потребностям населения в авиационных перевозках. В этом можно убедиться на примере Канады, где зарегистрированы 831 аэродром, 580 коммерческих аэропортов, из них 247 – с вертодромами, и 11 гидроаэродромов. В Национальную систему аэропортов Канады (по 13 провинциям) входит 26 аэропортов страны.

Аэродромы и государство

Правительство Российской Федерации приняло ряд мер, направленных на развитие и модернизацию аэродромной инфраструктуры. Многие из них предусмотрены в рамках реализуемой Транспортной стратегии до 2030 г., которая ставит задачу создания новой аэропортовой сети [1].

Государство планирует реконструкцию и модернизацию объектов существующей аэродромной инфраструктуры, а также увеличение количества

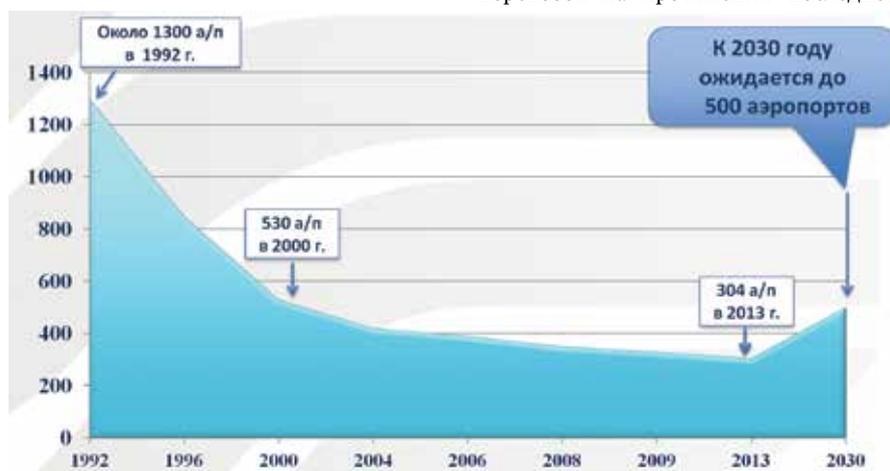


Рис. 1. Численность аэродромов гражданской авиации в России

аэродромов. Так, по планам, к 2030 г. в России в целом должно действовать не менее 500 аэродромов.

Благодаря федеральным целевым программам (ФЦП) объем государственных капитальных вложений, предусмотренных на развитие наземной инфраструктуры аэропортов, за 11 лет увеличился с 1 млрд руб. (по расчетам 2002 г.) до 39,5 млрд руб. (по расчетам 2013 г.) и составил в итоге около 230 млрд рублей (рис. 2).

Источники финансирования

ФЦП «Развитие транспортной системы России 2010–2020 гг.» предусматривает лишь 30 % финансирования развития аэродромной инфраструктуры за счет бюджетных средств. Дополнительные источники можно получить благодаря оптимизации аэропортовых сборов, введению инфраструктурных сборов, целевым налоговым отчислениям, а также использованию механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) для привлечения средств частных инвесторов [2].

В России давно назрела потребность во введении инфраструктурных сборов с пользователей и участников авиационной деятельности, которые должны формировать средства фонда для развития аэропортовой сети.

Естественно, при введении инфраструктурного сбора сразу возникает другая проблема: необходимые средства будут изысканы у авиакомпаний, однако те, в свою очередь, закономерно повысят цены на авиабилеты. Решить ее представляется возможным, если взимать сбор не только с авиакомпаний, а со всех пользователей объектами инфраструктуры – предприятий топливно-заправочного комплекса, фирм такси и прочих. Это снизит нагрузку на авиаперевозчиков и вряд ли приведет к росту цен на билеты. Тем более, что, как показал анализ структуры стоимости авиабилетов, доля сборов за взлет-посадку составляет всего 3 % от общей цены билета, при этом доля затрат на топливо – 35 %, на обслуживание воздушных сил – 30 %. К примеру, инфраструктурный сбор в размере 200 руб. в билете авиапассажира мог бы дать дополнительный доход в размере почти 50 млрд руб. в год, что увеличило бы темпы реконструкции аэропортов и реализации ФЦП и снизило нагрузку на бюджет.

Что касается увеличения стоимости билетов, то на конкурентном рынке



Рис. 2. Объем бюджетного финансирования в аэродромную сеть РФ в 2002–2020 гг., млн руб.

авиаперевозок произошло бы частичное перераспределение прибыли от перевозчиков, топливных компаний, операторов к государству.

3-процентная доля сбора средств за взлет-посадку часто не покрывает затрат на содержание аэродрома, не говоря уже о его реконструкции и строительстве. Государство и аэродром фактически являются донорами частных компаний, занимающихся бизнесом в сфере авиаперевозок.

Вопрос введения инфраструктурных сборов за использование объектов аэропорта остается пока в стадии обсуждения. Однозначного решения, связанного с этой проблемой, пока нет.

Средства вне бюджета

Для развития аэродромов и строительства новых объектов ежегодно требуется выделять порядка 65–70 млрд руб. Привлечение инвесторов для реконструкции элементов аэродрома – непростая задача. Она связана с трудностями, в первую очередь, по причине долгой окупаемости вложенных средств.

На основе анализа объемов пассажиропотока в российских аэропортах, проведенного в 2013 г., отечественные аэропорты можно условно разделить на три группы:

- первая – более 10 млн пассажиров в год, 4 аэропорта;
- вторая – более 1 млн пассажира в год, 18 аэропортов;
- третья – менее 1 млн пассажира в год, более 200 аэропортов.

Исходя из этого условного деления, возможности инвесторов в каждой отдельной группе имеют различные подходы.

К аэропортам первой группы, кроме Пулково (Санкт-Петербург), относятся Шереметьево, Внуково и Домодедово, составляющие Московский авиационный узел (МАУ). Для развития МАУ предусматривается заключение концессионных соглашений в отношении объектов аэропортовой инфраструктуры с создаваемыми управляющими компаниями. Инвестор будет обязан обеспечить финансирование капитальных затрат по созданию новых объектов, текущего и капитального ремонта построенных и существующих объектов, поддерживая аэродромную сеть в надлежащем состоянии, а также обеспечивая требуемый уровень безопасности полетов и качества обслуживания.

Ко второй группе относятся аэропорты с пассажиропотоком от 1 млн человек в год или те, которые могут быстро достичь этого показателя, например, Кольцово (г. Екатеринбург), Ростов-на-Дону, Уфа, Большое Савино (г. Пермь) и Кневичи (г. Владивосток). Здесь уже частично реализуется механизм ГЧП путем синхронизации создания единого технологического комплекса аэропорта (аэродром и терминалы) государственным и частным партнерами. Аэродромный комплекс на 100 % финансируется и создается за счет средств государственного бюджета, а терминалы – на деньги частного собственника. Именно по такому принципу реализуются проекты создания аэропортов в Ростове-на-Дону, Саратове и реконструкции других аэропортов России.

Третья группа, в которую условно вошли около 250 из 304 действующих в России аэропортов, интереса для частных инвесторов не представляет. Эти

аэропорты из-за малого пассажиропотока не способны вести самостоятельную хозяйственную деятельность и полагаются на федеральные и региональные дотации.

Отсутствие стабильного пассажиропотока, низкая платежеспособность населения и невысокий уровень активности бизнеса отрицательно сказываются на развитии местных аэропортов. Привлекать инвестиции в такие проекты крайне сложно. Сегодня любой местный аэропорт представляет собой инфраструктурную проблему: строительство необходимо вести практически с нуля, и окупаемость такого проекта достаточно спорная.

Для данной категории аэродромов практически единственным способом существования является механизм государственной поддержки местных авиаперевозок и текущего состояния инфраструктуры.

Между тем стоит заметить, что это социально значимые аэропорты, которые в условиях географической удаленности населенных пунктов решают комплекс задач по обеспечению жизнедеятельности регионов страны (Крайний Север, Дальний Восток и др.).

Европейский опыт

В Великобритании аэропорты являются самостоятельными хозяйствующими субъектами. Управление столичными аэропортами централизовано на основе специального акта Правительст-

ва. Два крупных аэропорта страны приватизированы, их имущество находится в частном владении. BAA Limited владеет и управляет семью аэропортами в Великобритании, включая лондонские Хитроу (Группа Хитроу), Гатвик и Станстед. Это позволяет развивать аэропорты в качестве хабов и перераспределять пассажиропоток.

Во Франции 150 аэропортов местного значения переданы под управление местных административно-территориальных образований. Это позволяет местным властям полноценно распоряжаться имуществом на правах концессии, регулировать потребности региона в авиаперевозках.

Основами госполитики Российской Федерации в области авиационной деятельности до 2020 г. предусмотрена выработка мер по повышению эффективности ГЧП в сфере авиационной деятельности. Однако до настоящего времени на законодательном уровне сохраняются препятствия для создания условий развития конкурентной среды при осуществлении аэропортовой деятельности хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги в аэропортах.

Имущество отечественных аэродромов в соответствии с законодательством Российской Федерации не подлежит приватизации и, как правило, сохраняется в федеральной собственности. Поэтому воля власти в сфере эксплуатации аэродромного имущества по схеме ГЧП должна выражаться

исключительно через государственную политику. Это позволит скоординировать и гармонизировать интересы субъектов авиационного бизнеса, субъектов России и государства в целом, более широко и эффективно использовать механизм ГЧП.

Для сравнения: в Европе 78 % аэропортов принадлежат государству, 9 % находятся в частной собственности, 13 % – в смешанной. На законодательном уровне принимаются решения, позволяющие заключать концессионные соглашения.

Меры по развитию

В программных документах отмечено, что особое место в модернизации и развитии наземной инфраструктуры воздушного транспорта будет занимать национальная опорная сеть аэродромов, состоящая из международных, внутрироссийских узловых и не узловых аэропортов.

Предусматривается также формирование трехуровневой сети аэродромов по видам обслуживаемых линий, включающей в себя аэродромы федерального, регионального и местного значения.

Организация воздушных перевозок на базе узловых аэропортов, обеспечивающих концентрацию и распределение пассажиро- и грузопотоков, позволит оптимизировать маршрутную сеть, повысить эффективность перевозок, установить специализацию аэропортов.

Чтобы сформировалась альтернатива



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН



существующей схеме перевозок, нужна национальная опорная аэродромная сеть с аэропортами-хабами в крупных городах. Такая перспектива есть не только у аэропортов МАУ, но и у крупных региональных аэропортов (в Екатеринбурге, Красноярске, Новосибирске, Хабаровске, Самаре, Ростове, Краснодаре, Калининграде, Иркутске, Владивостоке и Уфе).

Некоторые из опорных аэропортов с точки зрения инфраструктуры готовы к работе в качестве хаба, например, Кольцово и Толмачево. Необходимый минимум для роли хаба у них есть: они имеют по две взлетно-посадочные полосы, оптимально расположенные места стоянки для самолетов, рулежные дорожки, четко выстроенную систему пассажиропотока в аэровокзалах, что позволяет состыковать рейсы максимально быстро.

Существует несколько ключевых проблем, влияющих на эффективность деятельности аэропортового сектора гражданской авиации России и, как следствие, на развитие авиаперевозок в целом. Для решения этих проблем необходимо:

- введение на законодательном уровне классификации аэропортов и аэ-

родромов, особенностей правил их эксплуатации (содержания);

- формирование системного подхода к развитию аэропортовой сети (включая такие этапы, как планирование, проектирование, строительство, реконструкция, ремонт);

- регулирование вопросов эксплуатации, ставок арендной платы, аэропортовых сборов;

- государственный контроль аэропортовой деятельности, летной годности объектов, сооружений и систем обеспечения полетов и систем жизнеобеспечения обслуживающих служб и объектов;

- совершенствование системы налогообложения, а также управления государственными активами наземной инфраструктуры;

- обеспечение эффективной системы государственной поддержки развития аэропортовой сети и социально значимых региональных и местных авиаперевозок;

- разработка нормативных правовых актов, определяющих то имущество аэродромов, которое относится исключительно к федеральной собственности;

- корректировка системы управления государственными активами наземной инфраструктуры гражданской авиации.

Введение на законодательном уровне классификации гражданских аэродромов на аэропорты федерального, регионального и местного значения позволит более точно определить задачи по государственному финансированию объектов аэродромной инфраструктуры, что является одним из обязательных условий проведения ее системной модернизации. **T**

Литература

1. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/94460/> (дата обращения 18.02.2014).
2. Постановление Правительства РФ от 5 дек. 2001 г. № 848 (ред. от 2 нояб. 2013) «О Федеральной целевой программе „Развитие транспортной системы России (2010–2020 гг.)“». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154093/?frame=1 (дата обращения 20.02.2014).