

Пути повышения эффективности управления аэропортовой системой Российской Федерации



А. В. Корень,
генеральный директор
Центра стратегических
разработок в гражданской
авиации (ЦСР ГА)

Важным элементом авиатранспортной системы страны является национальная аэропортовая сеть. В статье рассмотрены механизмы реализации задачи обеспечения дополнительных источников финансирования реновации для развития национальной аэропортовой сети.

Состояние аэропортовой сети

По итогам 2015 г. аэропортовая сеть Российской Федерации включала 259 аэропортов, а также порядка 1400 посадочных площадок. Напомним, что в 1991 г. в России насчитывалось 1450 аэропортов.

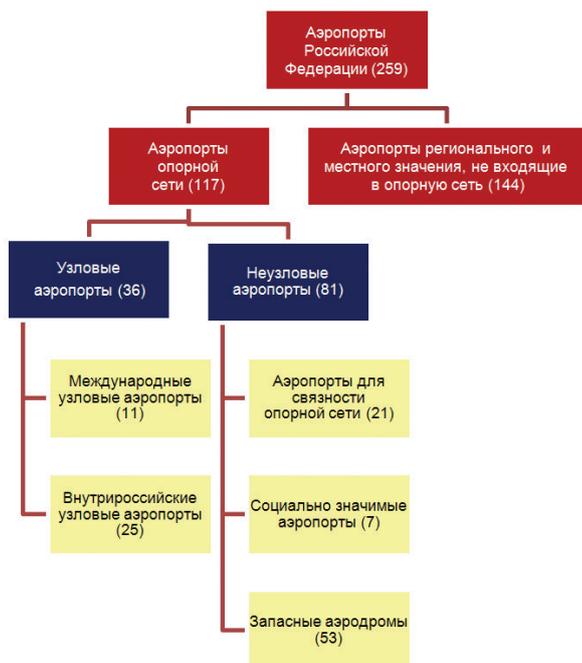
Эффективность развития любой экономической системы характеризуется динамикой значений определенных показателей. Нельзя забывать и о факторах, влияющих на развитие системы. В рассматриваемом случае показатели – это количество аэропортов в национальной сети, изменение количества аэропортов с течением лет, а также объ-

емы финансирования, выделяемые на развитие сети.

Динамика количества аэропортов с 1991 г. по 2016 г. свидетельствует о неэффективности управления аэропортовой системой страны. В системе управления не разработана стратегия, которая может обеспечить стабильность и рост количества аэропортов в стране.

Результаты анализа объемов финансирования плоскостных сооружений – основного фактора, влияющего на развитие аэропортовой системы, указывают на то, что и в данном отношении в России не разработана эффективная экономическая стратегия.

Аэропортовая сеть Российской Федерации по итогам 2015 года – 259 аэропортов и около 1400 посадочных площадок)



В аэропортовой сети Российской Федерации наиболее значимую роль играет национальная опорная аэропортовая сеть, в которой выделяют узловые и неузловые аэропорты.

Узловые аэропорты подразделяются на международные и внутрироссийские, обе группы концентрируют и распределяют основные пассажиро- и грузопотоки на МВЛ и ВВЛ.

Неузловые играют также важную роль – часть включена в опорную аэропортовую сеть для связности сети, часть социально значимых, оставшиеся обеспечивают возможность полетов между аэропортами опорной сети в качестве запасных аэродромов.



Источник: анализ Центра стратегических разработок в гражданской авиации (ЦСР ГА)

Рис. 1. Классификация аэропортов в аэропортовой сети России

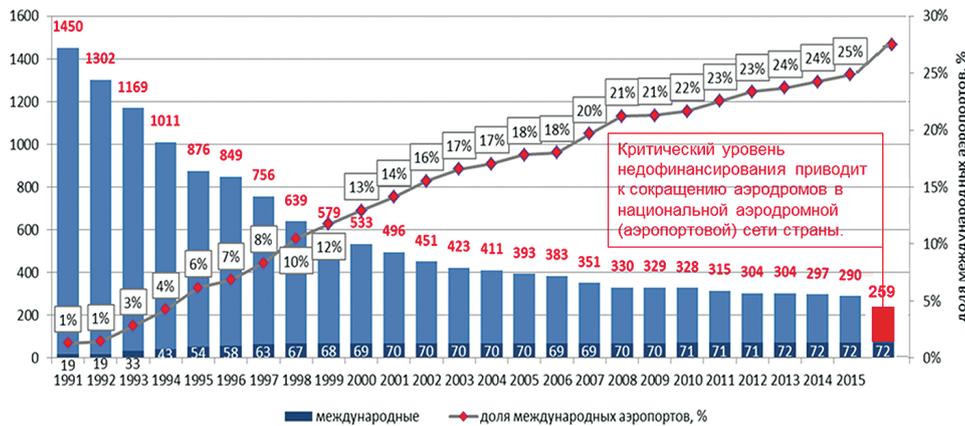


Рис. 2. Изменение количества аэропортов в России в 1991–2015 гг

Необходимо учесть, что ряд документов, принятых в нашей стране в области стратегического планирования аэропортовой сети, определил направления развития, которые сейчас успешно реализуются.

Наиболее важный достигнутый результат – запуск механизма федеральных казенных предприятий на базе плано-убыточных аэропортов. Для сохранения и развития наземной аэропортовой инфраструктуры на труднодоступных и северных территориях реализуется программа субсидирования семи федеральных казенных предприятий, включающих в себя 66 региональных и местных аэропортов и 15 посадочных площадок. Программа позволяет обеспечивать устойчивое функционирование 25 % аэропортовой сети.

В подавляющей доле (75 %) национальной аэропортовой сети аэропорты, прежде всего, в части плоскостных сооружений, далеко не в полной мере обеспечены финансированием. С проблемами финансирования сталкиваются как крупные, так и региональные аэропорты. В результате формируется масштабная проблема: национальная аэропортовая сеть сокращается.

Например, в текущих условиях, нелегких для федерального бюджета, усилия государства сосредоточены прежде всего на помощи городам, принимающим участников и гостей Чемпионата мира по футболу 2018 г. Доля указанных объектов составляет примерно 5 % аэропортовой сети. Напомним, ранее усилия были сосредоточены на Олимпиаде, Универсиаде. Вполне обоснованно давать приоритет аэропортам, обслуживающим крупные международные встречи. Но это лишь малая толика в общем масштабе развития национальной аэропортовой сети.

Таким образом, 25 % аэропортов сети в виде казенных предприятий и 5 % приоритетных проектов в ближайшее время будут обеспечены качественными плоскостными сооружениями. К этому можно прибавить часть аэродромов, реконструированных за последние 20 лет, плоскостные сооружения которых в ближайшее время не нужно модернизировать. При текущих целевых показателях, указанных в документах стратегического планирования, средств федерального бюджета будет достаточно для реконструкции 140 аэродромов в течение 20 лет (без учета наметившегося сокращения финансирования).

Известно, что на многих аэродромах степень физического износа плоскостных сооружений высока. Но средства на их реконструкцию не предусмотрены в ближайшие годы ни федеральным, ни региональными бюджетами, ни бюджетами частных инвесторов.

При существующем подходе к источникам финансирования многие регионы, не имеющие полноценных аэропортов, не смогут реализовать проекты их развития даже при наличии известного потенциала. Отметим, что в ряде крупных субъектов РФ вообще нет аэропортов.

Ранее Центр стратегических разработок в гражданской авиации (ЦСР ГА) проводил оценку степени недофинансирования национальной сети и разрабатывал сценарные условия развития аэропортовой сети при том или ином уровне недофинансирования. Назывались объемы необходимых средств и возможные источники [3].

Рассмотрим, какие источники финансирования наиболее приемлемы в текущих условиях, что нужно сделать, чтобы аэропортовая сеть страны не сокращалась, а развивалась.

Дополнительные источники финансирования

Мы определили, что инструменты господдержки, созданные и реализуемые в соответствии с требованиями стратегических документов планирования, в том числе Концепции развития аэродромной сети РФ до 2020 г., обеспечивающие сохранность и развитие аэродромов в рамках национальной аэродромной сети, исчерпали свой экономический потенциал. Эти меры позволяют обеспечить необходимую устойчивость функционирования большей части национальной опорной аэропортовой сети, но более не влияют на ее развитие.

Сейчас отмечается существенный уровень недофинансирования таких проектов, как развитие новых и восстановление ранее функционировавших аэродромов, предназначенных в основном для обслуживания региональных и местных авиалиний в субъектах РФ, при явной потребности в развитии региональных авиационных систем. Для исправления ситуации необходимо по примеру экономически развитых стран внедрить использование дополнительных источников финансирования.

Таким образом, существует потребность во введении в РФ инфраструктурных сборов с пользователей – участников авиационной деятельности, или целевых отчислений, которые должны формировать недостающие средства для финансирования развития аэропортовой (аэродромной) сети в полном объеме.

С позиции ЦСР ГА наиболее рациональный инструмент, обеспечивающий развитие национальной аэродромной сети, – создание фонда, где аккумулируются средства на развитие аэродромов. В крупнейшей экономике мира такой фонд позволяет аккумулировать до 88 %



средств, необходимых для строительства новых и реконструкции имеющихся аэродромов национальной сети, в результате целевых сборов с пользователей инфраструктуры.

Отметим, что фонд не обязательно должен включать сборы с авиапассажиров или авиакомпаний либо ограничиваться такими сборами. Возможно поэтапное внедрение данного инструмента в сегментах с низкой эластичностью спроса в зависимости от цены, что практически не отразится на величине суммарного спроса на авиаперевозки.

Целевой инфраструктурный сбор должен быть освобожден от налогов. Такой вид инфраструктурного сбора успешно применяется в ряде развитых стран, в частности, в Китае, США, Великобритании, Германии, Франции. Только с помощью дополнительных источников финансирования можно остановить сокращение количества аэродромов в России и обеспечить развитие национальной аэропортовой сети.

На первом этапе фонд развития может быть сформирован в результате введения инфраструктурных сборов:

- с международных пассажиров (кроме трансферных);
- с обрабатываемых международных грузов (кроме трансферных и экспортных);
- с компаний авиатопливообеспечения (кроме заправок транзитных рейсов).

Структура предлагаемых сборов затрагивает ключевых пользователей инфраструктуры аэропортов. При этом необходимо учитывать, что финансовый оборот в аэропортовом бизнесе главным образом формируется следующими видами экономической деятельности: обслуживанием пассажирских авиаперевозок, обслуживанием грузо-

вых авиаперевозок и авиатопливообеспечением.

Сегодня сложилась такая практика, что сборы за пользование инфраструктурой в виде арендных платежей вносят только операторы аэропортов, часто не имеющие в собственности ни грузового терминала, ни топливозаправочного комплекса (ТЗК). Иными словами, не все пользователи инфраструктуры участвуют в финансировании ее реновации.

Существуют разные модели взаимоотношений оператор аэропорта – грузовой терминал в аэропорту, оператор аэропорта – оператор ТЗК. В абсолютном большинстве случаев оператор аэропорта не получает в полной мере от указанных пользователей компенсации затрат на инфраструктуру. В ряде крупных аэропортов, в большинстве региональных и местных оператор грузового терминала или оператор ТЗК не компенсирует оператору аэропорта затраты на инфраструктуру.

Таким образом, введение сбора будет способствовать реализации основного принципа рациональности и разумности: инфраструктуру должен оплачивать ее пользователь. Сейчас средства федерального бюджета, выделяемые на развитие плоскостных сооружений аэропортов, финансируются не только пользователями инфраструктуры аэропортов. Кроме того, крупная отрасль экономики, обеспечивающая жизнедеятельность и транспортную доступность многих регионов, не должна зависеть от имеющихся в бюджете средств на определенный год или от воли чиновников, принимающих решение направить средства аэропортам либо например на социальные нужды. Другой пример, лучше иллюстрирующий сложившуюся ситуацию: принимается решение выделить средства аэропортам в тех городах,

где пройдут крупные международные соревнования, и оставить без аэропортов труднодоступные регионы.

Если эффективно настроить систему оплаты инфраструктуры пользователями, средств должно быть достаточно на реновацию всех аэропортов в аэропортовой сети страны.

Величина сбора не должна быть обременительной и на первом этапе может составлять долю от оборота компаний. Возможен и другой вариант: установить фиксированный сбор с каждого пассажира, обработанной тонны груза или заправленной тонны топлива. Наиболее эффективным для первого этапа внедрения сбора и формирования фонда видится фиксированный сбор. В качестве пилотного проекта можно ввести сбор с отправленных международных пассажиров.

Так, при сборе с каждого отправленного международного пассажира 300 руб. общая сумма средств для реновации аэропортовой сети страны будет пополняться 5 млрд. руб. в год. За 20 лет это позволит собрать дополнительно более 100 млрд руб., что внесет существенный вклад в динамику реновации аэропортовой сети страны.

Учитывая низкую эластичность спроса от цены у пассажиров международных рейсов, изменение тарифа от 300 до 500 руб. практически не отразится на количестве вылетающих пассажиров международных авиалиний.

Указанный подход позволит даже на первом этапе обеспечить дополнительные средства для развития десяти аэропортов регионального и местного значения или нескольких крупных аэропортов ежегодно.

Вопрос введения сбора и формирования фонда планируется обсудить с участием отраслевого сообщества и федеральных органов исполнительной и законодательной власти на ближайшем заседании рабочей группы Совета Федерации по разработке предложений по развитию региональных авиаперевозок. **Т**

Литература

1. Корень А. В. Материалы доклада на конференции «Региональная авиация России и СНГ – 2016».
2. Центр стратегических разработок в гражданской авиации; материалы исследований 2010–2016 гг.
3. Корень А. В. Материалы доклада на Парламентских слушаниях в Совете Федерации 2010 г.