УДК 656.7.025

Концептуальные основы развития региональных и местных перевозок на воздушном транспорте

А.В. Губенко, Д.В. Трушко

В статье представлены концептуальные основы развития региональных и местных пассажирских авиационных перевозок. Приведена стратегическая цель развития местного и регионального воздушного пассажирского сообщения. Определены системные проблемы развития местных авиалиний и указаны основные пути повышения эффективности функционирования местных и региональных авиаперевозок.

In this article conceptual principles for the development of regional and local air transport services are discussed. We enumerate strategic goals for the development, define challenges, and basic arrangements required to increase an efficiency of the local and regional airline carriers.

В соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации (далее Стратегия) на период до 2030 года миссией государства в сфере функционирования и развития транспортной системы страны является содействие экономическому росту и повышению благосостояния населения через доступ к безопасным и качественным транспортным услугам, а также превращение географических особенностей России в ее конкурентное преимущество [1].

В Стратегии предусматривается формирование трехуровневой сети аэропортов по видам обслуживаемых линий. Особое место в модернизации и развитии наземной инфраструктуры воздушного транспорта будет занимать национальная опорная сеть аэропортов, состоящая из международных, внутрироссийских узловых и неузловых аэропортов, обеспечивающих связность сети, стратегическое единство и безопасность авиационных связей.

Опыт большинства развитых стран мира - США, ЕС, Канады и др. подтверждает значительную роль местных (фидерных) перевозок на воздушном транспорте в развитии социальной сферы и экономики этих стран. Воздушный транспорт становится одним из "главных перевозчиков" населения, чему способствуют его объективные рыночные преимущества, заключающиеся в высокой скорости доставки пассажиров.

В 90-е годы в Российской Федерации значительно сократилось использование воздушного транспорта в регионах, что было обусловлено резкими структурными сдвигами в экономике, отсутствием государственных программных подходов к поддержке и развитию гражданской авиации, в том числе региональных и местных авиаперевозок, а также снижением платежеспособного спроса населения.

Стратегической целью развития местных и региональных авиаперевозок является качественное и безопасное удовлетворение

потребностей населения и экономики регионов в услугах воздушного транспорта в местном и региональном сообщении.

Концептуальные основы развития региональных и местных авиаперевозок на воздушном транспорте должны стать основой для корректировки соответствующих разделов Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)".

В рамках рассматриваемой концепции на основе анализа состояния региональных и местных авиаперевозок на воздушном транспорте выявлены тенденции и основные проблемы развития пассажирских перевозок в данном сегменте рынка, а также установлены его особенности как субъекта рыночной экономики.

Основные показатели производственной деятельности воздушного транспорта Российской Федерации

Показатели	2006	2008	2009*	2010	2015	2020
1. Перевозки пассажиров, тыс. чел.						
- на внутренних воздушных линиях всего;	45106,1	49804,6	40000,0	40000,0	45000,0	45000,0
- в том числе на местных воздушных линиях	1367,3	1403,8	1100,0	1150,0	1150,0	2000,0
2. Пассажирооборот, млн пасс. км						
- на внутренних воздушных линиях всего;	111000,0	122000,0	98000,0	100000,0	112000,0	140000,0
- в том числе на местных воздушных линиях	40,0	45,0	38,0	40,0	60,0	80,0

* Оценочные данные Санкт-Петербургского государственного университета гражданской авиации.

К основным системным проблемам развития местных и региональных авиаперевозок, возникшим в 90-х гг. и в связи с кризисными явлениями последних лет в экономике страны, отнесены:

- снижение платежеспособного спроса населения;
- уменьшение финансовой поддержки аэропортовых комплексов, аэродромов и посадочных площадок местной авиации со стороны субъектов Российской Федерации;
- высокий уровень авиационных тарифов на внутрирегиональных и местных авиалиниях;
- уменьшение числа аэродромов, принимающих воздушные суда малой авиации;
- устаревание (сроки эксплуатации более 40 лет) парка отечественных воздушных судов региональной и местной авиации с более высокими удельными расходами топлива;
- более высокий, чем для магистральных самолетов, уровень эксплуатационных расходов для самолетов малой вместимости;

- отсутствие у отечественной авиационной промышленности современных экономичных воздушных судов для местной региональной авиации, аналогичных зарубежным образцам.

Для решения указанных проблем и повышения эффективности функционирования местных и региональных авиаперевозок особое внимание должно быть уделено:

- вопросам поддержки социально значимых авиационных перевозок;
- финансовой поддержке развития региональной и малой авиации на федеральном и региональном уровне;
- разработке нормативно-правовой базы развития региональной и малой авиации;
- созданию благоприятных условий для инвестирования в развитие данного сегмента авиации;
- субсидированию авиаперевозчиков, выполняющих перевозки во внутрирегиональном и местном сообщении, до уровня безубыточности;
- проведению структурной реформы предприятий местных воздушных линий в разрезе регионов с разделением видов деятельности на аэропортовую и перевозочную на базе реорганизуемых авиапредприятий;
- созданию казенных предприятий;
- созданию местных (фидерных) перевозчиков в виде акционерных обществ на базе упраздняемых ФГУП, с участием в их капитале магистральных перевозчиков, выполняющих рейсы в административный центр региона;
- финансированию НИОКР для создания новых воздушных судов, в том числе по разработке и созданию воздушных судов пассажировместимостью до 19 человек и взлетной массой до 8600 кг;
- финансированию создания и приобретения Ан-3Т для региональных и местных авиаперевозок;
- категорированию перевозчиков, позволяющих снизить издержки для региональных и местных авиакомпаний (регистрация, сертификация, лицензирование, операционная деятельность, вопросы технического обслуживания).

В области совершенствования местных и региональных авиаперевозок, помимо указанных направлений, необходимо предусмотреть:

- возмещение части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда отечественного производства региональной и малой авиации, получаемые от лизинговых компаний;
- возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, получаемым на приобретение воздушных судов данного класса;
- стабилизацию уровня дотаций для авиапредприятий региональных и местных воздушных линий.

Мировой опыт подтверждает необходимость значительного усиления государственного регулирования местных и региональных пассажирских авиаперевозок. К основным направлениям в области регулирования данного сектора должно быть отнесено:

1. Совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы.

Приоритетными задачами в данном направлении являются:

- создание законодательных основ, разработка и принятие нормативных правовых актов, устанавливающих порядок определения перечня социально значимых воздушных линий, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и порядок их субсидирования из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- разработка и принятие нормативных правовых актов, устанавливающих механизмы субсидирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации деятельности операторов авиаперевозчиков, обслуживающих социально значимые перевозки, в том числе в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
- разработка предложений по корректировке Федеральной целевой программы "Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)" с учетом разработки мероприятий по развитию региональных и местных авиаперевозок, оснащению аэропортов МВЛ современными системами обеспечения авиационной деятельности;
- внесение дополнений и изменений в законопроект "Об аэропортах и аэропортовой деятельности", раздел "Аэропорты местных воздушных линий и авиационные площадки";
- внесение изменений и дополнений в Налоговый кодекс РФ в части формирования справедливых условий налогообложения деятельности авиакомпаний и авиапредприятий, осуществляющих региональные и местные авиаперевозки в районах Дальнего Востока, Сибири и Крайнего Севера РФ.

2. **Разработка и внедрение механизмов реализации государственно-частного партнерства** в сфере региональных и местных авиаперевозок в части:

- создания условий для обновления и рационализации структуры парка воздушных судов через предоставление льготных банковских кредитов на их приобретение, льготирование ставок лизинга воздушных судов;
- создания условий для развития современных аэропортовых комплексов, обслуживающих данный сегмент перевозок, через механизм долевого участия государства с использованием средств инвестиционного фонда.

3. **Разработка и создание механизмов тарифно-ценового, налогового и инвестиционно-финансового регулирования** местных и региональных авиаперевозок, включая вопросы установления разумных цен на топливо, тарифов на перевозки, адекватных аэронавигационных сборов и др.

Базовыми механизмами системы государственной поддержки региональных и местных воздушных перевозок и аэропортовой деятельности являются:

- субсидирование из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации аэропортовой деятельности на основании нормативных расчетов средств, необходимых для содержания инфраструктуры аэропортовых комплексов, включая аэродромы;
- субсидирование из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации авиакомпаний, осуществляющих социально значимые региональные и местные перевозки.

4. Совершенствование механизмов государственного контроля и надзора в сфере региональных и местных авиаперевозок в части разграничения полномочий различных контрольных и надзорных органов по обеспечению соблюдения всеми субъектами рынка авиационных перевозок требований действующих законодательных и нормативных актов и усиления функций Ространснадзора.

5. Обеспечение безопасности полетов. Государством должны быть приняты меры по снижению негативного воздействия воздушного транспорта на окружающую среду и здоровье населения.

6. Формирование опорной сети аэропортов в соответствии с транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года. К концу прогнозного периода аэродромная сеть должна включать более 500 аэропортов, в основном, в результате развития региональной авиатранспортной инфраструктуры.

Предусматривается формирование трехуровневой сети аэропортов по видам обслуживаемых линий, включающей аэропорты 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, осуществить специализацию аэропортов. Неотъемлемой частью узловой схемы обслуживания авиаперевозок являются региональные и местные аэропорты.

Необходимо предусмотреть развитие социально значимых аэропортов, расположенных в местностях, где наземные пути сообщения развиты слабо. Это, прежде всего, Дальний Восток, Якутия, Восточная Сибирь, Тюмень. В рамках данного сегмента рынка авиаперевозок приоритеты государственной политики должны определяться, исходя из обеспечения условий для развития, в первую очередь, внутрироссийских авиационных перевозок и работ, в том числе социально значимых местных авиалиний, не имеющих круглогодичной транспортной альтернативы, а также магистральных авиалиний, обеспечивающих транспортную целостность государства, таких как авиалинии, связывающие регионы Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока с центральными регионами страны. По темпам роста этот сегмент рынка должен к 2020 году превзойти развитие сегмента международных перевозок российских авиакомпаний, выполняемых из (в) отечественных аэропортов.

7. Организация выполнения научно-исследовательских и проектных работ, связанных с обеспечением формирования и эффективного функционирования рынка региональных и местных перевозок воздушным транспортом, включая:

- маркетинговые исследования рынка пассажирских авиаперевозок в региональном и местном сообщении и мониторинг его состояния, прогнозирование тенденций развития рынка;
- исследование эффективности различных правовых, экономических и административных инструментов (механизмов) регулирования рынка региональных и местных авиаперевозок;

- разработку законодательных актов и нормативно-правовых документов;
- разработку маршрутной сети региональных и местных перевозок в РФ;
- определение социально значимых направлений перевозок в регионах.

Основными направлениями реализации инвестиционных проектов с использованием бюджетных средств, средств инвестиционных фондов и различных форм государственно-частного партнерства в сфере развития и повышения эффективности региональных и местных воздушных перевозок являются:

1. **На федеральном уровне:**

- содействие в реализации проектов модернизации и реконструкции аэропортов, осуществляемых с привлечением заемных внебюджетных ресурсов;
- создание предпосылок для увеличения в доходах аэропортов средств, поступающих от неавиационных видов деятельности;
- финансирование за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации приоритетных программ модернизации аэродромного комплекса, находящегося в государственной собственности;
- передача на условиях конкурса частным инвесторам прав на строительство (модернизацию) и последующую коммерческую эксплуатацию экономически привлекательных капиталоемких объектов, разработка инфраструктуры, соответствующей нормативно-законодательной базе применения механизма концессии;
- содействие укреплению финансового положения аэропортов путем передачи ранее закрепленных за ними объектов социальной сферы в ведение местных органов власти.

2. **На региональном уровне:**

- размещение "социального заказа" с компенсацией потерь аэропортам и/или перевозчикам, т.е. дотирование аэропортов и/или авиаперевозчиков;
- предоставление льгот по проезду непосредственно населению.

Учитывая вышеизложенное, необходимо разработать **ведомственную целевую Программу развития региональных и местных авиаперевозок**, оснащения аэропортов местных воздушных линий современными системами обеспечения авиационной деятельности, главной целью которой является полное удовлетворение спроса населения на поездки воздушным транспортом в местном и региональном сообщении и повышение качества обслуживания пассажиров на основе усиления государственной поддержки и регулирования данного вида перевозок.

К важнейшим целевым показателям Программы, которые должны быть достигнуты в процессе ее реализации, необходимо отнести:

- рост объемов региональных и местных авиаперевозок в 1,5 раза;
- обновление парка воздушных судов на 60-85%;
- совершенствование организации воздушного движения и структуры воздушного пространства в сфере малой авиации;
- снижение издержек региональных и местных авиакомпаний на 15-25%.

Затраты бюджетов всех уровней на реализацию указанной Программы (преимущественно из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации) в предстоящие 5-6 лет ориентировочно составят около 400 млрд рублей, в том числе средства авиаперевозчиков и других инвесторов:

- на обновление парка воздушных судов, включая средства с использованием лизинга;
- на развитие наземной инфраструктуры аэропортов;
- на средства УВД;
- на информационно-телекоммуникационное обеспечение перевозок пассажиров и грузов в региональном и местном сообщении.

Литература

1. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года №1734-р, http://www.mintrans.ru/pressa/transstrateg_vv.htm