

Утверждены на заседании
Комитета Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике, местному
самоуправлению и делам Севера
(протокол № 116 от 29 марта 2016 года)

РЕКОМЕНДАЦИИ
"круглого стола" на тему
"Обеспечение авиасообщения в северных регионах
Российской Федерации"

Участники "круглого стола", проведенного 26 февраля 2016 года Комитетом Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера совместно с Комитетом Совета Федерации по экономической политике с участием представителей федеральных и региональных органов государственной власти, представителей региональных и магистральных авиакомпаний, региональных аэропортов, предприятий-производителей авиационной техники, научных и общественных организаций, обсудив ситуацию, сложившуюся в сфере перевозок авиационным транспортом в субъектах Российской Федерации, территории которых отнесены к районам Крайнего Севера, отмечают следующее.

Обеспечение доступности авиационного транспорта является важнейшим условием устойчивого развития районов Крайнего Севера.

В настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 28 тысяч населенных пунктов, большая часть из которых расположена в районах Крайнего Севера, которые не имеют круглогодичного доступа к транспортным коммуникациям. В этой связи от функционирования и доступности авиационного сообщения в определяющей степени зависит жизнедеятельность проживающего в них населения.

Вместе с тем, услуги воздушного транспорта остаются недоступными для большей части населения, проживающего в северных субъектах Российской Федерации. Значительное удорожание горюче-смазочных материалов и рост стоимости ремонта техники и затрат на аэронавигационные и портовые сборы, аэропортовое обслуживание и наземное обслуживание вынуждают

транспортные предприятия ежегодно увеличивать тарифы на перевозку пассажиров.

Одной из мер государственной поддержки регионального авиасообщения является субсидирование региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной авиационной маршрутной сети Российской Федерации. Кроме того, субсидирование осуществляется в адрес организаций (за исключением федеральных государственных учреждений и федеральных казенных предприятий), эксплуатирующих аэродромы, находящиеся в федеральной собственности или в собственности акционерных обществ, 100 процентов акций которых находится в федеральной собственности, и расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Предоставление субсидий осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года № 1242 "О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации" (далее – Постановление № 1242) и постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2009 года № 1095 "Об утверждении Правил предоставления субсидий организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении" (далее – Постановление № 1095).

В 2015 году бюджетные ассигнования, выделенные на субсидирование авиаперевозок в рамках реализации Постановления № 1242, составили 4 230,0 млн. рублей. На 2016 год бюджетные ассигнования предусмотрены в размере 3 830,4 млн. рублей.

Бюджетные ассигнования, выделенные на субсидирование авиаперевозок в рамках реализации Постановления № 1095 в 2015 году составили 3 372,5 млн. рублей. На 2016 год субсидии предусмотрены в размере 3 500,0 млн. рублей.

Вместе с тем, специалистами отмечается, что в Постановлении № 1242 не учитывается специфика регионов Крайнего Севера, а именно удаленность аэропортов, расположенных в Арктической зоне Российской Федерации, от узловых аэропортов. Необходимо внести изменения в Постановление № 1242 в части увеличения протяженности субсидируемого маршрута в районах Крайнего Севера, что позволит расширить региональную маршрутную сеть авиаперевозок и обеспечить высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения.

Вопросам субсидирования авиаперевозок уделяется значительное внимание не только на федеральном, но и на региональном уровне. Например, Ямало-Ненецкий автономный округ, где была принята окружная долгосрочная целевая программа "Развитие аэропортов на территории Ямало-Ненецкого автономного округа (2012-2020 годы)", находится в числе лидеров по количеству региональных и местных перевозок. Здесь нет ни одного не соединенного авиасообщением населенного пункта. На межмуниципальных маршрутах, субсидируемых за счет средств окружного бюджета, за 2015 год выполнены 1445 рейсов и перевезены 46,9 тыс. пассажиров. На сегодняшний день авиакомпания "Ямал" выполняет местные авиаперевозки в округе по 30 маршрутам.

По аналогии с федеральной программой субсидирования авиаперевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и в обратном направлении, с 2012 года Правительством Республики Саха (Якутия) решается задача снижения стоимости внутренних межрайонных авиаперевозок от населенных пунктов Арктической зоны республики до узлового аэропорта "Якутск" и в обратном направлении путем субсидирования авиаперевозчиков.

В Республике Саха (Якутия) за 2012 - 2014 годы в рамках программы перевезено более 21 тыс. пассажиров по специальным тарифам, общий объем субсидий авиаперевозчикам составил 214,5 млн. рублей. На реализацию программы в 2015 году из республиканского бюджета было выделено 97,3 млн. рублей.

Однако не во всех северных регионах ситуация с авиатранспортным

обслуживанием местных авиалиний складывается так же успешно.

Сложившаяся экономическая ситуация и ограниченные возможности региональных бюджетов не позволяют субъектам Российской Федерации в полной мере оказывать поддержку авиапредприятиям, осуществляющим пассажирские перевозки в районах Крайнего Севера, и удовлетворять фактический спрос в авиаперевозках на местных маршрутах.

Создание эффективной системы авиационного обслуживания северных и в том числе арктических территорий и формирование современных транспортно-логистических узлов на базе региональных аэропортов невозможно без проведения реконструкции и модернизации аэропортов, расположенных в районах Крайнего Севера.

Снижение интенсивности полетов малой авиации на Севере страны в постсоветский период привело к масштабной деградации системы северных аэродромов и аэропортов. Высокий процент износа взлетно-посадочных полос и сигнального оборудования, нехватка квалифицированных кадров фактически разрушили немногим более чем за два десятилетия некогда эффективно функционирующую логистическую систему. Достаточно сказать, что за эти годы около 2000 аэродромов в России были переведены в статус "посадочная площадка".

Показательно, что на территории Арктической зоны Российской Федерации в 2015 году действовали 73 аэродрома, в то время как лишь в одном штате США Аляска насчитывается более 280 аэродромов.

Важным шагом по преодолению сложившегося в этой области кризиса в последние годы стало создание Министерством транспорта Российской Федерации с целью сохранения аэропортов с малой интенсивностью полетов в районах Крайнего Севера субсидируемых из федерального бюджета федеральных казенных предприятий (ФКП) – "Аэропорты Севера" (объединяет 31 аэропорт), "Аэропорты Камчатки", "Аэропорты Чукотки", "Аэропорты Сахалина", "Аэропорты Красноярья", "Аэропорт Амдерма", "Аэропорты Дальнего Востока", "Аэропорт Кызыл". Всего данные ФКП объединяют более 60 аэропортов арктических районов. Стоит учитывать, что процесс

модернизации указанных аэропортов займет не один год, так как практически повсеместно требуются масштабные работы по восстановлению взлетно-посадочных полос, рулежных дорожек, ангаров, стоянок, зданий и сооружений, светосигнального оборудования и т.д.

В настоящее время мероприятия по строительству и реконструкции аэропортов и аэродромов Арктической зоны России осуществляются в соответствии с двумя федеральными целевыми программами: "Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)" и "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года".

Острой остается проблема с обновлением авиапарка, который эксплуатируется в условиях Севера и Арктики. Большинство самолетов и вертолетов, осуществляющих местные перевозки, устаревшей конструкции, дорабатывают свой ресурс и через несколько лет будут выведены из эксплуатации. По оценкам экспертов, минимальное востребованное количество новых воздушных судов на Севере в период до 2020 года составляет от 1 до 3 тысяч машин. Отсутствуют современные типы воздушных судов для обеспечения полетов с подготовленных посадочных площадок и грунтовых аэродромов, а также суда, оборудованные навигационным оборудованием для полетов в экстремальных условиях Севера и Арктики.

За последнее десятилетие неоднократно предпринимались попытки создания отечественного воздушного судна, пригодного к эксплуатации в тяжелых климатических условиях Севера. Так, в 1997-2005 годах Новосибирским авиационным производственным объединением им. В.П. Чкалова было выпущено 11 серийных экземпляров Ан-38, в 2000-х годах компанией "Авиакор – авиационный завод" (г. Самара) и Харьковским государственным авиационным производственным предприятием изготовлен 31 самолет Ан-140, омским производственным объединением "Полет" до 2009 года было построено 24 Ан-3. Однако упомянутые модели по тем или иным причинам не смогли стать универсальными для Севера. Поскольку компания "Антонов" находится на территории Украины, дальнейшее развитие

данных проектов находится под вопросом.

Федеральное государственное унитарное предприятие "Сибирский научно-исследовательский институт авиации имени С.А. Чаплыгина" (далее – ФГУП "СибНИА им. А.С. Чаплыгина") реализует проект по модернизации "ветерана" отечественной малой авиации Ан-2 – поршневой двигатель заменяют на турбовинтовой (производства США). После модернизации самолет маркируется как ТВС-2МС. На сегодняшний день процесс модернизации прошли немногим более 20 машин.

С учетом особенностей местных воздушных линий, расположенных в районах Крайнего Севера, необходимо обеспечить внедрение новых типов самолетов малой размерности (до 10 пассажирских кресел), что будет способствовать сокращению операционных расходов по сравнению с эксплуатируемыми сегодня воздушными судами.

В настоящее время ФГУП "СибНИА им. А.С. Чаплыгина" совместно с рядом заинтересованных предприятий и компаний ведет разработку принципиально нового семейства легких многоцелевых самолетов размерностью от 9 до 19 мест (далее – ЛМС 9-19).

По информации Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, начало опытно-конструкторской работы по указанной тематике запланировано на 2016 год, выход на рынок планируется к 2020 году.

Состояние авиационного транспортного обслуживания непосредственно влияет на обеспечение безопасности жизни и деятельности в районах Крайнего Севера и возможность государства обеспечить безусловную защиту соответствующих прав граждан.

В субъектах Российской Федерации, территории которых полностью или частично отнесены к районам Крайнего Севера или приравненным к ним местностям, уделяется определенное внимание развитию экстренной медицинской помощи с применением санитарной авиации. Вместе с тем, как показывает практика, в организации и функционировании санитарной авиации имеется много проблем, недостатков и трудностей, и в большинстве северных территорий она не может в полной мере обеспечить оказание экстренной

медицинской помощи.

Одной из основных проблем является слабая материально-техническая база санитарной авиации, которая с начала 1990-х годов не только не развивалась, но разрушалась.

В нормативных правовых актах, действующих в сфере гражданской авиации Российской Федерации, отсутствует определение "полярная авиация" как единый и важнейший элемент поддержания жизнедеятельности полярных экспедиций и проведения исследовательских работ в Арктике и Антарктике.

Вся авиатранспортная деятельность осуществляется самостоятельными авиапредприятиями, расположенными в различных регионах Российской Федерации и имеющих договорные отношения с администрациями северных регионов на проведение необходимых видов авиационных работ.

Участники заседания "круглого стола" отмечают, что повышение доступности авиационного транспорта в северных регионах России и его развитие является важнейшей государственной задачей, актуальность которой еще более возрастает в связи с предполагаемым увеличением масштабов экономической деятельности в Арктике и ряде районов Севера, и **рекомендуют:**

1. Федеральному Собранию Российской Федерации:

1) Рассмотреть вопрос о целесообразности разработки проекта федерального закона "Об аэропортах и аэропортовой деятельности";

2) При разработке проекта федерального закона "О развитии Арктической зоны Российской Федерации" предусмотреть в нем положения, касающиеся государственной поддержки транспортного, в том числе авиационного обеспечения регионов Арктической зоны Российской Федерации.

2. Правительству Российской Федерации:

1) Рассмотреть возможность:

- разработки отдельной программы субсидирования из федерального бюджета организаций воздушного транспорта в целях обеспечения доступности внутренних региональных перевозок пассажиров воздушным транспортом по социально значимым воздушным линиям на условиях софинансирования;

- внесения на рассмотрение Евразийской экономической комиссии предложения об установлении временной нулевой ставки ввозной таможенной пошлины на гражданские воздушные суда с массой пустого снаряженного аппарата до 2000 кг;

- внесения изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1212 "Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на возмещение российским авиакомпаниям части затрат на уплату лизинговых платежей за воздушные суда, получаемые российскими авиакомпаниями от лизинговых компаний по договорам лизинга для осуществления внутренних региональных и местных воздушных перевозок" в части:

распространения его положений на пассажирские вертолеты вместимостью до 25 кресел, осуществляющие социально значимые перевозки в районах Крайнего Севера;

распространения его положений не только на новые, но и глубоко модернизированные самолеты (например, самолет ТВС – 2МС);

- внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части освобождения от уплаты НДС авиакомпаний, осуществляющих местные и региональные авиaperезвозки по социально значимым авиамаршрутам и выполняющим социально значимые авиа-работы;

- разработки и принятия программы приведения инфраструктуры гражданских аэродромов, расположенных в районах Севера и Арктики, в соответствие с нормативными требованиями;

- внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 года № 1242 "О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации" в части увеличения протяженности субсидируемого маршрута в районах Крайнего Севера до 2400 км, как это установлено для маршрутов в Дальневосточном федеральном округе, что позволило бы расширить

региональную маршрутную сеть авиaperевозок и обеспечить высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения;

- снижения сертификационных требований к аэропортам местных воздушных линий с малой интенсивностью полетов (неклассифицированным аэропортам);

- упрощение требований к аэропортам местных воздушных линий с малой интенсивностью полетов (неклассифицированным аэропортам) в вопросах транспортной безопасности;

- создания федерального казенного авиапредприятия "Полярная авиация" с целью выполнения в арктических районах местных полетов, необходимых для реализации государственных социальных и иных программ, а также полетов, требующих специального технического оснащения воздушных судов, в первую очередь, обеспечение оказания экстренной медицинской помощи, решение задач поиска и спасания, а также обеспечение проведения специальных исследований, для обслуживания кораблей Северного морского пути.

2) Продолжить практику компенсации части стоимости авиационных билетов для граждан, постоянно проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

3) Принять меры для ускорения разработки семейства легких многоцелевых самолетов размерностью от 9 до 19 мест и налаживания их серийного производства до 2020 года.

4) Продолжить практику поддержки аэропортов с малой интенсивностью полетов путем включения их в состав федеральных казенных предприятий.

5) Принять меры по развитию сети образовательных учреждений, в том числе дополнительного образования, осуществляющих профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации авиационного персонала. Предусмотреть возможность целевого приема граждан на обучение в указанные образовательные учреждения.

6) Сформировать систему документов стратегического планирования в области транспорта, включающую стратегию и комплексную программу развития малой авиации.

7) Рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части определения содержания понятий "социально значимая воздушная перевозка", "региональная воздушная перевозка", "региональная маршрутная сеть", "полярная авиация".

8) Организовать систему сбора и обобщения (консолидации) информации о перспективной потребности в воздушных судах для осуществления перевозок в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.


3. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

1) Рассмотреть возможность снижения ставки по местным налогам авиапредприятиям, осуществляющим и обеспечивающим выполнение перевозок по местным и региональным авиалиниям.

2) Проработать вопрос о возможности предоставления социальных льгот для авиационных специалистов, обеспечивающих местные и региональные авиаперевозки.

3) рассмотреть возможность выделения бюджетных средств на поддержание и обслуживание посадочных площадок для самолетов и вертолетов в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах, в том числе для обеспечения оказания медицинской помощи средствами санитарной авиации.

Председатель
Комитета Совета Федерации
по федеративному устройству,
региональной политике,
местному самоуправлению и
делам Севера



Д.И. АЗАРОВ