

## **Законодательное обеспечение реализации комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года в части развития аэропортов и маршрутов**

Развитие российской экономики невозможно без развитой транспортной инфраструктуры, связывающей между собой различные регионы страны. Важное место в этом вопросе занимает авиация, наземная инфраструктура которой в настоящее время не отвечает современным требованиям и нуждается в серьезной модернизации.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года в числе прочих государственных приоритетов на ближайшие годы **Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил развернуть масштабную программу пространственного развития России, одним из условий которого является наличие транспортной системы, отвечающей вызовам времени.** В дальнейшем приоритеты были конкретизированы Президентом Российской Федерации в «майском» Указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>1</sup>. В частности, речь идет о повышении уровня экономической связанности территории страны посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры. Задача Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации) при этом заключается в реконструкции инфраструктуры региональных аэропортов и расширении сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов.

Эти задачи нашли отражение в **Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года**<sup>2</sup> (далее – Комплексный план)<sup>3</sup>. Одной из основных целей Комплексного плана является повышение связанности регионов России, в том числе за счет увеличения доступности авиаперевозок, важным показателем которой служит авиационная подвижность населения. В соответствии с Комплексным планом к концу 2024 года авиационная подвижность должна вырасти с базовых 0,7 полетов в год на одного человека до 0,95 полетов. По прогнозу руководителя Федерального агентства воздушного транспорта А.В. Нерадько, по итогам 2019 года авиационная подвижность составит 0,75 полетов на 1 жителя России в год.

По прогнозам Росавиации, объем перевозок (минуя Москву) по итогам 2019 года превысит 16 млн человек. Количество субсидированных

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

<sup>2</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.

<sup>3</sup> Комплексный план включает 11 федеральных проектов: «Европа-Западный Китай», «Морские порты России», «Северный морской путь», «Железнодорожный транспорт и транзит», «Транспортно-логистические центры», «Коммуникации между центрами экономического роста», «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», «Высокоскоростное железнодорожное сообщение», «Внутренние водные пути», «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией», «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата».

маршрутов на внутренних воздушных линиях уже составляет 130 единиц (с начала 2019 года на таких маршрутах перевезено в 3 раза больше пассажиров, чем за аналогичный период прошлого года), а по программе субсидирования лизинга в 2019 году авиакомпаниям будет поставлено порядка 11 воздушных судов<sup>4</sup>.

Сформированный в рамках Комплексного плана **федеральный проект «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»** предусматривает реконструкцию 68 объектов в 66 аэропортовых комплексах, в том числе строительство и реконструкцию 48 взлетно-посадочных полос. Реализация проекта предусматривает осуществление мер по расширению и модернизации авиационной инфраструктуры региональных аэропортов, а также по расширению сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов, минуя Москву. Расширение маршрутной сети осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации<sup>5</sup>. В 2019 году, благодаря увеличению финансирования до 7,8 млрд рублей, в перечень субсидированных региональных маршрутов включено уже 216 маршрутов. Обеспечение доступности для населения услуг пассажирских авиаперевозок достигается, в том числе, за счет программы субсидирования магистральных перевозок из европейской части страны на Дальний Восток, в Крым и в г. Калининград<sup>6</sup>.

Важно обратить внимание на то, что принятым в июне 2019 года Федеральным законом № 133-ФЗ<sup>7</sup> была установлена возможность перераспределения бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию Комплексного плана, между его федеральными проектами, а также увеличение бюджетных ассигнований на его реализацию за счет иных бюджетных ассигнований путем внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета без внесения изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»<sup>8</sup>. Федеральный закон № 133-ФЗ направлен на обеспечение оперативного принятия решений в ходе реализации национальных проектов и Комплексного плана.

---

<sup>4</sup> По материалам заседания проектного комитета транспортной части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. Москва, 05.08.2019.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 1242 «О предоставлении субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети».

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 2 марта 2018 г. № 215 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 июня 2019 г. №133-ФЗ «О внесении изменений в статью 217 Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2019 году».

<sup>8</sup> Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов».

5 августа 2019 года на заседании проектного комитета транспортной части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 был рассмотрен ход реализации федерального проекта «Развитие региональных аэропортов и маршрутов». В ходе заседания были озвучены **существующие проблемы, требующие скорейшего разрешения:**

1) В части строительства непосредственно аэропортовой инфраструктуры на 2019 год было запланировано введение в эксплуатацию 3 взлетно-посадочных полос. Росавиация положительно оценивает ход строительных работ в Норильске и Саратове, но просит перенести на 2020 год ввод в эксплуатацию строящейся взлетно-посадочной полосы в Хабаровске. Отмечается, что организации, осуществляющие инфраструктурное строительство, сталкиваются с серьезными административными проблемами. В 2019 году в рамках развития аэропортовой инфраструктуры было запланировано 45 мероприятий с общим бюджетом 23,7 млрд рублей, включая 17 мероприятий, реализация которых началась в предыдущие годы, и 28 – новых. Но на данный момент на заключение контрактов вышли только по 4 объектам, по остальным идут конкурсные процедуры, а по 2 аэродромам Камчатки, включенным в план 2019 года, Росавиация еще летом с.г. предлагала перенести начало работ на 2020 год. Причиной сложившейся ситуации явились поздние сроки доведения лимитов бюджетных обязательств. Кроме того, существует риск неосвоения в этом году средств в объеме около 7 млрд рублей на Дальнем Востоке и в Сибири, где строительный сезон 2019 года был фактически завершен в августе.

2) По 8 объектам сдвигаются даты проведения конкурсных процедур и заключения контрактов, поскольку подрядчики не проявляют заинтересованности. Конкурс по поиску подрядчика на реконструкцию аэропорта в Благовещенске, например, объявлялся уже неоднократно. По словам руководителя Федерального агентства воздушного транспорта А.В. Нерадько, подрядные организации не могут представить обеспечение исполнения контрактов (а это 10 – 30% от стоимости контракта), так как у них отсутствуют оборотные средства для приобретения материалов и оборудования в условиях казначейского обеспечения. В ряде регионов фактическая стоимость строительных материалов превышает стоимость, предусмотренную проектно-сметной документацией, а также отсутствуют подрядные организации с достаточным опытом работ.

3) Еще одним препятствием для развития аэродромной инфраструктуры являются требования безопасности. В настоящее время одновременно действуют нормы авиационной безопасности, сформированные на основании требований Международной организации гражданской авиации<sup>9</sup> и предусмотренные положением о транспортной

<sup>9</sup> Глава XII «Авиационная безопасность» Воздушного кодекса Российской Федерации.

безопасности<sup>10</sup>. При этом, как отмечают эксперты, требования по транспортной безопасности нередко оказываются избыточными.

4) По словам заместителя Министра промышленности и торговли Российской Федерации О.Е. Бочарова, до 2021 года средств, выделяемых на поддержку лизинга в гражданской авиации, достаточно. В частности, в 2019 году предусмотрено выделение 5,8 млрд рублей на субсидии по процентам по кредитам лизинговых компаний, в 2020 году – 6,97 млрд рублей, на 2021 год – 9,4 млрд рублей. Но приобретение дополнительного флота в следующие 3 года (90 самолетов SSJ-100 и 18 MC-21) не обеспечено финансовой поддержкой по действующей программе субсидий в полном объеме, что создает у лизинговых компаний неопределенность.

Следует отметить, что по мере реализации транспортной части Комплексного плана предполагается возможность изменения портфеля проектов, включенных в нее<sup>11</sup> (методика формирования и ранжирования мероприятий и проектов это предусматривает)<sup>12</sup>.

**В целях корректировки Комплексного плана и минимизации рисков субъектами Российской Федерации были подготовлены предложения для включения в доклад на заседании Государственного совета Российской Федерации по вопросу реализации субъектами Федерации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>13</sup>. Большинство из этих предложений предусматривают включение тех или иных объектов региональной транспортной инфраструктуры в транспортную часть Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры с финансированием (или софинансированием) из средств федерального бюджета. Так, Брянской областью предложена реконструкция международного аэропорта «Брянск», Иркутской областью - объектов аэропортовой инфраструктуры, Кабардино-Балкарской Республикой – аэропорта г. Нальчик, Костромской областью - реконструкция инфраструктуры аэропорта «Кострома (Сокеркино)». Красноярским краем были предложены использование аэропортовой инфраструктуры двойного назначения и создание 5 филиалов ФКП «Аэропорты Красноярья»; Курганской областью - реконструкция взлетно-посадочной полосы с искусственным покрытием аэропорта г. Кургана; Мурманской областью - реконструкция аэропортов г. Мурманск и «Апатиты-**

<sup>10</sup> Федеральный закон от 09 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

<sup>11</sup> Так, например, увеличение общего объема средств, выделенных на реализацию Комплексного плана, приводит к началу реализации проекта с наибольшим рангом (наиболее эффективного по соотношению затрат и эффектов) из числа ранее не включенных в Комплексный план (т.н. «листа ожидания»), а сокращение – к приостановке финансирования проекта (проектов), имеющего (имеющих) наименьшую величину индекса социально-экономических эффектов для государства из числа уже финансируемых. При доработке, корректировке проектов, либо появлении новых заявок на включение в транспортную часть, приоритетность реализации проектов также может меняться.

<sup>12</sup> По материалам к заседанию президиума Государственного совета РФ «Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Указа Президента Российской Федерации от 07 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

<sup>13</sup> Госсовет был проведен в октябре-ноябре 2018 г.

Хибины); Республикой Коми - строительство нового аэропортового комплекса «Соколовка» и реконструкция аэропортовых комплексов Усинск, Воркута и Ухта; Республикой Марий-Эл - реконструкция аэродромного комплекса в г. Йошкар-Ола; Республикой Саха (Якутия) - строительство дополнительно 10 аэропортов; Тамбовской областью - реконструкция аэропорта «Донское»; Чувашской Республикой - реконструкция инфраструктуры аэропорта г. Чебоксары; Чукотским автономным округом - обустройство 7 региональных аэропортов.

**Совет Федерации постоянно уделяет внимание вопросам развития транспортной системы Российской Федерации.** Так, 15 ноября 2018 года состоялись парламентские слушания на тему «Актуальные вопросы модернизации и расширения магистральной инфраструктуры с учетом стратегии пространственного развития Российской Федерации». По итогам мероприятия Правительству Российской Федерации дана рекомендация при подготовке предложений по возможной корректировке Комплексного плана учитывать предложения субъектов Российской Федерации, направленные на обеспечение скоординированного развития транспортной сети с существующей транспортной инфраструктурой регионального и муниципального значения<sup>14</sup>.

В феврале 2019 года в целях осуществления парламентского контроля за ходом реализации комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года в части транспортной инфраструктуры Советом Федерации была создана Временная комиссия<sup>15</sup>.

27 июня 2019 года были проведены парламентские слушания на тему «О законодательном регулировании коммерческих воздушных перевозок». По его итогам Правительству Российской Федерации было рекомендовано рассмотреть возможность выделения из резервного фонда Правительства бюджетных ассигнований на предоставление субсидии авиаперевозчикам на цели компенсации части расходов, связанных с ростом цен на авиатопливо в 2018 году в размере 23,18 млрд рублей; рассмотреть возможность продления действия ставки НДС 10% на пассажирские перевозки по внутренним воздушным линиям через Москву после 2020 года; рассмотреть возможность повышения уровня возмещения авиакомпаниям суммы акциза, подлежащей вычету в соответствии с п. 21 ст. 200 Налогового кодекса Российской Федерации, увеличив коэффициент возмещения с 2,08 до 3,5; рассмотреть возможность установления «плавающего» возвратного акциза в зависимости от динамики стоимости топлива (прямая зависимость величины акциза и стоимости тонны топлива).

Исп.: Платонова Е.Ю., т. 8 (495)697-42-76;  
Самарина Т.П., т. 8(495)697-68-04.

<sup>14</sup> Рекомендации утверждены на заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (протокол № 185 от 04.12.2018 г.)

<sup>15</sup> Временная комиссия Совета Федерации по осуществлению парламентского контроля за ходом реализации комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. в части транспортной инфраструктуры.