

АППАРАТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

Тел. (495) 692-69-74

К вопросу о законодательном обеспечении реализации комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года в части развития региональных аэропортов и маршрутов

Развитие российской экономики невозможно без налаживания эффективных транспортных связей между регионами. Важное место в этом вопросе занимает авиационное сообщение. Однако сегодняшнее состояние аэропортовой инфраструктуры страны не отвечает современным требованиям и нуждается в серьезной модернизации. В этой связи в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в числе прочих государственных приоритетов на ближайшие годы Президент Российской Федерации предложил развернуть масштабную программу пространственного развития России, одним из условий которого является наличие транспортной системы, отвечающей вызовам времени.

Приоритеты были конкретизированы в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204). В частности, речь идет о повышении уровня экономической связанности территории страны посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры. К

числу первоочередных задач относится реконструкция инфраструктуры региональных аэропортов и расширение сети межрегиональных регулярных пассажирских авиационных маршрутов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 204 от 30 сентября

2018 года № 2101-р утвержден Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (далее – Комплексный план).

В Комплексный план включены одиннадцать федеральных проектов, сформированные по результатам совместной работы Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства энергетики Российской Федерации, других органов и организаций. Девять из одиннадцати федеральных проектов направлены на модернизацию и расширение транспортной инфраструктуры и составляют транспортную часть Комплексного плана.

В Комплексном плане определены целевые показатели федеральных проектов, ответственные исполнители, объемы финансирования и предварительный анализ рисков.

Приоритет в транспортной части Комплексного плана направлен на инновационное преобразование отрасли инфраструктурного строительства. В этих целях планируется внедрение и широкое применение передовых технологий и лучших практик, цифровизация транспортной отрасли и логистических процессов.

В транспортную часть Комплексного плана включены проекты: «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». Два федеральных проекта – «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией», «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» – направлены на модернизацию и расширение энергетической инфраструктуры (энергетическая часть Комплексного плана).

Одной из основных задач **федерального проекта «Развитие региональных аэропортов и маршрутов»** является реконструкция инфраструктуры региональных аэропортов. Для ее решение предполагается осуществить реконструкцию 68 объектов в 66 аэропортовых комплексах (в том числе в 48 объектах – реконструкцию аэродромного комплекса, включающую реконструкцию (строительство) взлетно-посадочной полосы, в 20 объектах – реконструкцию вспомогательных объектов аэропортовой инфраструктуры (рулежные дорожки, перроны, аварийно-спасательные станции, ограждения, патрульные дороги, ангары и другие), а также реконструкцию 38 объектов на территории Дальневосточного федерального округа). В результате решения указанной задачи будет увеличена авиационная подвижность населения до 0,95 полета на 1 человека в год; а доля аэродромов, обеспечивающих снятие инфраструктурных ограничений и повышение безопасности полетов, составит 100 процентов.

Проекты, направленные на реконструкцию инфраструктуры региональных аэропортов, можно разделить на две группы. В первую входят аэропорты, которые обеспечивают экономическое развитие территорий, являясь точками роста. К ним относятся Челябинск, Хабаровск, Пермь, Саратов, Благовещенск, Нижнекамск, Ставрополь, Липецк, Минеральные Воды, Братск, Оренбург, Новосибирск, Томск, Ярославль, Грозный и другие. Для реализации проектов требуется 82,7 млрд. рублей, в том числе 50,6 млрд. дополнительно.¹

Аэропорты, включенные во вторую группу, призваны решать задачи национальной безопасности, являясь аэродромами совместного базирования, и жизнеобеспечения территорий, не имеющих иного круглогодичного вида транспорта. Они расположены преимущественно на Дальнем Востоке и Крайнем Севере. Среди них – Магадан, Норильск, Нерюнгри, Соловки, Якутск, Амдерма, Нарьян-Мар, Мирный, Бодайбо и другие, всего 41 аэропорт. На реализацию этих проектов требуется финансирование 88,3 млрд. рублей, в том числе 56,8 млрд. рублей дополнительно.²

Развитие региональной авиации определяется не только наличием наземной инфраструктуры, но и расширением сети региональных пассажирских авиационных маршрутов. Реализуются две программы субсидирования. Субсидируемые перевозки выполняются по 170 маршрутам. Совокупный бюджет по этим программам превышает 7,1 млрд. рублей. Кроме того, для повышения доступности воздушных перевозок пассажиров с Дальнего Востока в европейскую часть страны и обратно в 2018 году дополнительно

¹ Каталог «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», www.techinform-press.ru

² Там же.

выделено 400 млн. рублей.³ Первая программа субсидирования региональных воздушных перевозок и формирования региональной маршрутной сети России реализуется в рамках постановления 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 и формирование региональной маршрутной сети» (в редакции от 11 июля 2019 года).

Названным постановлением утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации, которые устанавливают порядок и условия предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта на осуществление региональных воздушных перевозок пассажиров на территории Российской Федерации воздушными судами в салонах экономического класса по субсидируемым маршрутам и формирование региональной маршрутной сети Российской Федерации.

Право на получение субсидии предоставляется авиаперевозчикам, заключившим с Федеральным агентством воздушного транспорта договор о предоставлении субсидии и осуществлявшим воздушные перевозки с частотой не менее 1 рейса

³ Там же.

в неделю – по маршрутам, включенным в перечень субсидируемых маршрутов в первую, вторую, третью и четвертую очередь, а также с частотой не менее 2 рейсов в неделю – по маршрутам, включенным в перечень субсидируемых маршрутов в пятую очередь. В отношении одного субсидируемого маршрута субсидия предоставляется только одному авиаперевозчику. Правила содержат порядок отнесения маршрутов к субсидируемым.

Вторая программа реализуется в рамках **постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2018 года № 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» (в редакции от 3 октября 2018 года)**. В приложениях 1 - 3 к данному постановлению определены маршруты, которые связывают европейскую часть страны с Дальним Востоком, Калининградом и Симферополем.

Названным постановлением утверждены Правила предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта в целях обеспечения доступности воздушных перевозок населению, которые устанавливают цели, условия и порядок предоставления субсидий из федерального бюджета организациям воздушного транспорта. Субсидии предоставляются на возмещение недополученных организациями воздушного транспорта доходов от осуществления воздушных перевозок населения по специальному тарифу воздушными судами в салонах экономического класса регулярными рейсами с 1 января по 31 декабря текущего года включительно.

Право на получение субсидии предоставляется организации воздушного транспорта, заключившей договор о предоставлении субсидии с Федеральным агентством воздушного транспорта в соответствии с типовой формой, утвержденной Министерством финансов Российской Федерации; осуществившей в течение 7 дней со дня заключения договора регистрацию специальных тарифов по маршрутам и условий их применения в соответствии с Правилами, опубликование их в установленном порядке и открытие продаж воздушных перевозок по специальным тарифам; осуществившей воздушную перевозку пассажиров по специальному тарифу собственными рейсами или обеспечившей такую перевозку рейсами, выполненными под ее коммерческим кодом организациями воздушного транспорта, являющимися дочерними обществами организации воздушного транспорта, заключившей договор.

Кроме того, для развития региональных воздушных перевозок имеет существенное значения **постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1212 (в редакции от 23 декабря 2017 года) «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским авиакомпаниям, региональным унитарным предприятиям, не являющимся российскими авиакомпаниями, на финансовое обеспечение части затрат на уплату лизинговых или арендных платежей за воздушные суда, получаемые указанными организациями по договорам лизинга или аренды для осуществления внутренних региональных и местных воздушных перевозок»** (далее – постановление №1212). Правила устанавливают цели, условия и порядок предоставления субсидий из федерального бюджета российским авиакомпаниям,

региональным унитарным предприятиям, не являющимся российскими авиакомпаниями, на финансовое обеспечение части затрат на уплату лизинговых или арендных платежей за воздушные суда, получаемые указанными организациями по договорам лизинга или аренды для осуществления внутренних региональных и местных воздушных перевозок. Субсидии предоставляются в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном законе о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Федерального агентства воздушного транспорта как получателя средств федерального бюджета, на указанные цели.

В целях обеспечения реализации мер, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации № 204 и реализации федерального проекта «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», принят **Федеральный закон от 6 июня 2019 года № 123-ФЗ «О внесении изменений в статьи 164 и 165 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»**, который направлен на стимулирование развития региональных маршрутов пассажирских авиаперевозок, минуя город Москву, путем установления налога на добавленную стоимость по тарифу 0 процентов в отношении услуг по перевозке пассажиров и багажа на обозначенных авиационных маршрутах. Реализация Федерального закона обеспечит налоговое стимулирование расширения сети межрегиональных регулярных авиационных маршрутов, минуя Москву, и будет способствовать развитию региональной авиационной транспортной инфраструктуры.

Кроме того, в целях совершенствования мер налогового стимулирования развития гражданской авиации принят

Федеральный закон от 29 сентября 2019 года № 324-ФЗ «О внесении изменений в статью 24² части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», в соответствии с которым не подлежит налогообложению (освобождается от налогообложения) ввоз на территорию Российской Федерации и иные территории, находящиеся под ее юрисдикцией, гражданских воздушных судов, регистрируемых в Государственном реестре гражданских воздушных судов Российской Федерации, и гражданских воздушных судов, зарегистрированных в государственном реестре гражданских воздушных судов иностранного государства, которому в соответствии с международным договором Российской Федерации полностью или частично переданы функции и обязанности государства регистрации, авиационных двигателей, запасных частей и комплектующих изделий, предназначенных для строительства, ремонта или модернизации на территории Российской Федерации гражданских воздушных судов.

Необходимо также обратить внимание на следующее. В августе 2019 года было проведено заседание проектного комитета транспортной части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, которое была посвящено, в том числе обсуждению федерального проекта «Развитие региональных аэропортов и маршрутов».⁴

Руководитель Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиация) А.В.Нерадько рассказал о благоприятном прогнозе по достижению целевых показателей федерального проекта на 2019

⁴ Информация с сайта www.government.ru

год: Авиационная подвижность составит 0,75 полетов на 1 жителя России в год; объем перевозок, минуя Москву, превысит 16 миллионов человек; количество субсидированных маршрутов на внутренних воздушных линиях уже составляет 130 единиц (с начала года на таких маршрутах перевезено в три раза больше пассажиров, чем за аналогичный период прошлого года); по программе субсидирования лизинга в рамках постановления № 1212 будет поставлено 11 воздушных судов.

Он также отметил, что в части аэродромной инфраструктуры Комплексный план предусматривает в 2019 году введение в эксплуатацию трех взлетно-посадочных полос. По двум объектам, расположенным в городах Норильске и Саратове работы уже завершены. По третьему – аэродрому города Хабаровска – Росавиация просит перенести ввод в эксплуатацию на 2020 год, поскольку существует риск невыполнения строительства объекта в целом до конца 2019 года, так как необходимо уточнение проектной документации по дренажно-водосточной сети, очистным сооружениям и светосигнальному оборудованию.

Участники проектного комитета детально обсудили сложности, с которыми сталкивается авиационная отрасль в инфраструктурном строительстве. В 2019 году в рамках развития аэропортовой инфраструктуры запланировано 45 мероприятий с общим бюджетом 23,7 млрд. рублей, включая 17 мероприятий, реализация которых началась в предыдущие годы, и 28 новых. Однако поздний срок доведения лимитов бюджетных обязательств по новым объектам существенно – на 4 - 5 месяцев – сдвинул сроки начала конкурсных процедур.

В своем выступлении Руководитель Росавиация А.В.Нерадько отметил: «По результатам мониторинга реализации федерального

проекта наши проблемы: позднее доведение лимитов, заключение контрактов только со второй половины августа. В климатических условиях Дальнего Востока и Сибири строительный сезон 2019 года фактически утрачен, в связи с чем существует риск неосвоения в этом году средств в объеме около 7 млрд. рублей».

По мнению А.В.Нерадько административные особенности – это только часть проблемы. Например, по 8 объектам даты конкурсных процедур и заключения контракта сдвигаются, так как они неинтересны подрядчикам. Подрядные организации не могут предоставить обеспечение исполнения контрактов (а это 10-30% от стоимости контракта), у них отсутствуют оборотные средства для приобретения материалов и оборудования в условиях казначейского обеспечения, в ряде регионов фактическая стоимость строительных материалов выше стоимости, предусмотренной проектно-сметной документацией, отсутствуют подрядные организации с достаточным опытом работ.

Руководитель Росавиации сформулировал следующие предложения – необходимо отменить норму о казначейском обеспечении обязательств по контрактам в отношении объектов, включенных в Комплексный план, при сохранении казначейского сопровождения использования целевых средств; разработать индексы изменения сметной стоимости строительно-монтажных работ за третий квартал 2019 года с учетом реальной ресурсно-технологической модели регионов; актуализировать методики определения стоимости строительной продукции на территории России, предусматривающей обязательное включение в сводный сметный расчет полного перечня фактических затрат на строительно-монтажные работы; формировать начальную

максимальную цену контракта по проектам, уже получившим положительное заключение Главгосэкспертизы, с пересчетом из базового уровня цен в текущий с применением индекса аэродромов гражданского назначения.

Правовое управление
Аппарата Совета Федерации

Исполнитель:
отдел гражданского права: О.С.Черниченко (697-90-36)