

# Развитие региональной и местной авиации в Российской Федерации: условия и принципы

А. В. КОРЕНЬ, руководитель Центра стратегических разработок в гражданской авиации (ЦСР ГА)



**Проекты по развитию региональной и местной авиации в Российской Федерации могут быть реализованы при соблюдении ряда условий. Ключевыми из них являются государственная поддержка и наличие независимого интегратора (координатора) проекта — единого отраслевого профессионального центра, который, обладая опытом разработки аналогичных стратегических проектов, займется разработкой межрегиональных целевых программ.**

Первым значимым шагом со стороны федерального правительства в сторону развития региональной и местной авиации были принципы, сформулированные в рамках Концепции развития аэродромной (аэропортовой) сети Российской Федерации на период до 2020 г. Документ разработан во исполнение поручения Президента РФ от 15.02.2007 г. № Пр-248, одобрен на заседании Правительства РФ, утвержден совместным приказом Минтранса России и Минобороны России в 2008 г. В документе изложены цели государственной политики по развитию аэродромной (аэропортовой) сети гражданской авиации Российской Федерации; один из разделов посвящен определению базовых механизмов системы государственной поддержки региональных и местных воздушных перевозок и аэропортовой деятельности. В частности, заданы следующие стратегические ориентиры:

- субсидирование из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации аэропортовой деятельности, необходимое для содержания инфраструктуры аэропортовых комплексов, включая аэродромы;
- субсидирование из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации авиакомпаний, осуществляющих социально значимые региональные и местные перевозки;
- организация аэропортовой деятельности на основе создания казенных предприятий в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Необходимо отметить, что все перечисленные меры, выработанные при участии экспертов Центра стратегических разработок в гражданской авиации (ЦСР ГА), уже принимаются, и в ближайшие 3–4 года можно ожидать результатов, удовлетворяющих заданным целям.

Значительное влияние на подход государства к развитию региональной и местной авиации оказал ряд авиационных происшествий в 2010–2011 гг. Мерами поддержки стало субсидирование, основанное на прямом софинансировании выпадающих доходов на региональных маршрутах за счет средств федерального бюджета, а также субсидирование лизинговых платежей приобретения региональной авиационной техники при снятии ограничений в части страны ее производства. Несомненно, эти меры дают значительный и долгожданный стимул для развития авиации в регионах.

Рассмотрим суть данного подхода к государственной поддержке. В основе распределения средств федерального бюджета должна лежать идея эффективности их использования для отраслей национальной экономики, включая общий экономический и социальный эффекты, сохранение единства и территориальной целостности государства, обеспечение национальной безопасности и другие не менее значимые принципы организации субсидирования за счет средств федерального бюджета.

Проведенные специалистами ЦСР ГА исследования показали, что для более рационального использования средств,

помимо применяемых методов субсидирования, требуется соблюдение некоторых дополнительных условий.

Прежде всего, необходима более тщательная проработка идеологии развития региональных, межрегиональных и местных маршрутов: любое субсидирование должно осуществляться под обеспечение значимых для государства целей и идеологии. Принципы определения объектов субсидирования в последние два десятилетия не в полной мере соответствуют этому.

Местные маршруты в абсолютном большинстве определяются целесообразностью обеспечения транспортной доступности населенных пунктов (которая важна как для жителей, так и с точки зрения экономического развития), и предложения регионов по развитию этих маршрутов очевидны и не вызывают сомнений. Однако для региональных и межрегиональных авиационных связей существуют дополнительные параметры, которые необходимо учитывать.

Что касается участников процесса разработки, то дальнейшее успешное развитие межрегиональных проектов в Российской Федерации возможно под координацией на межрегиональном уровне — под руководством полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, при участии специализированной отраслевой организации, обладающей опытом разработки аналогичных проектов, и содействии руководителей субъектов федерации.

Важным аспектом является также интеграция маршрутных сетей соседних федеральных округов, поскольку часто региональный маршрут может окупаться или достигать наибольшей экономической эффективности только при многоплечевых рейсах, в том числе между пунктами, расположенными на территории нескольких федеральных округов.

Одним из инструментов программы развития региональных и местных



Фото предоставлено ФГУП «Аэропорт Магадан»

авиационных перевозок является межрегиональная целевая программа (МЦП). Для успешной ее реализации необходимо соблюсти следующие условия:

- эффективное планирование (включает в себя оценку спроса, маршрутные сети, подбор оптимального парка воздушных судов, план движения, график оборота, ТОиР и др., в том числе комплексный бизнес-план);
- участие всех основных заинтересованных сторон (полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, руководителей субъектов Федерации, крупных муниципалитетов, федеральных органов власти);
- возможность привлекать инвестиции по низким ставкам (наличие государственного механизма предоставления субсидий на приобретение парка воздушных судов, специализированная лизинговая компания);
- создание всего комплекса инфраструктуры (авиакомпания, аэропорты, центры ТОиР, учебные центры и др.);
- субсидии за счет средств бюджетной системы Российской Федерации (средств федерального бюджета, бюджета субъектов Российской Федерации и крупных муниципалитетов);
- наличие независимого интегратора/координатора проекта (единого отраслевого профессионального центра с опытом разработки аналогичных стратегических проектов); им должна

стать специализированная исследовательская организация, которая займется разработкой межрегиональной целевой программы.

Независимость эксперта является обязательным условием, поскольку если анализ осуществляют заинтересованные эксперты из субъектов Федерации или коммерческих авиационных предприятий, он страдает известными ограничениями. В частности:

- спрос анализируется только в рамках субъекта Федерации, без выхода за его пределы; при этом, в отличие от межрегионального анализа, заведомо создаются ограничения по развитию;
- самостоятельное планирование развития региональной авиации субъектами Федерации ограничено ресурсными возможностями субъектов и прежде всего отсутствием экспертной базы для всестороннего анализа;
- учет интересов того или иного субъекта Федерации оказывается односторонним.

Это подтверждается исследованием, проведенным ЦСР ГА в 2010 г. по заказу аппарата полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе. Из 14 субъектов Федерации, входящих в ПФО, только 2 смогли подготовить системные предложения по развитию маршрутов. Остальные 12 субъектов представили предложения, которые не основывались на реальных данных и были созда-

ны без учета социального и общего экономического эффекта для макрорегиона.

Аналогичные выводы можно сделать и по итогам реализации такого проекта в Сибирском федеральном округе. Системности, учета общих интересов и значительного продвижения проекта удалось достичь только тогда, когда его реализацией стал руководить единый независимый интегратор в макрорегионе.

На основании исследований были выработаны рекомендации: тщательно проработать и завершить проекты развития региональной и межрегиональной авиации в Приволжском и Сибирском федеральных округах, а затем, учитывая полученный опыт, реализовать аналогичные проекты в других федеральных округах. Таким образом, в течение одного года возможна разработка комплексного проекта по созданию системного развития региональной и местной авиации в нашей стране в целом.

ЦСР ГА готов выступить в роли организации-интегратора. Предложения, касающиеся формата реализации данных проектов в рамках федеральных округов, были поддержаны на различных уровнях власти, в том числе Советом Федерации Федерального Собрания РФ, и направлены в качестве рекомендации Правительству РФ и субъектам Федерации.