

УДК 656.71: 334.7:347.824

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НАЗЕМНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

В.В. МНИШКО

Статья представлена доктором юридических наук, профессором Елисеевым Б.П.

Статья посвящена стратегии разрешения сложной и важной проблемы взаимодействия различных видов транспорта.

Ключевые слова: стратегия, транспортные услуги, инфраструктура.

Развитие инфраструктуры гражданской авиации должно осуществляться в полном соответствии с основным стратегическим документом отрасли – Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года.

Стратегия была одобрена Правительством Российской Федерации и утверждена приказом Минтранса России в 2008 году. В этом документе нашёл отражение важнейший принцип поступательного развития транспортной отрасли как единого комплекса. До недавнего времени транспортная политика государства реализовывалась исключительно за счёт отраслевых (подотраслевых) подходов, что, по мнению Минтранса России, привело к созданию дисбаланса в развитии отдельных видов транспорта.

Развитие и модернизация экономики неизбежно приводит к увеличению спроса на все виды транспортных услуг, а это должно способствовать развитию транспортной инфраструктуры. Во многих программных документах и концепциях указывается на то, что для России, учитывая её геополитическое и географическое положение, развитие всех видов транспорта – это не только экономическая задача, а прежде всего задача обеспечения единства страны. Ни один из видов транспорта самостоятельно с этой проблемой не справится.

В транспортной отрасли реализация Стратегии связана с разрешением исключительно сложной и важной проблемы взаимодействия различных видов транспорта. В данном случае необходима совокупность правовых норм по определённому кругу государственной политики в области транспорта, образующих единство подходов и согласие между всеми видами транспорта в части нормативно-правовой базы, обеспечивающей развитие и сохранение транспортной системы России. Ясно, что, не имея соответствующего законодательного обеспечения одного вида транспорта, адекватного другим, транспортная система России не станет конкурентоспособным сегментом глобального транспортного рынка, а главное, разные виды транспорта России внутри страны не будут иметь равные возможности для функционирования и развития. Высокие результаты сами по себе не достигаются, необходимы постоянные целенаправленные действия по созданию условий для реализации Стратегии и программ развития.

В отношении гражданской авиации принимаемые решения необходимо обосновывать анализом объёмов и направлений перевозок, загрузкой аэропортов и воздушного пространства, категориями пассажиров и грузов (внутренние, международные) в различных регионах страны на обозримую перспективу с учётом конкуренции и наличия альтернативных видов транспорта в сочетании с современными экономическими методами их функционирования.

Стратегию практически невозможно реализовать без разработки и внедрения новых принципов снижения деструктивных факторов естественного и искусственного происхождения.

Частью из них Росавиация занимается в последнее время при реализации своих полномочий.

Воздушный транспорт нуждается в ускоренном техническом обновлении. Не секрет, что основные технические решения, например по аэродромной сети, закладывались почти 50 лет назад, когда международные авиаперевозки практически не выполнялись (их общий объём не превышал 3 %), а все рейсы выполнялись воздушными судами отечественного производства.

Последние два десятилетия инфраструктура гражданской авиации испытывала хроническое недофинансирование и практически не обновлялась.

Было бы крайне несправедливо и безответственно, чтобы за 20 лет новейшей истории России, которые мы переживаем, число действующих аэропортов сократилось почти в 4 раза и продолжало уменьшаться. Поэтому первые действия Минтранса России и Росавиации были направлены на то, чтобы прежде всего сохранить аэродромную сеть, воздушные перевозки отечественными авиаперевозчиками, предоставить воздушному транспорту необходимые инвестиции в рамках реализации Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 гг.)». Капитальные вложения, начиная с 2004 года, значительно увеличились и к 2009 году были достигнуты следующие результаты:

- по задаче «Развитие парка воздушных судов нового поколения» приобретено: 161 единица воздушных судов и 57 вертолётов.

Однако в 2008 году было приобретено 33 единицы воздушных судов, при плане 60 единиц. Причина отставания – отечественная авиационная промышленность не может обеспечить поставку авиаперевозчикам России новых магистральных самолётов в требуемых объёмах.

В этих условиях авиакомпании России вынуждены приобретать магистральные самолёты зарубежного производства. Например, в 2004 году Авиакомпания «Сибирь» эксплуатировала исключительно отечественные самолёты, как правило, типа Ту-154. Воздушный парк авиакомпании «Сибирь» по состоянию на 01.10.2010 года состоит из 32 дальнемагистральных и среднемагистральных самолётов зарубежного производства, при этом объёмы работ возросли, а количество воздушных судов в парке авиакомпании уменьшилось вдвое.

- по реконструкции объектов авиатранспортной инфраструктуры (взлётно-посадочных полос, рулёжных дорожек, мест стоянок самолётов, перронов, аэровокзальных комплексов, замена светосигнального оборудования) в 2002 - 2008 гг. выполнялись работы в 72 аэропортах.

В течение 2009-2010 гг. ситуация осложнилась. Влияние экономического кризиса в мире и стране отразилось и на развитии инфраструктуры воздушного транспорта. Это не значит, что стало на много хуже. Просто эта ситуация значительно отличалась от той, которая была до августа 2008 года. Плановые показатели по объектам финансирования развития инфраструктуры многократно корректировались. Сегодня ситуация изменилась в лучшую сторону, объёмы работ воздушного транспорта растут. Но цикличность или не стабильность дают о себе знать, что безусловно настораживает частный бизнес в части своих долгосрочных инвестиций, в том числе при решениях о государственно-частном партнёрстве (ГЧП).

Однако планы роста гражданской авиации не стоят на месте. Много уже делается. Определены основные приоритеты развития воздушного транспорта в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

Развиваются международные транспортные коридоры. Полёты с использованием воздушного пространства России, которые насчитывают более 20 млн. кв. километров, становятся всё более привлекательными для иностранных авиакомпаний, поскольку позволяют им экономить дорогостоящее авиационное топливо, сокращая время полётов.

Утверждена Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 гг.)» Расходы по реализации подпрограммы «Гражданская авиация» следующие (млн. руб., в ценах соответствующих лет) (табл. 1):

Таблица 1

	2010-2015 гг. (всего)	В том числе					
		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего по подпрограмме	1250537	136491	165085	195742	224503	253200	275516
В том числе:							
Федеральный бюджет	295000	33310	41740	48000	50490	57620	63840
Бюджеты субъектов Российской Федерации	27943	3370	3901	4603	4648	5921	5502
Внебюджетные источники	927594	99811	119444	143140	169365	189659	206175

В 2010 году Президент Российской Федерации провозгласил стратегический путь развития страны – модернизация. Активизировалась работа по вступлению России в ВТО. В этот год впервые за современную историю России аэропортовая сеть обслуживает более 100 млн. прибывающих и убывающих пассажиров.

Модернизация, как процесс, по моему мнению – это ломка. Одна из главных угроз – это скорость, с которой будут внедряться новые технологии, авиационная техника и многое другое. Процесс модернизации должен проходить равномерно во всех сферах деятельности воздушного транспорта, во всех видах транспорта транспортной системы страны.

Самый большой вопрос - где взять деньги на модернизацию? Ответ на этот вопрос – нужно всем работать над решением этой проблемы, развивать механизмы финансирования, в том числе ГЧП, привлекать стратегических инвесторов, совершенствовать законодательную и нормативно-правовую базу в направлении привлекательности ГЧП, а именно базиса для выполнения ФЦП.

Не случайно, что на реализацию подпрограммы «Гражданская авиация» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)» 74% всех расходов предусмотрено из внебюджетных источников. Имея чувство ответственности за реализацию ФЦП на 2002-2010 гг. практически ничего не было сделано из внебюджетных источников, а теперь этот источник составляет 74%. Нужны значительные изменения в налоговом законодательстве, чтобы стимулировать процесс модернизации инфраструктуры воздушного транспорта за счет средств бизнеса. Эта безусловная логика существующих подходов к вопросам развития гражданской авиации в России.

Таким образом, ГЧП как механизм реализации ФЦП, следует из мероприятий развития транспортной системы России на 2010 - 2015 гг., утвержденных Правительством Российской Федерации. То есть, это регулярный процесс государственного управления для реализации специальных проектов капитальных вложений для гражданской авиации и этот процесс требует пристального внимания как органа исполнительной власти (ОИВ), так и бизнеса.

В нашем понимании ГЧП имеет очень простое определение, которое не обязательно должно быть правовым. Это экономическая концепция, которая заключается в том, что государство ОИВ привлекает частный бизнес для решения своих задач – это не наоборот, когда частный бизнес просит субсидии для того, чтобы он мог решать свои задачи. Это когда ОИВ привлекает частный бизнес для того, чтобы он решил те задачи, за которые государство отвечает в воздушном транспорте, например, по Чикагской конвенции.

Как следует из ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)», бюджета никогда не хватит на то, чтобы добиться такого качества аэропортовой сети, на которую нацелена Транспортная стратегия России на период до 2030 года. Но с помощью ГЧП, когда по существу инвестиции частного сектора занимают у будущего, а не у бюджета, появляется

уверенность реализовать ФЦП в период 2010-2015 гг., если не в полном объеме, то в значительной ее части. Но здесь возникают как преимущества, так и проблемы.

Можно перечислить несколько преимуществ проектов ГЧП:

- привлечение негосударственного финансирования для инвестиций в объекты федеральной аэродромной опорной сети;

- сокращение государственных расходов на последующее содержание этих объектов, обеспечение экономически эффективного управления проектами путем передачи управленческих функций частному инвестору, привлечение современных высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры.

В России принят закон о концессионных соглашениях. Объектами концессионных соглашений могут быть аэропорты. Аэропорты (аэродромы) являются капиталоемкими объектами. То есть, финансирование первоначального этапа требует значительных по объему инвестиций при очень длительных сроках окупаемости.

Правовой основой ГЧП является, например, долгосрочный гражданско-правовой договор, концессия или проектное соглашение.

Срок действия договора в основном определяется периодом времени, необходимым для возврата инвестиций и всех заёмных средств концессионера (частного бизнеса).

Государство в течение срока концессионного соглашения, которое может составлять десятки лет (для морских портов, как правило, 49 лет), рассчитывается с концессионером за построенные с ним инфраструктурные объекты – аэродромы.

Какие риски для нас важны в этом случае?

Во-первых, объекты должны приносить прибыль и это должно быть понятно бизнесу.

Во-вторых, стабильность, чтобы изменения, которые возникают в законодательстве, не несли в себе риски невыполнения ГЧП (концессионных соглашений) представлена в табл. 2.

Таблица 2

Деятельность аэропортов (аэродромов) Российской Федерации в 2008 году

п/п	Аэропортовое обслуживание по федеральным округам	Аэродромы - Взлёт-посадка (ф. 67-ГА)					
		млн руб.		Всего		Всего, шт.	
		Доходы	Расходы	Прибыль	Убыток	Количество	Имели прибыль
1	Центральный	3651	4959	Нет	+	15	1
2	Северо-Западный	1589	2091,3	Нет	+	24	3
3	Приволжский	698,5	974,3	Нет	+	18	2
4	Южный	641	709,5	Нет	+	9	2
5	Северо-Кавказский	147	285,4	Нет	+	8	-
6	Уральский	2626,5	2710	Нет	+	29	4
7	Сибирский	1854	2268	Нет	+	59	4
8	Дальневосточный	1852	2395	Нет	+	71	5
	Всего:	13059	16392,5	Нет	+	233	21

Из всех аэродромов, которые обеспечивали коммерческие перевозки и имели доходы, по статистической отчётности имели прибыль только 9 % аэродромов.

В стране уже реализуются первые концессионные соглашения, правда, пока на строительстве автодорог. Использование концессий предусматривается и в железнодорожном строительстве. При этом Правительство РФ берёт большую часть ответственности на себя и принимает решения по таким проектам.

Как показывает практика, несовершенство законодательной базы не позволяет частному сектору (бизнесу) вкладывать большие деньги в транспортную инфраструктуру, в большей степени это относится к воздушному транспорту.

Частный капитал, конечно же, ищет проекты быстрокупаемые, высокодоходные. И здесь велика роль государства, его вложения в инфраструктуру должны иметь мультипликативный эффект - они должны создавать ощущение стабильности в гражданской авиации и повышать интерес к ней различных инвесторов. Поэтому необходимо создавать такую инвестиционную среду, которая позволила бы привлекать долгосрочные капитальные вложения, в том числе бизнеса.

Безусловно, это сложная задача. Частный бизнес, если он пойдёт на сотрудничество с воздушным транспортом России, должен быть уверен, что он имеет дело с ответственным государством. На это следует указать потому, что ключевые риски ГЧП, которые мы на текущий момент видим, например, в налоговом и (или) земельном законодательстве, - это проблемы, когда для автомобильных дорог одни правила, а для аэропортов (аэродромов) они другие. Отсюда, для вовлечения бизнеса привлекательность неоднозначна для разных видов транспортной системы страны.

Нам представляется перспективным решением существующих проблем в сфере деятельности воздушного транспорта – последовательное улучшение ситуации на локальном уровне. Например, для Росавиации это наведение порядка в решении вопросов, связанных с оплатой занимаемых земельных участков (аэропортами и аэродромами), оплата налога на имущество, проведение планово-предупредительных ремонтов и несение эксплуатационных расходов при сохранении построенных (реконструированных) объектов аэродромов в увязке с тарифным законодательством и стоимостью авиаперевозок.

Аренда земельных участков

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 582 утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности:

- принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в связи с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем 2 раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;

- принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в пределах, не превышающих размеров земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога.

Статья 394 Налогового кодекса Российской Федерации установила налоговую ставку по земельным участкам, занятым аэродромами, не менее 1,5 % их кадастровой стоимости.

До 01.01.2006 г. имел силу Закон Российской Федерации от 11.10.1991г. № 1738-1 «О плате за землю», в соответствии с которым ст. 12 от уплаты земельного налога полностью освобождались земли, занятые федеральными автомобильными дорогами общего пользования, аэродромами, аэропортами и ремонтными заводами гражданской авиации, сооружениями и объектами аэронавигации, отнесенными к федеральной собственности, а также пункт 3 ст. 395 части второй Налогового кодекса Российской Федерации от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ, в соответствии с которым освобождались от налогообложения организации – в отношении земельных участков, непосредственно занятых объектами единой системы организации воздушного движения и аэродромами.

Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ и Налоговый кодекс РФ от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (с учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 29.11.2004 г. № 141-ФЗ) льготы для объектов единой системы организации воздушного движения и аэропортов (аэродромов) не устанавливают.

Вместе с тем, ст. 395 Налогового кодекса РФ освобождаются от налогообложения организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего назначения.

Однако автомобильные дороги общего назначения и аэродромы призваны обеспечить поддержку социально значимых видов деятельности транспортного комплекса России, в том числе конституционных прав граждан на перемещение.

Две трети аэродромов России расположены в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в районах, где, как правило, нет альтернативы воздушному транспорту, как круглогодичному виду транспорта.

Не более 15 % действующих аэропортов федерального значения работают с прибылью по обеспечению взлёт-посадки (аэродром), при этом идея рыночной экономики отрицает существование нерентабельных предприятий – независимо от их финансового неблагополучия и стоимости их имущества.

Финансовые результаты деятельности воздушного транспорта за 2008 г. - убыток 12,2 млрд. руб.

Существующее положение не отвечает главным целям экономического развития воздушного транспорта:

- содействию рационального развития гражданской авиации;
- созданию системы регулирования, отвечающей интересам пользователей аэропортов;
- стимулированию экономически эффективного развития и эксплуатации аэропортов.

Например, «Российская газета» - федеральный выпуск № 5150 (71) от 06 апреля 2010 г. в статье «Недострой на аэродромах и его авторы» обращает внимание читателей на объём незавершённого строительства по федеральным аэродромам на конец 2009 г. Этот объём составил более 50 млрд. руб., а значит не менее 20 реконструированных аэродромов не оформлены актами государственных приёмочных комиссий.

При этом статья в газете не анализирует, как отразится на экономическом состоянии аэропортов (аэродромов) оформление актов ввода и постановка на бухгалтерский учёт законченных реконструкцией объектов.

Экономическое положение значительно ухудшается за счёт начисления налога на имущество и амортизации, а значит, возрастает стоимость авиаперевозок.

Если к этим затратам добавить расходы, которые возникают по договорам аренды за земельные участки, то стоимость авиаперевозок возрастает более, чем на треть, что в 10 раз превышает возможности гражданской авиации для соблюдения принципа защиты интересов граждан России, и приведёт к падению объёмов авиаперевозок и банкротству организаций воздушного транспорта.

Следует также добавить, что на основании постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 г. № 1131 «О полномочиях Федерального агентства воздушного транспорта по изъятию, предоставлению земельных участков и резервированию земель» Росавиация разработала проект регламента «Административный регламент исполнения Федеральным агентством воздушного транспорта государственной функции по изъятию, предоставлению земельных участков и резервированию земель для государственных нужд в целях размещения объектов воздушного транспорта федеральной собственности».

Проект приказа Минтранса России «Об утверждении административного регламента исполнения Федеральным агентством воздушного транспорта государственной функции по изъятию, предоставлению земельных участков и резервированию земель для государственных нужд в целях размещения объектов воздушного транспорта федеральной собственности» был представлен Росавиацией 28.06.2010 г. №АН 1.14-1899 в Минтранс России.

От Минтранса России 13.08.2010 г. №01-01-02/2594 были получены нами незначительные замечания по рассмотренному проекту регламента. Повторно проект Административного регламента, доработанный с учётом замечаний Минтранса России, был представлен в

Минтранс России 01.09.10 г. № 6.14-1937 и мы надеемся, что этот регламент будет утверждён в ближайшее время.

Налоги, тарифы, аренда

Объемы перевозок воздушным транспортом в 2000-е годы имели тенденцию интенсивного роста. За 2001-2008 гг. пассажирооборот вырос в 2,3 раза, грузооборот в 1,5 раза. Аэропорты России в 2008 г. обслужили перевозки пассажиров – 89,3 млн человек, в том числе 35,3 млн человек на международных линиях, а также 715 тыс. тонн грузов, из которых 243 тыс. тонны грузов международные.

Экономический кризис в 2009 г. временно прервал тенденцию роста авиаперевозок, но уже в конце 2009 г. рынок начал постепенно восстанавливаться. Правительство Российской Федерации приняло ряд антикризисных мер, например, перевозки с Дальнего Востока авиапассажиров выросли за счет субсидирования.

Но в целом по гражданской авиации антикризисные меры оказались недостаточными. Многие авиационные компании и аэропорты находятся в весьма плачевном финансовом положении, а их деятельность не приносит прибыли, а это сигнал о возможном нарушении технических требований и риски с обеспечением безопасности полетов.

Таблица 3

Статистические данные о финансовой деятельности организаций
воздушного транспорта по аэропортовому обслуживанию

Показатели	2004 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Расходы, всего (млн рублей)	27929	38682	48014	60361
в том числе:				
взлет – посадка	7935	8304	10623	13012
из них:				
- содержание и эксплуатация зданий и сооружений	329	370	366	508
- затраты на ремонт ОПФ (здания и сооружения)	1152	477	572	521
Доходы, всего (млн руб.)	23906	35066	44540	55637
в том числе:				
взлет-посадка	6085	6939	8324	9725
Финансовый результат:				
(-) убыток	4023	3616	3474	4724
(+) прибыль	-	-	-	-

Аэропорты, в состав имущества которых входят аэродромы, находящиеся, как правило, в федеральной собственности, являются основной наземной инфраструктуры гражданской авиации. Из 328 действующих аэродромов 117 образуют национальную опорную сеть и 71 из них допущен к международным перевозкам. Они обслужили в 2008 г. (пока самом успешном) около 1,5 млн отбывающих и прибывающих в Россию воздушных судов различных классов. При этом с 1991 г. аэродромная сеть значительно сократилась, а износ оставшихся основных фондов (начисленный) превысил 80 %.

Изменился парк воздушных судов. Большинство авиапассажиров перевозится самолётами зарубежного производства, а перевозки на международных авиалиниях выросли в 18 раз.

Земельные участки, которые занимают действующие аэродромы, составляют площадь в 50 млн га с кадастровой стоимостью 172 млрд руб.

Географическое расположение России, развитие внешнеэкономических связей, а также отсутствие железных и автомобильных дорог для обеспечения непрерывных круглогодичных транспортных связей внутри страны, определили воздушный транспорт в транспортной стратегии на период до 2030 г. как жизнеобеспечивающий, а его развитие как важнейший приоритет формирования современной транспортной инфраструктуры России. Утверждаются основные стратегические и программные документы развития инфраструктуры воздушного транспорта, такие как подпрограммы «Гражданская авиация» Федеральных целевых программ «Модернизация транспортной системы России (2009-2010 гг.)» и «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)».

Одновременно возникают «подводные камни», на которые натолкнулись аэропорты. По программе «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)» первоначально планировалось финансирование в объёме 386 млрд руб. Фактически из федерального бюджета было выделено и освоено 85 млрд руб. или 22 %.

Исходя из опыта предыдущих лет, при исполнении программы «Развитие транспортной системы России (2010-2015 гг.)» гражданская авиация по самым оптимистическим прогнозам недополучит около 25 % средств федерального бюджета, а также 75 % внебюджетных средств и средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Но и при этих условиях ввод в эксплуатацию завершённых строительством (реконструкцией) аэродромных объектов по федеральным целевым программам увеличит существующие основные производственные фонды до 2015 г. на 276 млрд руб.

Арендную плату за занимаемые аэродромами земельные участки необходимо платить в зависимости от их кадастровой стоимости, которая составляет 172 млрд руб. При этом не учитываются земельные участки служебно-технической территории аэропортов, которые дополнительно составляют 20 – 25 % земель, за которые необходимо платить не арендную плату, а налог в размере тех же 1,5 % кадастровой стоимости. До 2006 г. аэропорты вообще были освобождены от такой платы.

Пунктом 49 Плана действий по реализации Программы антикризисных мер Российской Федерации на 2009 год, утверждённого 19.06.2009 г. № 2802 п – П13, органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовалось предусматривать льготные налоговые ставки по налогу на имущество организаций, вводимые в результате строительства и реконструкции объектов аэродромной инфраструктуры. Такие льготы на землю и имущество в отношении объектов федеральной собственности аэродромной инфраструктуры частично предоставляются, но рекомендации Правительства Российской Федерации - это не федеральный закон. Льготы предоставляются разные, если в их предоставлении не отказано вовсе.

Последствия происходящего на воздушном транспорте должны рассматриваться с учётом вопросов безопасности, регулярности и эффективности полётов воздушных судов.

Потенциальная утрата и ухудшение функций системы будет частично определяться характеристиками эксплуатационной среды, в которую данная система интегрирована. Например, аэродромная инфраструктура.

Решение режима самофинансирования эксплуатационного содержания и ремонта аэродромов, а также сдерживание роста ставок сборов аэропортов, которые формируют стоимость авиаперевозок для потребителей услуг воздушного транспорта, зависят от финансового положения аэропортов, а значит, и от спроса на услуги воздушного транспорта.

Примерный расчёт стоимости работ по содержанию и ремонту аэродромов на базе постановления Правительства Российской Федерации от 23.08.2007г. № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчёта» по нормативам для автомобильных дорог ежегодно должен составлять около 36 млрд руб., фактически по форме № 67-ГА это чуть больше 1 млрд руб. Это объясняет существующий высокий износ основных производственных фондов аэродромов.

В международной практике передача в полное хозяйственное ведение для аэропортовой деятельности земельных участков предоставляет этим аэропортам возможность извлекать дополнительную прибыль и направлять её на содержание, ремонт или развитие аэропортов (аэродромов). Росавиация абсолютно уверена, что устанавливаемые для гражданской авиации рамки регулирования должны иметь такие же границы, которые оставляли бы эксплуатанту аэропорта, авиаперевозчику эффективное коммерческое стимулирование. Из приведённых в табл. 3 сведений о росте расходов или себестоимости за взлёт-посадку следует, что возможность извлекать дополнительную прибыль за земельные участки аэропортам Российской Федерации не предоставляется.

Приказом Минэкономразвития России от 04.12.2006 г. № 396 были утверждены ставки арендной платы за земельные участки, являющиеся федеральной собственностью и предоставленные открытому акционерному обществу «Российские железные дороги», по субъектам Российской Федерации. Начиная с 2007 г. ставки арендной платы за 1 га занимаемого земельного участка РЖД в сотни раз меньше, чем имеют аэропорты.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 03.03.2010 г. № 84 создана межведомственная рабочая группа по разработке приказов, утверждающих ставки арендной платы либо методические указания по её расчёту, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и которые предоставлены (заняты) для размещения отдельных объектов. В состав указанной комиссии вошли представители Росавиации.

По запросу Минэкономразвития России от 12.03.2010 г. № 4082-ИМ/Д23 с просьбой представить от Росавиации информацию, необходимую для обоснования соответствующих ставок арендной платы и методических указаний по её расчёту, нами было подготовлено соответствующее Финансово-экономическое обоснование. Указанное обоснование было представлено 31.05.2010г. № КМ1.14-1596 в Минэкономразвития России.

Как следует из доклада Минэкономразвития России от 30.07.2010 г. № 13516-ИМ/Д23 в Аппарат Правительства Российской Федерации о ходе исполнения постановления Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 582 «Об утверждении ставок арендной платы или методических рекомендаций по её расчёту», представленные Росавиацией 31.05.2010 г. № КМ1.14-1596 обоснования и предложения нашли понимание и учтены. В докладе Минэкономразвития России предложено внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 г. № 582, направленные на совершенствование Общих принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе введение запрета необоснованных предпочтений, в соответствии с которыми размер арендной платы в отношении земельных участков, предназначенных для одинаковых видов деятельности, не должен различаться, а также учёта принципов тарифного регулирования при установлении арендной платы за земельные участки.

Кроме этого, Протоколом заседания Правительственной комиссии по транспорту и связи от 28.05.2010 г. № 4 (пункт 3 вопроса II) было поручено Минтрансу России, Минрегиону России, Минэкономразвития России и Минфину России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти представить в Правительство Российской Федерации предложения по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части совершенствования системы взимания земельного налога на земли аэропортовой инфраструктуры.

Росавиация 23.06.2010 г. № АН1.14-1855 обратилась в Минтранс России с обоснованиями и предложениями включить по воздушному транспорту следующие изменения и дополнения в налоговую систему Российской Федерации (Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 19.05.2010 г.):

1) пункт 11 статьи 381 изложить в следующей редакции:

«организации – в отношении железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, аэропортов, аэродромов и объектов единой системы организации воздушного движения, магистральных трубопроводов, линий электропередач, а также сооружений, являющихся неотъемлемой технологической частью указанных объектов.

Перечень имущества, относящегося к указанным объектам, утверждается Правительством Российской Федерации»;

2) пункт 2 статьи 395 изложить в следующей редакции:

«организации – в отношении земельных участков, занятых государственными автомобильными дорогами общего пользования, аэропортами, аэродромами и ремонтными заводами гражданской авиации, сооружениями и объектами аэронавигации».

Остаётся надеяться, что предложения Росавиации будут приняты Минтрансом России и при поддержке министерства эти предложения найдут отражение в Налоговом кодексе Российской Федерации.

THE PROBLEMS OF THE GROUND INFRASTRUCTURE'S DEVELOPMENT OF CIVIL AVIATION

Mnishko V.V.

The article is devoted to the strategy of decision complex and important problems of interaction between different kinds of transport.

Key words: strategy, transport services, infrastructure.

Сведения об авторе

Мнишко Владимир Васильевич, 1963 г.р., окончил Донецкое высшее военно - политическое училище (1985), Российский государственный гуманитарный университет (1997), кандидат юридических наук, начальник Управления правового обеспечения и имущественных отношений Росавиации, автор 10 научных работ, область научных интересов – государственное управление в ГА, воздушное право.