



КОЛЛЕГИЯ АВИАЦИОННОЙ ОБЩЕСТВЕННОСТИ (КАО)



РЕШЕНИЕ КОЛЛЕГИИ

по вопросу «Современное состояние и перспективы развития аэропортовой сети Российской Федерации»

г. Новосибирск

13 июля 2007 года

Обсудив на совместном заседании Коллегии авиационной общественности и Клуба командиров авиапроизводства России современное состояние и перспективы развития аэропортовой и аэродромной сети, уровень государственного регулирования аэропортовой деятельности, участники заседания особо подчеркнули, что аэропорты наряду с авиационными компаниями и предприятиями по организации воздушного движения являются ключевыми элементами системы гражданской авиации, выполняют функцию интегрирующей и социально ориентированной инфраструктуры экономики страны.

Приоритетное внимание участники заседания уделили следующим аспектам, характеризующим современное состояние и перспективы развития аэропортовой сети гражданской авиации России:

- количество аэропортов и аэродромов, допущенных к эксплуатационному обслуживанию гражданских воздушных судов, включая аэродромы совместного базирования и (или) использования;
- состояние основных производственных фондов аэропортов и аэродромов;
- права собственности на имущество аэропортов и аэродромов;
- земельный вопрос;
- взаимозависимость развития аэропортов и других элементов системы воздушного транспорта;
- современные тенденции и проекты концепции развития аэропортовой деятельности.

Участники признали в качестве позитивного момента повышение внимания органов государственной власти к проблемам гражданской авиации страны и, в том числе, к развитию аэропортовой и аэродромной сети.

Утверждены Федеральная целевая программа (ФЦП) «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» и некоторые другие программы по отдельным направлениям развития авиатранспортного комплекса страны; Стратегия экономического развития Сибири, включающая, в том числе, блок мероприятий по развитию авиации региона. Приняты Государственной Думой и одобрены Советом Федерации изменения в Федеральный закон РФ от 6 октября 1999 года № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которыми появляется механизм и создаются предпосылки для передачи аэропортов и аэродромов в ведение субъектов Федерации. Подготовлена и находится на рассмотрении у Правительства РФ ФЦП «Развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года», которой предусмотрены значительные капиталовложения в развитие транспортного комплекса, в том числе, и аэропортовой сети региона. Положительным моментом можно также считать решение Правительства РФ рассмотреть разработанную Росавиацией «Концепцию развития аэродромной (аэропортовой) сети ГА РФ на период до 2020 г.».

Участники заседания Коллегии отмечают:

Несмотря на наметившиеся позитивные тенденции, состояние дел в аэропортовой и аэродромной сети Российской Федерации вызывает у авиационной общественности и граждан страны серьезную озабоченность.

1. В области состояния аэропортовой и аэродромной сети:

1.1. Общесистемный кризис гражданской авиации России привел к сокращению объемов авиатранспортной работы в отрасли с 86,0 млн. пассажиров в 1991 году до 20 млн. в 1993 году. Лишь в последние годы наметилась тенденция к их постепенному увеличению (до 38 млн. пассажиров в 2006 году).

1.2. Количество действующих аэропортов на территории Российской Федерации, начиная с 1991 года по настоящее время, сократилось с 1450 до 351, то есть выбыло 1099 аэропортов. В 2006 году процесс продолжался, было выведено из эксплуатации 32 аэропорта. Сокращение количества аэропортов происходит в основном за счет аэропортов регионального значения и аэропортов местных воздушных линий (МВЛ), которые расположены, как правило, в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера. Таким образом, аэропортовая и аэродромная сеть России сократилась за указанный период более чем в 4(!) раза.

1.3. Состояние инфраструктуры отрасли (ее основных фондов и материально-технической базы), т.е. аэродромов гражданской авиации, находящихся в федеральной собственности, на сегодняшний день нельзя признать в полной мере обеспечивающим безопасность полетов.



1.4. Из общего количества аэропортов только 214 (61%) аэродромов в настоящее время имеют взлетно-посадочные полосы (ВПП) с искусственным покрытием, остальные 137 аэродромов имеют грунтовые взлетно-посадочные полосы.

150 (70%) взлетно-посадочных полос с искусственным покрытием были построены более 20 лет назад, и только 51 ВПП из 214 (24%) за последние 10 лет реконструировалась. Срочного проведения реконструкции требуют 26 (12%) взлетно-посадочных полос с искусственным покрытием.

Конструкции большей части грунтовых аэродромов из-за отсутствия государственной поддержки в значительной мере утратили эксплуатационные качества. Региональные и местные аэропорты испытывают сложности в работе, особенно в период межсезонья. 25 (18%) взлетно-посадочных полос с грунтовым покрытием требуют капитального ремонта.

Это обуславливает высокий уровень физического и морального износа основной части ВПП.

1.5. Из общего количества аэропортов только 168 (48%) аэродромов оборудованы светосигнальной системой, на 24-х из них (14%) указанная система требует замены.

1.6. Состояние основной части региональных аэропортов и аэропортов МВЛ характеризуется следующим образом:

- износ основных производственных фондов составляет до 80%;
- средний уровень обеспечения производственными зданиями и сооружениями не более 50%;
- государственное финансирование поддержания и развития указанных аэропортов с 1991 года по данным Росавиации практически отсутствовало; планом 2007 года предусмотрено финансирование всего 4-х региональных аэропортов (Воронеж, Киров, Палана, Менделеево).

Капитальные вложения осуществляются только за счет собственных средств, местных бюджетов или инвесторов (преимущественно градообразующих предприятий).

К сожалению, собственные средства аэропортов крайне ограничены из-за отсутствия достаточного объема авиоперевозок. В большинстве случаев, частота полетов в некоторые аэропорты МВЛ – в интервале от одного в день до одного в неделю. Причина – не в отсутствии у граждан потребности и желания передвигаться, а в высоких тарифах, не соответствующих их платежеспособности.

1.7. В результате указанных причин большинство аэропортов регионального и местного значения пребывают в критическом состоянии, а часть их находится на стадии прекращения существования. Аэропорты, находящиеся в федеральной собственности, у которых объемы работ сократились в 10 и более раз по сравнению с концом 1980-х годов, продолжают функционировать только в тех регионах, где им оказывается реальная финансовая поддержка как со стороны местных властей, так и со стороны преуспевающих предприятий других отраслей, заинтересованных в существовании аэропортов (Ханты-Мансийск, Ярославль, Когалым, Нижнекамск и др.).

1.8. Следствием изложенных выше процессов стало разрушение за последние 17 лет межрегиональных авиационных связей и существенная деформация рынка авиационных перевозок.

Фактически из оставшихся 351 аэропортов перевозки осуществляются только через 260.

Доля аэропортов Московского авиационного узла (МАУ) в общем объеме авиаперевозок на территории России за указанный период возросла с 25 до 50%. Названная тенденция перераспределения пассажиропотоков ведет к концентрации основных объемов пассажирских и грузовых перевозок не более чем в 12 крупных узловых аэропортах и не позволяет использовать в полной мере транзитно-трансфертный потенциал страны.

1.9. Принципиальное несогласие вызывают приоритеты государственных органов в финансировании работ по поддержанию и развитию аэропортовой и аэродромной сети страны.

Средства на указанные цели выделяются без учета реальных потребностей воспроизводства основных фондов, по остаточному принципу, вследствие чего планово-предупредительный ремонт элементов аэродромов сводится только к текущему ремонту, который не может заменить капитальный ремонт и предотвратить некомпенсируемый износ имущества аэродромов.

1.10. В результате недостаточного финансирования аэропортовой и аэродромной инфраструктуры на протяжении длительного времени не решаются проблемы физического и морального износа, а также дефицита производственных мощностей по техническому обслуживанию и ремонту воздушных судов (ВС), в том числе дефицита ангарных комплексов, необходимых для технического обслуживания и ремонта современных ВС отечественного и зарубежного производства.

1.11. Установленные государством таможенные пошлины на импортное аэропортовое оборудование и комплектующие изделия завышены, что тормозит техническое перевооружение аэропортов и негативным образом сказывается на финансовом состоянии как аэропортов, так и потребителей их услуг.

Подводя итог анализу состояния аэропортовой и аэродромной сети РФ, следует особо подчеркнуть, что:

- В целом износ основных фондов аэродромной сети приблизился к 80%. При таком уровне износа любая техническая и производственная система теряет устойчивость.
- Закрытые аэропорты перестали существовать и в качестве запасных. Вследствие этого авиакомпании, в ущерб коммерческой загрузке, вынуждены брать на борт ВС дополнительные запасы авиатоплива для обеспечения посадки в случаях ухода на запасные аэродромы, что, в свою очередь, отрицательно влияет на обеспечение безопас-



ности полетов и экономические результаты. Особо это опасно в районах со сложными климатическими условиями при выполнении региональных и местных авиаперевозок.

- Имущество и соответствующие земельные участки ряда закрытых аэропортов утрачены для использования в интересах воздушного транспорта.
- Не менее разрушительны и социальные последствия указанных выше процессов. В результате закрытия и вывода из эксплуатации аэродромов около 50 тыс. человек потеряли рабочие места. 12 млн. граждан России, проживающих в данных местностях, лишены возможности реализовать свое конституционное право на свободу передвижения. Зачастую вскоре после закрытия аэропорта прекращает свое существование и населенный пункт. Пространство России, и без того мало заселенное за Уралом, оголяется, демографические показатели ухудшаются.
- Ротация руководящих кадров аэропортов, находящихся в федеральной собственности, проводится недостаточно объективно, без учета мнения авиационной общественности. Между Росимуществом и Росавиацией отсутствует четкое распределение прав и ответственности в процедуре назначения и освобождения руководителей данных аэропортов. Указанная неопределенность породила порочную практику вседозволенности органов власти при освобождении неугодных профессионалов и назначении некомпетентных лиц, что наносит экономический ущерб деятельности хозяйствующих субъектов, подрывает доверие к представителям власти у авиационной общественности и граждан России.
- В своем нынешнем состоянии аэропортовая и аэродромная сеть не способна в полной мере и с требуемым качеством выполнять свои основные функции в интересах экономики и граждан страны, не способствует нормальному развитию авиационного бизнеса и обеспечению национальной безопасности России.

2. В области государственной политики и регулирования деятельности аэропортов и аэродромов:

2.1. Финансирование аэропортовой инфраструктуры.

2.1.1. Одной из основных причин создавшегося положения в наземной базе гражданской авиации является недостаточный объем инвестиций, направляемых на поддержание и развитие аэропортов, отсутствие платежеспособного спроса на услуги аэропортов, обслуживающих, прежде всего, региональные и местные перевозки.

2.1.2. При потребном среднегодовом объеме финансирования развития существующей на данный момент аэродромной сети в размере 65,1 млрд. руб., только в отношении действующих 351 аэропортов с 1991 года было недофинансировано около 996 млрд. руб.

2.1.3. В течение 1991–1999 гг. финансирование модернизации и развития аэропортовой и аэродромной сети из федерального бюджета практически не осуществлялось.

2.1.4. В период с 2000 по 2006 гг. из федерального бюджета были выделены незначительные средства в размере около 48,6 млрд. руб., основной объем которых был направлен на реконструкцию и развитие наиболее крупных аэродромов и аэропортов в рамках подпрограммы «Гражданская авиация» федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)».

При этом капитальные вложения в аэродромы и аэропорты регионального и местного значения практически не осуществлялись. В то же время, значительная часть субъектов Российской Федерации заинтересована в развитии указанных аэродромов и аэропортов, в том числе за счет собственных бюджетных ресурсов. Однако до недавнего времени действующее законодательство не предусматривало возможность передачи федерального имущества аэродромов и аэропортов регионального и местного значения в собственность субъектов Российской Федерации для целей модернизации и развития за счет их бюджетов.

2.1.5. Постоянный дефицит финансирования привел к критическому износу инфраструктуры и в целом неудовлетворительному состоянию основных фондов (см. раздел 1).

2.2. Правовое обеспечение аэропортовой деятельности.

Федеральная и ведомственная нормативно-правовые базы не соответствуют современным требованиям. Данное обстоятельство, наряду с недостаточным финансированием, является одной из главных причин нынешнего критического состояния аэропортовой и аэродромной сети.

Наиболее существенными пробелами в правовом поле, регулирующем аэропортовую деятельность, являются:

2.2.1. Ни в одном из нормативных правовых актов не закреплены юридический статус аэропорта и правовые основы его взаимодействия с пользователями аэропортовых услуг; правовое положение и взаимоотношения главных операторов и операторов аэропортовой деятельности.

2.2.2. Не уточнено правовое содержание понятий «авиационная» и «неавиационная» деятельность.

2.2.3. До недавнего времени не был законодательно решен вопрос о передаче аэропортов и аэродромов из федеральной собственности в собственность субъектов Федерации, что создавало серьезные правовые препятствия для участия органов власти субъектов Федерации в финансировании программ поддержания и развития указанных объектов из собственного бюджета.

2.2.4. Не урегулированы земельные отношения предприятий наземной инфраструктуры гражданской авиации:

- требуется уточнение Земельного кодекса РФ в части правового статуса земель, занимаемых объектами воз-



душного транспорта, включая установление запрета на изъятие указанных земель для нужд, не связанных с данным видом деятельности;

- не определен порядок государственного резервирования земель для объектов инфраструктуры воздушного транспорта в соответствии с Земельным кодексом РФ (ст. 90, п. 7);
- установленные Земельным кодексом РФ арендные ставки на землю существенно ухудшают финансовое состояние аэропортов и способны привести к банкротству не только региональные и местные аэропорты, но даже часть аэропортов федерального значения. По мнению авиационной общественности, с государственных авиапредприятий не должен взиматься земельный налог, поскольку государство фактически облагает налогом само себя.

2.2.5. Налоговое бремя для предприятий, осуществляющих аэропортовую деятельность, является чрезмерным и препятствует их нормальному функционированию и развитию.

2.2.6. Существующая система сертификации и лицензирования деятельности аэропортов крайне несовершенна, препятствует их нормальному функционированию и на протяжении многих лет подвергается справедливой критике со стороны директоров хозяйствующих субъектов гражданской авиации. Предложения по этому вопросу, представленные в органы госрегулирования ГА ассоциацией «Аэропорт» ГА неоднократно, начиная с 2000 года, а также предложения экспертной группы директоров – членов МАРАП, подготовленные еще в начале 2004 года, так и не были реализованы.

2.2.7. Требования по сертификации аэропортов не дифференцированы в зависимости от классности аэропортов и особенностей их деятельности.

2.2.8. Не решены в полной мере правовые аспекты деятельности службы авиационной безопасности (САБ) аэропортов в зависимости от масштабов и специфики их деятельности, в том числе – вопросы финансирования мероприятий по обеспечению авиационной безопасности и передачи отдельных функций САБ в ведение органов внутренних дел.

2.2.9. Не решена проблема специализации региональных и местных аэропортов для целей авиации общего назначения, в том числе возможности их передачи в частную собственность или долгосрочную аренду.

2.2.10. Нормативная правовая база, регулирующая аэропортовую деятельность, не гармонизирована с нормами международного воздушного права и рекомендациями ИКАО и ИАТА.

Восполнение указанных пробелов должно осуществляться как путем издания отдельных законов и ведомственных нормативных правовых актов (в том числе – федеральных авиационных правил и т.п.), так и путем внесения необходимых изменений в действующие законодательные и иные нормативные правовые документы.

Важными условиями совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей деятельность гражданской авиации в целом и аэропортовую деятельность – в частности, являются:

- во-первых, государственное финансирование данной работы;
- во-вторых, ее полная кодификация;
- в-третьих, комплексное проведение данной работы как силами Департамента государственной политики в области гражданской авиации Минтранса России с привлечением отраслевой науки и ассоциаций (в части пересмотра всей действующей нормативной правовой базы гражданской авиации), так и силами специалистов авиапредприятий и независимых юридических агентств.
- в-четвертых, привлечение специалистов авиапредприятий и независимых юридических агентств к разработке проектов новых нормативных правовых актов.

2.3. Государственное регулирование аэропортовой деятельности.

Государственное регулирование аэропортовой деятельности является органичной частью сложной многозвенной системы государственного регулирования деятельности гражданской авиации и для него характерны недостатки, присущие бездарно проведенной в отрасли административной реформе.

2.3.1. Ответственность за функционирование гражданской авиации, как известно, размыта между несколькими федеральными органами власти. Это приводит к несогласованности их действий и некомпетентности принимаемых решений.

2.3.2. Отсутствие продуманной кадровой политики, неоправданная ротация руководящих кадров и специалистов аппаратов органов управления воздушным транспортом привели к снижению качества принимаемых решений и негативно сказались на функционировании гражданской авиации в целом и аэропортовой деятельности – в частности.

2.3.3. Процедура согласования и принятия управленческих решений крайне усложнена, в ней задействовано большое число органов и лиц, не имеющих прямого отношения к данным решениям. Оперативность деятельности государственных органов как в части, непосредственно касающейся гражданской авиации, так и в вопросах управления госсобственностью и аэропортовой деятельностью чрезвычайно низка.

2.3.4. Продекларированный властью процесс консолидации в Росавиации всех функций по регулированию деятельности ГА и превращения ее в единый уполномоченный орган гражданской авиации в соответствии с рекомендациями ИКАО неоправданно затянут. В результате в Росавиации до сих пор отсутствует ряд важных функций, закрепленных за уполномоченным органом ГА в Воздушном кодексе РФ.



2.3.5. В структуре Росавиации отсутствует подразделение, занимающееся анализом экономической деятельности авиационного транспорта, в том числе и аэропортового комплекса. Нельзя считать нормальным и положение с кадрами в Управлении аэропортовой деятельности Росавиации, где данными вопросами практически некому заниматься.

2.3.6. Росавиация не укомплектована специалистами высокой квалификации с авиационным образованием и опытом практической работы, способными принимать профессиональные решения. Без решения кадровой проблемы предполагаемое перераспределение функций между Департаментом государственной политики в области ГА, Ространснадзором и Росавиацией не даст желаемого результата и даже усугубит сложившуюся ситуацию.

2.3.7. Серьезные претензии у директоров хозяйствующих субъектов гражданской авиации имеются не только к существующей системе сертификации и лицензирования деятельности аэропортов, препятствующей нормальной работе аэропортов. В равной мере это может быть отнесено и к практике проведения федеральными органами и органами прокурорского надзора многочисленных проверок аэропортов (как документальных, так и с выездом на объекты). Не лишним будет упомянуть в связи с этим о том, что, по оценкам директоров многих авиапредприятий, инженерно-технические службы аэропортов скоро не смогут выполнять свои основные функции и целиком превратятся в службы по «отпискам». Государственное регулирование технического обслуживания и ремонта авиационной техники как одного из основных видов аэропортовой деятельности отсутствует.

2.3.8. Большую тревогу у руководителей авиапредприятий и авиационной общественности вызывают настойчивые действия федеральных органов госрегулирования ГА по разделению объединенных авиапредприятий на авиакомпании и аэропорты без учета масштабов самих предприятий и специфики их деятельности. Следует подчеркнуть, что при проведении указанных мер должно приниматься во внимание то, что многие из них, по сути, являются предприятиями смешанного типа, занимающимися наряду с аэропортовой деятельностью обслуживанием отраслей народного хозяйства. В связи с тем, что входящие в состав таких предприятий аэропорты и летные подразделения технологически неразрывно связаны и решают единую задачу обеспечения нужд экономики и граждан региона, разделять их категорически нельзя.

2.3.9. Не меньшее беспокойство руководителей аэропортов связано с наметившейся в последние годы тенденцией концентрации управляющих пакетов акций приватизируемых региональных аэропортов в руках авиакомпаний, базирующихся на территории данных аэропортов, и безразличным отношением к этой ситуации Росавиации и Росимущества. Указанная тенденция ведет к монополизму, ограничению объемов региональных авиаперевозок и снижению качества предоставляемых авиационных услуг.

2.3.10. До настоящего времени не получило должного развития частно-государственное партнерство, играющее важную роль в возрождении и развитии региональных авиаперевозок и аэропортов МВЛ, несмотря на то, что с помощью данного механизма многие проблемы могут быть решены. Следует подчеркнуть, что в последние годы интерес органов власти субъектов Федерации и частных инвесторов к развитию региональной авиации существенно возрос, о чем наглядно свидетельствуют примеры Красноярского края, Хакасии (Абакана) и Новосибирской области.

2.3.11. Вызывает беспокойство созданное органами государственного регулирования ФГУП «Администрация гражданских аэропортов». Подобные структуры не выполняют никакой объективно обусловленной функции, кроме взимания платы за использование государственной собственности, концентрации финансовых потоков в Москве и их субъективного перераспределения между хозяйствующими и иными субъектами ГА.

2.3.12. Настораживают очередная инициатива органов госрегулирования ГА и планы создания российской управляющей аэропортовой компании. Директора авиапредприятий и авиационная общественность считают, что эти меры ведут к ограничению экономической и финансовой самостоятельности хозяйствующих субъектов, во многом противоречат принципам рыночной экономики, не будут способствовать реализации принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации закона о возможности передачи аэропортов в собственность субъектов Федерации.

2.3.13. Нуждаются в упорядочении, с учетом передового опыта и рекомендаций ИКАО и ИАТА, документация и процедуры заключения соглашений между авиакомпаниями и аэропортами, включая предоставление слотов, а также процедура допуска аэропортов к приему новых типов ВС.

2.3.14. В связи с критическим дефицитом персонала требуют скорейшего решения вопросы подготовки (с учетом современных тенденций развития и новых технологий) высококвалифицированных руководящих кадров, инженерно-технических и иных специалистов для региональных аэропортов и аэропортов МВЛ.

2.3.15. Крайнее недоумение вызывает упорное игнорирование руководством Минтранса России, Росавиации и Ространснадзора мнения директорского корпуса гражданской авиации и авиационной общественности по актуальным проблемам ГА, в том числе и по вопросам аэропортовой деятельности.

2.4. О Концепции развития аэродромной и аэропортовой сети.

Следует признать положительным сам факт разработки федеральными органами госрегулирования ГА «Концепции развития аэродромной (аэропортовой) сети гражданской авиации Российской Федерации на период до 2020 года».

В документе предпринята попытка экономического анализа состояния перевозок и аэродромной (аэропортовой) сети Российской Федерации, а также формулирования основных проблем ее развития, целей и задач Концепции; даны классификация аэродромов (аэропортов), принципы формирования опорной аэродромной сети; указаны основные экономические показатели Концепции; сделан прогноз развития перевозок на период до 2020 года; определены



возможности инфраструктуры по обеспечению роста перевозок и прогнозные сценарии с учетом финансирования; рассмотрены проблемы развития социально значимых авиаперевозок; сформулированы выводы и предложения.

Однако указанная Концепция по заложенному в ней концептуальному подходу не соответствует требованиям, предъявляемым к документам подобного уровня, и нуждается в кардинальной переработке по следующим причинам:

2.4.1. В Концепции не сформулированы миссия аэропортового комплекса России и его главная функция – обеспечение мобильности граждан и товаров при гарантированном качестве предоставляемых услуг и высокой степени безопасности, а также обороноспособности государства.

2.4.2. В Концепции не определены цели и приоритеты деятельности государства на рынке аэропортовых услуг.

Концепция, как и предыдущие документы (ФЦП), призванные определять перспективы и направления развития отдельных звеньев авиатранспортного комплекса страны, представляет собой локальный документ, не увязанный с выше названными программами, не связывает основные цепочки технологического процесса, недостаточно учитывает интересы и тенденции развития других сфер авиационного бизнеса. В частности, перспективы аэропортов рассмотрены в Концепции, без учета тенденций развития парка современных ВС, стратегии поддержания их летной годности, системы управления воздушным движением, модернизации структуры топливного обеспечения аэропортов, внедрения информационных технологий, в частности электронных билетов и т.п.

2.4.3. Концепция не содержит «стыковочных узлов» для синхронизации ее в перспективе с новой редакцией Транспортной стратегии России и Стратегией развития гражданской авиации, к разработке которых намерены приступить органы государственного регулирования.

2.4.4. Концепция основана на философии ограничения финансовых средств, вкладываемых в развитие аэропортовой и аэродромной сети. При таком подходе, в принципе, ни одна проблема гражданской авиации страны, а не только ее аэропортовой сети не будет решена в разумные сроки.

2.4.5. При определении источников и механизмов финансирования развития аэропортовой и аэродромной сети не в полной мере учтена возможность использования потенциала частных инвесторов.

2.4.6. Вновь создаваемые органы государственного регулирования деятельности аэродромов, находящихся в федеральной собственности (см. п. 2.3.12), не учитывают объективные требования экономики и существующую систему межбюджетных отношений.

2.4.7. В Концепции не прописаны вопросы имущественных и земельных отношений, а следовательно, ни одно из выдвинутых в указанном документе предложений не позволит решить проблемы аэропортового комплекса страны в полной мере.

2.4.8. Обойдена проблема «открытого неба» в России, без учета которой хозяйствующие субъекты, включая аэропорты и другие элементы производственной инфраструктуры ГА, могут оказаться неподготовленными к ситуации, когда государство откроет свое воздушное пространство в соответствии с нормами международного воздушного права.

2.4.9. В Концепции не проведена оценка рисков на рынке авиаперевозок, что не позволяет говорить о детальной проработке блока экономических вопросов Концепции (включая прогнозные выводы).

2.4.10. Концепция разработана на основе «глобального» подхода к развитию аэропортового комплекса страны и в ней не нашли отражения текущие и повседневные вопросы и проблемы субъектов аэропортового бизнеса.

2.4.11. Отсутствует анализ состояния, тенденций и перспектив развития системы топливного обеспечения аэропортов – одного из важнейших элементов аэропортовой инфраструктуры. Вместе с тем происходящие в ней процессы вызывают серьезную озабоченность авиакомпаний, аэропортов и, как следствие, других потребителей аэропортовых услуг. Авиакомпании страдают от монополизма ТЗК, высоких цен на топливо, откровенно подрывающих их платежеспособность, и вынуждены постоянно повышать тарифы на пассажирские и грузовые перевозки, что не может продолжаться бесконечно. Экономика аэропортов находится в сильной зависимости от топливной составляющей и колебаний цен на рынке топливных услуг.

2.4.12. Данные проблемы должны были бы в развитие Концепции найти отражение либо в специальной подпрограмме реструктуризации и модернизации системы топливного обеспечения аэропортов, увязанной по направлениям, ресурсному и правовому обеспечению как с Концепцией, так и с другими подпрограммами развития гражданской авиации, либо в отдельном разделе Концепции. При этом путь сложных решений вопросов, которые того не требуют, не может быть признан эффективным. В ряде случаев более эффективны простые и ясные решения проблемы обеспечения авиаГСМ, как это сделано, например, в аэропорту «Нижневартовск».

2.4.13. Никак не учитывается современная тенденция резкого роста международных транзитных авиаперевозок через российские аэропорты и в связи с этим необходимость перестройки работы органов таможенного контроля по принципу «одного окна».

2.4.14. В Концепции сформулирован общий взгляд на перспективу развития главным образом крупных аэропортов. Не определены (с учетом уникальных преимуществ конкретных территорий и особенностей их экономико-географического положения) перспективы и направления развития аэропортов и аэродромов для малой авиации и авиации общего назначения, большая часть которых расположена в районах Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. При этом следовало бы иметь в виду, что аэропортовую инфраструктуру и воздушные суда для малой авиации необходимо готовить заранее, не дожидаясь создания всех правовых предпосылок для ее развития, как это делает, например, руководство ОАО «Завод № 411 ГА».



2.4.15. Концепция предполагает дальнейшее уменьшение в 2 раза количества узловых и международных аэропортов. В случае реализации этого намерения диспропорция в распределении объемов авиаперевозок (см. п. 1.8) усугубится. Нагрузка на МАУ возрастет, повысится вероятность задержек рейсов, что приведет к снижению качества обслуживания пассажиров.

2.4.16. В Концепции в целом не учтено современное административно-территориальное деление России на федеральные округа, не предусмотрена возможность уточнения перспектив развития региональных аэропортов с субъектами Федерации и аэропортов МВЛ – с муниципальными органами управления, в первую очередь заинтересованными в развитии объектов воздушного транспорта на своей территории.

2.4.17. В Концепции не уделено должного внимания вопросам подготовки (с учетом современных тенденций развития и новых технологий) высококвалифицированных руководящих кадров, инженерно-технических и иных специалистов для региональных аэропортов и аэропортов МВЛ.

2.4.18. Заимствованные из зарубежной практики и используемые в Концепции понятия, например, «хабов» не учитывают российские объемы и структуру пассажиропотоков, многократно отличающихся от иностранных аналогов. Отнесение к «опорным» аэропортам, по мнению профессионалов и авиационной общественности, проведено недостаточно компетентно, по оторванным от реальной жизни критериям, без учета положения дел на рынке аэропортовых услуг.

2.4.19. Концепция, как, впрочем, и другие документы федеральных органов госрегулирования ГА подобного уровня, готовилась келейно и в ходе разработки не обсуждалась с профессионалами в области аэропортовой деятельности и представителями авиационной общественности. В нарушение Конституции РФ она не согласовывалась и с субъектами Федерации, интересы которых напрямую затрагиваются мерами, предусмотренными данным документом.

2.4.20. В Концепции не указаны основные инструменты ее реализации, нет перечня необходимых нормативных правовых актов, которые следует разработать и принять в развитие Концепции.

2.4.21. По всем изложенным выше аспектам Концепция нуждается в дополнении в части, касающейся модернизации инфраструктуры аэропортовой и аэродромной сети, развития магистральных аэропортов, аэропортов для малой авиации и авиации общего назначения, авиации ПАНХ, центров ТОиР, системы топливного обеспечения аэропортов, подготовки кадров и др.

В целом российская аэропортовая и аэродромная сеть и система государственного регулирования аэропортовой деятельности в современном своем состоянии не отвечают потребностям граждан и экономики страны, интересам национальной безопасности России.

**Участники заседания Коллегии, руководствуясь принципом КАО
«Влияние через взаимопонимание»,**

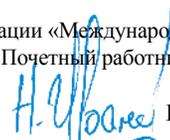
предлагают

**ПРОГРАММУ «ПЕРВООЧЕРЕДНЫЕ МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ
АЭРОПОРТОВОЙ И АЭРОДРОМНОЙ СЕТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (приложение).**

**Председатель заседания
Сопредседатель КАО, Президент
Некоммерческой организации «Ассоциация
“Аэропорт” гражданской авиации»**


Назарян В.В.

Сопредседатели КАО:
Президент Общественной организации «Международная ассоциация
руководителей авиапредприятий», Почетный работник
транспорта России


Ивановский Н.Н.

Президент Некоммерческой организации «Ассоциация агентств воз-
душного транспорта», Заслуженный работник транспорта РФ


Бородин Э.Н.

Председатель Генерального Совета Межрегиональной общественной
организации содействия защите прав граждан «Гражданский контроль»


Кёстер П.В.

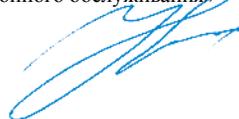
Президент Фонда развития инфраструктуры воздушного транспорта
«Партнер гражданской авиации», Заслуженный пилот СССР


Смирнов О.М.

Исполнительный директор Некоммерческого партнерства «Ассоциация
“Авиаремонт” авиаремонтных заводов гражданской авиации РФ»


Тимошкин В.Е.

Генеральный директор Объединения работодателей
«Ассоциация аэронавигационного обслуживания»


Шабасев Н.А.

Исполнители: Ассоциация «Аэропорт» и МАРАП
(499) 157 36 66; (383) 222 47 77, 222 18 82
e-mail: global@airport.org.ru; marap-info@yandex.ru