

**Пояснительная записка к проекту ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ "О государственном регулировании развития авиации» в части регламентации классификации выполняемых работ, определения нормативов и правил расчета денежных затрат на ремонт и текущее содержание гражданских аэродромов, имущество которых находится в собственности Российской Федерации»**

***Проблемные вопросы***

На сегодняшний день действующее законодательство Российской Федерации не в полной мере регулирует порядок разграничения обязанностей по эксплуатации имущественных комплексов гражданских аэродромов, находящихся в федеральной собственности. Основной причиной этому являются существенные пробелы в законодательстве РФ, регулирующем деятельность эксплуатантов и владельцев (балансодержателей) имущества аэродромов. В Российском законодательстве, в «Воздушном кодексе Российской Федерации», в частности, отсутствуют:

- классификация работ по капитальному ремонту, текущему ремонту и содержанию гражданских аэродромов, имущество которых находится в собственности Российской Федерации;

- нормативы затрат на капитальный ремонт имущества аэродромов, находящегося в собственности Российской Федерации и правила их расчёта.

В результате имеют место следующие проблемы: отсутствие четкого регулирования отношений между собственником (владельцем) имущества аэродрома, находящегося в федеральной собственности, балансодержателем и эксплуатантом аэродрома (главным оператором аэропорта) в части распределения ответственности за выполнение капитального ремонта аэродромов. При этом большинство эксплуатантов аэродромов реально не располагают необходимыми для этого денежными ресурсами.

Недостаток средств и отсутствие внутриотраслевых нормативов, правил, и других документов, регламентирующих порядок проведения необходимых видов работ и их финансирование для воспроизводства основных фондов привели к тому, что планово-предупредительный ремонт элементов аэродромов во многих случаях сводился только к текущему ремонту, который не мог заменить капитальный ремонт и предотвратить ускоренный некомпенсируемый износ имущества аэродромов, находящегося в собственности Российской Федерации.

Созданная еще в 70-90-е годы прошлого века нормативно-техническая база, регламентирующая организацию и финансирование эксплуатации аэродромов, в том числе вопросы оценки технического состояния и ремонта аэродромов ГА, классификацию работ по их ремонту и содержанию, а также определяющая соответствующие источники финансирования этих работ давно устарела и не обновлялась.

В 90-х годах прошлого века, в связи с переходом страны на рыночные условия, резко сократилось финансирование работ по капитальному ремонту аэродромных покрытий, в первую очередь капитальному ремонту. Не имея должного источника финансирования ремонтов, аэродромные покрытия интенсивно изнашивались. На протяжении последних 20 лет на многих аэродромах такой вид работ как капитальный ремонт практически не выполняется: эксплуатационно-техническое состояние покрытий аэродромные службы пытаются обеспечить посредством поддерживающего (текущего) ремонта.

ФГУПы в настоящее время передают имущественные комплексы гражданских аэродромов, находящиеся в федеральной государственной собственности, в аренду (вариант – в концессию) главным операторам (эксплуатантам) аэропортов, которые осуществляют их эксплуатацию.

В действующем отраслевом законодательстве состав бремени содержания находящихся в федеральной собственности аэродромов не установлен четко ни для собственника, ни для эксплуатанта.

В соответствии со статьей 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом или договором.

В соответствии со статьей 616 ГК РФ арендодатель обязан производить за свой счет капитальный ремонт переданного в аренду имущества, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором аренды. Арендатор обязан поддерживать имущество в исправном состоянии, производить за свой счет текущий ремонт и нести расходы на содержание имущества, если иное не установлено законом или договором аренды.

В реальной практике в большинстве случаев ни собственник (в рамках ФЦП финансирование капремонта аэродромов не предусмотрено, а другим источником финансирования капремонта аэродромов авиационные власти не располагают), ни эксплуатанты, в связи с недостаточностью формируемых в текущих рыночных условиях денежных ресурсов, полноценными источниками финансирования капитального ремонта аэродромов не располагают. Следствием этого являются ухудшение технического состояния и повышенный износ дорогостоящих аэродромных комплексов, удорожание финансируемых в рамках ФЦП из госбюджета работ по реконструкции аэродромов.

### ***Опыт решения аналогичных задач в других транспортных отраслях***

Наиболее близкими к аэродромам аналогами, как специфическими инженерными сооружениями и как социально значимыми капиталоемкими объектами федеральной транспортной инфраструктуры, являются федеральные автомобильные дороги. В дорожной отрасли вопросы ремонта и содержания автомобильных дорог федерального значения урегулированы:

✓ Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в частности

- Статья 4, пункт 4:

«Федеральные органы исполнительной власти вправе издавать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности, в случаях и в пределах, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации».

- Статья 11, Пункты 18, 19:

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся:

«18) утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог федерального значения и правил расчета размера ассигнований федерального бюджета на указанные цели»;

«19) установление классификации работ по капитальному ремонту, ремонту, содержанию автомобильных дорог»;

✓ Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.08. 2007 г. № 539 «О нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения и правилах их расчета (с изменениями на 15 мая 2010 года)», которым утверждены

- нормативы денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения;

- Правила расчета денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения при определении размера ассигнований из федерального бюджета, предусматриваемых на эти цели;

✓ Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 г. № 395 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), которое Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 г. № 83 дополнило Положение подпунктом 5.2.53.2:

- 5.2.53.2. акты, устанавливающие классификацию работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог;

✓ Приказом Министра транспорта России от 16.11.2012 г. № 402 «Об утверждении классификации работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог», которым была утверждена вышеуказанная классификация.

Схожим образом урегулированы аналогичные вопросы формирования механизмов содержания и использования инфраструктурных объектов внутреннего водного транспорта «Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации» от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ред. от 04.11.2014, с изм. от 01.12.2014), статья 8 «Содержание внутренних водных путей» и Федеральным законом от 28.07.2012 № 131-ФЗ, статья 5 пункт 4, которыми определены источники финансирования содержания судоходных гидротехнических сооружений и иных объектов внутреннего водного транспорта, включая средства государственного бюджета, а утверждение нормативов финансовых затрат на содержание внутренних водных путей и судоходных гидротехнических сооружений возложено на Правительство Российской Федерации.

**Состав реализующего предложенный проект ФЗ пакета нормативных правовых документов представлен ниже.**

Наименование документа
1. Федеральный закон «О внесении изменений в «Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ "О государственном регулировании развития авиации" в части классификации работ, нормативов и правил расчета денежных затрат на содержание и ремонт гражданских аэродромов, имущество которых находится в собственности Российской Федерации» (проект)
2. Распоряжение Минтранса России «Об утверждении Единой методики оценки технического состояния искусственных покрытий гражданских аэродромов, находящихся в собственности Российской Федерации»
3. Постановление Правительства Российской Федерации «О нормативах денежных затрат на капитальный ремонт, текущий ремонт и содержание имущества аэродромов, находящегося в собственности Российской Федерации, и правилах их расчёта»
4. Приказ Минтранса России «Об определении перечня работ по капитальному ремонту, текущему ремонту и содержанию имущества гражданских аэродромов, находящегося в собственности Российской Федерации»
5. Распоряжение Минтранса России «О нормативах денежных затрат на текущий ремонт и содержание имущества аэродромов, находящегося в собственности Российской Федерации, и эксплуатируемого аэропортовыми операторами, действующими в организационно-правовой форме федеральных казенных предприятий»
6. Распоряжения Минтранса России об утверждении «Рекомендаций по планированию и проведению работ по капитальному ремонту, текущему ремонту и эксплуатационному содержанию имущества аэродромов, находящегося в собственности Российской Федерации»

## ***Социальные, экономические, финансовые и бюджетные последствия реализации предложенного пакета документов***

### ***Социальные последствия***

- рост комфорта и безопасности полетов за счет повышения качества и своевременности выполнения ремонтных работ, без неопределенности в определении источников финансирования;
- предотвращение повышенных эксплуатационных расходов, а также повышенных затрат на реконструкцию аэродромов из-за ускоренного износа покрытий;
- рост прозрачности и обоснованности при принятии решений о финансировании работ по поддержанию эксплуатационной годности аэродромов;
- повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы Российской Федерации.

### ***Экономические последствия***

- четкое распределение обязанностей по содержанию и ремонту искусственных аэродромных покрытий между собственником аэродрома, балансодержателем и эксплуатантом будет способствовать экономии расходов главных операторов аэропортов;
- установка четких требований к видам и объемам работ по капитальному и текущему ремонту позволит эффективно поддерживать покрытие в состоянии эксплуатационной годности при меньших затратах;
- создание банка данных по искусственным покрытиям каждого аэродрома - накопление информации о жизненном цикле покрытия, использование которой позволит грамотно выявлять причины образования дефектов, оценивать темп накопления дефектов (старения покрытия) и, соответственно, внедрять при ремонте покрытий эффективные современные ремонтные технологии и материалы;
- прогнозирование темпов образования дефектов на покрытии (динамика развития повреждения покрытия), оценка его остаточного ресурса и принятие своевременного решения о проведении ремонта, что позволит предупредить преждевременный износ покрытия и отсрочить необходимые затраты на реконструкцию покрытия;

- своевременное проведение ремонтных работ позволит избежать накопления и увеличения темпов развития дефектов покрытия и удорожания эксплуатационных и ремонтных расходов;
- внедрение Методики оценки технического состояния покрытий позволит рассмотреть несколько вариантов (стратегий) ремонта с выбором окончательного варианта по минимальным интегральным затратам;
- повышение конкурентоспособности и экономической эффективности авиатранспортной системы Российской Федерации, эффективная реализация транзитного потенциала страны и снижение транспортных издержек в экономике.

#### ***Финансовые последствия***

- снижение возможных коррупциогенных процессов при управлении финансированием содержания и ремонта объектов аэродромов за счет упорядочения и прозрачности реализуемых процедур.

#### ***Бюджетные последствия***

- методически обеспеченный контроль и прозрачность механизмов финансирования позволят избежать нецелевого и неэффективного расходования бюджетных средств;
- снижение потребностей в финансировании проектов реконструкции и развития аэродромных комплексов за счет своевременности выполнения ремонтных работ.

### ***Потребности в бюджетном финансировании для реализации предложенного пакета документов***

В рамках апробации разработанных методических материалов были проанкетированы аэропортовые предприятия, аэродромные комплексы которых находятся в собственности Российской Федерации и переданы в хозяйственное ведение Федеральных государственных унитарных предприятий.

На основании полученных анкетных данных о площадях цементно-бетонных и асфальтобетонных покрытий аэродромов, произведен расчёт потребных годовых бюджетных ассигнований на капитальный ремонт аэродромов, находящихся в собственности Российской Федерации. Расчёт выполнен для условий 2015 года в соответствии с разработанными Правилами расчета денежных затрат на капитальный

ремонт аэродромов, находящихся в собственности Российской Федерации, при определении размера ассигнований из федерального бюджета, предусматриваемых на указанные цели.

Расчёты охватывают 103 аэропорта из всех федеральных округов России. Расчётный размер годовых бюджетных ассигнований на капитальный ремонт указанных аэродромов на 2015 год составляет около 6,9 млрд. рублей.

Расчеты выполнены с учётом:

а) отсутствия целесообразности выполнения капитального ремонта на аэродромах, охватываемых на ближайшие годы мероприятиями по реконструкции аэродромов в рамках действующей ФЦП "Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)", подпрограмма "Гражданская авиация";

б) отсутствия целесообразности выполнения капитального ремонта на аэродромах, которые, на основании утвержденных в установленном порядке планов и программ развития должны быть реконструированы в ближайшие годы для приема новых более тяжелых типов самолетов;

в) аналогичным образом – отсутствия целесообразности выполнения более дорогой, чем капремонт, реконструкции аэродромов, на которых для поддержания эксплуатационной годности достаточно осуществить лишь восстановительно-ремонтные работы, т.к. в обозримой перспективе отсутствуют потребности в расширении характеристик аэродрома для приема более тяжелой авиатехники.

Предложенные решения должны быть реализованы поэтапно, согласованно с процедурами рассмотрения уточнений и ежегодных корректировок ФЦП "Развитие транспортной системы России (2010-2020 годы)", подпрограмма "Гражданская авиация", при этом вышеуказанная Федеральная целевая программа и Программа субсидирования капитального ремонта гражданских аэродромов, находящихся в собственности Российской Федерации, на начальных стадиях своей реализации, могут, вследствие вышеуказанной взаимосвязи между ними, рассматриваться совместно и в рамках общего бюджетного лимита финансирования отрасли Гражданская авиация, что не потребует дополнительных расходов федерального бюджета.