

УДК 347

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ АЭРОПОРТОВ Current Problems of Administering Public Property in Airports

Н. А. Резина – доцент кафедры гражданского права Омской юридической академии, кандидат юридических наук;

Е. В. Кузьмина – магистрант Омской юридической академии

N. A. Rezina – Associate-professor of the Civil Law Department of the Omsk Law Academy, Candidate of Law Sciences;

E. V. Kuzmina – Master's Degree student of the Omsk Law Academy



***Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы совершенствования правового регулирования управления государственным имуществом аэропортов. Анализируются причины проблем, возникающих в деятельности аэропортов, а также государственные программы, направленные на развитие отрасли.*

The article considers the issues of improving the legal regulation of the airports' state property management. The authors estimate the causes of problems arising in airport management as well as government schemes aiming to develop this branch.

***Ключевые слова:** аэропорт, управление, собственность.
The airport, management, property.*

Несмотря на достигнутое федеральными властями единство в подходе к управлению государственным имуществом аэропортов, этой области по-прежнему присущ ряд проблем, большая часть из которых обусловлена бессистемным проведением приватизации в гражданской авиации.

1. Существенный физический и моральный износ объектов аэродромной инфраструктуры.

По состоянию на конец 1991 – начало 1992 г. в гражданской авиации имелось 163 предприятия, в состав имущественных комплексов которых входили 1302 действующих аэродрома. Операторы аэропортов не были заинтересованы в инвестициях в имущество, в особенности в не подлежащее приватизации федеральное имущество соответствующих аэродромов. Кро-

ме того, было практически прекращено финансирование отрасли и со стороны государства [6]. В результате отсутствия инвестиций к 2011 г. износ основных фондов аэродромной сети приблизился к 80 % – при таком уровне износа любая техническая система теряет устойчивость [3]. Количество действующих аэродромов на территории России сократилось с 1302 до 315. Выбытие аэродромов из реестра в основном происходит за счет региональных и местных аэродромов с грунтовым покрытием (87 % от общего числа сокращенных аэродромов).

2. Неполный охват аэропортов в части проведения инвентаризации федерального имущества и оформления соответствующих прав на него. В ходе процесса приватизации аэропортов лишь незначительной частью операторов были заключены договоры аренды имущества аэродромов и земельных участков, закрепленных в федеральной собственности. В основном использование аэродромов и земли осуществлялось безвозмездно без оформления соответствующих прав на государственное имущество, в результате чего федеральный бюджет недополучал существенную часть доходов.

В настоящее время обязанность по проведению инвентаризации федерального имущества и оформлению прав на него возложена на федеральное государственное унитарное предприятие «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (далее – ФГУП «АГА (А)»). На сегодняшний день перечень аэродромов федерального значения включает 51 единицу. Инвентаризация федерального имущества проведена в 40 из них, в 34 имущество закреплено на праве хозяйственного ведения за ФГУП «АГА (А)». При этом количество федеральных аэродромов, имущество которых используется операторами аэропортов на основании договоров аренды, существенно меньше – 13 [1].

Основная причина нежелания операторов аэропортов заключать с ФГУП «АГА (А)» договоры аренды аэродромного имущества заключается в том, что до сих пор отсутствует единый документ в части установления эффективной арендной платы за объекты аэродромной инфраструктуры. Осенью 2010 г. национальным советом по оценочной деятельности были подготовлены и одобрены Методические рекомендации по оценке рыночной стоимости объектов федерального аэродромного имущества и величины арендной платы за его использование. Однако

данный документ уже сегодня имеет ряд замечаний со стороны операторов аэропортов. В частности, он не учитывает специфику при наличии нескольких операторов, оказывающих различные виды услуг эксплуатантам; при использовании доходного метода необходимо учитывать не всю выручку аэропорта, а доходы от видов деятельности, осуществляемой с использованием федерального имущества [12]. В целом ставки аренды федерального имущества аэропортов, рассчитанные на основании данного документа, могут варьироваться в зависимости от выбранного метода оценки и оказаться слишком высокими для оператора аэропорта.

В тех аэропортах, где еще не оформлены арендные отношения в части аэродромного имущества, сохраняются сложности с привлечением инвестиций для модернизации аэродромного хозяйства и учетом их в составе расходов операторов аэропортов. При этом контролирующие органы требуют исполнения предписаний в части приведения аэродромного имущества аэропортов в соответствие нормативным актам, что предполагает существенные инвестиции со стороны операторов аэропортов и нередко рождает судебные споры между указанными сторонами.

3. Сложности с оформлением права аренды федеральных земельных участков. В соответствии с действующим законодательством использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата (ст. 65 ЗК РФ). Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) выделяет следующие виды прав на землю: собственность, постоянное бессрочное пользование, пожизненное наследуемое владение, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), аренда, безвозмездное срочное пользование земельными участками. Операторы аэропортов федерального значения имеют возможность оформления только права аренды федеральных земельных участков, занятых объектами аэродромов, из всех вышеперечисленных.

До недавнего времени не был решен вопрос с величиной арендных платежей за земельные участки, находящиеся в пользовании аэропортов. Арендная плата за указанные земельные участки рассчитывалась в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 из расчета 1,5 % кадастровой стоимости

данных земель [10], и была признана чрезмерно высокой.

При участии Росавиации, Росимущества, ФГУП «АГА (А)», Ассоциации «Аэропорт» гражданской авиации, МАРАП и других заинтересованных структур разработан и вступил в силу приказ Министерства экономического развития РФ от 26 октября 2011 г. № 597 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения аэродромов и аэропортов» [11]. Приказ устанавливает различные ставки арендной платы для размещения аэропортов и аэродромов в зависимости от пассажирообмена аэропорта.

Вместе с тем введение в действие данного приказа не устраняет ряд проблем, а создает почву для возникновения новых. Для аэродромов с пассажирообменом свыше 1 млн человек в год приказ устанавливает разные арендные ставки в отношении земельных участков, занятых объектами аэропортовой и аэродромной инфраструктуры. При этом большая часть аэропортов, включая аэродромы, расположена на едином земельном участке. Полномочия по выделению земельных участков переданы Росавиации, однако фактически вопросами землеотвода и финансирования соответствующих работ на сегодняшний день занимается ФГУП «АГА (А)». Потребный объем расходов на землеустроительные работы предполагает длительные сроки реализации указанной задачи. На сегодняшний день земельно-правовые отношения ФГУП «АГА (А)» оформлены лишь в отношении 7 федеральных аэродромов из 51.

4. Неопределенный состав имущества аэродромной инфраструктуры является самостоятельной проблемой сам по себе. При проведении инвентаризации федерального имущества ФГУП «АГА (А)», как правило, относилось к федеральной собственности все объекты, расположенные внутри территории аэропорта. К ним, в частности, относились пожарные водоемы, части электросетей, части внутренних дорог и т. д. В результате на баланс ФГУП «АГА (А)» попало в том числе имущество, в использовании и поддержании которого в исправном состоянии заинтересован только сам оператор аэропорта. Данное имущество считается слишком мелким, чтобы стать самостоятельным объектом финансирования за счет средств федерального бюд-

жета, однако нуждается в периодических инвестициях, которые оператор не может отнести на собственные расходы для целей налогообложения.

Эта же проблема имеет обратную сторону и для ФГУП «АГА (А)». Так, согласно Налоговому кодексу РФ объектом налогообложения по налогу на имущество организаций признается движимое и недвижимое имущество, учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств. В составе основных средств учитывается имущество, находящееся на праве собственности, хозяйственного ведения и оперативного управления. Поэтому по находящемуся у ФГУП «АГА (А)» имуществу налог на имущество организаций должен исчисляться в общеустановленном порядке, что при огромной стоимости основных средств предприятия делает платежи по налогу несоразмерными выручке. Для решения указанной проблемы ФГУП «АГА (А)» инициирует в ряде регионов принятие льготной ставки по налогу на имущество для предприятий, имеющих на балансе имущество для ведения аэропортовой деятельности. Изменения в региональное законодательство в этой части уже введены в 23 субъектах Российской Федерации [1].

5. Недостаточность финансирования модернизации объектов аэродромной инфраструктуры. Капитальные вложения осуществляет ФГУП «АГА (А)» посредством исполнения федеральных целевых программ, в рамках которых оно выступает заказчиком. В рамках программы «Развитие транспортной системы России (2002–2010 годы)» подпрограммы «Гражданская авиация» всего по России было освоено 84,4 млрд рублей [2]. Согласно аналогичной программе на 2010–2015 годы плановый объем финансирования увеличен почти в 3,5 раза (292,7 млрд рублей) [8]. Кроме того, модернизация аэропортовой сети ведется в рамках двух других целевых программ: «Социально-экономическое развитие Курильских островов на 2007–2015 годы» (0,46 млрд рублей) и «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (7,6 млрд рублей) [4, 9].

В рамках всех существующих программ государство планирует инвестировать в развитие аэродромной сети 355,1 млрд рублей бюджетных средств, порядка 182,4 из которых будут направлены на объекты нового строительства и рекон-

струкции, где заказчиком-застройщиком является ФГУП «АГА (А)».

Однако данная программа финансирования развития аэропортовой сети Российской Федерации имеет ряд недостатков: во-первых, по мнению экспертов, для полноценной реализации запланированной работы по реконструкции и строительству объектов аэродромной инфраструктуры необходимо увеличить плановый объем финансирования на 273,3 млрд рублей, то есть, по сути, вдвое; во-вторых, в программу постоянно вносились изменения, связанные с переносом сроков и объемов финансирования запланированных мероприятий в пользу аэропортов Московского авиационного узла, а также

в пользу аэропортов тех регионов, где запланировано проведение масштабных событий политического характера (саммит АТЭС в 2012 г., Всемирная универсиада–2013 в Казани, Олимпиада–2014 в Сочи, чемпионат мира по футболу в 2018 г.), в результате чего не получают своевременной поддержки аэропорты, не попавшие в указанные группы.

Таким образом, несмотря на предпринимаемые на федеральном уровне меры, аэропорты России по-прежнему вынуждены осуществлять свою деятельность в условиях несовершенства законодательства и выработать индивидуальные пути решения проблем в сфере управления государственным имуществом.

Библиографический список

1. Администрация гражданских аэропортов (аэродромов) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.agaa.ru> (дата обращения: 12.12.2014).
2. Байбеков, Ш. Рубежи обновления / Ш. Байбеков // Транспорт России. – 2011. – 8–14 авг.
3. Концепция развития аэродромной (аэропортовой) сети до 2020 года [Электронный ресурс] : приказ М-ва транспорта Рос. Федерации и Министра обороны Рос. Федерации от 29 мая 2008 г. № 003/0021 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
4. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 480 : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 нояб. 2007 г. № 801 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 50. – Ст. 6282.
5. О государственном регулировании развития авиации [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 янв. 1998 г. № 10-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
6. О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 9 сент. 1999 г. № 1024 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
7. О приватизации государственного и муниципального имущества [Электронный ресурс] : федер. закон от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
8. О федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)» : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 дек. 2001 г. № 848 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 51. – Ст. 4895.
9. О федеральной целевой программе «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы» : постановление Правительства Рос. Федерации от 9 авг. 2006 г. № 478 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 34. – Ст. 3671.
10. Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 30. – Ст. 3821.
11. Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (заняты) для размещения аэродромов и аэропортов : приказ М-ва эконом. развития Рос. Федерации от 26 окт. 2011 г. № 597 [Электронный ресурс] // База данных нормативных и правовых документов Минэкономразвития России. – Режим доступа: <http://merit.consultant.ru/page.aspx?46747> (дата обращения: 12.12.2014).
12. Форум «Большой консалтинг» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bk-forum.ru> (дата обращения: 12.12.2014).