

## **О результатах и приоритетах структурных реорганизаций, акционирования (приватизации) в гражданской авиации России** (аналитическая записка)

Гражданская авиация как совокупность предприятий и организаций воздушного транспорта - стратегически значимая отрасль народного хозяйства, базисное звено безопасности государства. Значимость эта двоякая - непосредственно в качестве особой транспортной системы, соединяющей воедино огромные пространства нашей страны; косвенно - как системообразующего, импульсивного элемента всего авиационного комплекса России.

В системе детерминированности макроэкономических процессов совокупные платежеспособные потребности в благах (услугах) обуславливают темпы и объемы развития производства, соответственно, совокупные потребности в воздушных перевозках пассажиров и грузов определяют развитие всех сфер обслуживания воздушного транспорта и, главное, - потенциал развития авиационной промышленности. Затянувшееся депрессивное состояние предприятий воздушного транспорта адекватным образом угнетает авиационную промышленность, удерживая ее от развития. Разумеется, существует и обратная, однако вторичная, зависимость.

Изложенное актуализирует исследования многоликой проблематики воздушного транспорта России. Регулярные проверки авиапредприятий направлением по контролю за учетом, приватизацией и управлением государственной собственностью Счетной палаты Российской Федерации, в частности почти всех аэропортов и авиакомпаний московского авиаузла, а также научно-исследовательских учреждений и органов управления гражданской авиации России, позволяют в специфическом срезе обобщить узловые проблемы отрасли воздушного транспорта и видение путей их разрешения.

### **1. Порядок и последствия приватизации предприятий воздушного транспорта (авиапредприятий)**

#### **1.1. Некоторые целевые установки и результаты приватизации авиапредприятий**

Главной целью всякой приватизации государственных предприятий, в том числе воздушного транспорта России, было и является повышение эффективности производства на основе разгосударствления экономики и формирования системы частного рыночного предпринимательства. Однако, не секрет, что в специфических условиях начавшейся в 1992 году российской приватизации существенно довели и иные, включая политические, факторы. Отсюда - массовость и скоротечность (вместо адресности) приватизационных процессов в 1992-1996 годах; принятие ваучерной схемы приватизации, позволявшей неограниченно концентрировать приватизируемое имущество в руках немногих (экономико-генетическое основание олигархии); недостаточное и противоречивое нормативно-правовое обеспечение, особенно в части учета отраслевой специфики приватизируемых предприятий; отсутствие целевых структурных установок (кроме, конечно, дробления) в сфере авиационного комплекса.

Применение общих принципов приватизации государственных предприятий (создание конкурентной среды, свобода выделения, выведение из-под государственного контроля, усиление дерегулирования и т.п.) проявилось в чрезмерном дроблении авиапредприятий и их организационно-техническом разобщении и, как следствие, в их финансовой несостоятельности, резком ухудшении управляемости и безопасности эксплуатации воздушных судов в период массовой приватизации.

Не были учтены объективные критерии оптимальной концентрации производства на воздушном транспорте, тесная взаимозависимость функционирования сопряженных звеньев авиакомплекса. В итоге под флагом создания конкурентной среды на базе 201 государственного авиапредприятия (объединения) было образовано всего более 450 авиаэксплуатантов (на начало 2002 года их оставалось 267, и это число, к удовлетворению, быстро уменьшается; при этом регулярные рейсы совершают менее половины авиакомпаний). Из них примерно 30 авиакомпаний обеспечивают до 90% всех авиауслуг! Остальные зачастую имеют на балансе несколько самолетов, в том числе арендуемых, но потенциально нежизнеспособны и, борясь за 10% рынка авиауслуг, неизбежно обанкротятся или будут скуплены (поглощены) по истечении назначенных ресурсов у бесплатно доставшихся им в ходе приватизации воздушных судов.

Главные проблемы заключаются, однако, не в самих авиаэксплуатантах, а в последствиях ими порождаемых. Они же таковы: массовая нерентабельность и неплатежеспособность, временно компенсируемая продажами воздушных судов и иной недвижимости, сдачей их в аренду<sup>1</sup>; невозможность обновления самолетного парка и надлежащего технического обслуживания; единичные закупки (с 1996 года продажи магистральных самолетов, включая экспорт, колеблются от 4 до 9 - это максимальная цифра 1999 года - единиц в год); резкое ухудшение безопасности полетов и аварийно-спасательной работы (с 1991 по 1994 год, то есть в период непосредственного акционирования авиапредприятий, число погибших пассажиров и членов экипажей увеличилось в расчете на 1 млн. перевезенных пассажиров в 4,7 раза); быстрая деградация аэропортов и выбытие их из строя (с 1302 ед. в 1991 году до 875 ед. к середине 1995 года и до 496 ед. на начало 2002 года); общий пассажирооборот в 1995 году по сравнению с 1991 годом упал более чем в 2 раза (со 150 млрд. пассажиро-км до 70 млрд. пассажиро-км), а в 1999 году - в 3 раза. Износ самолетного парка по назначенному календарному ресурсу достиг 72%, в том числе региональных воздушных судов (далее - ВС) - 76 процентов.

Крупные авиакомпании (холдинговые группы), как и авиазаводы (объединения), почему-то не создавались, хотя в мировой практике, с полной очевидностью, в обеих этих сферах протекали обратные - интеграционные процессы. В итоге, даже ОАО "Аэрофлот" - национальный авиаперевозчик по своему положению - стал уступать аналогичным западным конкурентам на мировом рынке авиауслуг в 3-5 раз по производственному потенциалу. Рождался он в мучительных приватизационных процедурах остро конфликтного дележа имущества с госпредприятием международный аэропорт "Шереметьево", а также четырьмя мелкими вычлняющимися авиакомпаниями.

Нормативно-правовая база не поспевала за фактической приватизацией. Полный запрет на приватизацию аэродромной инфраструктуры, в отличие от морских портов, был введен только в 1994 году с принятием Государственной программы приватизации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284 (п. 2.1.20). При этом, как показывают проверки (например, ОАО "Международный аэропорт "Шереметьево" - далее ОАО "МАШ" - весной 1999 года), неприватизируемое имущество аэродромов - взлетно-посадочные полосы (ВПП), рулежные дорожки и др. передавались Госкомимуществом России в пользование аэропортов без заключения договоров, или иного юридического оформления, без определения порядка их финансирования, что способствовало их разрушению. По данным ФАС России, в 1996 году насчитывалось до 117 тыс. объектов, не известно кому принадлежащих, то есть

---

<sup>1</sup> Из данных обследования финансово-хозяйственного положения основной части авиаэксплуатантов ГС ГА Минтранса России следует, что даже по итогам благополучного 2001 года 38% авиаэксплуатантов убыточны, а 43,3% находятся в предбанкротном состоянии.

юридически никак не оформленных. Только в 2001 году по распоряжению Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 1353-р учреждено первое государственное унитарное предприятие на базе, не подлежащего приватизации имущества аэропортов (аэродромов), в данном случае - московского авиаузла.

Приватизированное в 1992 году без какого-либо пообъектного рассмотрения имущество Ульяновского авиазавода “Авиастар”, в том числе объекты не подлежащие приватизации - гражданской обороны, мобилизационного назначения и вся аэродромная инфраструктура (ВПП - протяженностью 5 км) - до настоящего времени незаконно остается собственностью акционерного общества, а точнее учрежденных им многочисленных хозяйственных обществ. Ныне авиапредприятие “Авиастар” как единый хозяйственно-технологический комплекс не существует.

В условиях массовой приватизации не только “эффективность производства”, как целевая установка, но и так называемые “стратегические инвесторы”, которым продавались крупные пакеты акций на инвестиционных конкурсах, оказались декларативной фразой. Отраслевые органы никто не слушал, а Госкомимущество России решало задачу массовости приватизации. Инвестиционные конкурсы проводились на базе находящейся в зачаточном состоянии нормативно-правовой документации, что позволяло заполучать “стратегическим инвесторам” контрольные пакеты акций акционерных обществ под громкие инвестиционные обещания.

Показательна в этом отношении судьба одной из крупнейших авиакомпаний - ОАО “Внуковские авиалинии”. После приобретения на инвестиционном конкурсе 10 октября 1995 года пакета акций 41,4% от уставного капитала, или 51% голосующих акций, неизвестным никому ООО “Торговый дом ВИЛ” с уставным капиталом 4,8 млн. неден. руб. под обязательство инвестировать 150 млн. долл. США Министр транспорта Российской Федерации В.Б. Ефимов просил Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А.Б. Чубайса пересмотреть эту сделку как беспрецедентную и наносящую ущерб имиджу авиакомпании (письмо от 4 ноября 1995 года № К-15 (857)).

Итог: в ОАО “Внуковские авиалинии” стратегический инвестор в лице ОАО ФПГ “Росавиаконсорциум” (правопреемник победителя конкурса) при полном бездействии представителя (ей) интересов государства, как владельца “золотой акции”, не только не обеспечил внесение и освоение инвестиций в сумме 150 млн. долл. США, согласно договору купли-продажи, но довел авиакомпанию до утраты основной части авиапарка (несанкционированные взносы в уставный капитал и продажа дочернему ОАО “Центролизинг” 32 магистральных самолетов), полной финансовой несостоятельности и спланированного поглощения авиакомпанией “Сибирь” (де-юре еще не завершено). Из-за изъянов правовой базы Арбитражный суд г. Москвы признал при этом инвестиционные обязательства исполненными. По данным Счетной палаты Российской Федерации, они были лишь имитированы заключением договоров на поставку самолетов ТУ-204 и оплатой неликвидными векселями. Аналогичен и результат инвестиционного конкурса по продаже 34,5% акций от уставного капитала ОАО “Авиакомпания “Байкал” - с той лишь разницей, что акции по решению Арбитражного суда г. Москвы возвращены в 1998 году государству. Однако авиакомпания подвергнута судебной процедуре банкротства (начато конкурсное производство) в худшей форме и никакого проку от возвращенных акций нет.

Принятие решений о приватизации государственных предприятий до настоящего времени не увязывается с фактическим состоянием эффективности их работы. Так, одно из наиболее эффективных авиапредприятий ГУАП “Пулково” подлежало приватизации ещё в 1998 году, что было предотвращено положительным экспертным заключением Счетной палаты Российской Федерации и изменившимся отношением Минимущества России к предложениям Счетной палаты. Таким же способом Счетная палата Россий-

ской Федерации предотвратила в 1999 году начало продажи акций ОАО “Международный аэропорт “Шереметьево” (100% акций принадлежит государству), отметив трехкратный рост показателей доходности и эффективности общества за два года.

Однако эти примеры - исключение из правил. Нет никаких оснований полагать, что старые подходы не возобладают в условиях намечающейся вновь массовой распродажи пакетов акций, принадлежащих государству, и акционирования государственных предприятий. Между тем, все острее требуются спланированные продажи пакетов акций нерентабельных авиапредприятий в целях обеспечения поглощений, присоединений, слияний как средства укрупнения авиакомпаний и сохранения производственного потенциала несостоятельных компаний в рамках новых структур. Целесообразно и внесение пакетов акций в уставные капиталы состоятельных авиакомпаний с последующей продажей их акций из дополнительной эмиссии (интегрирование).

Продажа пакетов акций эффективно работающих предприятий в интересах лишь увеличения бюджетных поступлений, как правило, влечет дестабилизацию их управления и падение эффективности хозяйствования, то есть в итоге приводит к обратному “результату”. Инициаторов же приватизации эффективно работающих предприятий объявляется немало.

Одним из наиболее отрицательных последствий приватизации до настоящего времени был и остается сугубо формальный нормативный и фактический порядок защиты и представления интересов государства, иначе говоря, - отсутствие какой-либо структурно-функциональной компенсации разрушенного государственного управления на микроуровне экономики при кардинально урезанном в правах отраслевом управлении, сведенном к регулированию и координации деятельности предприятий.

## **1.2. Защита и представление интересов государства в акционерных обществах**

Нормативно-правовая база в этой части законодательства о приватизации государственного имущества формировалась бессистемно, точнее фрагментарно, настолько противоречиво и без очищения от устаревших норм, что даже Минимущество России применяет его избирательно.

Не исправило положение и разъяснение, данное в совместном постановлении пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 апреля 1997 года № 4/8 “О некоторых вопросах применения Федерального закона “Об акционерных обществах”, поскольку немало правовых норм действующей Госпрограммы приватизации утратили актуальность или противоречат ранее принятым указам Президента Российской Федерации, например, от 1 июля 1992 года № 721, от 18 августа 1996 года № 1210 и другим. В этих условиях во многих акционерных обществах с долевым участием государства применение норм, регламентирующих особенности правового положения акционерных обществ, созданных при приватизации государственных предприятий (п.5 ст.1 Федерального закона “Об акционерных обществах”), или трактуется “по-своему” (чем грешит и само Минимущество России), или вообще не признается.

В результате даже стратегически значимые для государства объекты реально не защищены от “самоуничтожения”. Согласно действующему законодательству акции стратегически значимых предприятий, принадлежащие государству, не могут быть отчуждены в период закрепления их в федеральной собственности (например, п. 3 ст. 39 Федерального закона “О приватизации государственного и муниципального имущества”). Но что защищает эта норма, если обыденным фактом является отчуждение без согласований с государственными органами, а нередко и по согласованию с теруправлениями Минимущества России, недвижимого имущества путем передачи его в уставные капиталы уч-

реждаемых хозяйственных обществ, а также - прямой продажи зданий, сооружений, авиационной техники. Вследствие этого акции обесцениваются, а акционерные общества банкротятся (для ускорения банкротства искусственно увеличиваются обязательства по заключенным, явно нереальным и потому неоплаченным, договорам). Все отмеченное было исполнено при активном участии представителей государства в ОАО “Быково-Авиа”, ОАО “Тюменские авиалинии”, ОАО “Авиакомпания “Байкал” и без их участия - в ОАО “Внуковские авиалинии”. В Домодедовском производственном объединении гражданской авиации все это проделали с недвижимостью еще до акционирования.

Решения по отчуждению недвижимости, учреждению дочерних и прочих хозяйственных обществ принимаются советами директоров, а не на собраниях акционеров, чем преодолеваются ограничения, установленные п. 9.10.2, а также п. 5.15.1. действующей Госпрограммы приватизации государственных предприятий. Согласно этим нормам до продажи 75% акций государством указанные решения могут приниматься 3/4 голосующих акций на собраниях акционеров. В ОАО “Внуковские авиалинии” представитель государства в части “золотой акции” формально не мог наложить “вето” на решение о передаче в дочернее ОАО “Центролизинг” авиатехники, включая 12 воздушных судов, на общую сумму 829,8 млн. рублей только потому, что это право можно реализовать лишь на собрании акционеров (решение же было принято советом директоров).

Наличие представителей государства в совете директоров нередко на местах рассматривают как механизм компенсирующий обязанность запрашивать разрешения соответствующего Комитета по управлению имуществом, особенно если от него имеются представители (п. 5.15.1; 5.15.3. Госпрограммы приватизации), ссылаясь на полномочия совета директоров согласно ст. 65 Федерального закона “Об акционерных обществах”. Сами Комитеты с этим зачастую соглашались, перепоручая вмененные обязанности своим представителям в советах директоров обществ.

Все вышеотмеченные авиакомпании, кроме совета директоров ОАО “Быково-Авиа”, никаких согласований решений по отчуждению имущества с комитетом - терагентством Минимущества России не проводили. По решению совета директоров ОАО “Тюменские авиалинии” был продан даже ангар авиационно-технической базы авиакомпания (пакет акций государства - 75% от уставного капитала). Указание Минимущества России - возратить его обратно.

Однако нормотворчество в изложенной части эволюционирует не в сторону наведения правового порядка и ясности, обеспечения действенной защиты интересов государства как собственника, его безопасности. Напротив, наблюдается размывание и тех норм, которые принимались в первые годы массовой приватизации и имели положительный потенциал. По порядку представления интересов государства принято немало правовых актов. Наиболее развернуто порядок назначения и деятельности представителей государства в акционерных обществах, созданных в процессе приватизации, изложен в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 195. О порядке назначения представителей государства в нем сказано много, о полномочиях одно - голосовать по ключевым вопросам в соответствии с директивами Минимущества России. При этом вопросы отчуждения приватизированного путем внесения в уставные капиталы акционерных обществ недвижимого имущества в числе подлежащих согласованию не упоминаются. Ясно, что итоги голосования всегда зависят и от количества представителей государства в совете директоров общества.

Можно однозначно утверждать, что в части вольного отчуждения недвижимого имущества акционерными обществами интересы государства, по сути, не защищены. Особенно наглядна последовательная “либерализация” полномочий представителей государства при осуществлении специального права (“золотая акция”). Если по Указу

Президента Российской Федерации от 16 ноября 1992 года № 1392 (с изменениями от 16 апреля 1998 года) представитель государства мог наложить “вето” при решении ряда вопросов, включая отчуждение внесенного государством в уставный капитал общества недвижимого имущества, то, согласно п. 1 ст. 5 Федерального закона “О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации” от 21 июля 1997 года, он не может этого сделать. Более того, в ст. 5 Федерального закона “Об акционерных обществах” 7 августа 2001 года внесена одна поправка, согласно которой особенности правового положения акционерных обществ, созданных при приватизации государственных предприятий, более 25% акций которых закреплено в государственной собственности, или в отношении которых используется специальное право “золотая акция”, определяются Федеральным законом о приватизации государственных предприятий. В предыдущей редакции - “правовыми актами” Российской Федерации о приватизации государственных предприятий. В указанном же законе, включая и последнюю его редакцию от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ, в отличие от Госпрограммы приватизации (п. 9.10.2; 5.15.3) и ряда указов Президента Российской Федерации, вообще отсутствуют нормы, запрещающие отчуждение приватизированного имущества (до продажи 75% акций государства) без разрешения Минимущества России. Тем самым правовая защищенность интересов государства не будет обеспечена, если в ст. 39 Федерального закона “О приватизации государственного и муниципального имущества” от 21 декабря 2001 года не будут внесены соответствующие дополнительные нормы, имеющиеся в Госпрограмме приватизации.

Следовательно, фактически правовыми поправками созданы все условия для беспрепятственного отчуждения недвижимого имущества (своего рода самовольной доприватизации) стратегически значимых акционерных обществ с государственным участием, ведущего, как правило, к их банкротству и утрате государством не только контроля, но и акций объекта собственности. Между тем в “Основах политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года”, утвержденных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 3 февраля 2001 года, среди основных мер предусмотрено: “создание действенной системы управления государственными пакетами акций предприятий авиационной промышленности”.

В “Авиакомпания “Байкал” 71% акций государства продать уже нельзя, так как открыто “конкурсное производство”, в ОАО “Тюменские авиалинии” пакет (75%) выставляется на аукцион повторно за 1,5 млн. долл. США (цена снижена вдвое) из-за отсутствия покупателей.

Изложенное, однако, - не основание для принятия решений о массовой распродаже оставшихся пакетов акций у государства. В противном случае следует признать, что у государства нет стратегически значимых интересов в ключевых отраслях экономики и ему не нужны никакие рычаги воздействия на такого рода приватизированные предприятия<sup>2</sup>. Отраслевые министерства очень даже нуждаются в таких рычагах в интересах управленческого обеспечения дееспособности подведомственных предприятий. Если, например, не остановить дальнейшее “растаскивание” недвижимого имущества по учрежденным многочисленным хозяйственным обществам Ульяновского авиакомплекса “Авиастар” и не восстановить единый контроль, то он перестанет быть дееспособным в ближайшее время.

---

<sup>2</sup> Впрочем, при каждом очередном составлении перечня стратегически значимых предприятий между Минтрансом России, Росавиакосмосом, с одной стороны, и Минэкономразвития и иными неотраслевыми ведомствами, с другой стороны, идет серьезная борьба. Первые борются за сохранение старого перечня, вторые же - за его значительное сокращение. Даже ОАО “Туполев” - единственного разработчика самолетов дальней и стратегической авиации - исключают в Минэкономразвития России настойчиво и неоднократно из проекта очередного перечня Росавиакосмоса. Логика таких действий не поясняется, а об ответственности за имеющиеся потери никто не спрашивает.

Выход очевиден - необходимо безотлагательно внести дополнения в действующий закон о приватизации государственного имущества в части запрета без разрешения Правительства Российской Федерации или Минимущества России на отчуждение в любых формах недвижимого имущества, внесенного государством в уставные капиталы акционерных обществ в ходе приватизации (до продажи 75% акций акционерного общества, принадлежащих государству). Более того, необходимо вернуть в федеральную собственность объекты, которые были запрещены к приватизации, однако, приватизированы - мобназначения, гражданской обороны, аэродромной инфраструктуры и т. п.

## **2. Актуальные вопросы государственного регулирования гражданской авиационной деятельности**

Наличие федеральных целевых программ - "Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года" (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2001 года № 728), "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)", утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848), а также утвержденных Президентом Российской Федерации "Основ политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года" (от 3 февраля 2001 года № Пр-241), одобренной Правительственной комиссией по транспортной политике 7 февраля 2001 года "Концепции развития гражданской авиационной деятельности Российской Федерации"; а также Комплексного плана по развитию авиационной деятельности в области гражданской авиации (утвержден 12 мая 2001 года), определяющих основные цели, задачи и принципы государственного регулирования гражданской авиации и всего авиакомплекса, казалось бы, не требуют акцентировать внимание и, тем более, убеждать кого-либо в целесообразности существенного регулятивного вмешательства государства в гражданскую авиационную деятельность.

Однако материалы проверок, в частности ФГУП "ГосНИИ ГА", а также анализ действующего и принимаемого законодательства не могут не вызывать обеспокоенности состоянием и некоторыми тенденциями государственного регулирования гражданской авиационной деятельности.

Адептам безоглядной либерализации экономики вообще следовало бы не игнорировать ряд принципиальных постулатов:

- рынок регулирует экономические процессы только при наличии всех необходимых условий для работы рыночного механизма, прежде всего - конкурентной среды;

- рынок регулирует текущие процессы и пропорции, но не регулирует и, тем более, не предвещает долговременные (перспективные) объемы и пропорции воспроизводства. Следовательно, чем продолжительнее цикл воспроизводства (а в авиации необходимо исходить из того, что рождение и создание нового самолета в лучшем случае охватывает период в 10-15 лет) и соответственно потребность в привлеченных финансовых вливаниях, тем значимее роль государственного регулирования и планирования (западные корпорации поэтому планируют!);

- рыночный механизм не ведает о понятиях стратегической или социальной значимости и безопасности воспроизводимого продукта (услуг), к тому же, зачастую, при экономической убыточности, и потому не обеспечивает автоматический (стихийный) переток финансовых и материальных ресурсов в достаточных объемах с учетом их текущей и перспективной значимости.

Во всех отмеченных случаях компенсировать "недоработки" рынка может только государство, прибегая к задействованию комплекса организационно-правовых, органи-

зационно-административных, финансово-ресурсных, протекционистских и прочих известных мер.

Рыночный механизм осуществления структурных сдвигов, микро - и макропреобразований в экономике, в том числе и в гражданской авиации, крайне болезнен (неизбежно влечет разрушение производительных сил) и нетерпимо продолжителен во времени. Очевидная необходимость неотложного укрупнения авиакомпаний и иных авиапредприятий путем, например, слияний, поглощений, может реализоваться достаточно быстро и без существенных потерь методами государственного регулирования и стимулирования, включая и приватизационные процедуры. На практике, как правило, срабатывает наиболее ущербный вариант через механизм банкротства предприятий. При этом имущество еще до банкротства общества ускоренно отчуждается в разных формах, чем наносится финансовый ущерб государству, а высококвалифицированные специалисты остаются без работы.

Наиболее действенными рычагами формирования не разрушительной, а продуктивной конкуренции в сфере авиаперевозок и их обслуживания, обеспечения качественной, эффективной и безопасной работы предприятий воздушного транспорта являются системы их лицензирования и сертификации.

Нельзя не отметить значительную и полезную работу по налаживанию системы государственного регулирования деятельности гражданской авиации, проведенную Федеральной авиационной службой России в период нахождения её вне Министерства транспорта Российской Федерации. После явных провалов деятельности гражданской авиации и крупных аварий в период 1992-1995 годов было достигнуто заметное улучшение качественных показателей работы авиапредприятий, контролируемость процессов, включая безопасность авиаперевозок. Все позитивные подвижки в сфере гражданской авиации с 1996 года и до настоящего времени - почти исключительный результат формирования новой нормативно-правовой, методической документации и практической регуляции воздушного транспорта со стороны ФАС России (далее - ФСВТ России).

Вместе с тем в последние, примерно два года, и в нормативно-правовом регулировании и в организационно-практической сфере деятельности отрасли наблюдаются явления, которые нельзя оставлять без внимания и принятия адекватных мер. Так, государственный контроль летной годности ВС должен реализовываться, прежде всего, через процедуру выдачи и продления сертификата летной годности на экземпляр воздушного судна (согласно Положению, введенному в действие приказом ФАС России от 1 декабря 1998 года № 345 (далее - Положение № 345). Однако Положение № 345 на практике не может выполняться в полном объеме для каждого экземпляра воздушного судна<sup>3</sup>, прежде всего из-за финансовых проблем и очень малой штатной численности инспекторов межрегиональных территориальных управлений ГС ГА Минтранса России.

В сложившихся условиях исследование технического состояния экземпляра ВС при индивидуальном установлении ему ресурса или срока службы по процедурам "Временного положения", разработанного в ГосНИИ ГА, является компенсирующим мероприятием ослабленного государственного контроля летной годности воздушного судна. Коммерческий способ обследования ВС в целях продления летной годности замыкается формально административной процедурой выдачи сертификатов летной годности на экземпляры ВС. Эта вынужденная "синтезная схема" в целом обеспечивает на должном уровне контроль и безопасность полетов ВС, хотя должна рассматриваться как временная.

Показательны следующие факты, полученные ФГУП "ГосНИИ ГА" в ходе обобщения результатов документирования технического состояния самолетов ТУ-134 при выполнении

---

<sup>3</sup> Например, опыт JAA показывает, что представители европейской авиационной администрации ежегодно инспектируют техническое состояние каждого тяжелого воздушного судна и до 30 % легких ВС, осуществляя тем самым мониторинг летной годности парка ВС государства-регистрации.

работ по продлению межремонтных сроков службы в 3 этапа ежегодно после утверждения “Временного положения” в 1998 году.

Было обследовано 87 самолетов ТУ-134. При первом обследовании дефекты обнаружены на фюзеляжах 86 самолетов (99%) и на крыле 41 самолета (47%); при втором - на фюзеляжах только 17 самолетов (20%) и на крыле 17 самолетов (20%); при третьем - на фюзеляжах только 5 самолетов (6%) и на крыле только 7 самолетов (8%).

Из этих фактов следует:

- низкая ответственность эксплуатантов указанных воздушных судов в части технического обслуживания, как элемента поддержания их летной годности;
- недостаточная эффективность системы сертификации организаций по техническому обслуживанию;
- ожидание осмотра независимой комиссией НЦ ПЛГ ВС ГосНИИ ГА дисциплинировало эксплуатантов и улучшало их работу и контроль по техническому состоянию воздушных судов.

Однако острой проблемой является контроль поставок и установки запасных сменных компонентов на воздушных судах.

Результаты исследований, проведенных специалистами НЦ ПЛГ ВС ГосНИИ ГА, изучение ими материалов, полученных от авиапредприятий на основании указания ГС ГА Минтранса России от 18 июля 2001 года № 281, свидетельствуют о том, что количество неаутентичных компонентов ВС с “неясным” жизненным циклом” доходит до 10% от общего количества паспортизируемых компонентов ВС. На каждом проверяемом ВС было обнаружено от 2 до 5 подозрительных агрегатов из числа агрегатов с ограниченным ресурсом, то есть относящихся к особо ответственным компонентам ВС, непосредственно влияющим на безопасность эксплуатации. На ВС - ИЛ-76, разбившемся в 2001 году в Чкаловском аэропорту, как установлено, были поставлены два авиадвигателя со списанными и некондиционными комплектующими.

Необходимость и порядок государственного контроля и регулирования деятельности организаций-поставщиков авиационно-технического имущества были определены решениями ФАС России и ГС ГА Минтранса России и, кроме того, Авиарегистром МАК, Госстандартом России и Минюстом России. Во исполнение этих решений приказом ФСВТ России от 3 мая 2000 года № 112 введены в действие “Федеральные авиационные правила обязательной сертификации организаций, осуществляющих поставку авиационно-технического имущества”. Эти правила согласованы с Госстандартом России и зарегистрированы Минюстом России № 2315.

Однако приказом Министра транспорта Российской Федерации от 8 мая 2001 года № 78 отменены указанные приказы ФСВТ России от 3 мая 2000 года № 112 и от 19 июня 2000 года № 201. В связи с этим прекращены работы по оценке организаций-поставщиков. Основание - отсутствие соответствующей нормы в “Воздушном кодексе Российской Федерации”. Следовательно, в России в настоящее время не реализуются рекомендации ИКАО<sup>4</sup> о том, что запасные комплектующие изделия, оборудование или материалы должны поступать от одобренных (сертифицированных) поставщиков. Конечно, это можно обеспечивать иными механизмами, но до настоящего времени нормативно они не установлены.

Единственным компенсирующим механизмом отсутствия сертификации поставщиков служит разработанная ГосНИИ ГА методика на основе действующих в настоящее время нормативно-технических документов, включающая анализ пономерной документации и источников поставок. Но это - временный вариант. Тем более, что в настоящее время процесс внедрения указанной методики ГосНИИ ГА вызывает противо-

---

<sup>4</sup> Руководство по сохранению летной годности. Doc 9642-AN/941

действие со стороны практически всех субъектов взаимоотношений, участвующих в поддержании летной годности ВС.

Одним из возможных способов решения задач эффективного поддержания летной годности ВС, включая поставку и установку одобренных компонентов ВС, является создание Центров технического обслуживания и ремонта (Центры ТОиР) с полным комплексом работ (регламентное обслуживание, ремонт и даже капитальный ремонт) по поддержанию летной годности ВС.

С целью государственного регулирования процесса создания Центров ТОиР был издан приказ ФСВТ России от 17 марта 2000 года № 64, предписывающий разработку соответствующей нормативной базы.

Специалистами НЦ ПЛГ ВС ГосНИИ ГА и ЗАО «АТБ Домодедово» было разработано «Типовое положение о Центре технического обслуживания и ремонта ВС (временное)». Согласно Положению о Центре ТОиР - это организация, которая может иметь постоянных представителей разработчика ВС, предприятия-изготовителя и авиационной администрации для совместной и эффективной работы по поддержанию летной годности воздушных судов (что усиливает государственный контроль). Основным поставщик запасных компонентов ВС - предприятие-изготовитель ВС и авиадвигателей.

Однако проект соответствующего распоряжения по Министерству транспорта Российской Федерации не утвержден до настоящего времени, хотя на местах эта идея принята с одобрением и намерениями создать такие центры (например, на базах АТБ в аэропортах г. Новосибирска, г. Тюмени и др.).

В связи с изложенным очевидно целесообразность не отмены, а совершенствования лицензирования и сертификации всех субъектов гражданской авиационной деятельности. Однако, кроме вышеотмеченной отмены сертификации поставщиков авиационного имущества, имеют место попытки к значительному сокращению лицензирования авиационной деятельности (окончательное решение грядет с принятием поправок к «Воздушному кодексу Российской Федерации»). Идеи дерегулирования, несмотря на отсутствие для этого условий на воздушном транспорте, возобладали в среде законодателей. Согласно ст. 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», принятого 8 августа 2001 года № 128-ФЗ, под лицензирование в сфере гражданской авиации попадают только 6 видов деятельности, что значительно меньше, чем было ранее. За пределами лицензирования оказались, к примеру, аэропортовое и аэродромное обслуживание воздушных судов, пассажиров и грузов, обеспечение авиатопливом, медицинское освидетельствование авиационного персонала, его подготовка.

Следует иметь в виду, что в настоящее время лицензируются не вообще авиоперевозки пассажиров и грузов, но и конкретные маршруты, с помощью чего пресекается недобросовестная конкуренция, относительно балансируются спрос и предложение, регулируется выполнение доходных и не доходных рейсов (таковых много в сибирской части страны), международные и чартерные авиоперевозки, короче - подчищаются серьезные негативы рыночного механизма<sup>5</sup>. Эту систему необходимо сохранить, тем более в современных кризисных условиях деятельности авиоперевозчиков. Концепция «открытого неба», далеко не принятая даже на Западе, категорически неприемлема для современных российских реалий; она чревата анархией и разрушительными последствиями для большинства авиапредприятий. Известно, что авиарейсы рентабельны при

---

<sup>5</sup> В США авиоперевозки на Аляске дотируются государством в суммах 1,5-2 млрд. долл. США в год. В России из-за отсутствия финансовых средств закрываются сотни аэропортов местного значения на огромных территориях за Уралом, соответственно авиакомпании при отсутствии дотирования из областных бюджетов свертывают даже пассажирские авиарейсы. К тому же отработка назначенных ресурсов у основного на таких авиалиниях типа ВС - самолетов АН-24, несмотря на двойное продление ресурса, фактически заканчивается. Это крайне актуализирует доводку и сертификацию регионального самолета ТУ-324.

загрузке кресел магистральных пассажирских самолетов на уровне не менее 65 процентов. Это означает, что любой нерегулируемый избыток авиаперевозчиков на конкретном рейсе приводит к демпинговой тарифной войне (практика особенно 1997-1998 годов изобилует фактами таких схваток за захват выгодных рейсов), а в итоге - к полному банкротству одних компаний и крайнему финансовому истощению других. Совокупные последствия для всего авиакомплекса и потребителей при этом неприемлемо ущербны. В условиях же регулируемого (лицензируемого) допуска авиаэксплуатантов на конкретные рейсы с установлением квот перевозок обеспечивается стабильность, контролируемость ситуации и равные условия (кроме квот) работы для конкурирующих авиакомпаний. При этом управляемы и выгодны международные, включая чартерные, авиарейсы.

Кроме того, ГС ГА Минтранса России совершенно правильно учитывает в процедуре лицензирования авиаперевозок и компаний их финансовое состояние, от которого напрямую зависит безопасность полетов. Изношенные и прочие неаутентичные детали приобретают и устанавливаются на самолеты, как правило, финансово несостоятельные авиаэксплуатанты.

### **3. Государственная поддержка как неотъемлемое звено государственного регулирования авиакомплекса России**

В западных авиапроизводящих странах государственная поддержка - неотъемлемый атрибут разработки, производства и реализации воздушных судов как в формах госгарантий, налоговых и иных льгот, так и прямых государственных инвестиций. Так, европейские "А-300" создавались на 100%, "А-310" - на 90%, "А-320" - на 75% за счет государственных средств. Согласно разделу 5 "Гражданская авиация" ФЦП "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)" (далее - целевая программа) предусматриваются вложения в развитие парка гражданской авиации в 257 млрд. рублей, из них государственных средств - 2,45 млрд. рублей, что крайне недостаточно, так как только на субсидирование процентных ставок по лизингу ВС расчетно нужно 22,6 млрд. рублей. В связи с этим нельзя ограничиваться общей констатацией привлечения внебюджетных источников, необходимо их совершенно конкретно определить и реализовать на деле - вплоть до выпуска целевых государственных займов под конкретные авиационные проекты, широкого применения государственных гарантий под привлечение банковских кредитных средств, формирования залогового фонда. Короче говоря, необходима конкретная ресурсная подпрограмма источников финансового обеспечения целевой программы развития гражданской авиации. Провальный опыт предыдущей целевой программы должен послужить уроком. Надеяться на привлечение собственных средств авиаэксплуатантами в сумме 254,8 млрд. рублей - явно нельзя, их нет.

Без конкретных финансовых мероприятий государственной поддержки авиакомплекс России придет к необратимой деградации. Причиной тому - совокупное воздействие целого ряда крайне негативных факторов общеэкономического и внутриотраслевого порядка, начиная с 1991 года и по настоящее время:

- общеэкономический спад в стране и, как следствие, падение авиаперевозок - более чем в 3 раза;
- крайне низкий платежеспособный спрос населения из-за низких доходов (средняя зарплата в 1,2 раза ниже среднего авиатарифа), регулярно пользоваться воздушным транспортом могут 3-3,5% граждан страны;
- значительное количество образованных в ходе приватизации авиаэксплуатантов и, как следствие, - распыленность авиапарка, низкая доходность, невозможность концен-

трации инвестиционных ресурсов для обновления авиапарка (отсюда - застой в авиапромышленности);

- значительный избыток унаследованного Россией авиапарка, усугубленный низкой экономической конъюнктурой в стране; отсюда также - отложенный спрос на новые ВС.

Количество пассажиромест в 3-4 раза превышает количество перевозимых пассажиров. Следствие - простои до половины авиапарка. Отработка календарных ресурсов ВС по годам значительно обгоняет отработку по летным часам (примерно, в 1,5 раза по морально устаревшим самолетам).

Несмотря на быстрое сокращение имеющихся воздушных судов, число их все еще велико. К началу 2002 года их насчитывалось 6014 единиц, в том числе магистральных пассажирских - 1480 ВС, грузовых воздушных судов - 526, остальные - почти поровну - самолеты местного сообщения и вертолеты. Отработка по назначенному ресурсу магистральных ВС составляет 72%, региональных ВС - 76%. По заключению ГосНИИ ГА, этого количества ВС достаточно до 2015 года с учетом прироста авиaperевозок до 5% ежегодно. Изменяются, однако, требования к качественным параметрам ВС, в связи с чем и необходимо обновление авиапарка. Морально устаревшие ВС, несмотря на выработку в среднем 73% назначенного календарного ресурса и списание ежегодно около 400 единиц, все еще обладают существенным запасом ресурсов с учетом мероприятий по продлению их летной годности. Тогда отработка назначенного календарного ресурса (в процентах) с учетом возможного продления составляет: по ИЛ-62 - 54,2%; ИЛ-86 - 46,3%; ТУ-154М - 28,7%, ТУ-154Б - 68,7%, ИЛ-76ТД - 43,8%; АН-12 - 84,4% (при факте - 112%) и т.д. Ясно, что с учетом низкой платежеспособности авиакомпаний и неспособности приобретать новые ВС, продление ими ресурсов остающейся авиатехники является серьезным тормозом обновления морально устаревшего авиапарка.

Вся совокупность вышеотмеченных отрицательных факторов создает настолько проблематичную ситуацию для развития авиапромышленности, что без радикального вмешательства государства очевидные негативные тенденции в ней не могут быть преодолены.

Начавшееся устранение с европейского авиарынка с 1 апреля 2002 года части российских самолетов из-за несоответствия их нормативным требованиям ИКАО "по шуму" (номинально попадает под ограничения около 1600 магистральных ВС) формально является положительным стимулом к обновлению всего авиапарка. Ведь международные авиaperевозки в развитые страны составляют до 18% в части пассажирооборота и 30% - грузооборота. Но при отсутствии внешних источников финансирования сами авиакомпании не смогут решить столь сложную для них финансовую проблему даже в части модернизации имеющихся ВС (замена авиадвигателей на одном ИЛ-86 и ИЛ-76 требует 12-14 млн. долл. США). Потому в условиях ужесточения конкуренции на внутреннем рынке авиакомпании еще настойчивее будут "выходить из положения" путем продления летной годности наличному авиапарку.

Целевой программой предусмотрено обеспечить поставку российским авиакомпаниям до 2010 года 923 новых самолетов и вертолетов, в том числе пассажирских ВС - 194 магистральных и 306 - региональных, грузовых ВС соответственно - 41 единица и 38 единиц, вертолетов всех типов - 344 единицы. Кроме этого, до 2006 года намечена необходимость модернизации по требованиям норм ИКАО 420 магистральных ВС.

Необходимые общие расходы бюджетных средств на обновление авиапарка оцениваются в программе в 25,7 млрд. рублей, в том числе на обслуживание расходов по субсидированию процентных ставок за привлеченные средства - в 22,6 млрд. рублей. Согласно ст. 75 федерального бюджета на 2002 год на эти цели предусмотрено 0,5 млрд. рублей. Далее эту субсидию необходимо наращивать по мере увеличения лизинговых платежей.

Естественно, государство не может прямо финансировать приобретение авиакомпаниями новых воздушных судов. Речь может идти только о различных формах финансовой поддержки и, прежде всего, реализации лизинговых программ. Отечественный “лизинг”, мягко говоря, давно превратился в некий “долгострой”, продление которого на 2-4 года грозит трансформироваться из спасителя в могильщика российской авиапромышленности и гражданской авиации. Еще в постановлении Правительства Российской Федерации от 3 ноября 1994 года № 1211 ставилась задача производства и закупки по лизингу, начиная с 1995 года, самолетов ТУ-204 по схеме 12+10 у ОАО “Авиастар”, а также 8 воздушных судов у Казанского авиазавода. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 27 марта 1997 года № 404-р предусматривалось привлечение заемных средств под гарантию Правительства Российской Федерации в сумме 150 млн. долл. США для проплаты 20 ВС ТУ-204<sup>6</sup>. Однако до настоящего времени лизинга отечественной авиатехники все ещё не наблюдается. На начало 2002 года непосредственно авиаэксплуатантами закуплено (но далеко не оплачено) и эксплуатируется всего 30 ВС новых типов (ИЛ-96, ТУ-204, ТУ-214). При этом магистральных ВС зарубежного производства эксплуатируется 46 единиц (было - 49).

Проводится формирование отобранных по конкурсу двух лизинговых компаний - “Ильюшин финанс К<sup>ооо</sup>” и “Финансовой лизинговой компании” (ФЛК) с участием государства в их уставном капитале соответственно для приобретения самолетов типа ИЛ-96-300 и ТУ-214. Принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2002 года № 575 о внесении денежного вклада в уставный капитал “Ильюшин финанс К<sup>ооо</sup>” в сумме 1,5 млрд. рублей. В ст. 75 федерального бюджета на 2002 год предусмотрено на эти цели всего 2,5 млрд. рублей. Проверка ЗАО “Авиастар СП” (авиастроительный завод в г. Ульяновске) показала, что в части самолетов ТУ-204 лизинговые закупки этими или иными компаниями пока не планируются, что усугубляет дальнейшую деградацию относительно нового и мощного авиакомплекса.

Вместе с тем, имеются предложения от иных лизинговых компаний, которые претендуют на одну льготу - субсидирование процентных ставок по кредитным суммам (до 40%). Представляется, что Росавиакосмосу и Минэкономразвития России следует изучать подобные предложения (не проводя конкурсный отбор из-за утраты времени), финансовые возможности претендентов и при положительном заключении привлекать их на договорной основе (реализуя вначале пробные проекты единичных закупок ВС). При этом указанные органы должны быть обладателями и распорядителями выделяемых решением Правительства Российской Федерации ресурсов. Имеются в виду: востребование и использование вышеуказанных 22,6 млрд. рублей бюджетных средств на субсидирование процентных ставок как для авиакомпаний, так и для лизинговых компаний по привлеченным ими средствам, а также ресурсы (финансовые и материальные) для принятия и обслуживания государственных гарантий под привлечение крупных банковских, включая зарубежные, кредитов. Без конкретных решений по обеспечению привлечения долгосрочных заемных средств для производства и закупки гражданской авиатехники, принятые в целевой программе объемы закупок самолетов, несомненно, будут не выполнены, что поставит всю авиапромышленность в катастрофическое по-

---

<sup>6</sup> При проверке авиакомпании ОАО “Внуковские авиалинии” в 1999 году было подтверждено, что эксплуатация двух ВС ТУ-204 в грузовом и пассажирском исполнении с авиадвигателями ПС-90А высокорентабельна и надежна (суточные налеты составляли до 13 часов, авиадвигатели без съема наработали до 3 тыс. часов на момент проверки). Рентабельность самолета означает, что его лизинг - финансово состоятельная форма приобретения и эксплуатации.

Технико-экономические характеристики ТУ-204-120 (двигатели Rolls-Royce) по прямым эксплуатационным расходам на один пассажиро-км меньше от западных аналогов (B-757; A-321) в 1,23 раза, а по удельной цене пассажироместа ВС меньше - в 2,7 раза. Самолет в этой модификации - экспортоспособен.

ложение. Производственный и особенно кадровый ресурс её - на пределе возможностей, за которыми начинаются необратимые процессы.

### **Предложения**

**1.** Не практиковать приватизацию государственных предприятий как самоцель, или доступное средство пополнения бюджетных доходов. Приватизация должна быть адресно-штучной, обеспечивающей повышение эффективности управления и производства, необходимые структурные преобразования, оптимальную концентрацию производства, а также государственный контроль (интересы) в стратегически значимых акционерных обществах.

**2.** Ввиду неизбежности несостоятельности и банкротства многих авиакомпаний, и в целях содействия естественному процессу укрупнения (тем самым сохранения производственного и кадрового потенциала авиакомпаний) путем слияний, присоединений (поглощений), принимать своевременные (упреждающие) меры по продаже принадлежащих государству акций в случае выявления межведомственными балансовыми комиссиями прогрессирующей производственно-ресурсной и финансовой несостоятельности авиакомпаний. Стимулировать добровольные слияния (присоединения) авиакомпаний и иных предприятий. Осуществлять интегрирование авиакомпаний путем вклада в уставные капиталы наиболее перспективных авиапредприятий принадлежащих государству пакетов акций в несостоятельных компаниях.

**3.** Интересы государства в стратегически значимых акционерных обществах, созданных в ходе приватизации, ни нормативно, ни фактически не защищены, прежде всего, по причине массового несанкционированного отчуждения в них объектов недвижимого имущества и преднамеренного банкротства. В этой связи необходимо включить в Федеральный закон “О приватизации государственного и муниципального имущества” от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ дополнительные нормы о запрете без разрешения Минимущества России отчуждения недвижимого имущества, внесенного государством в уставной капитал общества в ходе приватизации (до продажи 75% акций, принадлежащих государству).

**4.** Действующая система представления интересов государства в акционерных обществах - формальна и не содержит элементов ответственности. Целесообразно передать пакеты акций в непосредственное управление соответствующих отраслевых министерств (ведомств) как ответственных за состояние дел в отрасли (хотя бы в стратегически значимых отраслях).

**5.** В связи с отменой сертификации поставщиков авиаимущества следует принять меры по ограничению (исключению) условий приобретения и установки на самолетах и вертолетах неаутентичных агрегатов и компонентов не установленного происхождения, как наносящих имущественный ущерб и подрывающих безопасность авиаперевозок (в том числе во исполнение п. 2 приказа Минтранса России от 8 мая 2001 года № 78).

**6.** В интересах формирования эффективного государственного регулирования гражданской авиационной деятельности не ослаблять, а совершенствовать порядок сертификации и лицензирования авиационных перевозок, включая лицензирование конкретных маршрутов и квот перевозок. Учитывать при этом финансовое состояние авиакомпаний, от которого существенно зависит обеспечение качества и безопасности воздушных перевозок.

**7.** Во исполнение ФЦП “Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)” (подпрограмма “Гражданская авиация”) разработать ресурсную подпрограмму привлечения в необходимых суммах внебюджетных источников, прежде всего, заемных средств под гарантии государства (различные активы). Обеспечить при этом стимулиро-

вание лизинговых закупок современных воздушных судов, включая субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитным средствам как авиакомпаниям, так и лизинговым компаниям. В дальнейшем не практиковать вклады бюджетных средств в уставные капиталы лизинговых компаний, в силу их потенциальной неэффективности в отличие от субсидирования процентных ставок по привлекаемым кредитным средствам. В компаниях с государственным участием (“Ильюшин финанс К<sup>0</sup>” и “ФЛК”) целесообразно осуществить привлечение крупных кредитных сумм для лизинга самолетов под гарантии государства.

При этом распоряжение выделяемыми государственными средствами непосредственно возложить на Росавиакосмос и Минэкономразвития России.

8. В связи с тем, что авиапромышленность и всех разработчиков авиатехники государство не может поддержать финансовыми ресурсами, необходимо организовать селективную поддержку авиаразработчиков на конкурсной основе (по общей значимости их разработок гражданского, военного и двойного назначения), а также селективную (конкурсную) поддержку разработки (доводки) и сертификации важнейших типов магистральных воздушных судов и авиадвигателей (сертификация, например, перспективного самолета ТУ-334 задерживается только из-за недостатка средств и наличия ВС лишь в одном экземпляре).

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**В. М. ИГНАТОВ**

**Начальник инспекции  
Счетной палаты  
Российской Федерации  
д. э. н., профессор**

**А. Н. БОЙКО**