

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 29 апреля 2011 года № 27К (794) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета и федеральной собственности для организации воздушных перевозок в аэропортах Шереметьево и Домодедово Московского авиаузла в 2009-2010 годах»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить информационные письма в Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, закрытое акционерное общество «Международный аэропорт «Домодедово», открытое акционерное общество «Международный аэропорт Шереметьево».

Направить представления Счетной палаты Федеральному агентству воздушного транспорта, федеральному государственному унитарному предприятию «Администрация аэропорта Домодедово», федеральному государственному унитарному предприятию «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)».

Направить материалы проверки в Московскую межрегиональную транспортную прокуратуру.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности использования средств федерального бюджета и федеральной собственности для организации воздушных перевозок в аэропортах Шереметьево и Домодедово Московского авиаузла в 2009-2010 годах»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.9.8 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

Предмет контрольного мероприятия

Нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие организацию воздушных перевозок, строительство, реконструкцию, ремонт и содержание объектов аэропортовых комплексов, источники их финансирования, документы, подтверждающие объемы осуществленного финансирования; бухгалтерская, бюджетная и статистическая отчетность.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство транспорта Российской Федерации (по запросу), Федеральное агентство воздушного транспорта (по запросу), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (по запросу), Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (по запросу), ФГУП «Государственная корпорация по организации воздушного движения в Российской Федерации» (по запросу), ОАО «Международный аэропорт Шереметьево», ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово», ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии», ОАО «Авиационная компания «ТРАНСАЭРО» (по запросу), ОАО «Авиакомпания «Сибирь» (по запросу), ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово».

Срок проведения контрольного мероприятия: с 18 января по 25 февраля 2011 года.

Цели контрольного мероприятия

Цель 1. Оценить эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в части исполнения функций по нормативно-правовому регулированию воздушных перевозок в аэропортах Шереметьево и Домодедово.

Цель 2. Проверить эффективность использования средств федерального бюджета и федеральной собственности для организации воздушных перевозок в аэропортах Домодедово и Шереметьево.

Цель 3. Оценить организацию и эффективность ведомственного контроля в аэропортах Шереметьево и Домодедово.

Проверяемый период деятельности: 2009-2010 годы.

Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки

Аэропорт является особо опасным и технически сложным объектом, состоящим из взаимосвязанных комплексов производственных зданий и сооружений (аэродром, аэровокзалы, ангары, топливно-заправочный комплекс и т. д.).

Аэропорты Домодедово и Шереметьево являются крупнейшими аэропортами Российской Федерации по объемам обслуженных пассажиров. Аэропорт Домодедово в 2009 году обслужил 18,7 млн. человек, или 23,1 % всех пассажиров, обслуженных в аэропортах Российской Федерации, аэропорт Шереметьево - 14,6 млн. человек (18,1 %). В 2010 году аэропорт Домодедово обслужил 22,3 млн. человек, или 22,4 % всех пассажиров, обслуженных в аэропортах Российской Федерации, аэропорт Шереметьево - 19,1 млн. человек (19,2 процента).

Аэропорт Шереметьево открыт для международных полетов постановлением Совета Министров СССР от 2 марта 1960 года № 267-102, аэропорт Домодедово - распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 июля 1992 года № 1262-р.

В соответствии с Перечнем критически важных объектов Российской Федерации, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2006 года № 411-р, международные аэропорты Домодедово и Шереметьево являются критически важными для национальной безопасности объектами федерального уровня.

Аэродромы аэропортов Шереметьево и Домодедово включены в Перечень аэродромов федерального значения, необходимых для осуществления полномочий Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 марта 2008 года № 340-р. В соответствии с пунктом 2.1.20 Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284, приватизация аэродромов федерального значения запрещена.

В 2009-2010 годах имущество аэродрома Шереметьево находилось в хозяйственном ведении ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», а аэродрома Домодедово - в хозяйственном ведении ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово». ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» осуществляло в аэропорту Шереметьево аэропортовую деятельность по обслуживанию пассажиров, багажа, почты и грузов, аэродромному обеспечению полетов. ОАО «Международный аэропорт Шереметьево», ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» и ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» входят в Перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 года № 1009.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Оценить эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в части исполнения функций по нормативно-правовому регулированию воздушных перевозок в аэропортах Шереметьево и Домодедово

1.1. Анализ правовых и нормативных актов, регламентирующих организацию воздушных перевозок, включая обслуживание пассажиров и воздушных судов в аэропортах

Воздушное пространство является составной частью государственной территории, на которую в соответствии с Конституцией Российской Федерации распространяется суверенитет Российской Федерации. Властные полномочия в отношении воздушного пространства осуществляются только государством. Осуществляя свои полномочия государство устанавливает публично-правовой режим суверенного воздушного пространства, непосредственно связанный с публично-правовым режимом международных аэропортов.

1.1.1. Правовой статус и режим международных аэропортов

Действующим законодательством вопросы статуса и режима аэропортов федерального значения, обслуживающих международные воздушные сообщения Российской Федерации, специально не регулируются. Воздушным кодексом Российской Федерации (Федеральный закон от 19 марта 1997 года № 60-ФЗ) в статье 40 введено только определение понятия «международный аэропорт», что недостаточно для того, чтобы определить статус и режим международного аэропорта.

Чикагская конвенция 1944 года в статьях 10, 15, 68 содержит ряд обязательств, касающихся международных аэропортов. Их должное соблюдение требует от государства определения в национальном законодательстве статуса и режима международного аэропорта. В Российской Федерации на этот счет соответствующих законов нет, что на практике привело к правовой неопределенности в понимании статуса и режима международных аэропортов. Их отсутствие может нанести ущерб суверенитету Российской Федерации и вытекающим из него суверенным правам в отношении международных аэропортов, так как публично-правовой режим использования воздушного пространства и публично-правовой режим международных аэропортов образуют правовое единство.

На международные аэропорты федерального значения возложены публичные функции обеспечения интересов граждан, всех общественных интересов в области воздушного транспорта, который выполняет важную социальную задачу удовлетворения потребностей населения в услугах по воздушной перевозке транспортом общего пользования. Выполнение этих функций также обязывает государство создать надлежащую правовую базу, и эта задача в российском законодательстве до сих пор не решена.

В условиях отсутствия четкого государственного регулирования правового статуса и режима международного федерального аэропорта компания «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» (остров Мэн) выполняла публичные функции по организации воздушных перевозок в международном аэропорту Домодедово, который отнесен к критически важным для национальной безопасности объектам федерального уровня. Указанное иностранное юридическое лицо являлось управляющей организацией ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» (главный оператор аэропорта) и других обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства и входящих в состав предприятий аэропортового комплекса Домодедово.

1.1.2. Статус имущественного комплекса аэропортов федерального значения

Законодательно установленная защита государственной собственности в аэропортах от раздела и отчуждения могла бы обеспечить, в том числе, и суверенитет госу-

дарства над воздушным пространством. Существующие пробелы в российском законодательстве создают условия для изъятия государственной собственности, необходимой для осуществления полномочий Российской Федерации. В Российской Федерации до сих пор статус имущества аэропортов федерального значения не определен. Перечень аэропортов федерального значения, необходимых для осуществления полномочий Российской Федерации, Правительством Российской Федерации также не утверждался.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2284 запрещена приватизация аэродромов федерального значения. На основании этой правовой нормы распространение получила практика выделения в качестве отдельного имущественного комплекса аэродрома из аэропорта, что нарушает единство технологического имущественного комплекса аэропорта, создает риски нарушения единства технологического процесса по обслуживанию прибытия и убытия воздушных судов, т. е. утраты федеральными аэропортами своего хозяйственного (целевого) назначения.

Отсутствие норм о статусе имущества аэропортов в правовых актах создало условия для приватизации имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, в аэропортах федерального значения, что не в полной мере соответствует международным обязательствам и может создать угрозу суверенитету в отношении воздушного пространства Российской Федерации.

До приватизации Домодедовского производственного объединения в 1996 году аэропорт Домодедово был федеральной собственностью, а в 2010 году на территории аэропорта Домодедово собственником 322 объектов недвижимости аэропорта (включая аэровокзальный комплекс и объекты топливно-заправочного комплекса) являлась компания «АСЬЕНДА ИНВЕСТМЕНТС ЛИМИТЕД» (Республика Кипр).

1.1.3. Международные обязательства Российской Федерации

Российская Федерация является участником многосторонних и двусторонних международных соглашений в области воздушных сообщений. 14 ноября 1970 года Россия присоединилась к числу стран - участниц Чикагской конвенции 1944 года о Международной гражданской авиации (далее - Конвенция, Чикагская конвенция).

В соответствии с положениями части II Чикагской конвенции создана Международная организация гражданской авиации (далее - ИКАО), которая является специализированным учреждением ООН. Чикагская конвенция, как ратифицированный международный договор, согласно статье 79 Конституции Российской Федерации и статье 3 Воздушного кодекса Российской Федерации имеет приоритет в рамках национального правового режима.

В статье 10 Конвенции установлено, что воздушные суда, занятые в регулярных и нерегулярных воздушных сообщениях, обязаны совершать посадку в особом «таможенном» аэропорту, где осуществляется таможенный и иной контроль. Помимо таможенного контроля государства осуществляют санитарный, ветеринарный, валютный, миграционный, антитеррористический, антинаркологический и иной контроль. Исходя из этого, договаривающиеся государства и ИКАО также используют термин «международный аэропорт».

Чикагская конвенция не определяет статус и правовой режим деятельности международного аэропорта. Однако Конвенция четко устанавливает, что международный аэропорт должен быть открытым для общественного пользования на равной, не дискриминационной и единообразной основе как для национальных, так и для иностранных воздушных судов, занятых в международных воздушных сообщениях (обязательства вытекают из статей 11, 15, 28 и 68 Конвенции). Из текста статьи 28 Конвенции также следует, что договаривающиеся государства обязались обеспечить качество предоставляемых аэропортовых и аэронавигационных услуг.

1.1.4. Государственное регулирование воздушных перевозок

Практическим механизмом государственного регулирования на воздушном транспорте являются системы сертификации и лицензирования деятельности организаций гражданской авиации.

Согласно статье 17 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» из единого технологического процесса воздушных перевозок, состоящего из большого количества взаимосвязанных видов деятельности, лицензируются только перевозки пассажиров, перевозки грузов, обеспечение авиационной безопасности и метеорологическое обеспечение полетов. При этом из положений о лицензировании перевозок воздушным транспортом пассажиров и грузов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2007 года № 397, следует, что в российской гражданской авиации процедуры лицензирования перевозки пассажиров и грузов носят формальный характер.

Для сравнения приведем пример из опыта Евросоюза по созданию системы лицензирования на воздушном транспорте. В частности, нормативный акт Европейского парламента и Европейского совета от 24 сентября 2008 года № 1008/2008 установил, что для получения и сохранения лицензии от авиаперевозчика требуется выполнение следующих условий:

- корпоративная структура авиаперевозчика должна позволять компетентному лицензирующему органу реализовывать свои полномочия;
- государство и/или граждане государства владеют долей более 50 % в капитале авиаперевозчика и прямо или косвенно осуществляют практическое управление этим предприятием;
- авиаперевозчик отвечает требованиям к финансовому состоянию, определенному процедурами лицензирования;
- авиаперевозчик отвечает условиям деловой репутации, определенным лицензионными требованиями и условиями.

В Российской Федерации указанный комплекс требований и процедур не применяется при лицензировании авиаперевозчиков, главных операторов российских аэропортов и организаций, занимающихся обеспечением авиационной безопасности, что не позволяет в полной мере обеспечить соблюдение интересов здоровья граждан, обороны и безопасности государства.

1.1.5. Государственная система гражданской авиации

В 2009-2010 годах уполномоченными органами в сфере гражданской авиации являлись: Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), Федеральная аэронавигационная служба (Росаэронавигация), Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Межгосударственный авиационный комитет.

Сложность технологии перевозок и опасность среды их осуществления (воздушное пространство), особые риски, связанные с использованием скоростных средств транспорта, являющихся повышенным источником опасности, риски, связанные с прямой зависимостью от климатических условий, определяют особые требования и ответственность к нормативно-правовой базе и к государственной системе гражданской авиации.

Мировым сообществом выработана разумная и действенная правовая система, регулирующая воздушные перевозки, создан качественный технический инструктивный материал. Все это нашло свое отражение в стандартах и рекомендуемой практике ИКАО, основным принципом которых является взвешенный подход, направленный на безопасное и эффективное осуществление воздушных перевозок.

Документом ИКАО Doc. 8335-AN/879 «Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора» введены требования к государственной системе регулирования, включая требования к национальному воздушному законодательству, к полномочному государственному органу гражданской авиации и его структуре. Согласно пункту 2.2 указанного документа руководитель полномочного органа гражданской авиации наделяется определенным минимальным набором прав. В Российской Федерации эти права разделены между 4 уполномоченными органами (Минтранс России, Ространснадзор, Росавиация и Межгосударственный авиационный комитет).

Правительство Российской Федерации распоряжением от 6 мая 2008 года № 641-р поручило Минтрансу России при реализации в установленной сфере деятельности обязательств Российской Федерации, вытекающих из Чикагской конвенции, обеспечивать введение и единообразное применение на территории Российской Федерации требований в сфере безопасности полетов, предусмотренных стандартами и рекомендуемой практикой ИКАО. Несмотря на это, до сих пор не определен правовой механизм реализации стандартов и рекомендуемой практики ИКАО на территории России. Поэтому операторы аэропортов Домодедово, Шереметьево и других предприятий российской гражданской авиации в своей деятельности руководствуются документами ИКАО, а не национальным законодательством.

Основной действующий технический инструктивный материал принимался в российской гражданской авиации до начала 1990-х годов.

Так, Ведомственные нормы технологического проектирования аэровокзалов аэропортов (ВНТП 3-81) были введены в действие Министерством гражданской авиации СССР в 1981 году, Руководство по проектированию аэровокзалов аэропортов разрабатывалось последний раз в 1982 году. Уже почти 20 лет в российской гражданской авиации отсутствуют систематические научные исследования по всем вопросам, включая правовые вопросы воздушных перевозок, техническую и летную эксплуатацию воздушных судов, вопросы проектирования и строительства аэропортов, вопросы организации воздушного движения, вопросы экономики воздушного транспорта. Все это в значительной степени усложняет процесс внедрения в эксплуатацию и сопровождения эксплуатации авиационной техники (т. е. ее модернизацию и развитие), не формирует нормативные требования к авиаперевозчикам и операторам аэропортов по осуществлению своей деятельности на основе единообразного, качественного технического инструктивного материала. В конечном итоге это негативно сказывается на безопасности и эффективности полетов.

Бессистемность и противоречивость правовой базы гражданской авиации, за разработку которой отвечает Минтранс России, а также невысокий технический уровень вновь принимаемых документов затрудняют практическую деятельность российских государственных органов и организаций гражданской авиации.

Так, приказом Минтранса России от 6 ноября 2009 года № 198 было отменено распоряжение Минтранса России от 11 марта 2004 года № НА-111-р «Об утверждении «Инструкции по подготовке организаций гражданской авиации к работе в осенне-зимний (весенне-летний) период».

Отмененная Инструкция предусматривала контроль со стороны государственных органов за созданием неснижаемого запаса запасных частей, агрегатов, материалов и химических реагентов в организациях, занимающихся противообледенительной обработкой воздушных судов и эксплуатационным содержанием летного поля.

До настоящего времени не приняты документы, определяющие единообразный, научно обоснованный порядок по подготовке, контролю и анализу подготовки организаций гражданской авиации к работе в осенне-зимний (весенне-летний) период. Поэтому

ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» подготовку к работе в осенне-зимний период 2010-2011 года и контроль подготовки проводило на основании отмененного распоряжения Минтранса России от 11 марта 2004 года № НА-111-р, а другие организации гражданской авиации пользовались Инструкцией по подготовке управлений, объединений, предприятий и учебных заведений гражданской авиации к работе в осенне-зимний (весенне-летний) период, которая утверждена 20 октября 1987 года № 50/И и до сих пор не отменена.

При этом отсутствие нормирования неснижаемого запаса противообледенительных жидкостей в аэропортах стало одной из причин возникновения массовых задержек и отмен авиарейсов в аэропорту Шереметьево 25-30 декабря 2010 года.

1.2. Анализ правовых и нормативных актов, регламентирующих формирование цен (сборов, тарифов) на аэропортовое обслуживание и воздушные перевозки

Система аэропортовых сборов определяется политикой государства в этой области. Сборы формируются государствами в соответствии с принципами (статья 15 Чикагской конвенции) и рекомендациями ИКАО (Дос. 9082 «Политика ИКАО в отношении аэропортовых сборов и сборов за аэронавигационное обслуживание», Дос. 9562 «Руководство по экономике аэропортов»).

Система аэропортовых сборов в гражданской авиации России, а также система их регистрации и регулирования сформированы в соответствии с указанными документами ИКАО.

Тарифы за наземное обслуживание включают широкую номенклатуру услуг, предусмотренных технологией обслуживания воздушных судов в аэропортах, кроме тех, которые предусмотрены по аэропортовым сборам. Эти услуги предоставляются эксплуатантам в соответствии с их потребностями.

Перечень, наименование и порядок применения аэропортовых сборов и тарифов за обслуживание воздушных судов установлен приказом Минтранса России от 2 октября 2000 года № 110 для российских эксплуатантов и приказом Федеральной службы воздушного транспорта России от 15 мая 2000 года № 125 для иностранных эксплуатантов.

Для расчета соответствующих ставок сборов и тарифов российских потребителей действует Временная инструкция по формированию аэронавигационных и аэропортовых сборов, тарифов за обслуживание воздушных судов Российской Федерации в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации, утвержденная департаментами Минтранса России 23 мая 2001 года № 15.7-230 ГА.

Порядок взимания сборов и тарифов для российских и иностранных потребителей не установлен.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» государственное регулирование в аэропортах осуществляется в сфере услуг.

Однако согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 года № 293 ценовому регулированию в аэропортах подлежат только 6 видов услуг: обеспечение взлета-посадки и стоянки воздушных судов; предоставление аэровокзального комплекса; обеспечение авиационной безопасности; обслуживание пассажиров; обеспечение заправки воздушных судов авиационным топливом; хранение авиационного топлива. При этом широкий круг услуг, предоставляемых в российских аэропортах при обслуживании воздушных судов, пассажиров и других лиц, государством не регулируется.

В нарушение приказа Федеральной авиационной службы России от 26 мая 1997 года № 99 формы отчетности № 67-ГА в аэропорту Домодедово заполнялись в 2009-2010 го-

дах только организациями, являющимися субъектами естественных монополий, и представлялись (включая ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово») только в Федеральную службу по тарифам.

Отсутствие в Росавиации данных отраслевой отчетности крупнейшего аэропорта России приводит к искажению данных об основных финансовых результатах деятельности гражданской авиации в целом.

Цель 2. Проверить эффективность использования средств федерального бюджета и федеральной собственности для организации воздушных перевозок в аэропортах Домодедово и Шереметьево

2.1. Проверка законности, целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на финансирование объектов строительства, реконструкции, ремонта и содержания аэропортовых комплексов в Шереметьево и Домодедово

В 2009 и 2010 годах по подпрограмме «Гражданская авиация» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» Росавиацией были перечислены средства федерального бюджета заказчикам-застройщикам:

- ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» (далее - ФГУП «АГА») в сумме 3364880,4 тыс. рублей на развитие международного аэропорта Шереметьево, I очередь реконструкции (2006-2009 годы), II очередь реконструкции;

- ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» (далее - ФГУП «ААД») в сумме 1837602,5 тыс. рублей на реконструкцию ВПП-1 и развитие аэропорта Домодедово.

Росавиацией были заключены с ФГУП «АГА» и ФГУП «ААД» договоры о передаче части функций государственного заказчика на 2009 год, а в 2010 году - договоры на осуществление бюджетных инвестиций.

Показатели, характеризующие использование средств федерального бюджета, полученных ФГУП «АГА» и ФГУП «ААД» в 2009 и 2010 годах, приведены в таблице:

	(тыс. руб.)				
	Бюджетные средства по договорам о передаче части функций госзаказчика и на осуществление бюджетных инвестиций	Перечислено Росавиацией ФГУП «ААД» и ФГУП «АГА»	Стоимость работ по госконтрактам и договорам на выполнение работ	Перечислено ФГУП «ААД» и ФГУП «АГА» по исполнителям	Объем выполненных работ
2009 г. ФГУП «ААД»	604008,0	604008,0	604072,7	604008,0	604072,7
Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово»	569008,0	569008,0	569072,7	569008,0	564072,7
Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности. I и II очередь строительства (проектные работы)	35000,0	35000,0	35000,0	35000,0	35000,0
2010 г. ФГУП «ААД»	1233594,5	1233594,5	1233594,5	1233594,5	583812,8
Реконструкция взлетно-посадочной полосы № 1, рулежных дорожек и мест стоянки самолетов в аэропорту «Домодедово»	1073594,5	1073594,5	1073594,5	1073594,5	471377,6
Реконструкция и развитие аэропорта «Домодедово». Объекты федеральной собственности. I и II очередь строительства (проектные работы)	160000,0	160000,0	160000,0	160000,0	112435,2
2009 г. ФГУП «АГА»	3156772,00	2070880,4	2056604,9	2068765,4	1592066,8

	Бюджетные средства по договорам о передаче части функций госзаказчика и на осуществление бюджетных инвестиций	Перечислено Росавиацией ФГУП «ААД» и ФГУП «АГА»	Стоимость работ по госконтрактам и договорам на выполнение работ	Перечислено ФГУП «ААД» и ФГУП «АГА» по исполнителям	Объем выполненных работ
Развитие международного аэропорта Шереметьево, I очередь реконструкции (2006-2009 гг.)	1970880,4	1970880,4	1958519,6	1970680,1	1496973,1
II очередь реконструкции аэропорта Шереметьево (проектные работы)	1185891,6	100000,0	98085,3	98085,3	95093,7
2010 г. ФГУП «АГА»	1300000,0	1294000,0	1294000,0	1239305,2	1147775,0
Развитие международного аэропорта Шереметьево, I очередь реконструкции (2006-2009 гг.), этапы 4.2-4.4	1300000,0	1294000,0	1294000,0	1239305,2	1147775,0

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 установлено, что государственный заказчик может заключать с организацией, определенной по конкурсу, договор об оказании ему услуг по осуществлению строительного контроля на стройках и объектах, на которых производятся работы по реконструкции, в том числе техническому перевооружению. Поэтому средства на оплату указанных услуг предусматриваются в сводном сметном расчете стоимости строительства на весь период строительства.

Однако в сводных сметных расчетах по 4.2-4.5 этапам I очереди реконструкции аэропорта Шереметьево расходы на содержание службы заказчика-застройщика (технического надзора) отсутствуют.

На осуществление строительного контроля за реконструкцией аэропорта Шереметьево ФГУП «АГА» с ООО «Дирекция строящихся объектов» был заключен договор от 21 августа 2006 года № ГКШ-13-02/06, финансирование которого осуществлялось за счет средств, предусмотренных в сводном сметном расчете на непредвиденные работы. Согласование финансирования услуг по строительному контролю за счет непредвиденных затрат сводного сметного расчета было произведено Росавиацией (письмо от 17 декабря 2008 года № КМЗ.10-179). Положением о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 396, такие полномочия не предусмотрены.

В 2009 году ФГУП «АГА» были заключены государственные контракты с ФГУ «Центр лабораторного анализа и технических измерений ЦФО» от 28 сентября 2009 года № ГК-111/09, от 28 сентября 2009 года № ГК-112/09 и от 1 октября 2009 года № ГК-113/09 на осуществление контроля качества строительно-монтажных работ в аэропорту Шереметьево. Однако контроль за качеством этих же работ был предусмотрен государственным контрактом от 21 августа 2006 года № ГКШ-13-02/06, заключенным ФГУП «АГА» и ООО «Дирекция строящихся объектов». В результате переплата за выполненные работы составила 247,1 тыс. рублей.

В нарушение указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения С-2 «Сведения о ходе строительства строек и объектов, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу», утвержденных приказом Росстата от 14 августа 2008 года № 189, в формах статистической отчетности С-2 ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» за 2009 и 2010 годы были выявлены недостоверные данные, а именно: техническая готовность ВПП-1 за 2009 и 2010 годы была отмечена на уровне 100 %, в то время как фактическая техническая готовность по состоянию на 1 января 2010 года составила 65,0 %, а по состоянию на 1 января 2011 года - 71 процент.

2.2. Анализ действий представителей государства и федеральных органов исполнительной власти по управлению федеральной собственностью в аэропортах Шереметьево и Домодедово

2.2.1. Исполнение полномочий федеральными органами исполнительной власти и представителями государства

Росавиация и Росимущество исполняют в отношении ФГУП «АГА» и ФГУП «ААД» полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия, определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 года № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия». ФГУП «АГА» и ФГУП «ААД» являются подведомственными предприятиями Росавиации.

Программа деятельности предприятия ФГУП «ААД» на 2009 год Росавиацией рассматривалась, но не утверждалась. ФГУП «ААД» по итогам 2008 и 2009 годов были получены чистые убытки, и отчисления в федеральный бюджет по итогам деятельности за 2008 и 2009 годы предприятием не производились.

Основные расходы ФГУП «ААД» состояли из отчислений на амортизацию имущества и расходов по уплате налога на имущество, а основные доходы предприятием были получены по договорам аренды аэропортового имущества. Доходов от арендной платы недостаточно для покрытия расходов на амортизацию аэропортового имущества и налога на аэропортовое имущество.

Приказом Росавиации от 17 июня 2010 года № 232 были утверждены отчет руководителя ФГУП «ААД» за 2009 год и программа деятельности предприятия на 2010 год, а также отмечено, что предприятием по итогам 2008 и 2009 годов были получены чистые убытки, и отчисления в федеральный бюджет по итогам деятельности за 2008 и 2009 годы не производились. В то же время предложений по оздоровлению финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «ААД» Росавиацией не принято.

За 2009 год и 9 месяцев 2010 года ФГУП «АГА» были получены чистые убытки, при этом часть прибыли, подлежащей перечислению в федеральный бюджет в 2009 и 2010 годах, определенная программой деятельности ФГУП «АГА», перечислена в полном объеме. По ФГУП «АГА» рост себестоимости проданных услуг превышает рост выручки от продажи этих услуг. Увеличение расходов в 2009 и 2010 годах связано с ростом количества объектов, переданных ФГУП «АГА» на праве хозяйственного ведения, и объектов строительства и реконструкции, по которым предприятие является заказчиком-застройщиком. При этом основной статьей доходов ФГУП «АГА» являются доходы от договорных отношений с главными операторами аэропортов по аренде федерального имущества и оказанию услуг, связанных с федеральным имуществом.

Однако заключенные ранее территориальными управлениями Росимущества договоры аренды на использование федерального имущества с операторами аэропортов имеют, по информации ФГУП «АГА», необоснованно низкую сумму арендной платы. По аэропортам Горно-Алтайск, Якутск, Элиста, Владикавказ, Воронеж, Магас, Махачкала, Омск, Пермь, Томск договоры аренды федерального имущества отсутствуют, федеральное имущество используется безвозмездно, при этом операторы получают доходы от взлета-посадки и стоянки воздушных судов, а ФГУП «АГА» несет расходы по налогу на имущество и его амортизации.

Приказом Росавиации от 1 июня 2010 года № 202 отчет руководителя ФГУП «АГА» за 2009 год при наличии чистого убытка в сумме 35029,0 тыс. рублей и финан-

сово-экономических проблем предприятия был утвержден без принятия каких-либо предложений по оздоровлению финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «АГА».

Из 11 членов совета директоров ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» на 1 января 2009 года интересы Российской Федерации представляли 6 человек, на 1 января 2010 года - 7 человек, на 1 января 2011 года - 8 человек.

Из 9 членов совета директоров ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» на 1 января 2009 года представителями государства являлись 6 директоров, на 1 января 2010 года и на 1 января 2011 года - 5 директоров.

Председателем совета директоров ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» и ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» в 2009-2010 годах являлся Министр транспорта Российской Федерации И. Е. Левитин.

ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» дивиденды по итогам работы за 2008 год не начислялись. Распоряжением Росимущества от 30 июня 2010 года № 863-р на выплату дивидендов за 2009 год было направлено 233688 тыс. рублей.

В нарушение пункта 4 статьи 42 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и статьи 10 устава ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» срок выплаты дивидендов превысил 60 дней со дня принятия решения о выплате дивидендов.

Указанная сумма дивидендов, причитающаяся Российской Федерации, перечислялась 5 частями, из которых 3 части перечислены с нарушением сроков: 29 октября 2010 года (20 % общей суммы дивидендов), 29 ноября 2010 года (20 %), 17 декабря 2010 года (30 процентов).

2.2.2. Федеральная собственность в аэропортах

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 года № 1636-р Домодедовское производственное объединение было приватизировано с одновременной реорганизацией его аэропортового и летно-технического комплексов путем создания:

- на основе аэропортового комплекса - ОАО «Аэросервис Домодедово»;
- на основе летно-технического комплекса - ОАО «Авиакомпания Домодедовские авиалинии»;
- на основе имущества, не подлежащего приватизации, - ГУП «Администрация аэропорта Домодедово».

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 1353-р «О создании федерального государственного унитарного предприятия «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» реорганизация государственного унитарного предприятия «Администрация аэропорта Домодедово» путем присоединения к федеральному государственному унитарному предприятию «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» до настоящего времени не осуществлена.

Федеральное аэропортовое имущество передано Российской Федерацией ФГУП «АГА» и ФГУП «ААД» на праве хозяйственного ведения. Федеральное аэропортовое имущество сдавалось ФГУП «ААД» в аренду ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово», а также использовалось по договору о совместном предоставлении аэропортовых услуг, заключенному ФГУП «ААД» с ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово».

Объекты федеральной собственности, находящиеся в хозяйственном ведении ФГУП «АГА» и расположенные в аэропорту Шереметьево, в аренду не передавались. Федеральное имущество аэропорта Шереметьево, находящееся на балансе ФГУП «АГА», было предоставлено ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» в рамках договора о совместном предоставлении аэропортовых услуг, заключенного между

ФГУП «АГА» и ОАО «Международный аэропорт Шереметьево». По состоянию на 31 декабря 2010 года балансовая стоимость федерального имущества по аэропорту Шереметьево, закрепленного за ФГУП «АГА», составила 435461,2 тыс. рублей, остаточная стоимость - 205404,3 тыс. рублей.

Приложением № 1 дополнения № 15 от 12 апреля 2007 года к договору от 13 мая 1998 года № 1 аренды имущественного комплекса аэродрома Домодедово определен перечень движимого и недвижимого имущества, предоставляемого ФГУП «ААД» во владение и пользование ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово». Общая балансовая стоимость недвижимого имущества составляет 1674239,59 тыс. рублей, остаточная стоимость недвижимого имущества - 1223721,08 тыс. рублей; общая балансовая стоимость движимого имущества - 161715,24 тыс. рублей, остаточная стоимость движимого имущества - 131451,54 тыс. рублей.

Доходы (без НДС) за 2009 и 2010 годы от сделок, связанных с аэропортовым федеральным имуществом, между ФГУП «АГА» и ОАО «Международный аэропорт Шереметьево», а также между ФГУП «ААД» и ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово», приведены в таблице:

(тыс. руб.)

Договоры	2009 г.		2010 г.	
	ФГУП «ААД»	ФГУП «АГА»	ФГУП «ААД»	ФГУП «АГА»
Аренды	84009,0	-	84009,0	-
Совместного предоставления аэропортовых услуг	-	169491,5	45000,0	169491,5
Итого	84009,0	169491,5	124009,0	169491,5

Стоимость федерального аэропортового имущества (по остаточной стоимости) ФГУП «ААД» больше стоимости федерального аэропортового имущества ФГУП «АГА» в 6,5 раза, а доходы, полученные ФГУП «ААД» от сделок, связанных с аэропортовым федеральным имуществом, в 2009 году в 2 раза меньше доходов, полученных ФГУП «АГА», а в 2010 году - в 1,36 раза.

По состоянию на 31 декабря 2010 года на балансе ФГУП «ААД» находилось 204 объекта недвижимого имущества, из них: на 137 объектов зарегистрировано право хозяйственного ведения; на 67 объектов свидетельства о регистрации права отсутствуют, из них на 12 объектов не зарегистрированы права собственности Российской Федерации.

В хозяйственном ведении ФГУП «АГА» по состоянию на 1 января 2008 года находилось имущество 3 аэропортов федерального значения, на 1 января 2009 года - 17 аэропортов, на 1 января 2010 года - 23 аэропортов, на 1 января 2011 года - 39 аэропортов.

Учет федерального имущества в ФГУП «АГА» организован недостаточно эффективно. Объекты имущества по аэропорту Шереметьево, находящиеся на балансе ФГУП «АГА», имеют свидетельства о государственной регистрации права хозяйственного ведения, кроме объекта КПП и ГО АГК-2.

На основании акта о приеме-передаче зданий (сооружений) объекта КПП и ГО АГК-2, утвержденного 29 мая 2003 года руководителем Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве П. А. Ефановым, ФГУП «АГА» 1 июня 2003 года была составлена инвентарная карточка учета основных средств объекта КПП и ГО АГК-2 со стоимостью, принятой к учету, в сумме 99,0 тыс. рублей.

Только после проведения в 2010 году проверки Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве фактического использования объектов, относящихся к федеральной собственности, и земельного участка территории аэропорта Шереметьево было установлено, что у ФГУП «АГА» на объект КПП и ГО АГК-2 свидетельство о государственной регистрации права хозяйственного ведения отсутствует, а право собственности на этот объект 19 марта 2003 года зарегистрировано ОАО «Шереметьево-Карго».

2.2.3. Сделки, связанные с федеральным аэропортовым имуществом

ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово»

Федеральное имущество, не подлежащее приватизации, переданное предприятию на праве хозяйственного ведения, ФГУП «ААД» было сдано в аренду ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» (далее - ЗАО «МАД») по 3 договорам аренды: от 13 мая 1998 года № 01, от 1 июня 2006 года № 38/2006 и от 1 ноября 2008 года № 19/2008.

Основные объекты аэродрома Домодедово переданы ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» по договору аренды имущества аэродромного комплекса от 13 мая 1998 года № 01 на 75 лет со ставкой арендной платы 3223,2 тыс. рублей в год.

В целях пересмотра арендной платы ФГУП «ААД» в 2003 году инициировало обращение в Арбитражный суд Московской области о признании недействительным договора аренды имущества аэродромного комплекса от 13 мая 1998 года № 01 с ЗАО «МАД».

Постановлением Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 года № 4017/05 было утверждено мировое соглашение, согласованное Росимуществом и Росавиацией, с размером арендной платы в размере 92000,0 тыс. рублей в год и сроком пересмотра арендной платы 1 раз в 5 лет.

Установленный судом размер арендной платы более чем в 28 раз превышает ранее определенный размер арендной платы. В результате неэффективного использования федерального имущества в аэропорту Домодедово за период 1998-2005 годов ФГУП «ААД» недополучило более 600 млн. рублей (расчетно).

Фактические доходы, полученные ФГУП «ААД» по договорам аренды с ЗАО «МАД» (без НДС), приведены в таблице:

Реквизиты договоров аренды	2007 г.	2008 г.	2009 г.	9 мес. 2010 г.
от 13 мая 1998 г. № 01	77966	77966	77966	58475
от 1 июня 2006 г. № 38/2006	763	763	763	572
от 1 ноября 2008 г. № 19/2008		880	5280	3960
Всего	78729	79609	84009	63007

(тыс. руб.)

ФГУП «ААД» были заключены с ООО «ЛОЙСИ» (подрядчиком) договоры от 10 января 2001 года № 35/2000, от 18 мая 2001 года № 18/2001 и от 18 мая 2001 года № 19/2001 на реконструкцию объектов недвижимости, которые являются федеральной собственностью, и по договору от 13 мая 1998 года № 01 сданы в аренду ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово».

По условиям указанных договоров реконструкция на общую сумму 384939,5 тыс. рублей должна была производиться за счет собственных средств ФГУП «ААД».

В нарушение пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации договоры ФГУП «ААД» с ООО «ЛОЙСИ» на реконструкцию объектов федеральной собственности не были согласованы с представителями собственника.

В нарушение статьи 29 Градостроительного кодекса Российской Федерации, действовавшего до 2004 года, работы по реконструкции объектов федеральной собственности были произведены ООО «ЛОЙСИ» по проектной документации, которая не прошла государственную экспертизу.

В нарушение пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации без согласования с представителями собственника ФГУП «ААД» заключило с ЗАО «МАД» агентские договоры от 7 июня 2002 года № 383/Н и от 7 июня 2002 года № 379/Н на осуществление реконструкции объектов федеральной собственности в аэропорту Домодедово.

В нарушение пункта 4 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» без согласования с Росавиацией ФГУП «ААД» 8 декабря 2008 года дополнительными соглашениями к агентским договорам заключило с ЗАО «МАД» сделки с обременением, со-

гласно которым сумма подлежащих возмещению расходов в рублях переведена в евро по курсу Банка России на 8 декабря 2008 года с погашением задолженности в рублях по курсу Банка России на день оплаты. В результате за 2009 год сумма убытка ФГУП «ААД» увеличилась на 97272 тыс. рублей.

Сумма кредиторской задолженности ФГУП «ААД» по состоянию на 31 декабря 2009 года составляла 982280 тыс. рублей, из нее 977066 тыс. рублей - задолженность перед ЗАО «МАД» за выполненные работы по реконструкции федеральных объектов.

ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)»

Между ФГУП «АГА» и ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» (далее - ОАО «МАШ») был заключен договор от 28 февраля 2006 года № P0600710 (далее - договор) на неопределенный срок, в котором в нарушение статьи 432 Гражданского кодекса Российской Федерации не были указаны условия о предмете договора.

В соответствии с договором ФГУП «АГА» обязалось предоставить ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» находящееся на балансе предприятия федеральное имущество: ВПП, РД, МС, перроны, электротехническое и светосигнальное оборудование ИВПП и ограждение для осуществления аэропортовой деятельности, касающейся, в том числе, обслуживания воздушных судов.

В договоре также приведен перечень услуг, которые связаны с обеспечением эффективного использования федерального имущества и которые ФГУП «АГА» обязалось оказывать ОАО «МАШ».

ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» также взяло на себя ряд обязательств, включая следующие:

- содержать аэродром в постоянной готовности к полетам в состоянии, обеспечивающем безопасность полетов ВС;

- обеспечить правильную техническую эксплуатацию, содержание и уход за искусственными покрытиями ВПП, РД, МС, перрона, внутрипортовых дорог, грунтовой части летного поля и ограждения аэродрома, а также качественное и эффективное обслуживание и эксплуатацию электротехнического и светосигнального оборудования аэродрома.

Договором и дополнительными соглашениями к нему была установлена оплата услуг ФГУП «АГА», данные по которой приведены в таблице:

Реквизиты договора и дополнительных соглашений	Дата, с которой установлена оплата	Оплата в год, руб. (без НДС)
Договор от 28 февраля 2006 г. № P0600710	1 января 2006 г.	36000000,00
Дополнительное соглашение от 1 июня 2006 г. № 1	1 июня 2006 г.	39600000,00
Дополнительное соглашение от 22 мая 2007 г. № 2	22 мая 2007 г.	60000000,00
Дополнительное соглашение от 20 августа 2008 г. № 3	1 июня 2008 г.	247699757,52
Дополнительное соглашение от 20 августа 2008 г. № 3	1 января 2009 г.	169491525,48

Оплата за оказанные услуги по договору производилась ежемесячно по актам, в которых конкретные названия выполненных ФГУП «АГА» услуг не указывались. Выполнение услуг, предусмотренных договором, по разработке и согласованию ставок сбора за взлет-посадку и тарифов за стоянку воздушных судов, разработке и реализации совместно с аэропортом программы по развитию аэродрома, оказанию содействия аэропорту в получении необходимых сертификата и лицензии и поддержании аэродрома в эксплуатационной готовности в соответствии с установленными требованиями, оказанию содействия аэропорту в обеспечении качественного обслуживания воздушных судов, пассажирских и грузовых перевозок ФГУП «АГА» документально не подтвердило.

В договоре отсутствует перечень федерального имущества, предоставленного ОАО «МАШ». Вместе с тем в бухгалтерском учете ОАО «МАШ» на забалансовом счете 001

«Арендованные основные средства» числилось федеральное имущество по договору с ФГУП «АГА» от 28 февраля 2006 года № P0600710 на сумму 427203,8 тыс. рублей.

В нарушение пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2003 года № 333 в рамках договора от 28 февраля 2006 года № P0600710 ФГУП «АГА» распорядилось федеральной собственностью без согласования с представителями собственника (Росавиацией, Росимуществом и Правительством Российской Федерации).

2.2.4. Использование земельных участков аэропортов

На основании пункта 4 статьи 87 Земельного кодекса Российской Федерации земли специального назначения, занятые федеральным транспортом, являются федеральной собственностью. Однако земельный участок, отведенный под аэропорт Домодедово, до настоящего времени не оформлен в федеральную собственность.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 1996 года № 1636-р администрацией Московской области за ФГУП «ААД» был закреплен в постоянное (бессрочное) пользование земельный участок, на котором расположен аэропорт Домодедово.

Однако на основании постановления главы Домодедовского района Московской области от 1 июля 1998 года № 1694 земельный участок в границах землепользования ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» комитетом по управлению имуществом Домодедовского района Московской области был передан в аренду ЗАО «МАД» до 25 мая 2047 года по договору от 25 мая 1998 года № 16-КИЗ. Согласно дополнительно соглашению от 12 марта 2002 года № 5 к договору от 25 мая 1998 года № 16-КИЗ общая площадь переданного по договору земельного участка составляла 1175,18 гектара.

Также комитетом по экономике и имуществу Домодедовского района Московской области были переданы в аренду компании «АСЬЕНДА ИНВЕСТМЕНТС ЛИМИТЕД» (Республика Кипр) земельные участки общей площадью не менее 43,82 га, расположенные на территории аэропорта Домодедово.

Согласно подпункту 7 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации ограничиваются в обороте (не предоставляются в частную собственность) находящиеся в государственной собственности земельные участки, предоставленные для нужд организаций транспорта, в том числе морских, речных портов, вокзалов, аэродромов и аэропортов. Несмотря на это, в частной собственности компании «АСЬЕНДА ИНВЕСТМЕНТС ЛИМИТЕД» в границах землеотвода аэропорта Домодедово находятся 4 земельных участка общей площадью 4,15 гектара.

Земельные участки в границах аэропорта Шереметьево переданы в аренду ОАО «МАШ» на основании договора аренды земельных участков с администрацией Химкинского района Московской области от 27 сентября 1996 года № 447.

2.2.5. Организация воздушных перевозок в аэропорту Домодедово

Держателем сертификата соответствия аэропорта Домодедово в проверяемом периоде являлось ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово».

ЗАО «МАД» сертифицировано на осуществление следующих видов деятельности в аэропорту Домодедово: аэродромное обеспечение полетов, электросветотехническое обеспечение полетов, поисковое и аварийно-спасательное обеспечение полетов, радиотехническое обеспечение и авиационная электросвязь. В сертификате соответствия аэропорта указаны также остальные обязательные виды аэропортовой деятельности и организации, их осуществляющие: ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» (обслуживание воздушного движения), филиал Домодедово ФГУ ГАМЦ Росгидромета (метеорологическое обеспечение), ЗАО «ДОМОДЕДОВО ПЭССЕНДЖЕР ТЕРМИНАЛ» (обеспечение

обслуживания пассажиров и багажа), ЗАО «ДОМОДЕДОВО ЭРПОРТ ХЭНДЛИНГ» (обеспечение обслуживания пассажиров, багажа, почты и груза; аэродромное обеспечение полетов; инженерно-авиационное обеспечение полетов), ЗАО «ДОМОДЕДОВО КАРГО» (обеспечение обслуживания багажа, почты и груза), ЗАО «ДОМОДЕДОВО ЭРПОРТ АВИЭЙШН СЕКЬЮРИТИ» (обеспечение авиационной безопасности), ЗАО «ДОМОДЕДОВО ФЬЮЭЛ СЕРВИСИЗ» (авиатопливообеспечение воздушных перевозок, осуществление контроля качества авиационных горюче-смазочных материалов), ЗАО «АТЬ ДОМОДЕДОВО» (инженерно-авиационное обеспечение полетов), ЗАО «ДОМОДЕДОВО СЛОТ АЛЛОКЕЙШН» (штурманское обеспечение полетов).

Единственным акционером ЗАО «МАД» и акционерных обществ, указанных в сертификате аэропорта, в 2010 году являлась компания «ФМЛ ЛИМИТЕД» (остров Мэн). ЗАО «МАД» и акционерные общества, указанные в сертификате аэропорта, входят в группу компаний, которая называется «предприятия аэропортового комплекса».

В предприятия аэропортового комплекса помимо ЗАО «МАД» и акционерных обществ, указанных в сертификате аэропорта, входят следующие общества: ЗАО «ДОМОДЕДОВО ЭССЕТ МЕНЕДЖМЕНТ», ЗАО «ДОМОДЕДОВО КЭТЕРИНГ СЕРВИС», ООО «ДОМОДЕДОВО ЭРПОРТ ГАРД», ЗАО «Коммерческое агентство аэропорта Домодедово».

Предприятия аэропортового комплекса также именуется «Предприятия Московского аэропорта «Домодедово». Также общим для предприятий аэропортового комплекса является то, что для индивидуализации оказываемых услуг ими использовался товарный знак, словесное обозначение которого включает текст «Ист Лайн». В настоящее время проводится работа по ребрендингу указанных юридических лиц - планируется отказаться от использования товарных знаков, включающих текст «Ист Лайн», и использовать товарные знаки, словесное обозначение которых включает текст «Московский аэропорт Домодедово».

Все авиаперевозчики, осуществлявшие полеты в международный аэропорт Домодедово, в проверяемом периоде заключали единый договор на наземное обслуживание с ЗАО «Коммерческое агентство аэропорта Домодедово», которое имело агентские договоры со всеми предприятиями аэропортового комплекса. Таким образом, денежные средства за обслуживание воздушных судов и пассажиров в международном аэропорту Домодедово поступали предприятиям аэропортового комплекса через расчетные счета ЗАО «Коммерческое агентство аэропорта Домодедово». В бухгалтерской отчетности ЗАО «Коммерческое агентство аэропорта Домодедово» отражено движение денежных средств на сумму 25559720 тыс. рублей за 2008 год и 18696865 тыс. рублей за 2009 год. Единственным акционером ЗАО «Коммерческое агентство аэропорта Домодедово» в 2010 году также являлась компания «ФМЛ ЛИМИТЕД» (остров Мэн).

Уставный капитал ЗАО «МАД» определяет минимальный размер имущества общества, гарантирующего интересы его кредиторов, и составляет 9 тыс. рублей. Чистая прибыль ЗАО «МАД» за 2008 год составила 6170 тыс. рублей, за 2009 год - 16735 тыс. рублей. Чистые активы за 2008 год составили 108269 тыс. рублей, за 2009 год - 128820 тыс. рублей. На 1 января 2009 года сумма долгосрочных кредитов и займов ЗАО «МАД» составила 820612 тыс. рублей, а на 31 декабря 2009 года - 828439 тыс. рублей.

Компания «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» (остров Мэн) (управляющая организация) осуществляла полномочия единоличного исполнительного органа ЗАО «МАД» по руководству текущей деятельностью общества на основании договора управления, устава общества и статьи 69 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». За услуги по договору управления обществом ЗАО «МАД» уплачивало компании вознаграждение в размере 90550,8 тыс. рублей в год, включая НДС.

Компания «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» также на основании возмездных договоров управления осуществляла полномочия единоличного органа управления по руководству текущей деятельностью следующих предприятий аэропортового комплекса: ЗАО «ДОМОДЕДОВО СЛОТ АЛЛОКЕЙШН», ЗАО «ДОМОДЕДОВО ПЭССЕНДЖЕР ТЕРМИНАЛ», ЗАО «ДОМОДЕДОВО ЭРПОРТ ХЭНДЛИНГ», ЗАО «ДОМОДЕДОВО ФЬЮЭЛ СЕРВИСИЗ», ЗАО «ДОМОДЕДОВО ЭРПОРТ АВИЭЙШН СЕКЬЮРИТИ», ЗАО «Коммерческое агентство аэропорта Домодедово». Непосредственное управление текущей деятельностью обществ (включая ЗАО «МАД») осуществлялось работниками представительства компании «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» в России - управляющими директорами и заместителями управляющих директоров.

Для координации деятельности управляющих директоров предприятий аэропортового комплекса в представительстве компании «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» в России в подразделении «Дирекция аэропортового комплекса» была введена должность «Директор аэропортового комплекса». В 2009-2010 годах обязанности директора аэропортового комплекса исполняли С. В. Рудаков, В. А. Некрасов и И. А. Борисов (назначен 25 декабря 2010 года).

Следует отметить, что в различных распорядительных документах компании используются обозначения «Директор аэропорта» и «Директор аэропортового комплекса», при этом речь идет об одной и той же должности.

2.2.6. Электроснабжение аэропорта Домодедово

Электроснабжение аэропорта Домодедово выполнено от двух независимых источников электроснабжения (двух центров питания): подстанции 110/10 кВ № 663 «Взлетная» и № 425 «Яковлево», которые принадлежат ОАО «Московская электросетевая компания». От этих подстанций (далее - ПС) также осуществляется электроснабжение и других потребителей.

Между ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» и ОАО «Мосэнергосбыт» (далее - МЭС) заключен договор энергоснабжения от 29 декабря 2006 года № 35500210.

В соответствии с пунктом 4.1.4 договора и на основании акта разграничения балансовой принадлежности и эксплуатационной ответственности электроустановок и сооружений МЭС обязался обеспечивать II категорию надежности энергоснабжения абонента - ЗАО «МАД». В соответствии с действующими Правилами устройства электроустановок (VII издание) это означает, что электроприемники ЗАО «МАД» на ПС № 663 «Взлетная» и ПС № 425 «Яковлево» должны обеспечиваться электроэнергией от двух независимых взаимно резервирующих источников питания. При нарушении электроснабжения от одного из источников питания допустимы перерывы электроснабжения на время, необходимое для включения резервного питания действиями дежурного персонала или выездной оперативной бригады.

Аэропорт имеет систему централизованного электрического снабжения, а также резервные стационарные и передвижные электрические станции. Распределение электроэнергии по объектам аэропорта осуществляется по кабельным линиям.

В соответствии с действующими нормами и правилами автономные источники для электроприемников аэровокзала не предусмотрены, что явилось одной из причин возникшей чрезвычайной ситуации в аэропорту.

Электроснабжение объектов светосигнального оборудования и радиотехнического обеспечения полетов взлетно-посадочных полос № 1 (ВПП-1) и № 2 (ВПП-2) выполняется от двух трансформаторных подстанций (далее - ТП) для каждой полосы. Данные ТП имеют по 2 трансформатора и по 2 секции шин 10 кВ и 0,4 кВ, что соответствует двум независимым источникам электроснабжения на каждой ТП. В качестве третьего

независимого источника электроснабжения используются автоматизированные дизель-электрические агрегаты, включающиеся в работу автоматически при просадке напряжения более чем на 10 % на одном из трансформаторов.

Росавиация письмом от 14 января 2011 года № АН1.04-23 в адрес Минтранса России сообщила, что 12 января 2011 года проведена проверка схемы электроснабжения аэропорта Домодедово в нормальном и аварийном режимах работы. В результате проверки подтверждено, что электроснабжение объектов аэропорта осуществлялось в соответствии с требованиями нормативных документов.

2.2.7. Чрезвычайная ситуация в аэропорту Домодедово

26 декабря 2010 года в 06.40 вышла из строя ПС № 425, а в 09.23 - ПС № 663. Возникла ситуация полного отключения объектов электроснабжения аэровокзального комплекса. На аэродроме на объектах радиотехнического обеспечения полетов и светосигнального оборудования в автоматизированном режиме запустились дизель-электрические агрегаты. На момент полного отключения электроэнергии в аэровокзале находилось около 10000 пассажиров и гостей (встречающих, провожающих). К вылету готовилось около 30 воздушных судов. Была открыта регистрация пассажиров и багажа более чем на 150 рейсов.

К 13.30 был произведен запуск автономных источников электроснабжения, обеспечивших работу систем жизнеобеспечения аэропорта (центральной котельной, головной водозаборной станции, канализационной насосной станции, артезианской скважины). С 13.45 по 17.45 подразделения МЧС России подключили к системам аэровокзального комплекса мобильные дизель-электрические генераторы.

После подключения МЧС России генераторов началась регистрация пассажиров и багажа, в том числе вручную.

В 21.00 26 декабря 2010 года включена ПС № 663 по одному (110 кВ) фидеру. С 21.00 по 00.30 возобновлена регистрация пассажиров внутренних и международных линий. Возникли сложности с отправкой самолетов из-за резкого увеличения времени противообледенительной обработки и превышения объема работ в сложившейся ситуации над возможностями наземной техники и персонала служб аэропорта. Из-за сильно обледеневших воздушных судов по сравнению с обычными метеоусловиями резко увеличился расход противообледенительных жидкостей. Противообледенительной обработкой воздушных судов в Домодедово занималось ЗАО «ДОМОДЕДОВО ЭРПОРТ ХЭНД-ЛИНГ», для этого использовались 19 специальных обливочных машин (деайсеров).

27 декабря 2010 года в 14.00 включена ПС № 663 по второму (110 кВ) фидеру, в 22.38 включена ПС № 425 по одному (110 кВ) фидеру.

С утра 28 декабря 2010 года практически полностью восстановлено обеспечение электроэнергией аэровокзала, начала восстанавливаться нормальная работа технологических процессов по обслуживанию пассажиров и багажа. 29 декабря в 07.00 ПС № 425 запитана по нормальной схеме, аэропорт вошел в режим плановой работы.

В аэропорту Домодедово с 26 по 28 декабря 2010 года было отменено 228 авиарейсов, задержаны вылеты более чем на 6 часов 268 авиарейсов.

2.2.8. Ликвидация чрезвычайной ситуации в аэропорту Домодедово

В соответствии со статьей 14 Федерального закона от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» организации обязаны обеспечивать организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В аэропорту Домодедово утвержден План действий международного аэропорта «Домодедово» по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - План). План утвержден 21 марта 2008 года управляющим директором ЗАО «МАД» - ответственным руководителем по ГО и ЧС международного аэропорта Домодедово. План согласован начальником отдела по ГО и ЧС городского округа Домодедово 19 марта 2008 года.

Однако общее управление неотложными работами в аэропорту осуществляла не Комиссия по чрезвычайной ситуации объединенного объектового звена предупреждения и ликвидации ЧС, а Оперативный штаб Московского аэропорта Домодедово, созданный распоряжением представительства в России компании «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» от 26 декабря 2010 года № РАСП 00550/50-11. Управляющий директор ЗАО «МАД», который также являлся старшим авиационным начальником и ответственным руководителем по ГО и ЧС аэропорта, ликвидацию чрезвычайной ситуации не организовывал. Начальник штаба ГО и ЧС аэропорта также не привлекался к ликвидации чрезвычайной ситуации.

Предприятия аэропортового комплекса и представители государственных органов в аэропорту Домодедово действовали на основании внутренних документов представительства в России компании «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД», а не на основании документов для действия в чрезвычайных ситуациях, которые согласованы и утверждены уполномоченными государственными органами и обязательны для исполнения всем личным составом подразделений, организующих, обеспечивающих и выполняющих полеты в аэропорту. Такая организация действий не способствовала оперативному устранению чрезвычайной ситуации.

2.2.9. Организация воздушных перевозок в аэропорту Шереметьево

Держателем сертификата соответствия аэропорта Шереметьево в проверяемом периоде являлось ОАО «Международный аэропорт Шереметьево».

Учредитель ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» - Российская Федерация, которая является единственным акционером общества. Уставный капитал общества составляет 1910457 тыс. рублей.

Выручка ОАО «МАШ» от реализации продукции (работ, услуг) в 2009 году составила 7217172 тыс. рублей, что на 708314 тыс. рублей, или на 9,8 %, больше, чем в 2008 году.

Чистая прибыль по результатам 2009 года составила 934752 тыс. рублей. Это на 373422 тыс. рублей, или на 66,5 %, больше, чем в 2008 году. Чистая прибыль по результатам 9 месяцев 2010 года составила 284908 тыс. рублей. Это на 794985 тыс. рублей, или на 73,6 %, меньше, чем за аналогичный период 2009 года.

ОАО «МАШ» сертифицировано на осуществление следующих видов деятельности в аэропорту Шереметьево: аэродромное обеспечение полетов, обеспечение обслуживания пассажиров, багажа, почты и груза, электросветотехническое обеспечение полетов, штурманское обеспечение, обеспечение авиационной безопасности, поисковое и аварийно-спасательное обеспечение полетов.

Обслуживание пассажиров в аэропорту Шереметьево осуществляется силами ОАО «МАШ» в пассажирских терминалах В, С, Е и F. В пассажирском терминале D обслуживание пассажиров осуществляется силами ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии».

Противообледенительная обработка воздушных судов в аэропорту Шереметьево осуществляется ОАО «Аэрофлот - российские авиалинии» (далее - ОАО «Аэрофлот») и ООО «АвиаГруппТехникс» (26 % в уставном капитале принадлежит ОАО «МАШ»). ООО «АвиаГруппТехникс» использует для противообледенительной обработки в аэропорту Шереметьево 2 специальные обливочные машины (дейсеры). ОАО «Аэрофлот»

располагает в аэропорту Шереметьево складом для приемки, хранения, контроля состояния и выдачи противообледенительной жидкости в деайсеры и 14 деайсерами.

2.2.10. Сбойная ситуация в аэропорту Шереметьево

С 25 декабря 2010 года аэродром Шереметьево находился в теплых секторах циклона с опасными явлениями погоды. 25 декабря 2010 года возникли сложности с отправкой самолетов из-за резкого увеличения времени противообледенительной обработки воздушных судов и превышения объема работ в сложившейся ситуации над возможностями наземной техники и персонала ОАО «Аэрофлот». Резко увеличился расход противообледенительных жидкостей, начались задержки рейсов ОАО «Аэрофлот».

На основании официальной информации ОАО «Аэрофлот» об отсутствии противообледенительной жидкости (далее - ПОЖ) ОАО «МАШ» 26 декабря 2010 года с 12.00 было издано информационное сообщение об изменениях в правилах проведения и обеспечения полетов (НОТАМ): обработка воздушных судов ПОЖ не обеспечивается. Вылет только после подтверждения противообледенительной обработки воздушных судов у ОАО «Аэрофлот».

Конкретная величина запаса противообледенительной жидкости, которую должны иметь аэропорты на случай возникновения чрезвычайных метеоусловий, не устанавливается нормативными документами. Кроме того, в отечественных и международных документах отсутствуют обоснованные нормы расхода ПОЖ при проведении противообледенительных мероприятий в различных погодных условиях.

В период 25-26 декабря 2010 года на поверхности стоявших несколько часов воздушных судов (далее - ВС) толщина льдообразований составила 10-12 мм, а расходы ПОЖ для их удаления при противообледенительной обработке в процессе подготовки к вылету превысили 1000 л/ВС при расчетном расходе ПОЖ в 200-400 л/ВС. Время противообледенительной обработки таких ВС (более 35 % всех ВС, обработанных 26 декабря 2010 года) значительно превысило расчетные 15 минут и достигало на отдельных ВС 3 часов, даже при обработке ВС двумя и более деайсерами.

В результате экстренных поставок ПОЖ от российских поставщиков и организаций к 27 декабря 2010 года дефицит ПОЖ у ОАО «Аэрофлот» был ликвидирован, было обеспечено наличие ПОЖ в количестве среднесуточного расхода в сложных метеоусловиях - 30-35 тонн.

Кроме аномальных погодных условий и дефицита ПОЖ, следует отметить, что в ОАО «Аэрофлот» произошла временная потеря управления перевозочным процессом из-за отсутствия должной организации работы, контроля и координации взаимодействия структурных подразделений производственного блока авиакомпании. Перевозки ОАО «Аэрофлот» стабилизировались только 29 декабря 2010 года, а 30 декабря 2010 года деятельность ОАО «Аэрофлот» вошла в режим плановой работы. При этом с 25 по 30 декабря 2010 года были отменены 428 авиарейсов ОАО «Аэрофлот» в аэропорту Шереметьево.

Перечнем противообледенительных жидкостей, разрешенных к применению на ВС гражданской авиации в 2010-2011 годах, утвержденным управлением поддержания летной годности Росавиации, допускается применение определенных жидкостей как отечественных, так и зарубежных производителей. ОАО «Аэрофлот» в качестве основных противообледенительных жидкостей в течение многих лет применял ПОЖ тип I (Safewing EG 1 1996) и тип II (Safewing MP II 1951) производства компании Clariant (Германия).

В осенне-зимний период 2010-2011 года до сбойной ситуации основным поставщиком ПОЖ у ОАО «Аэрофлот» являлась компания CAVAG TRADING LTD. (Виргинские острова), которая поставляла продукцию компании Clariant Producte (Deutschland,

Gmbh). Поставки ПОЖ российскими организациями начались с 22 ноября 2010 года (ЗАО «ОКТАФЛЮИД») и с 27 декабря 2010 года (ОАО «ТЕХНОФОРМ»).

Цель 3. Оценить организацию и эффективность ведомственного контроля в аэропортах Шереметьево и Домодедово

3.1. Оценка эффективности ведомственного контроля за расходованием средств федерального бюджета на объектах аэропортов

В 2009-2010 годах в ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» проводились следующие проверки:

- с 23 марта по 12 мая 2009 года комиссией Росавиации проверялись отдельные вопросы финансово-хозяйственной деятельности предприятия, акт проверки был утвержден руководителем Росавиации 10 июля 2009 года;

- Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве проверялось фактическое использование объектов, относящихся к федеральной собственности, и земельного участка территории аэропорта Шереметьево, акт проверки утвержден заместителем руководителя ТУ Росимущества в г. Москве 11 марта 2010 года.

Отчет об устранении недостатков, установленных в акте проверки от 10 июля 2009 года, ФГУП «АГА» в Росавиацию не направлял.

В акте проверки ФГУП «АГА» фактического использования объектов, относящихся к федеральной собственности, проведенной Территориальным управлением Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве, был отмечен ряд недостатков по фактическому использованию объектов федеральной собственности.

Распорядительный документ по устранению выявленных в ходе проверки нарушений и недостатков ФГУП «АГА» не утверждался. Отчет об устранении выявленных нарушений и недостатков Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в г. Москве ФГУП «АГА» не направляло.

Территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Московской области в период с 16 декабря 2008 года по 20 февраля 2009 года провело проверку ФГУП «ААД».

По результатам проверки были вынесены предложения и замечания ФГУП «ААД», Росавиации и Росимуществу. Распорядительный документ о принятии мер по предложениям и рекомендациям ФГУП «ААД» не утверждался. По предложениям и рекомендациям Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Московской области ФГУП «ААД» в соответствии с учетной политикой предприятия была проведена ежегодная инвентаризация основных фондов. Отчет о принятии мер по предложениям и рекомендациям Территориальному управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом по Московской области ФГУП «ААД» не направляло.

3.2. Оценка эффективности государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере гражданской авиации в аэропортах Шереметьево и Домодедово

В 2009-2010 годах в аэропортах Шереметьево и Домодедово обязательная сертификация и инспекционный контроль организаций, осуществляющих аэропортовую деятельность и подлежащих обязательной сертификации, проводились силами центрального аппарата Росавиации.

После отмены приказом Минтранса России от 21 июня 2006 года № 70 федеральных авиационных правил «Положение о Системе сертификации в гражданской авиации

Российской Федерации» в сфере гражданской авиации отсутствует нормативный правовой акт, определяющий общие требования к проведению обязательной сертификации продукции (работ, услуг) гражданской авиации.

Аэропортовые виды деятельности сертифицируются на основании федеральных авиационных правил «Сертификация аэропортов. Процедуры», утвержденных приказом ФСВТ России от 24 апреля 2000 года № 98.

Росавиация обеспечивала в 2009-2010 годах выполнение государственной функции по сертификации аэропортов с привлечением сотрудников научных или иных организаций, аккредитованных Росавиацией в качестве центров сертификации и испытательных центров (лабораторий), несмотря на то, что нормативные правовые акты, определяющие порядок привлечения научной или иной организации, привлекаемой Росавиацией к выполнению работ по оценке соответствия аэропортов, а также размер платы за оказание государственных услуг по сертификации аэропортов, не приняты.

В нарушение статьи 3 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» Росавиация в 2009 году к проведению инспекционного контроля аэропортовой деятельности по штурманскому обеспечению ОАО «МАШ» в аэропорту Шереметьево привлекла за счет средств объекта контроля ООО «Сибазроинж», которое аккредитовано при Росавиации как Красноярский центр по сертификации аэропортов. При этом по договору от 1 июля 2009 года № 86/4 между ОАО «МАШ» (заказчик) и ООО «Сибазроинж» (исполнитель) заказчик поручил, а исполнитель принял на себя обязательства по проведению инспекционного контроля аэропортовой деятельности по штурманскому обеспечению ОАО «МАШ» в аэропорту Шереметьево. Стоимость работ составила 116,8 тыс. рублей.

Таким образом, нормативно-правовая база обязательной сертификации в гражданской авиации в настоящее время противоречит статье 3 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ, статье 4 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ и не устанавливает четкий, единый порядок проведения обязательной сертификации объектов гражданской авиации, основанный на принципах открытости деятельности организаций, участвующих в предоставлении государственных услуг.

Ространснадзором в аэропортах Домодедово и Шереметьево проводился инспекционный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере гражданской авиации, контроль проводился сотрудниками Ространснадзора без привлечения сторонних организаций.

Статьями 3 и 6 Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» определено, что:

- хозяйственное общество, имеющее стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, - хозяйственное общество, созданное на территории Российской Федерации и осуществляющее хотя бы один из видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

- деятельность по обеспечению авиационной безопасности и услуги субъектов естественных монополий являются видами деятельности, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В аэропорту Домодедово хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, являются: ЗАО «ДОМОДЕДОВО ЭРПОРТ АВИЭЙШН СЕКЬЮРИТИ» (обеспечение авиационной безопасности, субъект естественных монополий), ЗАО «Международный аэропорт

«Домодедово» (субъект естественных монополий), ЗАО «ДОМОДЕДОВО ПЭССЕНД-ЖЕР ТЕРМИНАЛ» (субъект естественных монополий) и ЗАО «ДОМОДЕДОВО ФЬЮЭЛ СЕРВИСИЗ» (субъект естественных монополий). Непосредственное управление текущей деятельностью в аэропорту Домодедово указанных обществ осуществляет иностранное юридическое лицо через свое представительство в России.

Действующая нормативно-правовая база не позволяет Ространснадзору и Росавиации осуществлять государственный контроль за созданием и деятельностью в России представительства иностранного юридического лица, непосредственно управляющего в аэропорту Домодедово авиационными видами деятельности стратегического значения для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Акты проверок на объектах ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» и ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» подписаны с замечаниями, которые носят пояснительный характер и не опровергают сути изложенных фактов. Заключение на замечания рассмотрены аудитором Счетной палаты Российской Федерации С. Н. Рябухиным.

Выводы

1. Законодательством Российской Федерации вопросы правового статуса и режима международных аэропортов федерального значения специально не регулируются.

В условиях отсутствия четкого государственного регулирования правового статуса и режима международного федерального аэропорта компания «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» (остров Мэн) выполняла публичные функции по организации воздушных перевозок в международном аэропорту Домодедово, отнесенном к критически важным для национальной безопасности объектам федерального уровня.

2. Разделение аэропорта на отдельные объекты с разными формами собственности и закрепление в федеральной собственности из всего аэропорта только аэродрома нарушает единство технологического имущественного комплекса недвижимости федерального аэропорта, создает риски нарушения единства технологического процесса по обслуживанию прибытия и убытия воздушных судов и стало одной из причин нескоординированной ликвидации чрезвычайной ситуации в аэропорту Домодедово.

3. Процедуры приватизации федеральной собственности в аэропортах федерального значения, вследствие которых в 2010 году собственником 322 объектов недвижимости аэропорта Домодедово (включая аэровокзал и топливно-заправочный комплекс) стала компания «АСЬЕНДА ИНВЕСТМЕНТС ЛИМИТЕД» (Республика Кипр), не учитывают единство правовых режимов международного аэропорта и воздушного пространства, в отношении которого Российская Федерация обладает полным и исключительным суверенитетом.

4. В нарушение пункта 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 641-р «Об утверждении Государственной программы обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации» Минтранс России не приняты нормативные правовые акты, позволяющие обеспечить введение и единообразное применение на территории Российской Федерации требований в сфере безопасности полетов, предусмотренных стандартами и рекомендуемой практикой Международной организации гражданской авиации.

5. Несмотря на то, что не были приняты другие документы, устанавливающие единый порядок подготовки к работе в осенне-зимний (весенне-летний) период, Минтранс России в ноябре 2009 года была отменена Инструкция по подготовке организаций

гражданской авиации к работе в осенне-зимний (весенне-летний) период (утверждена распоряжением Минтранса России от 11 марта 2004 года № НА-111-р).

6. Организационная структура государственной системы управления российской гражданской авиации не в полной мере соответствует Дос. 8335-AN/879 «Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора», другим стандартам и рекомендуемой практике Международной организации гражданской авиации, так как права полномочного государственного органа разделены между Минтрансом России, Ространснадзором, Росавиацией и Межгосударственным авиационным комитетом.

7. Деятельность главных операторов аэропортов не лицензируется, а процедуры лицензирования перевозки пассажиров и перевозки грузов, определенные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2007 года № 397, носят формальный характер, что не дает правовых оснований государственным органам в сфере гражданской авиации для принятия мер по предупреждению случаев возникновения ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан, обороне и безопасности государства.

8. В отсутствие полномочий по нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры и градостроительства Росавиацией в 2008 году было согласовано финансирование услуг по строительному контролю за счет непредвиденных затрат сводных сметных расчетов по 4.2-4.5 этапам I очереди реконструкции аэропорта Шереметьево, в которых расходы на содержание службы заказчика-застройщика (технического надзора) отсутствуют.

9. Росимуществом не осуществлена реорганизация государственного унитарного предприятия «Администрация аэропорта Домодедово» путем присоединения к федеральному государственному унитарному предприятию «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)», предусмотренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 1353-р, что не способствовало эффективному использованию федерального имущества, предназначенного для решения задач по управлению воздушным пространством и обеспечению полетов.

10. В нарушение пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» без согласования с представителями собственника было заключено 3 договора с ООО «ЛОЙСИ» в 2001 году и 2 агентских договора с ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» в 2002 году на реконструкцию федеральных объектов недвижимости аэропорта Домодедово.

11. В нарушение пункта 4 статьи 18 Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» без согласования с Росавиацией ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» заключило с ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» 8 декабря 2008 года дополнительные соглашения к агентским договорам о переводе долговых обязательств, принятых в рублях, в евро по курсу Банка России на 8 декабря 2008 года с погашением задолженности в рублях по курсу Банка России на день оплаты.

В результате указанных денежных обременений за 2009 год сумма убытка ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» от пересчета курсовой разницы увеличилась на 97272,0 тыс. рублей.

12. Принятие с нарушением законодательства необеспеченных обязательств путем оплаты векселями реконструкции федеральных объектов недвижимости аэропорта Домодедово по договорам с ООО «ЛОЙСИ» и ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» привело к образованию кредиторской задолженности у ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» перед ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» по состоянию на 31 декабря 2009 года в сумме 977066,0 тыс. рублей.

13. В нарушение статьи 29 Градостроительного кодекса Российской Федерации, действовавшего до 2004 года, работы по реконструкции объектов федеральной недвижимости аэропорта Домодедово были произведены ООО «ЛОЙСИ» в 2001-2002 годах по проектной документации, не прошедшей государственную экспертизу.

14. В нарушение пункта 2 статьи 295 Гражданского кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 6 июня 2003 года № 333 «О реализации федеральными органами исполнительной власти полномочий по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» без согласования с Росавиацией и Росимуществом ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» был заключен договор от 28 февраля 2006 года № P0600710, по которому ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» предоставлялось федеральное имущество аэропорта Шереметьево для оказания совместных аэропортовых услуг.

15. Остаточная стоимость федерального аэропортового имущества ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» больше остаточной стоимости федерального аэропортового имущества ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» в 6,5 раза, а сумма доходов за 2009 год от сделок, связанных с аэропортовым федеральным имуществом, ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» в 2 раза больше суммы доходов ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово».

Это свидетельствует об отсутствии единого обоснованного подхода к определению стоимости использования федерального имущества в федеральных аэропортах Домодедово и Шереметьево.

16. Земельные участки, отведенные под аэропорт Домодедово, не оформлены в федеральную собственность в установленном порядке. В нарушение подпункта 7 пункта 5 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации в частной собственности компании «АСЬЕНДА ИНВЕСТМЕНТС ЛИМИТЕД» (Республика Кипр) в границах землеотвода аэропорта Домодедово в 2010 году находилось 4 земельных участка общей площадью 4,15 гектара.

17. Одной из причин возникновения чрезвычайной ситуации 26-31 декабря 2010 года в аэропорту Домодедово стало отсутствие автономных источников для электроприемников аэровокзалов, не предусмотренных действующими с 1981 года Ведомственными нормами технологического проектирования аэровокзалов аэропортов (ВНТП 3-81).

18. В чрезвычайной ситуации 26-31 декабря 2010 года предприятия аэропортового комплекса и представители государственных органов Российской Федерации в аэропорту Домодедово действовали по распорядительным документам компании «ЭРПОРТ МЕНЕДЖМЕНТ КОМПАНИ ЛИМИТЕД» (остров Мэн), а не на основании порядка, предусмотренного Планом действий международного аэропорта Домодедово по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что не способствовало скоординированной ликвидации чрезвычайной ситуации.

19. Выплата дивидендов по акциям ОАО «Международный аэропорт Шереметьево», причитающихся Российской Федерации, в 2010 году производилась с нарушением сроков, предусмотренных пунктом 4 статьи 42 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и уставом общества (задержка составила 78 дней).

20. Росавиацией не обеспечено эффективное выполнение полномочий собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, подведомственным агентству, подтверждением чего являются финансовые показатели убыточной деятельности ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» за 2008 и 2009 годы и ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» за 2009 год.

При наличии чистых убытков мероприятия по оздоровлению финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» и ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» Росавиацией не утверждались.

21. Ведомственный контроль за использованием федеральных средств и федеральной собственности в аэропортах носит формальный характер.

В проверяемом периоде на ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» были проведены проверки Росавиацией и Росимуществом, на ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» - Росимуществом.

Распорядительные документы по устранению выявленных нарушений и недостатков в ходе указанных проверок предприятиями не утверждались. Отчеты об устранении нарушений и недостатков, выявленных комиссиями при проверках, а также о принятии мер по предложениям и рекомендациям комиссий предприятиями в Росавиацию и Росимущество не направлялись.

22. В нарушение приказа Федеральной авиационной службы России от 26 мая 1997 года № 99 ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово» не представляло в Росавиацию в 2009-2010 годах формы ежеквартальной отчетности № 67-ГА «Отчет о финансовой деятельности авиапредприятий и организаций воздушного транспорта».

23. В нарушение указаний по заполнению формы федерального статистического наблюдения С-2 «Сведения о ходе строительства строек и объектов, включенных в федеральную адресную инвестиционную программу», утвержденных приказом Росстата от 14 августа 2008 года № 189, в формах статистической отчетности С-2 ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово» за 2009 и 2010 годы выявлены недостоверные данные по проценту технической готовности объекта «ВПП-1» за 2009-2010 годы.

24. При проведении в 2009 году в ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» инспекционного контроля аэропортовой деятельности по штурманскому обеспечению Росавиацией нарушены нормы статьи 3 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», предусматривающие недопустимость совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации, недопустимость внебюджетного финансирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, а также недопустимость совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию.

Предложения

1. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Федеральному агентству воздушного транспорта, ФГУП «Администрация аэропорта Домодедово», ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)».

2. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации в Министерство транспорта Российской Федерации, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, ЗАО «Международный аэропорт «Домодедово», ОАО «Международный аэропорт Шереметьево».

3. Направить материалы проверки в Московскую межрегиональную транспортную прокуратуру.

4. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. Н. РЯБУХИН