



## САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ АВИАЦИОННОГО БИЗНЕСА: ИЛЛЮЗИИ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?

24-25 июля 2008 года в Архангельске прошло 35-й, юбилейный Клуб командиров авиапроизводства России, который впервые проводился совместно с Саморегулируемой организацией авиационного бизнеса (СРО АБ). Председательствовал Коротяев Владимир Михайлович – генеральный директор ЗАО «Аэрофлот - Норд», вице-президент МАРАП.

Заседание проводилось в здании областной администрации, в котором в 1941-1945 гг. работал начальник Главсевморпути, дважды Герой Советского Союза Иван Дмитриевич Папанин. В заседании приняли участие более 90 человек. В их числе – первые лица авиапредприятий, организаций и управлений ГА; губернатор Архангельской области Михальчук И.Ф.; заместитель министра транспорта РФ Король Б.М.; руководители Росавиации Бачурин Е.В. и Росаэронавигации Нерадько А.В.; президент НП «Безопасность полетов», Герой Советского Союза, летчик-космонавт Волков А.А.; сопредседатель Клуба «Опыт» Андреев В.И. и члены Совета Клуба Горлов В.В., Горяшко А.М., Ильчук Л.В.; президент Фонда поддержки законодательных инициатив Томчин Г.А., один из разработчиков Федеральных законов «О техническом регулировании» (от 27.12.2002 г. N 184-ФЗ) и «О саморегулируемых организациях» (от 01.12.2007 г. N 315-ФЗ); председатель Правления Независимого института международного права, эксперт ИКАО Бордунов В.Д.; ректор Санкт-Петербургского госуниверситета ГА Смуров М.Ю.; ректор Ульяновского высшего авиационного училища ГА Краснов С.И.; профессор Московского государственного технического университета ГА Фридлянд А.А.; представители СМИ и др. заинтересованные лица.

Впервые в истории Клуба состоялся сеанс прямой телефонной связи участников заседания с Международной космической станцией.

Участники заседания Клуба решили:

Способствовать становлению и развитию в гражданской авиации практики саморегулирования субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности.

Проводить заседания Клуба командиров по актуальным проблемам развития гражданской авиации совместно с Саморегулируемой организацией авиационного бизнеса (СРО АБ).

Выразить искреннюю благодарность Афанасьеву В.П. (ОАО «Нарьян-Марский объединенный авиаотряд»), Васильеву Ю.В. (ОАО «Аэропорт Архангельск»), Давыдову Ю.Е. (ОАО «Второй Архангельский объединенный авиаотряд»), Коротяеву В.М. (ЗАО «Аэрофлот-Норд»), Михальчуку И.Ф. (Администрация Архангельской области), Соловьеву Н.А. (Архангельское управление Госавианадзора), привлеченным сотрудникам авиапредприятий и фирм за блестящую организацию Клуба, интереснейшую культурную программу и истинно по-морское гостеприимство.



### КОРОТЯЕВ ВЛАДИМИР МИХАЙЛОВИЧ

председатель КК-35, генеральный директор ЗАО «Аэрофлот-Норд», вице-президент МАРАП, председатель БЕАРо Ассоциации

Сегодня – юбилейное, 35-е заседание Клуба командиров. К нам прибыли руководители авиапредприятий со всей России и из зарубежья. В зале присутствуют и руководители авиационной власти: заместитель Министра транспорта РФ Король Борис Михайлович; руководитель Федерального агентства воздушного транспорта Бачурин Евгений Викторович; руководитель Федеральной аэронавигационной службы Нерадько Александр Васильевич, – а также представители отраслевых профсоюзов.

Тема нашего заседания – «Саморегулирование авиационного бизнеса иллюзии или реальность?» – новая, сложная, требует серьезного обсуждения. Именно поэтому в работе нашего заседания принимают участие Томчин Григорий Алексеевич – один из авторов закона «О саморегулируемых организациях», и Бордунов Виталий Дмитриевич – председатель правления Независимого института международного права, знакомый с мировой авиационной практикой.

Хочу также обратить ваше внимание на состав раздаточных материалов: тезисы по проблемам саморегулирования; проекты процедурных документов Саморегулируемой организации авиационного бизнеса (СРО АБ); проекты протоколов о намерениях между Росавиацией и Росаэронавигацией, с одной стороны, и МАРАП и СРО АБ, с другой; журнал с материалами предыдущего, 34-го заседания Клуба командиров в Новосибирске, которое, как вы помните, впервые прошло совместно с Коллегией авиационной общественности, и видеофильм об этом заседании.

Впервые в истории Клуба заседание проводится в резиденции субъекта Федерации – здании администрации Архангельской области. Я бы хотел от вашего имени поблагодарить губернатора области за предоставленную возможность.

Должности всех участников заседания указаны на дату его проведения.



## МИХАЛЬЧУК ИЛЬЯ ФИЛИППОВИЧ

### Глава администрации (Губернатор) Архангельской области



Рад, что столь представительное авиационное мероприятие – юбилейное, 35-е заседание Клуба командиров авиапроизводства – впервые проходит на архангельской земле. Это большая честь и ответственность для нас. Хотел бы поблагодарить и руководство Минтранса России, и всех руководителей, которые присутствуют здесь. В этом я усматриваю, во-первых, значимость и большие перспективы авиации как отрасли экономики, а, во-вторых, понимание ее роли как наиболее важного и нередко единственного вида транспорта в северных регионах страны.

**Коротко о регионе.** Территория области велика – более 400 тысяч кв. км, не считая Ненецкого автономного округа (НАО), также обслуживаемого нашими авиапредприятиями. Область имеет стратегическое значение. Здесь расположены оборонно-промышленные предприятия, космодром Плесецк, полигон Новая Земля. Наш край – лесной. Здесь производится 17% экспортных российских пиломатериалов и третья часть всей российской целлюлозы. На севере сосредоточены богатейшие природные ресурсы. Запасы нефти шельфа Баренцева моря составляют более 2 млрд. тонн, газа – более 12 триллионов куб. метров. Создана база для добычи и переработки алмазов на Ломоносовском месторождении, бокситов – в Плесецком районе. И понятно, что без развития транспортной составляющей, в первую очередь, авиатранспорта, говорить о росте экономики и социальной сферы не приходится.

**Воздушный транспорт представлен предприятиями всех форм собственности.** Основные – это «Аэрофлот-Норд», 2-й Архангельский объединенный авиаотряд, Нарьян-Марский объединенный авиаотряд, «Трансавиа – Гарантия», аэропорт Архангельск, аэропорт Лешуконское, аэропорт Мезень, аэропорт Амдерма, Архангельское центральное агентство воздушных сообщений. Все предприятия обеспечивают жизнедеятельность области, несут солидную налоговую и социальную нагрузку. В них работает более 4-х тыс. человек.

По итогам прошлого года авиакомпании перевезли 1,2 млн. пассажиров, что на 23% выше, чем в предыдущем году.

Заметно возросли объемы перевозок на местных воздушных линиях (МВЛ), их рост составил 29%. Свою роль в этом сыграл 2-й Архангельский авиаотряд, который осуществляет перевозки в районы, где авиация является единственным средством сообщения, имеет положительную оценку финансово-экономического состояния и динамично развивается; обслуживание отраслей экономики составляет 76% от общего объема работ.

Компания «Трансавиа – Гарантия» выполняет все рейсы по чартерной перевозке в регионе в течение 10 лет и зарекомендовала себя надежным транспортным партнером.

Крупнейшая наша авиакомпания – «Аэрофлот-Норд». На ее долю приходится 90% пассажирских и грузовых перевозок. Компания осуществляет полеты на 40 регулярных воздушных линиях. Большое внимание уделяется МВЛ: Котлас, Мезень, Лешуконское, Соловки.

В Архангельской области и НАО 45 действующих аэродромов. Из них 12 имеют полосы с искусственным покрытием, 33 – с грунтовым.

Хотел бы подчеркнуть, что **развитие авиационного сообщения является одним из главных приоритетов в деятельности администрации области.** Особое внимание мы уделяем социально значимым перевозкам. В областном бюджете предусмотрены субсидии на покрытие убытков, возникающих в результате роста тарифов: Нарьян-Марскому авиаотряду – 89,4 млн. рублей; 2-му Архангельскому авиаотряду – 14 млн. рублей. Кроме того, выделены средства на предоставление субсидий малоимущим гражданам для перевозки воздушным транспортом в размере более 11 млн. рублей.

Следует коротко сказать и о серьезных проблемах, которые накопились у нас в этой отрасли. Надо расширять международный аэропорт Архангельск: пропускная способность пассажирских терминалов крайне мала. Необходимо предусмотреть уже в ближайшем будущем строительство нового аэровокзального комплекса. Кроме того, для обеспечения безопасности полетов самолетов 1-го и 2-го классов требуется реконструкция аэродромного покрытия.

Решение этих и многих других проблем зависит не только от предприятий и администрации области, но и от Минтранса России и других федеральных структур. Для осуществления финансирования реконструкции аэродромного покрытия начиная с 2009 года необходимо совместными усилиями осуществить передачу взлетно-посадочной полосы, рулежных дорожек и мест стоянки в аэропорту Архангельск от Минобороны в ведение Министерства транспорта. Ускорить передачу 100% акций аэропорта Лешуконское (в его составе 3 аэродрома) и 100% акций 2-го Архангельского авиаотряда (14 аэродромов) в областную собственность. Решить вопросы финансирования замены светосигнального оборудования в аэропортах Амдерма и Лешуконское. Рассмотреть вопрос об отмене госпошлины на ввозимые воздушные суда иностранного производства. Обеспечить свободные конкурентные условия топливно-заправочным комплексам в аэропортах.



Многие из этих вопросов были подняты на совещании, проведенном здесь недавно под руководством Владимира Владимировича Путина. На совещании одной из главных сегодняшних проблем был назван необоснованный рост цен на авиакеросин. Это – действительно та удавка, из-за которой мы – нефтедобывающая держава – ставим на колени наших авиаторов и делаем авиаперевозки практически недосягаемыми для людей со средним достатком, не говоря уже о стоимости грузов, доставляемых авиатранспортом.

Надеюсь, что сегодняшний разговор будет действительно конструктивным, интересным и плодотворным. Со своей стороны, мы с вашими коллегами – руководителями авиапредприятий региона – постарались сделать все необходимое, чтобы ваше пребывание здесь было не только полезным, но и приятным. Надеюсь, что Вы сможете по достоинству оценить северное гостеприимство, и у вас появится желание еще не раз посетить наш северный край.



## СКОРОПУПОВ ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ

помощник депутата Государственной Думы Федерального Собрания  
Российской Федерации от Архангельской области  
Чилингарова Артура Николаевича

Разрешите мне огласить приветственную телеграмму от Артура Николаевича Чилингарова:

*«Председателю Клуба командиров авиапроизводства, генеральному директору АК «Аэрофлот-Норд» Коротяеву Владимиру Михайловичу.*

*Уважаемый Владимир Михайлович, дорогие друзья!*

*Искренне благодарен за приглашение принять участие в работе 35-го, юбилейного заседания Клуба командиров авиапроизводства России. Рассматриваемые вопросы носят актуальный характер. В период реорганизаций и поисков путей возрождения авиации решения заседания будут способствовать, по моему мнению, оптимальному и реальному подходу к обеспечению безопасности полетов населения и запросов авиаперевозок.*

*Необходимость развития авиасообщений и наработанные МАРАП решения позволяют постоянно вносить коррективы в определенные решения Правительства.*

*Со своей стороны, всегда готов к сотрудничеству и, в меру своих возможностей, оказывать поддержку, помощь в решении проблем авиации. Особенно это важно в деле возрождения малой авиации для обеспечения потребностей населения в авиаперевозках в труднодоступных районах Крайнего Севера и Архангельской области.*

*Желаю всем участникам заседания здоровья, благополучия, успехов, оптимизма в решении поставленных задач.*

*С уважением,*

*Первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации*

*Чилингаров Артур Николаевич»*

От себя добавлю, что рад присутствовать на юбилейном, 35-м заседании. **Мне посчастливилось в 1990 году принимать участие в 9-м заседании Клуба командиров в Якутии.** На него собрались командиры супер-класса, цвет гражданской авиации! **Впервые решались проблемы реформирования гражданской авиации и освоения международного опыта.** Настрой был оптимистический. К сожалению, не все надежды сбылись. Дай Бог, чтобы сегодняшние планы и надежды осуществились, хотя острых проблем достаточно. Хотелось бы пожелать эффективной работы и интересного общения.

## КОРОТЯЕВ В.М.

Предлагаю перейти к обсуждению новой, очень сложной и, наверное, необычной для восприятия темы – саморегулирование в области гражданской авиации. Дальнейшее развитие рыночных отношений в сфере ГА без обсуждения и решения этих вопросов вряд ли возможно. Сегодня имеется достаточная нормативная правовая база, чтобы механизмы саморегулирования вошли в практику ведения авиационного бизнеса. Поэтому **наша задача** заключается в том, чтобы **разобраться** в этих вопросах и **приступить к активным переговорам с авиационной властью для того, чтобы определить размеры, порядок, объем взаимоотношений в сфере регулирования авиационного бизнеса.**



**ТОМЧИН ГРИГОРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**  
президент Фонда поддержки законодательных инициатив,  
один из авторов Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ  
«О саморегулируемых организациях»



Я хотел бы сначала поблагодарить организаторов за возможность выступить перед вами – людьми, которые уже начали саморегулирование без всякого законодательства, точнее ДО всякого законодательства.

Вообще институты саморегулирования достаточно широки, объемны, и это, как философское понятие, каждый может понимать так, как он считает нужным. Некоторые считают, что саморегулироваться может только природа, а человек всегда регулируется извне. Но мы об этом говорить не будем. **Мы будем говорить о понятии «саморегулирование», которое уже существует в российском праве.**

Саморегулируемые организации (СРО) – это некоммерческие организации, созданные путем объединения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей и имеющие своей основной целью обеспечение добросовестного осуществления профессиональной деятельности членами этих организаций. Они берут на себя регулирование деятельности своих членов со стороны общества. Берут в силу закона. В обмен они обществу предоставляют так называемую «локтевую» или общую ответственность за действия своих членов – финансовую, уголовную и любую иную в силу закона.

Саморегулирование – принадлежность именно рыночных отношений! Там, где есть единое командование, единое управление и единоначалие во всей отрасли, саморегулирование невозможно. Скажем, на железнодорожном транспорте саморегулирование пока что бессмысленно. Есть РАО «РЖД», в котором существует единоначалие, и все делается именно по тем установкам, которые дает его руководство. Там же, где есть хотя бы элементы рыночных отношений, вот именно там саморегулирование может и должно существовать.

Почему должно существовать? **Саморегулирование исторически появилось с развитием рыночных отношений.** Его становление шло эволюционно – путем постепенной передачи некоторых функций управления и регулирования от индивидуала (сам себя управляет) к сообществу бизнеса или сообществу профессионалов (участников профессии) с тем, чтобы не только создавать лучшие условия для деятельности, но и формировать репутационную надежность. Понятие, к слову, утерянное со времен революции и отсутствующее в сегодняшнем праве, но, тем не менее, существующее в обиходе.

Скажем, если мы, например, называемся «члены МАРАП» или «члены СРО АБ», то принадлежность к ним – это уже показатель некоей надежности, причем не только в обиходе, но и в праве.

Такие сообщества могут осуществлять допуск на рынок той или иной организации (т.е. допуск к видам деятельности) либо профессионалов (т.е. допуск к профессии). Допуск может осуществляться либо государством, либо самим сообществом, либо по договоренности и государством, и сообществом. **Введение в отрасли саморегулирования на основе принятого закона – показатель зрелости данной отрасли.** Если оно не вводится, значит, отрасль к нему еще не готова, сообщества в этой части рынка пока не могут сами управлять своей деятельностью, не дозрели до самоочищения, и потому право допускать или не допускать к ней остается за государством.

**Прежде чем вводить саморегулирование, нужно четко определить, с какой целью и в какой степени вводится оно в данной отрасли.** В рамочном законе № 315-ФЗ определены основные, наиболее общие принципы саморегулирования в любой отрасли. Они определены и для допуска к профессии (т.е. допуск профессионалов), и для допуска к виду деятельности (т.е. допуск компаний). Следовательно, речь идет о надежности и рисках профессионалов и надежности и рисках компаний. Именно поэтому в законе вопрос разделен на две части.

Допуск к профессии, например, может заменить аттестацию и индивидуальное лицензирование, а допуск к виду деятельности либо заменяет лицензирование, либо берет на себя часть функций контроля, особенно ту его часть, которая связана с безопасностью товаров или услуг. При этом контроль качества уже вышедшего на рынок товара (услуги), контроль за их безопасностью остается в руках у государства. А вот контроль при выходе товара (услуги) на рынок переходит к сообществу полностью или частично.

**Весь вопрос в том, что есть безопасность?.. В чем суть философии безопасности?**

**Это – другая сторона той же самой реформы, называемая «техническое регулирование».**

Само понятие безопасности относительно. Для индивидуального потребителя безопасность – понятие абсолютное, а вот для общества – относительное. Индивидуальный потребитель погибает сам. И ему все равно, какой вид опасности для него существовал: погиб ли он в самолете или поскользнулся в ванной, или на него упал кирпич, когда он вышел на улицу... А вот обществу не все равно. Если, например, гибнет самолет с пассажирами, то встревожены все – и общество, и власть. Относитель-



ность – и в отношении к цифрам. Гибель в авиакатастрофе 100 или 200 человек воспринимается обществом как трагедия. А тот факт, что каждый день в автокатастрофах и авариях гибнет гораздо больше людей, чем за год в авиации, интересует, в лучшем случае, капитана милиции или следователя прокуратуры... То есть **безопасность как понятие относительное – то, как к ней относится сообщество. Потому суть правил безопасности – НЕ ГИБНУТЬ!** А присутствие какой-то степени риска – результат некоего консенсуса в сообществе, принимаемого и государством. Только оно понимает, какую цену общество может заплатить за те или иные риски, за их снижение, а какую – не может. Отсюда – и законодательство в области технического регулирования, законы о промышленной безопасности, принимаемые Государственной Думой, указы Президента и постановления Правительства.

А вот как исполнить эти законы, какими должны быть Правила, это гораздо виднее сообществу. Почему? Да очень просто. Как подтвердить, что комплекс тех или иных мер делает данный вид товара (услуги) безопасным? Кто это знает лучше? Кто будет за это отвечать? Будет ли за это отвечать чиновник, и чем он будет отвечать? Своей должностью или выговором? Или за это будет отвечать само сообщество? Будет отвечать финансово, уголовно или иными видами ответственности? И кто в таком случае примет более нужные, более справедливые правила об этой ответственности? Как подтвердить эту ответственность?

Конечно же, в условиях рынка это лучше сделает само сообщество. Именно оно на основании общих норм и правил безопасности (пакета национальных стандартов) может разработать собственные стандарты. **Стандарты сообщества** – это правила и требования, которые разработаны, исходя из законодательства и специфики своего вида деятельности или профессии, и обязательное исполнение которых члены сообщества возложили на себя добровольно. Следовательно, сообщество само вырабатывает и меры подтверждения соответствия товара (услуги) нормам и критериям безопасности, установленным законодательством, а также меры ответственности своих членов за их нарушение.

**Об ответственности.** Меры ответственности определяются и должны быть определены в отраслевом законодательстве. И в законодательстве о саморегулировании установлено, какими они могут быть. Это – компенсационный фонд и коллективное страхование ответственности. Это и меры наказания (санкции), которые СРО в скором времени сможет применять к своим членам в рамках Кодекса об административных правонарушениях.

Для справки. Недавно Конституционным Судом РФ принято специальное решение о том, что саморегулируемая организация российским законодательством признается и может принимать на себя властные функции. Соответствующие поправки в ближайшее время будут внесены в Кодекс об административных правонарушениях, и СРО получит право наказывать своих членов, руководствуясь КоАП РФ. Пока же по закону о СРО предельное наказание (за исключением уголовного наказания) – это индивидуальное наказание: исключение из СРО, а там, где членство в силу закона обязательно, – это лишение допуска к профессии или лишение допуска компании на рынок.

#### **В соответствии с законом возможны СРО двух типов.**

*Первый – с обязательным членством* (по профессии и по виду деятельности) – там, где СРО в силу закона заменяют государственное лицензирование или допуск на рынок, либо насильственное удаление с рынка, предполагается обязательное членство всех участников данного сектора рынка в этих организациях. В этом случае государство осуществляет функцию надзора за способами принятия решений внутри СРО. Соответственно большая часть внутренней деятельности СРО должна быть открыта, прозрачна.

В чем преимущества подобной схемы? Сегодня производство товара или услуги контролируется различными органами власти, каждый из которых осуществляет допуск товара (услуги) на рынок и контролирует производство по своим правилам. Эти органы сами создают правила и сами же их меняют. Это, естественно, позволяет им осуществлять давление на организацию и давление на рынок, подменяя конкуренцию собственным давлением. Вот вам и почва для коррупции! С введением саморегулирования эти функции (выработка правил и стандартов) переходят к СРО. И теперь СРО, принимая на себя функции контроля, предоставляют обществу взамен не только индивидуальную ответственность каждого члена организации, но и «локтевую», общую ответственность за деятельность своих членов. Контроль же за товаром (услугой) на рынке, то есть контроль соблюдения прав потребителей, остается за государством. Впоследствии, думаю, лет через десять, этот контроль перейдет к потребительским сообществам. А государство будет только надзирать за тем, чтобы этому контролю никто не препятствовал.

*Второй – с добровольным членством* – там, где допуск на рынок осуществляется добровольно, то есть, нет разрешительной системы. В этом случае СРО берет на себя функции власти и следит за выполнением правил и стандартов, которые даже при добровольном допуске на рынок являются обязательными. Даже при свободном допуске на рынок каких-либо товаров (услуг) за соблюдением правил их безопасности пока, тем не менее, должно следить государство. В каждом виде деятельности существуют определенные опасности и, соответственно, нормы безопасности, определяемые законодательством: либо законом об опасных производствах, либо техническими



регламентами. И государство контролирует товар (услугу) в этой части перед его выводом на рынок. Вот это-то и может взять на себя СРО.

**В чем разница между СРО с обязательным и добровольным членством?** Страшен не только государственный монополизм, но и монополизм частный, который нередко еще страшнее, чем государственный: ведь за ним нет никакого публичного контроля. Поэтому там, где членство в СРО обязательно, должно существовать несколько саморегулируемых организаций, чтобы не возникло недобросовестной конкуренции. Если, скажем, мое членство в СРО обязательно, но меня по каким-то причинам (например, я слишком успешен и сообщество меня начало угнетать) не хотят видеть в одной СРО, я должен иметь возможность уйти в другую СРО.

В законе определены только минимальные требования к СРО, но в каждом виде деятельности и в каждой профессии эти требования могут быть несколько иными. Их следует определить в отраслевом законодательстве, исходя из управляемости рынка с учетом состава субъектов данного рынка и субъектов профессии.

**Теперь о целях саморегулирования.** Их может быть две, причем они могут существовать и отдельно, и вместе. Но цель обязательно должна существовать, иначе все бессмысленно. *Первая цель* – устранить излишнее давление государства на данную отрасль, изъять из его ведения излишние функции – те функции, которые сообщество может исполнять само. И *вторая цель* – расчистить рынок от недобросовестных субъектов, иначе говоря, улучшить качество профессии, качество вида деятельности. Вы сами должны определить, какая из них у вас превалирует: существуют ли у вас обе цели либо существует какая-то одна из них. Только после того, как вы определили цели, и исходя из этого, уже можно строить и достраивать СРО, потому что ее создание – это только начало. И от того, с какой скоростью вы по этому пути пойдете, зависит надежность вашего рынка, репутация вашего рынка, само развитие рынка.

При создании СРО важно сразу решить, будет ли она территориальной или же будут несколько СРО по направлениям деятельности, либо она будет следить за качеством определенной части товаров (услуг), качеством профессиональной деятельности определенных профессиональных групп (скажем, командиров экипажей, руководителей предприятий). Это зависит от специфики той области, в которой СРО создается.

Следующим этапом должно стать внесение поправок в отраслевое законодательство, в первую очередь, юридическое закрепление передачи ряда функций от власти к СРО. Этот процесс, в зависимости от «резвости» рынка, может быть быстрым или более медленным. Быстрым – если функции разработки стандартов, в том числе, национальных, и функции подтверждения соответствия товара (услуги), функции подтверждения соответствия профессии передаются СРО от государства в силу закона, допустим, в момент принятия закона. Более медленным – если эти функции переходят от государства к СРО только после того, как она будет признана таковой в соответствии с законом и когда предъявит обществу и государству пакет необходимых нормативных документов, возьмет на себя ответственность. Для этого в СРО должны быть созданы специализированные органы, которые будут контролировать своих членов и решать вопросы об их привлечении к дисциплинарной ответственности. Государственные органы по закону не могут вмешиваться в деятельность СРО. Их представители могут входить в Наблюдательный Совет, но принимает решения само сообщество.

Далее на отраслевом уровне может быть создан (скорее всего, в гражданской авиации он нужен) национальный орган, которому может быть передана разработка общих норм и правил, предъявляемых сообществом во вне, смежным отраслям. Например, это могут быть претензии к авиационной промышленности, причем они могут быть предъявлены таким органом от имени вашего сообщества в ультимативном порядке. И никто, никакая власть, никакое государство не может этому воспрепятствовать после полного внедрения саморегулирования и появления такого национального органа, потому что именно вы несете ответственность за услугу. Тогда это, возможно, подтолкнет авиационную промышленность к внедрению у себя саморегулирования, заставит прислушаться к вам, и переговоры между вашим сообществом и авиапромом станут двигателем прогресса в авиации.

Вот таким образом рождаются цивилизованные отношения между различными смежниками. Они носят открытый характер, их участники открыто принимают на себя степень риска и ответственность. В результате происходит общий рост данного сектора рынка, объемов и качества оказываемых услуг.

**В заключение – два примера.** Еще до принятия Закона о СРО, опережая его, саморегулирование было внедрено в двух сферах деятельности, в которых на основании специальных законов были созданы СРО с обязательным членством. Вначале, пять лет назад – в области арбитражного управления. Помните, каким страшным тогда было слово банкротство? Пять лет назад у нас было 30 тысяч арбитражных управляющих. Этот вид деятельности лицензировался государством. Оно выдавало по определенным правилам аттестаты, лицензии арбитражным управляющим, позволяющие их обладателям заменять командиров производства при банкротстве предприятий. Но ведь банкротство, по сути, – это финансовое оздоровление. А что было у нас? Банкротство использовалось для «черного» слияния и поглощения, для «черного» рейдерства. Почему? Да потому, что получить



у власти лицензию арбитражного управляющего было очень просто. Арбитражный управляющий сам ничем не отвечал, зато вред, который он наносил предприятию, и польза, которую он приносил «черному» заказчику, несопоставимы с тем, что он получал от этого «черного» заказчика. После внедрения обязательного членства и СРО в арбитражное управление государство больше лицензии не выдает, создано 38 СРО и осталось всего 6 тысяч арбитражных управляющих. Создан национальный совет СРО, а банкротство практически совсем не используется для «черного» рейдерства. (Используется для этого сегодня исполнительное производство.) Созданы собственные правила, они превращены в национальные стандарты. Совет СРО присутствует на всех заседаниях коллегии Минэкономразвития, и его голос в части правил арбитражного управления является решающим, а многие вопросы он решает сам.

*Другой сектор*, где уже два года существует саморегулирование, – *оценочная деятельность*. Оценка тоже, как вы знаете, нередко использовалась в криминальных целях: как хочу, так и оцениваю, как мне «заказали» – так и оценил. Сегодня в оценку тоже введено саморегулирование, СРО там только создаются и пока действуют 50 тысяч оценщиков. Думаю, после полного внедрения останется около 8-10 тысяч оценщиков. И, думаю, через год-два, те структуры в органах власти – отделы и управления Министерства, отвечавшие за оценку, – исчезнут вовсе.

Сегодня саморегулируемые внедряются в отдельные виды деятельности в строительстве. Поправки в Градостроительный кодекс уже приняты буквально месяц назад.

**Потому сам Бог велел создавать СРО у вас, поскольку уже есть МАРАП, она давно существует.** Важна только та структура, та структурная часть, которая преобразуется в СРО. Это вы не сможете решить сегодня. Это вы сможете решить только при создании норм и правил. По сему надо постепенно выработать правила, выработать структуру, а значит, и улучшать качество услуги и повышать свое влияние.

## ВОПРОС ИЗ ЗАЛА

**ТОМЧИН Г.А.**

Каковы Ваши конкретные предложения в части передачи функций в гражданской авиации?

Я затрудняюсь ответить. Это должны определить профессионалы, исходя из общего закона и знания специфики. Думаю, допуск к профессии можно передать СРО. Например, установить правило: допуском является не просто специальное образование, а членство в СРО. Стал членом организации – тебя допустили, не стал – не допустили. Допуск к виду деятельности (т.е. лицензирование авиакомпаний) тоже можно передать. Контроль отдельных звеньев производственного цикла или весь контроль, систему разработки национальных стандартов и правил, подтверждающих и развивающих нормы закона, например, Воздушного кодекса РФ, можно передать. Это не означает, что передача произойдет с сегодня на завтра. Постепенно, по предъявлении пакета документов, структуры можно все это передать СРО. И следить за тем, чтобы не было монополизма, и чтобы решения принимались в соответствии с законом.

**ОСТРОВСКИЙ Е.А.**

А какая, собственно, принципиальная разница между предлагаемой вами саморегулируемой организацией и Госстандартом?

**ТОМЧИН Г.А.**

Он не принимает, не разрабатывает стандарты. Он проверяет эти стандарты на их соответствие законодательству.

**ОСТРОВСКИЙ Е.А.**

Я немножко не об этом. Я внимательно вас выслушал и вижу попытку искусственного создания точно такого же контролирующего и разрабатывающего стандарты органа, какие существуют и сейчас. Просто сегодняшние учреждены государством, а Вы предлагаете учредить их участниками рынка, т.е. создать параллельную структуру, которая будет заниматься тем же самым, на тех же принципах, правильно?

**ТОМЧИН Г.А.**

Не параллельную, а заменяющую.

**ОСТРОВСКИЙ Е.А.**

Но она будет заниматься тем же самым, на тех же принципах...

**ТОМЧИН Г.А.**

Не только. У Госстандарта функции гораздо уже, он принимает только нормы и правила. Он не следит за их исполнением! Да, сегодня в государстве все эти органы существуют. Я же предлагаю создать их самому сообществу, значит, и определять эти правила будет само сообщество.

**ОСТРОВСКИЙ Е.А.**

Я Вас понял. То есть вы предлагаете создать те же самые контролирующие органы, действующие на тех же самых принципах...



Для справки. Орган, аналогичный нашему Госстандарту или Ростехрегулированию, в странах Европы не является органом власти, т.е. государственным! Не является! Он создан как раз рынком! Это – DIN (Немецкий институт стандартизации) в Германии, AFNOR (Французская ассоциация по стандартизации) во Франции...

ОСТРОВСКИЙ Е.А.

Мы путаемся в терминах, но я оставлю свои соображения для дискуссии...

СУЛЕЙМАНОВ Р.Р.

Хочу напомнить, что сегодня 35-е заседание Клуба, и за 22 года мы выработали некие правила. Свободная дискуссия не предполагает, что мы сразу делаем выводы. Давайте не будем спешить с выводами, сначала выслушаем, а потом обменяемся мнениями.

Для справки. 23 июня с.г., как вы знаете, было подписано постановление Правительства о передаче в Росавиацию полномочий в сфере гражданской авиации. И так случилось, что в этот же день, 23 июня, Саморегулируемой организации авиационного бизнеса (СРО АБ) присвоен ОГРН, т.е. наша организация зарегистрирована. СРО АБ создана по инициативе МАРАП, и многие из здесь присутствующих участвовали 31 января в собрании. Стало быть, мы де-юре имеем структуру, которая должна начать этот длинный, очень тернистый путь вместе с властью для того, чтобы потребители услуг были в большей мере удовлетворены качеством деятельности субъектов авиационного бизнеса.

РЕПЛИКА ИЗ ЗАЛА

Чтобы понимать эту ситуацию, расскажите, кто сейчас зарегистрирован в СРО АБ, какие хозяйствующие субъекты?

СУЛЕЙМАНОВ Р.Р.

По программе есть мое слово, я постараюсь ответить на этот вопрос.

## БОРДУНОВ ВИТАЛИЙ ДМИТРИЕВИЧ

председатель Правления Независимого института международного права,  
эксперт Международной организации гражданской авиации (ИКАО)



Хочу поблагодарить МАРАП – организацию, известную своим авторитетом, за возможность рассказать о своем видении и понимании правовых аспектов саморегулирования авиационного бизнеса как нового направления в отечественном законодательстве.

**Термин «саморегулирование» в международном праве, в международном частном праве, эквивалентен понятию «обычай делового оборота».** Это – законы, правила торговли, которые вырабатывались в свое время торговцами для того, чтобы облегчить свою жизнь. В нынешнем виде, одним из таких обычаев делового оборота, выработанных самими субъектами предпринимательской деятельности, являются правила ИНКОТЕРМС, которые применяются при международных морских перевозках. (К слову, многие воздушные перевозчики успешно используют термины ИНКОТЕРМС в своей практике). **За ними не стоит никакое государство.** Сами участники хозяйственного оборота их выработали и жестко им следуют. Если эти правила нарушаются, то возникают споры, которые в соответствии с правилами рассматриваются либо в Стокгольме, либо в Париже. Вот такая простая технология, выработанная веками.

Теперь о термине «саморегулирование в гражданской авиации». Я впервые с ним встретился в 1994 году во время Всемирной транспортной конференции, посвященной 50-летию Чикагской конвенции. В документах конференции было отмечено, что государство устало полностью контролировать всю сферу законодательства, связанного с гражданской авиацией, и подчеркивалось, что пора часть этих забот передать тем, кто занимается бизнесом в авиационной отрасли. Мало помалу этот процесс пошел. Начался он с процесса дерегулирования в США, а затем охватил постепенно и Европу. И, наконец, в 2003 году на очередной Всемирной авиатранспортной конференции в одном из документов позиция ИКАО была заявлена четко: надо поощрять политику отхода государства, уменьшения доли его вмешательства в деятельность гражданской авиации и передачи, на разумных началах, части нормотворческих функций тем, кто этой деятельностью занимается. В документах ИКАО пока ни слова не сказано о том, как это делается, каким путем. Разобраться в этом вопросе нам поможет анализ того, как это сделано в США, Канаде, Западной Европе, а картина очень разнообразная.

Не хочу, чтобы у всех создалось впечатление, что саморегулируемые организации полностью самостоятельны в вопросах нормотворчества, а государство остается в стороне. Ничего подобного! Любое государство, отпустив саморегулирование «на волю», жестко контролирует все, что происходит.

Хочу подчеркнуть главное: применительно к гражданской авиации надо понимать закон о СРО исключительно под углом зрения выполнения требований Чикагской Конвенции и приложений к ней, всех(!), в особенности 18-го. Потому что на Российскую Федерацию возложены серьезные обязательства в части соблюдения 18-го приложения. Естественно, СРО в сфере гражданской



авиации не может самоустраниться от этих обязательств. Ни в коем случае! СРО тогда будет полезна и государству и бизнесу, когда сам авиационный бизнес станет интенсифицировать процессы сближения нашего законодательства с международным правом и внедрения рекомендуемых ИКАО стандартов в нашу жизнь, чего пока, к сожалению, нет. Я вижу одну из задач СРО и ее практическую пользу в содействии государству в расширении правового поля для применения международных стандартов и международной практики в российской авиации. Это – могучий, но пока не используемый ресурс.

Глубоко убежден, что многие стандарты ИКАО рождены практикой в сфере авиации общего назначения (АОН). Например, Приложение 6, часть 2. Фактически установленные документом стандарты есть отражение практики, сложившейся в этой сфере деятельности гражданской авиации. У нас пока большие проблемы с регулированием деятельности АОН и деловой авиации, и эти стандарты, как мне кажется, могут здорово помочь в их разрешении.

Международный опыт показывает, что уменьшение регулирующей роли государства в сферах, которые раньше были исключительной компетенцией государства, в частности, в гражданской авиации, дало позитивные результаты. Государство, как отмечено в документах ИКАО, поставило цель уменьшить расходы на содержание и поддержание всей этой нормативной системы, переложить часть забот на само авиационное сообщество. И мы видим, что в результате саморегулирование стало частью мирового процесса. И мы, естественно, должны подключиться к этому процессу и помочь самим себе, опираясь на Закон о СРО и используя те возможности, которые он предоставляет.

Теперь о том, как я понимаю данный закон применительно к сфере авиационного бизнеса?

*Во-первых*, он – рамочный. Это означает, что его «растяжимость» распространяется на все сферы бизнеса, он устанавливает общие рамки, но не учитывает и не может учесть особенности каждого вида деятельности (в нашем случае, гражданской авиации). Следовательно, прежде всего надо разобраться, с учетом специфики деятельности гражданской авиации и особенностей ее регулирования, что применимо и как должно работать.

*Во-вторых*, я вижу в законе как позитивные моменты, так и проблемные. Какие проблемы? Вопрос ко всем: могут ли множество уже существующих организаций и самостоятельно работать, и объединиться, чтобы представлять в СРО (и через СРО) единые, консолидированные интересы? Закон позволяет трактовать и так, и так. В нем определено количество членов (25), и все – можно создавать СРО. Но в то же время в законе четко сказано, что СРО должна отражать единство целей и задач всех субъектов предпринимательской деятельности. Хорошо, вроде бы, сказано... Значит, предполагается, что все субъекты предпринимательской деятельности в сфере гражданской авиации должны объединиться в рамках СРО в одну организацию... В принципе, идеологически верно: это облегчит контакт, работу с федеральными авиационными органами – Министерством транспорта, Росавиацией, Росаэронавигацией и другими. Но проблема кроется в том, что интересы-то у членов такой единой организации разные! Закон ничего не говорит о том, как она должна быть решена. Как быть?.. Единственный выход – в том, что члены СРО, прежде чем подписать Устав, должны сами в этом разобраться, создать и отладить механизм и формы согласования интересов. К чему я веду? К тому, что переход к саморегулированию в том виде, как предусмотрено законом, – это замечательно, это шаг вперед. Но хотел бы подчеркнуть, что процесс отлаживания механизма такой СРО займет не один год. На Западе, к примеру, этот процесс занял около 30-ти(!) лет. И нам добиться подобного результата методом «одним махом семерых убивахом» (вот возьмем сейчас все эти функции на себя, и сразу все уладится) тоже не удастся. Это – очень сложная проблема, очень трудный и долгий путь.

*В-третьих*, ради чего создаются такие организации? В законе сказано: ради того, чтобы СРО принимала на себя часть функций регулирования и разрабатывала стандарты и правила деятельности. Вопрос: а какая разница между стандартами и правилами? В законе на него нет ответа, а вопрос, между прочим, очень серьезный и каверзный. Обратимся к практике ИКАО, где он уже отчасти решен. Стандарт – это высший эталон, который принят ИКАО в такой-то части и включен в то или иное приложение. К правилам другое отношение: это – не высший эталон, но они отражают определенную практику, это – рекомендуемая практика. То есть, даже разобраться в терминологическом аппарате и определить, чем СРО будет заниматься, – большая проблема.

*В-четвертых*, с точки зрения международного права, деятельность таких СРО должна быть скоррелирована с обязательствами, которые несет Российская Федерация в части соблюдения положений Чикагской Конвенции. Поэтому, приветствуя создание такой организации, хочу в то же время обратить ваше внимание на необходимость серьезной проработки дальнейших практических шагов. Чем заниматься? Порядок членства? Как урегулировать конфликты, которые могут возникать между членами? Как, наконец, выполнять требование закона о контроле соблюдения принятых правил? Какие наказания будут следовать за несоблюдение стандартов и правил, принятых членами СРО? Все эти процедуры, заложенные законодательством, требуют тщательного анализа и поиска верных и точных решений, которые бы не загубили саму идею.

С моей точки зрения, процесс создания СРО неизбежен. Уже можно привести примеры. На выставке-продаже мёда в Москве я увидел интересную упаковочку (имелась и марка соот-



ветствия), на которой было написано, что стандарт разработан и марка соответствия присвоена Союзом товаропроизводителей меда. Пусть это – не близкая аналогия, но показательная: получение такого знака соответствия и есть должный эффект саморегулирования в конкретной области. Думаю, что в конечном итоге мы сможем добиться подобного эффекта и в гражданской авиации.

## СУЛЕЙМАНОВ РОБЕРТ РАФАИЛОВИЧ

**председатель Совета СРО АБ, вице-президент, генеральный директор МАРАП**



Начну с того, что мы уже давно саморегулируемся на Клубе, но и тогда, 22 года назад, и до недавнего времени мы этого слова еще не знали. Это первое. Второе. Одна из главных проблем – отношение к этому вопросу. Эта проблема за два часа нашей работы уже выплеснулась наружу. И не потому, что здесь, в зале сидят оптимисты и пессимисты. Давайте вспомним Марка Твена: «нет ничего более печального, чем молодой пессимист или пожилой оптимист». Мы с вами должны быть оптимистами в том плане, что от этой проблемы нельзя уходить: ее все равно объективно надо решать, не сегодня – так завтра.

Прежде, чем что-то предлагать, мы посмотрели не только на опыт зарубежной гражданской авиации, но и на самих себя и обнаружили серьезную угрозу для отрасли: после вступления в силу закона о СРО может начаться процесс стихийного создания на добровольной основе многочисленных СРО. И никто этот процесс остановить не сможет, потому что закон предполагает добровольность. Мы открыто заявили об этой угрозе 31 января с.г. на учредительном собрании СРО АБ и даже еще раньше, 27 декабря 2008 года, на встрече руководства Коллегии авиационной общественности (КАО) с Министром транспорта РФ Левитиным И.Е. Сегодня в гражданской авиации и без того существуют пять органов государственного управления и десяток отраслевых ассоциаций. Ассоциации почти 20(!) лет между собой договориться не могут. Сегодня руководство Минтранса России и органов управления ГА не знает толком, с кем же из нас иметь дело. **Если еще начнется процесс стихийного создания СРО, то управляемость отрасли будет окончательно потеряна.**

Исходя именно из этой посылки, мы попросили Министра сделать, со своей стороны, все возможное, чтобы не допустить подобного развития событий. А на Совете МАРАП приняли решение инициировать и форсировать создание в отрасли единой СРО авиационного бизнеса. При этом мы пришли к выводу, что содержанием ее деятельности будет не только прямая функция, предусмотренная законом, – разработка стандартов и правил, но на сегодняшний день, может быть, более важна другая функция – консолидация позиций субъектов авиационного бизнеса. Учитывался, безусловно, и опыт КАО. Как бы кто к ней ни относился, но КАО две программы сделала! Хорошие или плохие эти программы – другой вопрос, но это – именно консолидирующие программы, предлагающие системное решение проблем! Потому что в работе над ними участвовали десятки экспертов различных сфер деятельности в области ГА.

Именно в этом – суть того, что мы предлагаем: на первом этапе надо создать единую, многопрофильную СРО и консолидироваться, а там жизнь покажет. И речь не идет о том, что надо немедленно приступать к созданию стандартов и правил. Вот такой подход Принципиальная модель представлена на слайде «Запускаем “винт” саморегулирования» и на рисунке 1 в журнале «МАРАП», который вы держите в руках. Одна лопасть «винта» – власть в лице Минтранса России, другая – общественность, представленная КАО или обществами (союзом обществ) по защите прав потребителей (ведь гражданское общество формируется, и куда мы от этого не денемся), а третья – авиационный бизнес, которому необходимо самоорганизоваться (от этого мы тоже куда не уйдем). А в центре «винта» – потребитель наших услуг.

Вот этот-то «винт» и требуется запустить. Можно – со скоростью в 10 оборотов, а можно – и в 100, это уже дело сообщества. Но самое главное – надо договариваться с властью. Поэтому мы очень благодарны представителям авиационной власти за участие в заседании. Мы должны посмотреть друг другу в глаза и сказать – «давайте танцевать, для этого танца нужны двое». Будем ли мы танцевать вальс или плясать кадрили, или будем стоять на месте – это уже вопрос договоренностей.

**Миссию СРО АБ мы видим в гармонизации интересов бизнеса, государства и потребителей на основе механизма саморегулирования.** Ее стратегические цели: самостоятельно регулировать деятельность предпринимателей ГА в интересах потребителей; консолидировать их деятельность в целях эффективного и безопасного функционирования; формировать благоприятные рыночные условия для авиационного бизнеса.

**Почему новая организация – СРО АБ, а не МАРАП?** Напомню, по закону в СРО субъектов предпринимательской деятельности должны входить не менее 25 юридических лиц, а в СРО субъектов профессиональной деятельности – не менее 100 физических лиц. МАРАП – организация, основанная на членстве физических лиц – субъектов профессиональной деятельности, численностью около 300 членов. Соответствующие изменения были внесены в Устав ассоциации и проголосованы еще в 2004 году, когда закон только обсуждался в Госдуме, а после его принятия мы еще раз перерегистрировали Устав. Уже сегодня, до внесения МАРАП в реестр СРО, мы



официально – единственная НКО, представляющая интересы субъектов профессиональной деятельности, по Уставу полностью соответствующая закону. Руководитель – субъект профессиональной деятельности, и допуск к профессии по этому механизму (СРО) может быть произведен. Ранее мы из-за своей некомпетентности думали, что вот МАРИУ-то, такая авторитетная и влиятельная, и станет единой СРО. Не получается... Закон не допускает совместного участия субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в рамках одной организации, либо это должно быть оговорено специально подзаконным или каким-то иным актом. Поэтому мы инициировали создание СРО юридических лиц из числа предприятий, которые возглавляют члены Совета МАРИУ либо члены ассоциации. Вот такое у нас ноу-хау. О составе – чуть позже.

**Какие угрозы в деятельности СРО объективно существуют?** Первое – угрозы рынка. Далее – то, что функции этих СРО могут присвоить себе различные группы. Третье – мы не сможем договориться с государством и добиться перераспределения функций. Четвертая – та, о которой говорил Томчин Г.А., – противодействие чиновников среднего звена бюрократического аппарата. Очень правильно подмечено. Я полгода ходил в ФРС, и никто не хотел СРО АБ регистрировать, потому что была негласная установка – НЕ регистрировать эти организации под тем предлогом, что якобы «там, наверху еще не во всем разобрались»... После принятия закона и до сегодняшнего дня только три(!) организации, включая нашу, по всей России(!), сумели зарегистрироваться как СРО!

**Содержание деятельности СРО АБ?** К тому, о чем было сказано ранее, добавлю: консолидация субъектов авиационного бизнеса на решении системных проблем в сфере гражданской авиации и проблем, возникающих в основных видах деятельности. Это – приоритетное направление в СРО АБ.

**Важные вопросы – кто «главный» в СРО АБ, ради кого она существует и каково место действующих отраслевых ассоциаций в новой системе?** Безусловно, «главных» как таковых нет. Все субъекты авиационного бизнеса – авиакомпании, аэропорты, центры ТОиР, АНО и другие – входят в СРО АБ на равных основаниях, формируя единую, многопрофильную организацию. Ради кого – тоже понятно: ради потребителей, для взаимодействия с властью и международными организациями ГА. Место отраслевых ассоциаций? Как с ними договориться? Это – проблема, но, как показал опыт КАО, проблема решаемая. Наша позиция – никакого противопоставления! Ассоциации – это мозговые центры. У них есть прекрасно работающие комитеты, эксперты. А вот консолидатором экспертов, профильных комитетов ассоциаций – наших партнеров, как мы делали в КАО, должна стать все-таки СРО АБ.

Например, как могут быть реализованы требования закона о техническом регулировании?

Применительно к нам это – издание норм, оценка соответствия. Существуют национальные стандарты и стандарты организации. Разве в «Аэрофлоте», например, нет стандартов организации? Огромное количество, причем высочайшего качества! И в «Сибири» они есть. Руководство по производству полетов, руководство по ТО, и масса других. И «Аэрофлот-Норд» сегодня разрабатывает такие стандарты, не дожидаясь никого. Вот члены СРО и могут создавать стандарты для группы юридических лиц (по профилю). Это их право. Государство будет только поощрять это, потому что качество продукции в таком случае только возрастет, а что еще надо?!

**Теперь – о процедуре сертификации.** Мы с вами знаем, как стонут от нее предприятия. В 2003 году, послепитерского Клуба, была создана специальная комиссия из членов МАРИУ, которая занималась этим вопросом в тесном контакте с руководителем ГСГА Нерадько А.В. Сейчас вышли новые ФАПы, которые несколько смягчили процедуру лицензирования аэропортовой деятельности. Но все равно проблемы остались. Неужели мы не сможем договориться, чтобы эти проблемы решить, откорректировать ФАПы и взять какую-то часть функций на СРО?! Надо просто целенаправленно работать над этой задачей. Надеюсь, директора аэропортов выскажутся по данному вопросу. Преимущество такого подхода очевидно: в этом случае не власть, а сам бизнес будет аккредитовывать органы сертификации и оценивать качество их работы, со всеми вытекающими последствиями...

И теперь – о самом главном: **что дает создание СРО АБ?** Это дает возможность бизнесу, предпринимателям участвовать: а) в нормотворчестве; б) контролировать, разрабатывать в части, их касающейся, стандарты и правила; в) стать, через СРО, равноправным по закону(!) партнером государства. Это очень важно! В чем наша главная проблема? Мы не в контуре обратной связи! У нас есть объект – гражданская авиация, и есть орган управления. А через кого идет обратная связь? Опять же через органы государственной власти. А где у нас некоммерческие организации? Они двигаются параллельно, в виртуальном мире. Их можно слушать или не слушать. Они не в контуре обратной связи. Вот почему система не работает так, как надо. Нам нужно в этот контур встрять! Вот в чем главная идея! Тогда баланс интересов бизнеса и власти может быть найден. С моей точки зрения, это самое главное.

Теперь, как обещал, отвечу на вопрос. Господин Томчин Г.Я. правильно сказал: СРО должна быть абсолютно прозрачной. Любой потребитель в любой момент должен знать, кто входит в СРО, какова репутационная надежность ее членов, кто члены Совета и т.д. Поэтому я **ответственно заявляю, что у нас имеются все юридические документы, подтверждающие дееспособность СРО АБ.** Они будут опубликованы на сайте. Это первое. И второе. Кто у нас в стартовом пуле? Мы пошли по минимальной схеме: АК «Аэрофлот-Норд», АК «Аэрофлот-Дон», АК «Бурятские авиалинии»,



АК «ВИМ-АВИА», АК «Когалымавиа», Международный аэропорт Когалым, АК «Стрежевские авиалинии», АТК «Ямал», АК «Якутия», АП «Северсталь», Владикавказское АП, Нарьян-Марское АП, Аэропорт Ростов-на-Дону, Международный аэропорт Казань, Международный аэропорт Нижний Новгород, Омский аэропорт, НПК «ПАНХ», Завод № 411 ГА, фирма «Авиатехснаб», фирма «АРИУС», Компания «Аэроком», Тюменское ЦАВС, Грузовое агентство, Санкт-Петербургский госуниверситет ГА, ИПК «LAS-1». Двадцать пять! Почему такой подход, я уже объяснил. Учитывалась и идея многопрофильности СРО АБ. Кроме того, поскольку законом № 315-ФЗ установлено, что СРО должна создаваться как некоммерческая организация (т.е. по закону № 7-ФЗ), для того, чтобы стимулировать и устранить конфликт интересов, мы пригласили в СРО АБ физических лиц – руководителей отраслевых ассоциаций. Кто-то согласился, кто-то – нет.

### **ИВАНОВСКИЙ НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ** генеральный директор ООО «Авиапредприятие «Северсталь», президент МАРАП, председатель Северо-Западного РО



Все мы несколько устали от насыщенной теоретической части, поэтому буду кратким. Ключевой вопрос в рамках рассматриваемой темы – вопрос о взаимодействии авиационного бизнеса и авиационной власти в системе регулирования гражданской авиации. Пока мы сюда летели (а вы видите здесь представительную делегацию – руководство всех звеньев авиационной власти России), мы очень подробно обсудили пути взаимодействия. Мы с вами, как представители авиабизнеса, всегда готовы сотрудничать с властью в интересах процветания наших предприятий и гражданской авиации. Думаю, Борис Михайлович подтвердит, что эта позиция нашла у представителей авиационной власти полное понимание: только сотрудничество бизнеса и власти позволит сделать все предприятия гражданской авиации России и отрасль в целом инвестиционно привлекательными, а наши услуги востребованными со стороны их главных потребителей – граждан нашей страны.

### **БАЧУРИН ЕВГЕНИЙ ВИКТОРОВИЧ** руководитель Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации)



Хотел бы поблагодарить организаторов заседания за приглашение и коротко высказать свою позицию, ответить на вопросы.

Начну с выступления Г.А. Томчина. Очень хорошая презентация саморегулирования, точнее, того, каким оно могло бы быть. С одной поправкой. На сегодняшний день все, что мы видели, не имеет никакого отношения к выпущенному закону. К счастью или к сожалению, – не знаю, я просто констатирую факт. Поэтому нам нужно детально разобраться, что предусмотрено законом, что мы можем сделать и что мы хотим сделать еще, кроме того, что написано в законе. Такое тоже возможно, просто нужно это четко для себя определить. Пути, подходы в законе прописаны. Поэтому **предлагаю в предстоящей дискуссии, которая будет, я думаю, достаточно острой, делить все вопросы на две части – что мы сегодня можем по закону и чего мы хотим.** Остановлюсь только на основных вопросах с тем, чтобы мы дискутировали в рамках закона.

Самое главное, закон вводит само понятие «саморегулирование», четко устанавливает сферу полномочий, обязанностей и ответственности СРО, а также регулирует отношения, возникающие между СРО и федеральной исполнительной властью.

Саморегулирование, с точки зрения закона, – самостоятельный вид деятельности по разработке и установлению стандартов и правил в определенной сфере деятельности, а также контроль соблюдения членами организации требований, установленных в ее стандартах и правилах. Но, хотел бы подчеркнуть, что уровень этих стандартов и правил не может быть ниже того, что закреплен в законодательстве, в частности – в воздушном законодательстве, которое состоит из Воздушного кодекса РФ, ФАПов и других нормативных документов. Вместе с тем **у СРО есть право создавать более высокие стандарты.** Стандарты и правила – это некий знак качества, который существовал в Советском Союзе и который мы за последние десятилетия утратили. Так вот, в моем понимании, СРО – это профессиональное объединение людей или организаций, которым не безразлично то, чем они занимаются и которые устанавливают для себя стандарты более высокие, чем государственные. И **в этом вы получите полное содействие и Минтранса, и Росавиации, и других органов исполнительной власти.**

О том, сколько СРО в отрасли может быть и сколько нужно – одна или несколько! В законе четко сказано, что объединение субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в одной СРО возможно в случаях, предусмотренных федеральными законами. На сегодняшний день таких законов нет. Если мы хотим, чтобы в гражданской авиации была единая СРО, то для этого необходимо принять соответствующий закон либо, к примеру, закрепить эту норму для той или иной сферы деятельности в Воздушном кодексе РФ. Но еще вопрос, **хотим ли мы, чтобы СРО была**



единой для всех – для авиакомпаний, аэропортов, центров технического обслуживания? Или же мы хотим, чтобы были созданы СРО по видам деятельности? Предлагаю обсудить эту проблему. Думаю, тот «конгломерат», о котором здесь говорилось и в котором будут собраны все виды деятельности, конечно же, попытается забрать к себе все, но ничего не сможет решить. Профессионалам очень сложно обсуждать проблемы с непрофессионалами (например, говорить о летных проблемах с людьми, занятыми аэропортовым бизнесом). Здесь все это прекрасно понимают. Поэтому мое мнение: если мы пойдем по пути создания единых СРО в авиации, то это должны быть, скорее всего, единые организации по видам деятельности (СРО авиакомпаний, СРО аэропортов, СРО центров ТОиР и т.д.). Для органов государственной власти, это было бы действительно интересно. А по каким видам деятельности, это и нужно определить в рабочих группах или комиссиях. Вот эту тему имеет смысл обсуждать.

**Следующий вопрос – предмет саморегулирования.** Им является предпринимательская или профессиональная деятельность. Следовательно, по закону, возможны СРО не только в сфере предпринимательской деятельности, но и в сфере профессиональной деятельности. И опять же необходимо понять, нужны ли нам СРО летчиков или командиров ВС, или директоров аэропортов, или инспекторов, или по каким-либо другим профессиям. Каковы их сфера компетенции и объем (глубина) полномочий? С моей точки зрения, вопрос о создании СРО командиров воздушных судов, в принципе, заслуживает внимания, т.к. такая организация сможет выработать достаточно высокие стандарты и жесткие правила допуска к профессиональной деятельности КВС. Раньше приказ о назначении КВС подписывал министр, соответственно существовали единые требования. Сегодня – директор предприятия, и значит, о единстве требований говорить не приходится. Если удастся решить эту задачу, и такие стандарты всеми будут приняты, федеральная авиационная власть их поддержит. Или, скажем, СРО общественных инспекторов, которая выработает стандарты инспектирования и будет жестко требовать их соблюдения (нарушил – лишаешься допуска к этой деятельности). Мы бы только приветствовали ее создание и оказывали ей содействие в работе, поскольку у нас не хватает квалифицированных специалистов. К слову, в Америке инспектор не является государственным служащим, он по своему правовому положению ближе к нотариусу, а в этой сфере у нас уже существуют СРО. Стоит подумать, какие еще виды профессиональной деятельности могут регулироваться подобным образом, но при условии высокой требовательности и жестких мерах ответственности, любой, вплоть до уголовной. То есть, моя идея сводится к тому, что СРО могли бы заниматься тем, до чего по ряду причин не доходят руки у государства. Это была бы действительно достойная задача, и мы бы такую деятельность поддерживали.

По закону СРО должна обеспечить свою информационную открытость. Это означает: все, что она делает, должно быть понятно, в первую очередь, нашим гражданам – пользователям услуг. Поэтому когда мы решаем вопрос о создании СРО, следует помнить, что мы создаем ее не столько в своих интересах, сколько в интересах пассажиров. А значит, мы должны ответить на главный вопрос: что это даст пассажирам, чем им будет лучше? И, во-вторых, мы должны не просто донести до пассажиров информацию о том, что для них делается, но и получить от них ответную реакцию (это – та самая обратная связь, о которой здесь уже говорилось).

Важным, с моей точки зрения, представляется и вопрос о мерах дисциплинарного воздействия СРО на своих членов. Наличие прав предполагает высокую степень ответственности. Организация должна установить достаточно серьезные санкции, серьезные меры воздействия в отношении своих членов, нарушающих принятые стандарты и правила. Иначе все дело сведется к очередной декларации, чего бы очень не хотелось.

**Чем еще может заниматься СРО?** Разрешать споры (третейские суды), анализировать деятельность членов, организовать профессиональное обучение и аттестацию (очень важный момент!), заниматься подготовкой и переподготовкой кадров, летчиков, инженерно-технического состава и т.д.

**Что СРО не может сегодня делать?** Она не может выполнять функции, которые закреплены за государственными органами. И здесь я хотел бы возразить Г.А. Томчину, сказавшему в своем докладе, что СРО может это делать. Если внимательно прочитаем закон, увидим, что не может! Сегодня такой возможности нет: в законе не предусмотрено. Точнее, может, если будет соответствующее решение Правительства о передаче функций. Как быть? Надо установить «болевы точки» (например, правовой статус АОН и деловой авиации, которые даже не упоминаются в Воздушном кодексе) и определить, сможет ли (способна ли) СРО взять на себя функции по их устранению, и только после этого обращаться к Правительству с предложениями о передаче СРО от органов государственной власти определенных функций.

**О регистрации СРО.** Важный вопрос, который сегодня «отдан на откуп» органу, уполномоченному в сфере регистрации. Ведение государственного реестра СРО возложено законом на специально уполномоченный орган. Но возможен и другой механизм. В том же законе сказано: если уполномоченный орган исполнительной власти не определен, то функции по контролю и надзору за деятельностью СРО осуществляет орган исполнительной власти в установленной сфере деятельности. Вот и надо довести дело до конца. Раз мы хотим создавать СРО в гражданской авиации, то контроль и надзор должны осуществлять органы, уполномоченные в данной области.



Об участии СРО в регулировании и нормотворчестве. Сфер применения регулирования очень много: регулирование бизнеса, регулирование безопасности и т.д. Нужно определить те сферы применения регулирования, в которых СРО могла бы занять свое место. Например, в сфере безопасности полетов – вряд ли, а вот в сфере бизнеса – возможно. В основе регулирования лежит нормотворчество. Разрабатываются нормы, и именно они выполняют регулируемую функцию. Поэтому СРО может и, мне думается, должна участвовать в нормотворческом процессе, в совершенствовании нормативной базы ГА. Но хотел бы предостеречь от иллюзии, что с созданием СРО сразу все заработает очень эффективно. Возможность участия в этом процессе есть у всех – у общественных советов, у КАО, у МАРАП, у других ассоциаций. Работайте, включайтесь в процесс создания ФАПов и других документов, предлагайте. Авиационная власть готова рассмотреть ваши наработки и предложения, и если они будут лучше уже существующих документов, то и принять их. Только что-то пока такой активности не видно. Простой пример. Утверждены Правила перевозок. Все перевозчики заявляют, что они плохие. Правила, действительно, требуют доработки. Росавиация попросила перевозчиков подготовить и представить предложения по внесению в них изменений. Коллеги, я четыре месяца не могу добиться этих предложений. Ничего серьезного мы пока не получили. Это же можно сказать и о многих других нормативных документах, которые мы выносили на обсуждение.

Мы очень часто говорим, что у нас плохая нормативная база. Да, она требует совершенствования. Но как только доходит до участия в процессе, его финансовой и кадровой поддержке, сразу возникает тупик. Так что с созданием СРО, думаю, ничего не изменится. На сегодняшний день я не вижу, почему СРО будет лучше, чем, к примеру, МАРАП. Люди-то – те же самые, они могут оказать и оказывают непосредственное влияние на отрасль вне зависимости от того, в СРО они или в МАРАП, или в другой ассоциации. От того, что появится новое название, новая форма, вряд ли что-то изменится. Вот если вы создадите стандарты и правила, более высокие, чем ныне действующие, некий Знак качества, действительно изменится многое. Это – как раз то, ради чего имеет смысл создавать СРО сегодня, и в чем она может принести пользу своим членам и пользователям услуг ГА. В этом мы вас готовы поддерживать, рекламировать, в том числе и на нашем официальном сайте. По данным социологических исследований, в 15% случаев граждане принимают решение о том, услугами какой авиакомпании воспользоваться, на основе информации о безопасности, качестве обслуживания и т.п.

В заключение хотел бы попросить организаторов заседания и руководство МАРАП провести среди присутствующих блиц-исследование: пусть каждый назовет несколько (3-5, а не 10-20) наиболее острых проблем гражданской авиации, требующих безотлагательного решения, и передаст эти мини-анкеты в президиум. Давайте все вместе их определим, зафиксируем в решении и разработаем для себя конкретный план, «навалимся» на них совместными усилиями, не важно, через кого – СРО, МАРАП, АЭВТ или КАО. Мы не можем сделать все, но должны четко понимать точку приложения основных усилий и готовы активно работать со всеми вами.

---

**ТОМЧИН Г.А.**

Если создать СРО и начать разрабатывать высокие стандарты для себя, тогда и не надо заниматься этим. Это бессмысленная трата средств, сил и времени. Любая компания сама может установить их для себя, и для этого объединиться в СРО совсем не надо. Закон дал рамки только началу пути, суть которого в самоорганизации бизнеса. После этого потребуется вторая ступенька – корректировка законодательства в данной отрасли. Вот когда начнем договариваться с властью, какие права, сегодня находящиеся у нее, берет на себя СРО, и какую взамен гарантирует ответственность. В законе установлена минимальная ответственность. Но если передаются права, то возрастает и ответственность. И это может быть определено только в специальном законе, а не в общем законе, потому что все сектора рынка разные, у всех своя специфика. Сколько создавать СРО – одну или несколько, как построить такое саморегулирование, которое нужно рынку, это тоже вопрос специального закона. Если рассматривать 315-й закон как конечную цель, то саморегулирование превратится в новое модное слово, а процесс создания СРО – в модное переименование. А о специальной части подумайте. Не уверен, что соединение функций ведения реестра, регистрации и контроля в одном органе – правильное решение.

---

**СУЛЕЙМАНОВ Р.Р.**

Вы правы, регистрируют сейчас не СРО, а новую некоммерческую организацию, созданную для целей СРО. Законодатель определил, что порядок ведения реестра будет установлен постановлением Правительства. Такое постановление пока разрабатывается, и его сегодня нет. И в законе действительно написано, что если порядок не определен, то его (реестр) может вести орган по надзору в данной отрасли. То есть на сегодня это – вопрос закона или постановления, с одной стороны, либо подзаконного ведомственного акта – с другой. Хотел бы также обратить внимание на следующее: общественные инспектора не могут быть субъектами СРО! Потому что СРО профессионалов подразумевают профессию, должность, а именно – оценщик, антикризисный управляющий, руководитель и т.п. Могут быть СРО пилотов, но пилотов по профессии.



## АНДРЕЕВ ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ

сопредседатель Клуба «Опыт», руководитель группы советников ОАО «Аэрофлот – Российские авиалинии», директор ФСВТ России в 1999-2000 гг.

Первое, что хотел бы подчеркнуть: закон о СРО – не обязывающий, а позволяющий. Следовательно, мы можем создавать любые организации, в которых у нас есть потребность, и которые могут удовлетворять решению тех или иных проблем.

Второе – по поводу вопроса, вынесенного на обсуждение заседания: «Саморегулирование – миф или реальность?». Многие из вас работали, накопили опыт и имеют свою оценку двух этапов развития авиации нашей страны – гражданской авиации Советского Союза и гражданской авиации в России. (Я в то время, к слову, не работал в Министерстве гражданской авиации). Между ними есть принципиальная разница. МГА СССР руководило деятельностью гражданской авиации страны и полностью отвечало за ее результаты. Это – командная система (точно такая же, как в армии), которая регулировала деятельность путем установления стандартов и правил, контроля их исполнения. Когда в 1999 году я был назначен директором Федеральной службы, мне пришлось иметь дело с людьми, работавшими еще в МГА. И, должен признать, многие из них и по менталитету оставались «людьми из той эпохи», т.е. продолжали считать, что мы (ФСВТ России) руководим гражданской авиацией страны. Но в Воздушном кодексе абсолютно четко сказано: специально уполномоченный орган в области гражданской авиации осуществляет государственное регулирование ее деятельности. Это регулирование заключается в том, что устанавливаются определенные общие правила, на основе которых функционирует гражданская авиация и используется воздушное пространство России. Хочу подчеркнуть – общие правила. Так вот, на поставленный вопрос «саморегулирование – миф или реальность?» я бы, пожалуй, ответил так: сейчас в гражданской авиации по сравнению со временами СССР этого саморегулирования настолько много, что мы сами до сих пор разобравшись-то в нем толком можем.

*Пример первый.* В каждой авиакомпании есть руководство, отвечающее за производство полетов. Оно как раз и устанавливает стандарты, но не ниже национальных стандартов, которые разработаны на основе стандартов ИКАО. Во времена СССР в гражданской авиации никто бы и подумать не мог, что внутри авиапредприятия возможно такое саморегулирование.

*Пример второй.* В советское время, если какому-то авиапредприятию нужен был тот или иной тип самолета, то определялось это Министерством. Здесь находятся два бывших начальника управления ГА – Украинского и Латвийского, они подтвердят. Сейчас авиакомпании решают эти вопросы самостоятельно, исходя из сети маршрутов, объемов перевозок на них, экономичности и рентабельности того или иного типа самолета. Саморегулирование? Саморегулирование абсолютное. Сеть маршрутов в советское время – это единое централизованное расписание, сверху донизу (за исключением МВЛ, которые регулировались на местах). В тех условиях о регулировании сети маршрутов речи и быть не могло.

### КОРОТЯЕВ В.М.

Владимир Иванович, извините, вынужден прервать Вас на минуту. **У нас установлена прямая связь с космосом.** Передаю микрофон летчику-космонавту СССР Александру Александровичу Волкову.

### ВОЛКОВ А.А.



фотография с сайта  
<http://www.novosti-kosmonavтики.ru/>

Дорогие друзья, нам выпала уникальная возможность получить поздравление от экипажа Международной космической станции. Громкая связь включена. Вас приветствует командир МКС Сергей Волков. Серега, давай!

## ВОЛКОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

космонавт-испытатель Российского государственного научно-исследовательского испытательного Центра подготовки космонавтов им. Ю. А. Гагарина, командир 17-й длительной экспедиции на МКС, Герой Российской Федерации

Добрый день! Поздравляю всех участников 35-го заседания Клуба командиров авиапроизводства России и собрания МАРАП. Желаю от всей души всем участникам здоровья, удачи, творческих успехов, чтобы ваша работа, за которой мы внимательно наблюдаем, была всегда на высоте, и наша авиация вышла на первое место, заняла лидирующие позиции. Командир станции Волков Сергей.

### ВОЛКОВ А.А.

Большое тебе спасибо, Сергей, от всех участников заседания. Мы тебе шлем огромный привет! Привет от нас и самые добрые пожелания экипажу! Счастливого полета, и мы вас ждем с нетерпением на Земле! Спасибо! До свидания!



Вот этот эпизод как раз и говорит о том, что все не так, ребята... (смеется) Итак, напоминая, на чем остановился. Внутри авиапредприятий вовсю идет саморегулирование. Например, в группе компаний «Аэрофлот» вырабатываются свои стандарты, свои показатели качества, к слову, достаточно жесткие и соответствующие всем стандартам альянса «Скай Тим», в который входит «Аэрофлот». Что это? Саморегулирование в чистом виде. То же самое можно сказать и об аэропортах.

А вот в аэронавигационной системе России саморегулирования значительно меньше, чем у перевозчиков и аэропортов. Есть Федеральная аэронавигационная служба России и централизованное руководство. Здесь по-другому нельзя, чтобы обеспечить развитие в стране перевозок, их безопасность и надежность. Отсюда – и регулирование почти как во времена МГА СССР.

Таким образом, **на каждом уровне саморегулирование – уже реальность, однозначно, уже функционирует (хотя в разной степени и достаточно относительно), это – не миф!** А потому развивать его надо. Его потенциал – Ассоциации. В создании СРО АБ ничего плохого не вижу, но хотел бы еще раз обратить внимание на те угрозы и проблемы, о которых было сказано.

*Первое.* Раз есть закон, то таких организаций будет много, и может начаться неразбериха. Но у меня есть опасение, как бы мы не возникла неразбериха внутри уже созданной организации, поскольку в нее вошли предприятия разных сфер бизнеса.

В законе достаточно четко прописано: содержанием работы СРО является разработка и утверждение стандартов и правил и контроль их выполнения. Это содержание жестко обусловлено единством отрасли производства товаров (услуг). А когда в организацию входят предприятия разных, хотя и смежных сфер бизнеса, и зачастую конкуренты, то между конкурентами выработать какие-то единые стандарты очень и очень сложно, если вообще возможно. Поэтому такие организации лучше создавать однородными. Но, коль скоро, СРО АБ уже создана, надо посмотреть, как она будет развиваться. Создание СРО по различным направлениям профессиональной деятельности тоже возможно.

*Второе.* Существует жесткая система стандартов ИКАО, о которых говорил В.Д. Бордунов и которым мы обязаны следовать. Есть национальное воздушное законодательство. И только затем уже – саморегулирование внутри предприятий. Вот эту логическую цепочку надо жестко выдерживать.

**Резюмирую. Саморегулирование уже есть и оно должно развиваться.** Ассоциации должны в этом участвовать. Взаимодействие между авиационным бизнесом и федеральными органами исполнительной власти в области ГА необходимо и его следует улучшать. Членам СРО АБ внимательно посмотреть еще раз заявленные функции и задачи, потому что не все из них соответствуют закону. В частности, среди задач СРО указано: обеспечить консолидацию между авиационным бизнесом, государством и потребителями. Такой задачи перед СРО закон не ставит. В нем идет речь только о разработке стандартов и правил. И самое главное, что я хотел отметить: вступление в СРО – дело добровольное. Когда вступают добровольно и знают, зачем вступают, чего хотят добиться, то и результат можно ожидать соответствующий. Поэтому нам следует четко определиться, чего нам не хватает!

В заключение – небольшой пример, парадоксальный. Многие считают, что организация летной работы в Советском Союзе была исключительно хорошей. И в то же время говорят, что НПП 85-го года безнадежно устарело и никуда не годится. Получается, что по НПП-85 работали, и организация была отличной, а НПП плохое, потому что старое. Вот вам парадокс...





## ДМИТРИЕВ ЮРИЙ ЯКОВЛЕВИЧ

член Совета МАРАП, независимый член Совета СРО АБ, Почетный член МАРАП, президент Ассоциации (февраль 2001 – сентябрь 2006)

В первую очередь, хочу поблагодарить организаторов заседания и представителей федеральных авиационных властей. За последние пять лет президиум у нас впервые такой внушительный, а, главное, заинтересованный в проблеме, которую мы обсуждаем.

Второе. Впервые в нашей истории мы услышали голос командира космического экипажа, который нас приветствовал в такой вот, рабочей обстановке. Это говорит о том, что жизнь идет вперед, меняется и не без наших учредителей.

Третье. Тот факт, что мы проводим наш форум в здании администрации Архангельской области, и нас приветствует губернатор области, тоже говорит о многом, прежде всего – об отношении руководства области к местной авиации и к гражданской авиации в целом.

Теперь коротко, в «телеграфном режиме» – мое мнение по обсуждаемой теме.

Что мы имеем на сегодняшний день? Рамочный закон № 315; постановление Правительства № 467; некоммерческое партнерство «СРО АБ», которое удалось зарегистрировать; пакет внутренних документов, которые наработала инициативная группа. Целый пакет документов! Мы имеем уже членов Совета, и есть у нас определенный опыт, накопленный за предыдущие годы.

Мы с вами 22 года на заседаниях Клуба и 17 лет в МАРАП обсуждаем наиболее острые проблемы гражданской авиации и передаем наши предложения в федеральные органы исполнительной власти. Например, вопрос по сертификации. Вы помните, сколько мы копий сломали, подготовили пакет многопрофильных предложений (их получилось 30) и передали в ГСГА. В конечном итоге из числа членов МАРАП был создан и утвержден приказом Нерадько А.В. Экспертный совет при ГСГА, которому было поручено доработать эти предложения. Мы их переработали, укрупнили, вычленили пять наиболее важных предложений, которые влияют на жизнь всей отрасли и всех сфер деятельности в ГА, и передали их авиационной власти. Обращаю внимание, пакет был передан от общественной организации, пусть авторитетной, пусть многопрофильной, но общественной! И взаимодействие между нами и властью было делом доброй воли! Сейчас, если будут набираться стандарты и правила, они, конечно, будут передаваться в органы авиационной власти, причем, что очень важно, согласно закону! Мы можем строить отношения с властью, опираясь на закон! И власть должна поступать по закону!

Полностью согласен с В.И. Андреевым: мы с вами уже давно начали заниматься саморегулированием. Начали еще до выхода закона. И нас не закон заставляет заниматься этими вопросами, а сама жизнь! Есть у нас видение проблем и понимание путей их решения, есть предложения, но воз и ныне там стоит. Без конструктивного диалога с властью мы никуда не продвинемся. Подготовлен протокол намерений о взаимодействии между МАРАП, СРО АБ и авиационными властями. Мы, со своей стороны, т.е. руководство МАРАП и СРО АБ, готовы к его подписанию. Поэтому мое однозначное предложение: если к этому готова и Росавиация, то протокол надо подписывать и идти дальше по жизни!



## ОСТРОВСКИЙ ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

генеральный директор ООО «Торговый дом «Топливное обеспечение аэропортов»

Я призываю всех все-таки четко уяснить, что мы обсуждаем, чтобы не путаться в терминах и обсуждать то, что имеет смысл обсуждать. Почему я это говорю? Потому что у меня появляется тошкливое ощущение, что мы, как это часто бывает, заимствуем у Запада атрибуты, забывая внедрить принципы.

Саморегулирование в западном понимании, есть ни что иное, как форма конкуренции стандартами. То есть, брэнд (а вы знаете, что сегодня брэнд стоит очень дорого и играет огромную роль в капитализации компании) – это часть саморегулирования, брэнд – это заведомое качество.

Многие из вас знают, что компания «Люфтганза», открывая рейс в какой-то новый аэропорт, посылает туда своих инспекторов. Например, в Домодедово, она 8 месяцев посылала инспекторов с целью исследования уровня кейтеринга и ТЗК.

Люфтганза не посылает своих инспекторов, если не видит в аэропорту ТЗК компании «Шелл», потому что это – компания № 1 в мире в деле авиационного топливообеспечения. То есть у «Шелла» самый высокий стандарт, который он сам себе установил, и «Шелл» этим стандартом конкурирует. Вот что такое цена брэнда!



Поэтому я не думаю, что нам при сегодняшнем, недостаточно свободном состоянии авиационного рынка, имеет смысл пытаться внедрить саморегулирование в западном понимании. Это просто не получится. Более того, как и после всякого искусственного внедрения, это будет очередное мертворожденное дитя.

Могу сослаться на собственный печальный опыт. Года 2,5 назад выступил с идеей создания Ассоциации ТЗК с более высокими стандартами, нежели те, что приняты ФАПами 1982 года. Пытался действовать как сверху, так и снизу. Идея понимания не нашла. Хозяева ТЗК мне сказали: «Зачем нам это надо?! К нам летают и так». Вот этот момент – принципиальный, потому что привлечь нового клиента своим высоким стандартом все равно не получится. Потому-то я и хочу, чтобы появилось глубинное понимание того, зачем нужно саморегулирование.

Другой пример – франчайзинг. Все присутствующие знают, что это – покупка брэнда для того, чтобы иметь возможность маркировать им свою продукцию. Зачем? Для того, чтобы подтвердить: твоя продукция соответствует качеству этого брэнда. Но продажа брэнда – вещь очень тонкая. Владелец брэнда очень сдержанно его продает. В нашем с вами случае владелец брэнда – государство, а его покупатель – СРО.

На мой взгляд, даже при свободном саморегулировании рынка государство, безусловно, должно контролировать безопасность и правила игры. И ничего более. Представьте себе комнату детского сада, в которой стоит нянька с ремнем в одной руке ремень. Ее задачи – во-первых, безопасность, и, во-вторых, чтобы все дети ползали по правилам. При этом ей поставлено условие, не давать никому из детей преференций. А ползают по комнате младенцы, и сына этой няньки в комнате быть не должно. Вот младенцы – это мы с вами, а нянька – это государство. В подобной ситуации дети сами вырабатывают правила взаимодействия между собой. Вот это и есть саморегулирование в самом его продвинутом смысле.

Что предлагается сейчас? Сейчас предлагается сделать шаг в сторону саморегулирования. Это не есть саморегулирование в чистом виде, но шаг, на мой взгляд, правильный. Сегодня звучало предложение, чтобы государство делегировало некоей некоммерческой организации часть своих функций по принципу: оно (государство) по-прежнему назначает минимальные стандарты в сферах деятельности, но прекращает контролировать технологию достижения этих стандартов. Идея абсолютно разумная, но давайте будем точными в терминах. Это – не саморегулирование в чистом виде, это – промежуточный шаг к нему. Вот Е.В. Бачурин упомянул, что стандарты СРО должны быть выше, чем государственные. Я бы немного по-другому сформулировал. Государство должно обозначить минимальные стандарты, т.е. нижнюю планку, и, в первую очередь, конечно, по безопасности. Я считаю, что конкуренция стандартами должна идти. Это главный принцип.

**КОСТИН ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ**  
президент ООО «Авиатехснаб», вице-президент МАРАП,  
председатель Западно-Сибирского РО



Наша ассоциация, как вы знаете, выросла из Клуба. А Клуб командиров вырос из Клуба директоров. На этапе радикальной перестройки, которая продолжается, все наработанные формы и схемы, о которых мы говорим, естественно, нужны.

Сошлюсь на личный опыт. Я 10 лет был вице-президентом Межрегиональной ассоциации руководителей предприятий (охватывает территорию от Омска и до Владивостока), и возглавлял силовой блок, т.е. блок защиты предпринимателей от бандитов, поскольку государство с этой задачей не справлялось. Мы организовали охранные фирмы, спортивные клубы и защищались, как могли. Мы выстояли и сделали свое дело. Так вот, хочу подчеркнуть, что **Клуб сделал свое дело, и МАРАП тоже сделала свое дело!**

Сегодня возникает новая ситуация – саморегулирование, которое разрешено законодателем. В связи с этим вернусь к вопросу о так называемой сертификационной системе, которую сегодня правильнее было бы назвать псевдосертификационной системой. Как было при прежней системе и что имеем сейчас? Я 25 лет был директором Новосибирского авиаремонтного завода. Ко мне один раз в три года приезжали четверо проверяющих. И все, на три года я был свободен (но не от закона, естественно). Сегодня приезжают проверять сотни человек! Сегодня расходы на это сопоставимы с прибылью. Так как же развиваться при таких огромных затратах?! Зачем такая огромная армия чиновников?! В таких условиях развиваться невозможно! И вот эта псевдерегулирующая система охватывает 80%(!) так называемых стандартов, которым необходимо соответствовать. У ЕС это всего 4% максимум. Так давайте изучим их систему!

Таких примеров можно приводить множество.

Мы с вами изучали опыт Латвии, как она за один год организовала малую авиацию и, никого не спрашивая, интегрировалась в международное право. А мы, в России, этим не занимаемся! Мы только говорим о малой авиации, а проект закона, который был передан в Госдуму в ноябре-



декабре 2008 года, так и не вышел! Я почему-то думаю, что некоторые генералы просто приготовили себе площадку для жизни, поэтому и закон о малой авиации не вышел.

Мы много говорим о том, что мы не можем должным образом летчиков готовить. А ни РОСТО, ни аэроклубы не могут функционировать, потому что нет воздушного пространства!..

Как директор вертолеторемонтного завода, я еще три года назад пришел к генеральному конструктору и говорю: «Весь мир и мы все, специалисты, знаем, что на вертолетах МИ-8Т нельзя перевозить пассажиров: он не может лететь на одном двигателе». Сегодня в России остались только (!) МИ-8Т, а все МИ-8АМТ работают за рубежом...

Мы вместе с КАО пришли к экспертному выводу о том, что наша авиационная промышленность в ближайшие 5 лет не в состоянии ничего для нас сделать...

Закрытие на заводе им. Чкалова в Новосибирске производства самолета Ан-38, единственного сертифицированного самолета! Опять молчание...

Межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение» провела по инициативе Западно-Сибирского отделения МАРАП заседание комитета по транспорту в рамках Сибирского федерального округа. Что сделали органы самоуправления на местах? Они послушали и заявили: «Мы местные воздушные линии никогда не организуем. Будем развивать автобусное и железнодорожное сообщение». Вот вам и вывод органов самоуправления!.. Но, с другой стороны, в Новосибирске орган самоуправления (мэрия) организовал по нашей же инициативе Координационный совет СРО и профессиональных объединений, в который вошли 50 человек, представляющих различные направления деятельности. То есть городской орган самоуправления говорит, что это нужно. Нужно органу самоуправления – ей, власти, – сегодня помочь! Вот я и предлагаю воспользоваться этим шансом.

#### ТОМЧИН Г.А.

Небольшая реплика в виде ложки дегтя. Учредить сегодня СРО видимо, надо. А вот сразу на старте определять, единая это будет организация или это будут отдельные организации, думаю, категорически не надо. Нужно идти от объекта регулирования, то есть от того, что именно собирается регулировать СРО. Исходя из этого, надо составить перечень будущих прав, которые СРО возьмет на себя; согласовать этот перечень с государством. Это тоже необходимо, поскольку только в силу закона можно получить эти права. И только после этого (согласования с государством прав и меры ответственности) можно будет решать вопрос о структуре организации. Потому что она может зависеть, как ни странно, не только от прав, но и от меры ответственности. **Основополагающий принцип: чем больше ответственность, тем больше прав.** Если это единая СРО, то мера ее ответственности будет минимально возможной. Если же – СРО по видам деятельности в сфере авиации, то и уровень их ответственности (финансовой ответственности, в первую очередь) возрастет. А в этом случае можно получить и больше прав. То есть разделение по видам деятельности создает и меру ответственности, и количество прав. Вот и надо посмотреть этот баланс. На первом этапе, скажем, пять лет, может существовать единая СРО. Затем разделение СРО по видам деятельности. И уже потом сформировать Национальный совет, который будет разрабатывать нормативные документы для всех.

И два предостережения. Первое: постарайтесь избежать монополизма, потому что монополизм сузит рынок. Второе: если вы сразу сформируете структуру, то она начнет под себя делать и права, а это – не правильно.

#### СУЛЕЙМАНОВ Р.Р.

Я тоже хочу внести ясность. Мы предложили вам 9 документов. Мы их писали коллективно, силами Советов МАРАП и СРО АБ. Это очень сложные документы. (У науки, к слову, на это год уходит и огромные деньги.) Под рамочный закон мы сделали такой же рамочный устав. В нем нет ничего из того, чего Вы опасаетесь. Мы обозначили траекторию движения, потому что, как говорится: «Корабль, не знающий курса, не знает какой ветер ему попутен». **Мы наметили курс, которым пойдем, используя механизмы СРО.** А вот где мы будем останавливаться, на какой остановке, вместе ли с Бачуриным, с Нерадько, с Королем (имена-отчества не называю, простите) или с кем-то еще, – это и есть предмет договоренности между бизнесом и властью.

Хочу, чтобы мы все правильно поняли. Никто не хочет революции, конфликтов. Никто не хочет навредить пассажиру. Мы просто берем ресурс для того, чтобы это ресурс не взял какой-нибудь дикарь. Чтобы он не пришел с палкой и не сказал «У меня субъект профессиональной деятельности – пилот!» (или кто-нибудь еще). Тогда нам мало не покажется. **Нам надо договариваться!** Сидящие в одной лодке не будут ее дырывать. **Хватит этих дыр в нашей авиационной лодке.** Давайте начнем дно хотя бы шпаклевать! Я уж не говорю о том, чтобы сделать новое. Главная мысль – мы хотим договориться!!! Мы хотим, чтобы пассажиру было хорошо! И мы абсолютно не хотим конфликтов! Рабочие конфликты могут быть, но это – не стратегические конфликты! Поэтому все **представленные** документы, я вам ответственно заявляю, – рамочные.



И все, что мы просим, – давайте договариваться! **Всем роздан протокол намерений.** Мы такие документы и раньше подписывали – с В.И. Андреевым, с А.В. Нерадько. У нас эта практика в отрасли давно была. Мы говорили с властью, в том числе, и по вопросам кадрового резерва. **Власть**

**сама принимала решение, но наше мнение выслушивала.** Теперь есть возможность эту функцию частично передать в СРО. Мы можем, например, поправить положение о трудовых контрактах, о комиссиях и т.д. Все это – вопросы решаемые. Но тогда вы передадите и ответственность. Можно взаимодействовать! **При условии, что власть хочет, а СРО!**

### **КОРОЛЬ БОРИС МИХАЙЛОВИЧ** заместитель Министра транспорта Российской Федерации

Реплика за реплику. Из сегодняшнего общения нельзя сделать вывод, что власть против чего-то, власть не хочет. С чего вы взяли, что мы являемся основным препятствием к этому? **Хочу еще раз повторить: мы всегда открыты и готовы к сотрудничеству, и никогда не скрывались ни от каких дискуссий.** Вы правильно подчеркнули, что должно быть единство, хватит лодку дырявить. Но возьмите, пожалуйста, ситуацию с общественными организациями. Вынужден с сожалением констатировать, что только в авиации у нас полный «раздрай» среди общественных организаций. Больше нигде, ни в каких видах транспорта такого нет. **Мы готовы работать со всеми, но будет очень хорошо, если у нас будет один надежный партнер, который будет являться авторитетом для всех организаций.**



### **ВАХРУШЕВ АЛЕКСЕЙ НИКОЛАЕВИЧ** генеральный директор ООО «Лизинговая компания «Авиакор-Лидер»

Во всех выступлениях подчеркивалась мысль о том, что в центре внимания СРО должна стоять забота о пассажире; чтобы ему в результате не стало хуже; что качество не должно пострадать. Благородная цель. Но давайте посмотрим на проблему СРО и с финансовой точки зрения.

Представим себе, что авиапредприятия вошли в СРО, приняли повышенные стандарты обслуживания пассажиров. Но **мера ответственности предприятия при его вступлении в организацию связана и с деньгами.** Чтобы улучшить качество обслуживания пассажиров потребуются, как следствие, увеличить на это расходы. Данное утверждение справедливо для любой авиакомпании. Где взять деньги? Если с цены авиабилетов, то не вопрос, потому что цена – это средство конкуренции. Но не получится ли так, что мы пассажиров «ударим по карману»? На Западе такая схема будет работать лучше, поскольку народ чаще летает. И авиакомпания может из прибыли выделить средства на необходимые мероприятия. И пассажир может позволить себе пользоваться услугами авиакомпании-члена СРО, предлагающей более высокие стандарты обслуживания. **В России принципиально иная ситуация. Народ летает мало, и дай Бог не растерять даже этот немногочисленный контингент. Вот эту меру ответственности надо хорошо понимать.**

Думаю, серьезного внимания заслуживает вопрос, как будут финансироваться разработка и продвижение этих стандартов. Важным представляется и такой вопрос: при вступлении авиакомпании в СРО изменится ли ее конкурентоспособность по сравнению с авиакомпанией, не являющейся членом СРО и работающей по правилам, удовлетворяющим минимальные требования к безопасности полетов и обслуживанию пассажиров? Надо очень серьезно взвесить все «за» и «против» и все посчитать.

**Вместе с тем, общее направление движения правильное.** Первостепенная задача, которую придется решать, – разработка стандартов в области подготовки квалифицированных кадров. Если бы удалось решить вопрос о создании в СРО квалификационных комиссий, и таким комиссиям было предоставлено право выдавать сертификаты, это было очень хорошо. Думаю, качество управления в этом случае только бы выиграло.



### **ФРИДЛАНД АЛЕКСАНДР АБРАМОВИЧ** генеральный директор и научный руководитель НМЦ «Аэропрогресс», профессор МГУ ГА

Сегодняшний день вы когда-нибудь будете вспоминать как начало большого, серьезного пути, потому что переход к саморегулированию – это путь любой развивающейся рыночной экономики. Но путь этот не будет коротким.

Прежде всего хотел бы предостеречь от расширительного толкования понятия «саморегулирование». Саморегулирование в тех сферах, где оно начинает прагматично внедряться, обязательно связано с передачей определенных функций государства таким вот СРО. Именно – передачей.





Сегодня я выступаю здесь, как человек, который всю жизнь работает в области гражданской авиации, и как член Правления Московского регионального отделения Российского общества оценщиков, т.е. как участник рынка оценочной деятельности, где саморегулирование уже внедряется практически.

*Раньше* этот рынок регулировался лицензиями, которые выдавались Минимуществом, потом Росимуществом. *Как он выглядит сегодня? Первое.* Созданы несколько СРО. Почему несколько? Да потому, что я – оценщик, должен иметь возможность выбора, если я нахожусь в плохих взаимоотношениях с аппаратом данной СРО и существует опасность моего вытеснения с рынка. Сейчас эти СРО очень активно конкурируют друг с другом за то, чтобы оценщики пришли именно к ним.

*Второе,* создается Национальный Совет СРО в области оценочной деятельности, в состав которого войдут и представители государственных органов. Цель – выработка национальных стандартов для того, чтобы СРО, разрабатывая свои стандарты деятельности, руководствовались при этом общенациональными стандартами, и чтобы эти стандарты были не хуже тех, что выработаны на федеральном уровне.

*Третье.* Каждая СРО создает систему контроля за своими участниками – контроля качества работы, контроля соответствия стандартам, соответствия требованиям этики. Работая на рынке, каждый оценщик должен их соблюдать.

Не буду много говорить о минусах, о трудностях, а их было очень много в оценочной деятельности, которая по масштабам, разнообразию и сложности, конечно же несопоставима с гражданской авиацией.

**Какие плюсы у этой системы?** Колоссальные! Но главных – два. *Первый – квалификационный уровень и потенциал тех,* кто контролирует субъектов рынка, глубокое понимание и знание специфики рыночной деятельности. То есть возможности для квалифицированной проверки у СРО гораздо выше.

*Второй – коллективная ответственность.* Я сейчас говорю про оценочную деятельность, но в законе это заложено для всех видов деятельности. Оценщик, который допускается к деятельности на рынке, сам (или за него юридическое лицо) формирует компенсационный фонд. Если вследствие нарушения каких-то правил работы на рынке мы нанесем ущерб потребителю, то потребитель через суд взыскивает не только с виновного оценщика и со страховщика, но и со СРО, в том числе.

А теперь представьте себе. Мы – СРО. Члену нашей организации предъявлены претензии, иск. У нас возникают сильнейшие стимулы отторгать из своего сообщества тех, кто плохо работает. Потому что он наносит нам, несущим коллективную ответственность, серьезный финансовый ущерб. Нас могут разорить исками потребители. Вот еще одна причина, почему при саморегулировании контроль потенциально становится более эффективным.

И что отсюда следует? Отсюда следует: чтобы мы по этому сложному длинному пути начали двигаться, **необходимо найти те самые ниши (хотя бы даже одну нишу), где потенциально СРО может найти полезное дело для себя, взяв на себя функции регулирования.** Здесь это предложение уже звучало, и я хочу присоединиться к Е.В. Бачуриной. *Может, это будет лицензирование или сертификация.* То есть дело, связанное с допуском на рынок, где государство, может быть, не успело создать соответствующие процедуры. И взаимодействуя с государством, с авиационными властями, отработать подходы, принципы, выработать правила и стандарты. Уверяю вас, даже если только за одну нишу взяться, это будет не один год. Во взаимодействии с авиационными властями следует выбрать такие ниши и начать двигаться, и обязательно попытаться довести до реального результата.

## **ОСТРОВСКИЙ Е.А.**

Короткая реплика. После того, как А.А. Фридлянд произнес слово «контроль за стандартами», моя мысль оформилась окончательно. У меня ощущение, что мы с вами столкнулись с ситуацией, когда нет предмета обсуждения как такового. Саморегулирование, как следствие свободных рыночных отношений, не является предметом самостоятельного обсуждения. Это естественное следствие. То есть, всякая попытка навязывания стандарта обслуживания кем бы то ни было кому-либо автоматически приводит нас к отказу от идеи свободного рынка. То есть, если идея саморегулирования приведет нас к тому, что мы будем диктовать, по какому стандарту человека обслуживать, мы угробим свободный рынок. Поэтому, господа, давайте все-таки мы будем точны в определениях. Что именно мы обсуждаем? Чем больше я слушаю, тем больше у меня складывается ощущение, что мы обсуждаем исключительно передачу контрольных функций от государства к общественной организации и степень этой передачи. Это – нормальная форма, пригодная для сегодняшних общественно-рыночных отношений. Но к саморегулированию как таковому это не имеет никакого отношения. **Саморегулирование – не есть предмет обсуждения. Это следствие нормальных рыночных отношений.**



## БОЙЧУК МИРОСЛАВ ЮРЬЕВИЧ

президент Профсоюза летного состава России (ПЛС России)



Наверное, вопрос, который мы здесь обсуждаем, того заслуживает. И, возможно, в будущем, в моем понимании, в далеком будущем, процесс саморегулирования придет к какому-то логичному завершению. Но, наверное, предприятие, которому очень плохо, вряд ли сможет сделать очень хорошо пассажиру, людям. Это аксиома. Мы рассуждаем о СРО в будущем. Но будущее – оно и есть будущее. А сколько еще нужно принять законов и подзаконных актов, чтобы изменить ситуацию в отрасли. Совершенствовать ее работу нужно сегодня, завтра и послезавтра, а не когда-то потом.

Остановлюсь на некоторых проблемах. Может, мы посмотрим вокруг и возьмем то полезное, что уже есть в нашем арсенале. Например, Трехсторонняя комиссия при Правительстве РФ, состоящая из представителей работников (профсоюзов), работодателей и государства. Сейчас все законы проходят через эту комиссию, и все наши замечания учитываются. И документы в результате получаются более высокого качества. Мы могли бы организовать, подчеркиваю, в рамках закона, подобную трехстороннюю комиссию в гражданской авиации, и она принимала бы участие в разработке нормативных документов. Тогда бы выходили сбалансированные документы.

Второе. Мы – единственная отрасль, которая не имеет полноценного работодателя, который бы полностью соответствовал закону (прошу присутствующих не обижаться). И когда меня упрекают, почему я иду на уступки организации, которая является общественной, но не является по отношению к нам работодателем (например, в связи с принятием положения о рабочем времени), то мне трудно это объяснить членам нашего профсоюза. Аргументов-то нет! Если бы нашим партнером был полноценный представитель работодателей, то и документ более полно отражал бы интересы всех сторон.

К слову, я работаю в Трехсторонней комиссии уже лет пять. Она усовершенствовалась. Наверное, руководители государства поняли, что законы должны быть сбалансированными, то есть представлять не только мнение работодателей, но и других сторон. К сожалению, приходится констатировать, что в Государственной Думе в подавляющем большинстве представлены работодатели, отсюда и законодательство однобокое.

Это – мои пожелания и пожелания моих коллег.

Что касается СРО, то, наверное, в них смысл есть. Но если вы думаете, что создадите эту организацию, и завтра она решит все проблемы, то позволю себе усомниться. Не решит! Наверное, было бы более целесообразно идти по тому пути, который я предлагаю: чтобы в отрасли, наконец, появился представитель работодателя в рамках закона. Вот тогда был бы толк. Потому что, к мнению общественной организации можно прислушаться, а можно и не прислушаться. А к законному представителю работодателя обязаны были бы прислушиваться!

ТОМЧИН Г.А.

Очень хороший пример про Трехстороннюю комиссию. Правда он не имеет никакого отношения к СРО, но очень хороший пример. И вот почему. В Трехсторонней комиссии есть конфликт интересов, и она создана для урегулирования конфликта интересов работодателя и наемного работника. При этом законодательство о профсоюзах хорошее, уже ответственное! А вот законодательство о работодателях – безответственное, потому что на сегодня работодатель не может быть ответственным: нет финансовой ответственности государства за изменение экономических условий. Вот пока нет такой финансовой ответственности, работодатель и будет оставаться безответственным. И Трехсторонняя комиссия будет работать так, как она сейчас работает. Я тоже состою в ней уже





10 лет и ситуацию знаю изнутри. Создание СРО для разрешения конфликта производитель – потребитель – третье лицо, которому может быть нанесен ущерб этим конфликтом, имеет смысл только при наличии у нее прав. Если у СРО не будет прав регулирования, не будет ответственности перед потребителем и третьим лицом, то создание СРО – бессмысленно.

## СУЛЕЙМАНОВ Р.Р.

Можно сразу ответить? У нас готовых ответов нет, но есть подход. Полтора года назад, когда была создана виртуальная структура, а не юридическое лицо, – Коллегия авиационной общественности (как Клуб, у которого нет Устава, но есть Принципы, Миссия), в ней были и до сегодняшнего момента есть представители бизнеса в лице Ассоциаций, и представители общественности, в лице в том числе, присоединившихся профсоюзов. Сейчас возникает уникальная ситуация: бизнес уходит из КАО, потому что создано СРО. А в КАО остались только лица, отстаивающие и консолидирующие интересы граждан. Ни в одной отрасли нет такой уникальной модели! Господин Томчин, подтвердите. И вот там, где общественность, там первую скрипку должны играть, как раз представители работников. А именно, профсоюзы, общества защиты прав потребителей и МАРАП, поскольку она тоже представляет интересы граждан, а в терминах СРО – субъектов профессиональной деятельности. А Ассоциация эксплуатантов и другие – это бизнес. Они наняты бизнесом для отстаивания его интересов. И тогда получается, что все становится на свои места. Вот вам и трехсторонняя комиссия! Только другая, придуманная снизу. Мы о работодателях будем говорить завтра, на отчетном собрании МАРАП, чтобы нам не путать одно с другим. Так что понимание-то есть. Другое дело, когда это заработает. А это зависит от нас с вами.

## ЗЫРЯНОВА ЛИДИЯ АЛЕКСЕЕВНА

директор ООО «Юридическое агентство МАРАП – Красноярск»



Хочу остановиться на вопросе участия СРО в совершенствовании нормативной правовой базы в области гражданской авиации. Начну с истории. Идея МАРАП при создании юридического агентства заключалась в участии директорского корпуса в нормативном регулировании деятельности ГА в части, касающейся хозяйствующих субъектов. Мы с руководством и Советом МАРАП всесторонне обсуждали эту проблему, а затем вынесли ее на рассмотрение Общего собрания ассоциации в Екатеринбурге. Собрание решило поручить эту работу агентству и утвердило ее основные направления. На начальном этапе изыскивались какие-то средства, и удалось создать определенный задел. Затем камнем преткновения оказался вопрос средств и форм участия в развитии отраслевой нормативной правовой базы. Найти решение оказалось очень и очень сложно. Попытались вести переговоры с руководителями авиапредприятий, чтобы они оказали проекту финансовую поддержку, поскольку такая работа делается в интересах предприятий. Но первый вопрос руководителя – покажите бизнес-план этого проекта. А как определить положительный экономический результат разработки нормативной правовой базы? Как его просчитать, из каких норм, критериев исходить? С точки зрения формирования расходной части проекта — опять вопрос. Рассчитать расходы на обеспечение материально-технической базы не сложно, транспортные расходы (для того, чтобы понять ситуацию в разных регионах и отразить это в нормативном регулировании) — тоже. Но основная составляющая проекта – интеллектуальный, творческий труд разработчиков. Как его оценить, на основании каких параметров? Вот это и стало проблемой. В 2008 году в Новосибирске нашли понимание у Ревенко В.В. (в то время заместителя директора Департамента Минтранса России). Он признал, что необходимо государственное финансирование этой деятельности, и предложил принять участие в открытом конкурсе на право заключения государственного контракта на реализацию данного проекта. И вновь встал вопрос расчета средств, которые необходимо запросить у государства (какие расчеты представить, из чего исходить)... Наконец, в декабре 2008 года, способ, вроде, нашелся, ура! Вступил в силу закон о СРО. У нас появилась возможность создать СРО и на законных основаниях непосредственно участвовать в совершенствовании отраслевой нормативной правовой базы! Проект может быть реализован в качестве одного из направлений деятельности СРО! Вот его-то и можно развивать, в первую очередь. Создание и государственная регистрация некоммерческой организации «СРО АБ» еще больше приближают нас к решению данной задачи. Мне представляется, что это — уникальная возможность! И вчера, и сегодня уже пришлось слышать много вопросов: А что такое СРО? А зачем она? Опять деньги платить надо... А почему мы должны их вкладывать? Когда будет результат?... Так вот, я думаю, для реализации такого проекта надо. Да, определить размер взносов. Да, создать какой-то фонд и самим работать над тем, чтобы улучшать нормативно-правовую базу ГА. Дело того стоит.

Второй вопрос, о котором нельзя не сказать, коль скоро за круглым столом собралось такое количество представителей авиационной власти, — это вопрос переходного периода. Представьте на минутку, что вот сейчас Минтранс издаст приказ о передаче СРО какой-то части функций, полномочий и ответственности... А что мы с этим делать-то будем? У нас толком ничего еще не готово, нам еще работать и работать... С другой стороны, мы как СРО разрабатываем и утвердим какие-то стандарты, и что, они федеральные авиационные правила отменяют?!



Иными словами, я хочу подчеркнуть, что **нам еще предстоит очень и очень много работать, учиться саморегулированию**. Ведь в прежних условиях не было возможности развивать нормативную базу и осуществлять в отрасли регулирование по инициативе снизу, т.е. по инициативе самого правоприменителя, а не законодателя. Поэтому мы пока и не умеем так работать. Мы не сможем сразу делать все суперправильно. Будем ошибаться, еще налаживаем дров, будем исправлять ошибки. Но мы обязательно научимся работать!

Вы обратили, наверное, внимание на проекты документов, которые мы разработали к сегодняшнему обсуждению? В них мы определили пока только, как мы будем работать: что надо сделать, в каком порядке, как будем учитывать мнение членов СРО, как и кто будет утверждать стандарты и правила; рабочая группа нужна, которая будет их разрабатывать и т.п. И **только после того, как мы научимся работать, можно будет приступить к саморегулированию**.

Весь вопрос в том, как этот переходный период отрегулировать? **Воздушный кодекс не предусматривает никакого участия правоприменителя в саморегулировании, в регламентации деятельности ГА**. Он и понятия такого не знает. Так что и у нас, и у власти есть еще непаханое поле для совместной деятельности.

**ТОМЧИН Г.А.**

Прощу прощения, что беру в который раз слово. Хочу рассказать о некоем алгоритме внедрения саморегулирования (т.е. как оно начиналось), почерпнутом из опыта перехода к нему в других отраслях.

Лучше всего действовать примерно так. Создать небольшую рабочую группу (не больше 5-6 человек) и поручить ей определить цели. **Изначально — цели, а потом все остальное**. После целей создается дополнительный регулятор — нагрузка. (Ведь СРО — не что иное, как регулятор.) Далее **нужно определить объект регулирования**, т.е. что он будет регулировать? Надо посмотреть, что сегодня регулируется, и какая часть сегодняшнего регулирования (не обязательно государственного, а вообще) в вашем рынке вас не устраивает. Это и будут первые объекты регулирования. Затем следует проанализировать, как сейчас регулируются эти объект регулирования. Это может быть добровольная сертификация, обязательная сертификация, лицензирование, либо какая-то часть этого. Вот эти этапы и есть технология создания такой СРО, которая вам нужна, чтобы реализовать цели и при этом не нанести вреда делу. Это — очень важно! **Надо идти от принципа «не нанеси себе вреда и постарайся улучшить»**. Но «постарайся улучшить» — во вторую очередь.

Еще совет. При создании СРО забудьте лукавое заклинание, что вы все делаете ради пассажира. Пассажир сам поймет, что ему «ради», а что «не ради». Польза авиакомпании — в количестве пассажиров. Поэтому данное соображение следует отодвинуть на второй план, а думать, в первую очередь, о пользе для всех участников рынка. Именно так! Остальное — от лукавого. Только думая о пользе для всех участников рынка, вы поймете, что вас не устраивает. А потребитель придет к вам сам, то ли в лице государства, то ли в лице общества, то ли вообще уйдет. И он заставит вас делать то, что нужно именно ему. Вот это и будет конечное условие.

И последнее. Когда рабочая группа определит цели, я бы посоветовал ей, довести до сведения всех членов СРО не только результаты обсуждения, но и стенограмму. Тогда всем будет понятно, как пришли к этим целям и где пошли не в ту сторону, если кто-то считает, что цель другая.

При следовании этой технологии успех обеспечен процентов на 70.

**СУЛЕЙМАНОВ Р.Р.**

Поскольку открытость и прозрачность — один из принципов СРО, может быть, вместо рассылки публиковать документы на сайте? Тогда все будет предельно прозрачно, и любой сможет посмотреть.

### **ГОРЛОВ ВИКТОР ВАСИЛЬЕВИЧ** **Председатель Совета ветеранов работников Центрального аппарата МГА СССР и последующих структур, член Совета Клуба «Опыт»**



Хочу выразить благодарность руководству МАРАП, что пригласили ветеранов. Большинство из нас относятся к «молодым оптимистам» и потому хотели бы вместе с вами поучаствовать в этом очень серьезном и очень важном деле.

Г.А. Томчин сейчас многие точки над «I» расставил (и это замечательно, когда авторы зреют вместе с нами), но... «внимание — вопрос!» **Недопустимо, когда по сложным вопросам выходят очень объемные и сложные документы!** Чем сложнее вопрос, тем проще о нем надо говорить, тем более понятным языком он должен быть изложен. Возьмем, к примеру, закон о техническом регулировании. Нам сразу было понятно, что в гражданской авиации он «зависнет», что он войдет в противоречие с нормами международного права. Так оно и получилось. И к авторам закона о СРО тоже много замечаний подобного плана.



*Первое.* В законе сказано, что предметом деятельности СРО является разработка и установление стандартов и правил и т.д. **Я задаю вопрос: «ИАТА является СРО?» Большинство из вас ответят: «Да! Это самое настоящее СРО».** Но если вы этой Ассоциации (она называется именно ассоциацией, а не СРО) зададите вопрос: «Что является предметом вашей деятельности?», — вам скажут: «Получение максимальной эффективности авиационных перевозок, посредством установления стандартов и правил». Следовательно, стандарты и правила – инструментарий. А в законе о СРО они – основной предмет деятельности. Не понятно, то ли упустили этот момент, то ли в этом заложены какой-то тайный смысл и лукавство... Если вникать в смысл досконально, то это просто идет борьба за власть: нужно взять в руки сертификацию, лицензирование, вопросы регулирования. На такие вопросы надо давать всегда конкретные и четкие ответы.

*Второе.* Этому закону надо было выйти вовремя, примерно в 1992-1993 году, когда только складывались рыночные отношения и новый тип отношений между бизнесом и властью. Не будем вдаваться в причины, но не смогли тогда. А к сегодняшнему дню образовались десятки или сотни Ассоциаций, Конгрессов, Коллегий, Федераций, причем образовались стихийно. Они и сейчас существуют. Просто так их прямым гребешком не причешешь и косой не скопишь. **Прежде, чем заняться этим сложным делом (саморегулированием), нужно серьезно подумать, как привлечь их к этому процессу, как определить их место?** Сейчас на урегулирование этого вопроса уйдет очень много времени.

*Третье.* Вызывает удовлетворение, что именно вы — МАРАП и Клуб командиров – первыми в гражданской авиации обозначили эту тематику, как говорится «бросили якорь». Но я согласен со многими выступающими в том, что прежде чем шагать дальше, нам надо немного остепениться, подумать. И, как совершенно правильно сказал разработчик, нам для этого нужны были семинары, и, наверное, не один семинар. И нужны были весьма серьезные дискуссии по наиболее важным вопросам. А сколько таких вопросов!

Возьмем вопрос об ответственности. **Тысячи общественных организаций образовались и спокойно себя чувствуют только потому, что основная их работа — это оппозиция и критика властей. Они не несут ни за что никакой ответственности.**

Или вопрос о материальной ответственности. Кто-нибудь хоть как-то продумал этот механизм и как он будет работать? Например, «Аэрофлот-Дон», член СРО, сорвал чартерную программу. Убытки огромные. СРО будет за это платить?! Какую долю? Какую он будет нести материальную ответственность? Ее надо нести! Он же член СРО и он не выполнил ее стандарты. Иначе смысла нет в этой организации!

МАРАП и Клуб командиров, по моему мнению, правильно сделали, что выступили идеологическими лидерами в деле запуска и настраивания процесса создания СРО. Но необходимы единство и его разумное применение.

Успехов вам в этом деле! Ну а многие из нас, ветеранов, находятся «при памяти», и готовы вам помочь.

## **ТОМЧИН Г.А.**

Очень хороший пример с компанией «Аэрофлот-Дон». Если чартерная программа была для СРО объектом регулирования и членам передали полномочия, то «да», будет платить. Если не была объектом регулирования — не будет платить. Поэтому я и говорил о целях и объектах регулирования. Исходя из этого и определяется размер компенсационного фонда. Если это — чартерная программа и такие(!) убытки, то размер компенсационного фонда должен быть большой, поскольку это — ответственность перед третьими лицами. А внутри СРО необходимы правила возмещения убытков остальным членам, либо удаления компаний с рынка. И тогда СРО будет иметь право удалить такую компанию с рынка.

## **ОСТРОВСКИЙ Е.А.**

В этой ситуации СРО надо назвать местной отраслевой прокуратурой. Сорвавший чартерный рейс заплатит тем, что к нему не пойдет клиент, потому что он не выполнил заявленный стандарт обслуживания. Но клиент к нему не пойдет только тогда, когда рядом будет еще 15 компаний, предлагающих подобные чартеры!.. Как мы вот этого-то не поймем!. Что же мы опять «рожаем» контрольные органы?! Смысл саморегулирования убит, забыли предмет обсуждения!

## **ИВАНОВСКИЙ Н.Н.**

Еще одна реплика. МАРАП тесно сотрудничает с Клубом ветеранов, и мы рассчитываем на их экспертную оценку многих документов, которые мы будем совместно делать.



## ШАЛАГИНОВ АЛЕКСЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ

директор ООО «Инженерно-промышленная компания «LAS-1»,  
член Совета МАРАП, представитель МАРАП в Латвийской Республике



Сами слова «саморегулирование», «закон о саморегулировании» — вроде бы, что-то новое, выскочившее, «как черт из бутылки»... Обществу непонятно, что это такое. Да и термин, на самом деле, тоже неудачный... Но, с другой стороны, саморегулирование — это один из способов, инструментов самоорганизации общества. И ничего нового здесь не предлагается: все это либо уже есть, либо уже было. Но в общественной жизни комитеты, партии, коммуны — это самоорганизующиеся общественные организации. В сфере делового оборота были купеческие гильдии, ремесленные гильдии. Торгово-промышленная палата — тоже инструмент самоорганизации жизни общества. Суть же сводится к тому, чтобы разные частные интересы консолидировать в общественные интересы, общий интерес для всех участников и установить общие, справедливые правила для достижения этих интересов всеми. Справедливые и безопасные для общества. Это — нормальный процесс, следующий шаг к консолидации, к зрелости гражданства общества.

Здесь встал вопрос, что делать с Ассоциациями? На мой взгляд, это — просто разные уровни зрелости и консолидации. Если говорить о Клубах (клубная форма), то это — консолидация понятиями. Когда люди начинают говорить общими понятиями, консолидация заканчивается. Консолидация ассоциаций — это, конечно, консолидация интересов с целью их представления перед внешним миром, перед властью и т.д., но без какой-либо ответственности.

Что касается таких организаций, как СРО, о которых мы сегодня говорим, надо четко понимать: наряду с теми полномочиями и правами, которые они принимают в отношении своих членов, они несут колоссальную ответственность, т.е. они несут ответственность, адекватную этим правам. И это — самое главное, потому что иногда «попахивает» разговорами, что хочется власти. Это настораживает государственные власти и вызывает ревнивые чувства. Ответственность — самый главный и самый важный момент. Есть права, — есть и ответственность.

Почему сейчас появилась потребность в таких организациях? Вот В.И. Андреев рассказывал, что в начале его деятельности у Министерства практически не было никаких прав, оно не могло устанавливать правила и все. А с кем ему было работать? Он сам говорит — не с кем: множество частных интересов, частных компаний, никак не консолидированных. И каждый со своим интересом... Как вообще управлять этим?! **Поэтому консолидация интересов в ассоциациях, Клубах и т.п. позволяет найти субъекта диалога. Поэтому власть должна быть напрямую заинтересована в том, чтобы получить себе партнера по диалогу и не иметь дело с неконсолидированной массой.** К примеру, у меня на заводе приходят ко мне цеховики и начинают рассказывать в своих интересах свою «сказку», снабженцы — свою. Тогда я их выгоняю и говорю: «Идите, консолидируйте свое мнение и приходите ко мне через час!»

Важнейшая задача! Мне кажется, власти это было бы интересно. Она готова передать полномочия, но тогда заберите и ответственность, и тогда вы будете работать в диалоге с этой властью.

Теперь — о предмете саморегулирования. Важно понять, что мы хотим саморегулировать.

Мое мнение проистекает из наблюдения за деятельностью МАРАП. У нас всегда при обсуждении центральными были два важных вопроса. Первый — это взаимодействие с властью, требование от власти каких то правил, регламентов. И второй — наши, так сказать, ведомственные разбирательства, разделение полномочий, сфер ответственности. Мы здесь все время эти вопросы рассматривали, исходя из этих двух главных позиций.

Первый вопрос может быть решен путем передачи полномочий. И, пожалуйста, решайте сами, не требуйте от власти! Решайте сами! Вы это можете делать по закону.

А вот второй вопрос, на мой взгляд, главный для того, чтобы определить предмет саморегулирования. Именно консолидация всех участников авиационного процесса является сегодня самым главным и важным предметом, потому что все это относится к важным условиям обеспечения авиационной деятельности (в широком смысле). Правила безопасности существуют и регламентируются государством. Все понятно, однозначно. Технологические стандарты, которые должны, безусловно, выполняться, и которые обеспечивают технологию, качество и т.д., существуют, регламентируются Федеральным агентством в ФАПах. А дальше???.. А организация операционной деятельности в рамках авиатранспортного процесса и выполнение этих правил, правил по безопасности, технологических правил? А что такое организация? А распределение операций между участниками авиационного процесса? А распределение между ними полномочий и зоны ответственности? А размещение этих операций? А, наконец, собственно взаимодействие между этими участниками авиатранспортного процесса в общих интересах и в интересах каждого участника? А установление справедливого распределения, справедливой организации? На мой взгляд, это хороший, важный предмет! Тяжелый, потому что все имеют свои интересы. Но, на мой взгляд, очень необходимый. А что касается того, сколько таких организаций будет в отрасли, ну, сколько надо — столько и будет. Может аэропорты для решения своих внутренних вопросов создадут свою организацию.



Да ради бога! Меня спрашивают: зачем ты — производитель, вступил в эту организацию? В-первых, — из Латвии... А во-вторых, каким образом тебя касается регулирование в гражданской авиации? А мне вот, как производителю, очень важно, какие будут правила доступа на рынок? Кто и по каким нормам будет сертифицировать нашу продукцию? Это — мой коренной, законный интерес! Поэтому я и принимаю такое оживленное участие в этой дискуссии.



## ТАРШИН ЮРИЙ ПЕТРОВИЧ

генеральный директор ООО «Авиакомпания «ВИМ-АВИА»

Выскажу свое мнение по некоторым вопросам, затронутым в дискуссии.

**Об объекте регулирования.** Мне представляется, прежде, чем продолжать дискуссию, необходимо очень подробно, формализованно описать объект регулирования. Когда мы с коллегами летели сюда и обсуждали вопрос создания СРО, у нас сложилось единое мнение по поводу однородности такого объединения. Потому что виды предпринимательской деятельности должны быть достаточно похожи, чтобы их объединять. (Я в это тоже верил, потому что читал закон по-своему.) Итак, дать очень хорошее описание объекта саморегулирования, правил его деятельности и полномочий в терминах закона.

Сегодня меня не смущает, что в этой организации будут и авиакомпании, и заводы, и аэропорты, и другие. Я по своему опыту чувствую и понимаю, что нам надо более гармонично относиться друг к другу, находить взаимопонимание. Потому что все участники авиационного бизнеса имеют свои интересы и выполняют свои правила. И при этом нередко возникают взаимные претензии и противоречия, которые могут быть урегулированы не где-то там, на очень высоком уровне, а только на нашем уровне, на уровне взаимодействия субъектов бизнеса. Вот это тоже — элементы самоорганизации.

Согласен с выводом о том, что мы все давно уже занимаемся самоорганизацией в рамках выделенного государством единого правового пространства. Но в данном случае речь идет о легализации этого органа и легализации правовых отношений с государственной властью, которых у нас нет. По существу продолжается государственное регулирование нашей деятельности. К большому сожалению.

И потому не соглашусь с мнением, что авиакомпании и эти организации (СРО) хотят власти, хотят побольше ее забрать у государства. Мне лично, ничего не надо от государства забирать. Пусть работает спокойно, со своими полномочиями. Речь идет о другом: авиакомпании и аэропорты не хотят ощущать на себе несправедливость властей и несовершенство законов. Именно поэтому мне представляется очень привлекательной статья в законе (не помню ее номера), что СРО уже от имени закона вступают в отношения с государственной властью и могут давать предложения по изменению законодательства, правил. Сейчас мы их даем, а их могут принять либо не принять. Могут нас послушать, а могут и не послушать (как было с правилами пассажирских перевозок, которые мы не видели до тех пор, пока их не утвердили).

Поэтому я хочу поддержать моих коллег в том, что организацию необходимо создавать. Потихонечку, постепенно, приучать себя к тому, что есть такой закон. Попытаться научиться думать в терминах этого закона. Возможно, примерно через полгода был бы очень полезным семинар по разделам закона. И необходимо создавать рабочую группу. Если такая группа будет создана, то ее первой задачей должно быть исключительно подробное описание объектов регулирования. Тогда будут понятны цели организации. Тогда участникам будет понятно, для чего они собираются в этой организации и что они намереваются делать, какие преимущества от этого объединения они получат. Но описание должно быть не произвольным, не художественным, а именно формализованным, в терминах существующих законов, отраслевых правил и полномочий, которые государство выделило субъектам именно этих видов бизнеса.



## АЛЕКСАНДРОВ ВАСИЛИЙ ЕГОРОВИЧ

генеральный директор ОАО «Аэропорт Внуково»

По моему личному мнению, у нас обсуждение идет вообще не в том русле. Посмотрите, какой парадокс происходит. Меньше месяца назад нас собрал министр действительно по очень важному вопросу: к нам едет ревизор комиссии ИКАО, который будет проверять соответствие наших норм и требований международным и то, что мы сделали со времени прошедшей проверки по приведению наших норм в соответствие с нормами ИКАО. А что такое ИКАО? Все, ссылаясь на опыт, говорят — СРО. Мы сидим и обсуждаем, надо или не надо СРО создавать, а к нам уже едет представитель этой организации, который будет нас проверять. И в рамках этого понимаешь, что действительно надо, что это — прогресс. Да и вообще мы собираемся жить в мировом сообществе, а не воевать со всем миром, как во времена Советского Союза, и, значит, нам надо наработать нормы в соответствии с принятыми в этом мировом сообществе.



стве. Во всех областях, в том числе и в авиации. Именно в этом контексте государство издало закон. Тогда что же мы обсуждаем?! Что это надо делать? Это не обсуждается. Это — константа.

Теперь надо обсуждать, как это сделать, на основе чего, каким путем! Очень много ценных мыслей уже было высказано. Здесь практики высказывают свои опасения, свои предложения, и это правильно, абсолютно правильно. У нас уже есть отрицательный опыт. Разработаны новые правила испытания авиационной техники — АП-25, которые списаны с европейских правил. Только мы, как плохие ученики, которые списывая друг у друга сочинение, взяли и внесли в них изменения, чтобы учитель не заподозрил в списывании... А теперь из-за этих изменений у нас несоответствие правил, и мы не можем продать свою технику за рубеж. Даже, может, самую лучшую. Ту-204 кто возьмет? Он не является залоговой стоимостью. Возьмут, но только по цене металлолома, хотя прекрасный самолет, его дальше совершенствовать надо.

По поводу федеральных авиационных правил, регулирующих перевозки пассажиров. Я в свое время был шесть лет начальником центрального НИИ авиационной и космической техники. И всегда требовал от своих сотрудников, когда они предлагали что-то новое: а как это соотносится с мировым опытом? а что у них в разработке? что будет через год, через два? Интересно, кто разрабатывал эти правила? Какая научная организация? Они не потрудились даже сравнить это с правилами, которые существуют в Европе или в Америке?! Или мы открытие сделали, которое никому не нужно?! И авиакомпании задают справедливый вопрос: мы что, теперь за погоду отвечаем? За что обидели? По шумам такая же картина: над Лондоном или Парижем самолеты летают, а над Москвой — попробуй, пролети! У нас вообще два стандарта, и до сих пор не можем разобраться, какой из них — действующий. Нет четких правил! Вот общество-то (СРО) и нужно!

И еще. Смущает принципиальная постановка вопроса. Почему стандарты и правила, которые разработают СРО, должны быть жестче, чем те правила, которые уже разработаны и утверждены государством? Ну почему?!

Как бы я сделал, на мой непросвещенный взгляд? Я бы проанализировал многолетний опыт ИКАО: опыт создания? что есть сейчас? организационно-штатная структура? как работают? А потом бы посмотрел: что есть у нас? какая основа, какая база? Поручить эту работу ассоциациям. Соотнести это с существующей структурой государственных органов управления ГА. (Ну кто сказал, что у нас идеальная структура управления гражданской авиацией? Она сейчас претерпевает изменения, восполняются функции Росавиации. И это правильно, абсолютно правильно! Надо создать вертикаль авиационной власти, предоставить ей компетенцию, чтобы если дал указание — выполнили, чтобы обратная связь была, как правильно здесь говорили!)

Итак, наложили структуру. Если есть противоречия с органами власти, должны меняться обе ветви — как общественная, так и государственная. Вообще то это — урок демократии. Демократическое развитие общества предполагает демократизацию, соответственно, и госуправления. Это — элемент общественной саморегулируемой структуры.

А кто это будет сегодня? Это большая серьезная работа. Надо действительно создать группу. Ввести в нее практиков, которые знают жизнь и знают, как наша работа влияет на пассажиров. И, самое главное, тут не звучат слова «безопасность полетов». Безопасность полетов, как перво-





основа! Все остальное — производное. В конечном итоге, надо подумать, как она будет работать, надо привлечь научный потенциал, лучших людей, которые у нас есть в России. Но они же не бесплатно будут работать. Стало быть, эту работу надо финансировать. Значит, мы должны «сброситься», чтобы этот механизм заработал. Только тогда будет независимость мнения — независимость и от МАРАПА, и от госаппарата... Будет объективное мнение, соотнесенное с мировым опытом.

Если все это будет выполнено, тогда дальше уже надо будет этот материал обсуждать, определять этапы внедрения этих организаций в жизнь. И делать надо не тридцать лет: многовато! За более короткий срок надо сделать это.

**Резюмирую.** Первое — саморегулирование надо внедрять. Второе – надо организовать серьезную группу. Под эту группу надо подвести финансирование. Определить сроки. Цели и задачи. Четко расписать. Сколько это будет по времени. Сколько стоит денег. Третье (к представителям авиационной власти) — надо выработать четкую государственную политику поддержки авиакомпаний, которые покупают новую российскую технику, подчеркиваю, новую! Это задача системная, и никак иначе! И еще раз говорю, что не надо забывать о том опыте, который есть в Европе, Америке, и постоянно соотносить этот опыт со своим. Мы действительно нация образованная, с большими традициями авиационными, которые терять ни в коем случае нельзя!



## **КОЗЛОВСКИЙ ВЛАДИМИР БОРИСОВИЧ** генеральный директор ОАО «Научно-производственная компания «Применение авиации в народном хозяйстве»

Если в первой части, до перерыва, дискуссия шла в основном под флагом «Дядя, дай порулить!», то после обеда разговор пошел конструктивный. Правда, мы все же нет-нет и «сбиваемся» на другие проблемы. И я сейчас тоже «собьюсь»... на проблему предмета саморегулирования.

**Что имеем на сегодняшний день?** Ослабленное, несовершенно законодательство. Ослабленную бесконечными реформами авиационную власть (будем надеяться, что реформы, наконец, закончатся). Много общественных организаций, среди которых наиболее активна МАРАП, и ассоциации по видам деятельности. Несовершенное законодательство, правда, шаги по его совершенствованию предпринимаются, ставятся новые задачи. И если кто-то считает, что на сегодняшний день мы существуем в развивающемся рынке, то он заблуждается. Мы еще далеко не в рынке. Думаю, это всем очевидно.

В этой связи не вызывает сомнения то, что функции, которые в свое время взял на себя Клуб командиров, а потом передал по эстафете в МАРАП, на сегодняшний день должны трансформироваться в рамках меняющегося законодательства, в том числе, и в рамках закона о СРО. Другими словами, с моей точки зрения, трансформация ассоциации в СРО субъектов профессиональной деятельности вполне оправданна.

Думаю, что целей и предметов деятельности у СРО более чем достаточно во всех сферах авиационного бизнеса. Каждый выступающий в той или иной мере говорил об этом. Но при этом следует руководствоваться принципом «не навредить» — ни идее, ни делу, ни отрасли, ни власти. Среди предметов деятельности я бы обратил особое внимание на малую авиацию и АОН (у кого что болит, тот о том и говорит).

Поэтому, мне кажется, нужно однозначно проголосовать за то, чтобы приступить к этой важной и трудной работе, не предполагая, что результат будет завтра или послезавтра. Относиться к этой работе, как к процессу самообучения и постижения целей, задач, законов функционирования СРО.

Мое предложение однозначное — в путь! И если уж брать в руки инициативу, то МАРАП для этого больше всего и подходит.



## **ВОЛКОВ АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ** президент Некоммерческого партнерства «Безопасность полетов», летчик-космонавт СССР

Хотел обратить ваше внимание на статью Президента и руководителя Всемирного Фонда Безопасности полетов, которая у каждого в папке имеется. В ней упоминается и вопрос, который мы с вами сегодня обсуждаем. Автор подчеркивает, что не все так уж хорошо с безопасностью полетов на Западе, в том числе, в Соединенных Штатах и Канаде. Он предлагает внести изменения в существующую систему надзора за безопасностью и ввести элементы саморегулирования в деятельность этой системы, системы безопасности полетов. Говоря о том, как эта идея была встречена в кругах профессионалов и законодателей, он приводит в пример эпизод с обсуждением данного вопроса в Канадском парламенте, который заклеил позором и с возмущением отверг принцип саморегулирования. Многие канадские парламентарии настаивали на том, что нужно существенно увеличить количество проверяющих инспекторов и повышать уровень безопас-



ности полетов методом принуждения. Мы видим, что и в этом мире, кажется таком свободном, все же давление парламента, государства весьма ощутимо. И потому, возвращаясь к теме заседания, подчеркну, что и у нас в России СРО будут с трудом пробивать себе дорогу в жизни, и придется потратить немало усилий, чтобы те, кто принимает законы и кто управляет нашей страной, стали прислушиваться к нам и нас воспринимать. Поэтому к легкой жизни нам готовиться не стоит.

#### КОРОЛЬ Б.М.

Хотел бы, прежде всего, поблагодарить руководство МАРАП за то, что пригласили принять участие в работе этого заседания. Со многими мы недавно, буквально 2-3 недели назад, встречались в Уфе. Это — свидетельство того, что авиационные власти — Минтранс, Росавиация, Росаэронавигации — открыты для общения со всеми организациями, ассоциациями, которые волнуют вопросы гражданской авиации. Было высказано много различных мнений в отношении СРО. Вы все прекрасно понимаете, что сегодняшнее заседание — только первый шаг в этом направлении. Нам с вами придется еще не раз встречаться, много работать, чтобы прийти к каким-то конкретным договоренностям. Но уже сегодня можно сказать, что одним из первостепенных направлений нашего взаимодействия может стать сотрудничество в законотворческой и нормотворческой области. Не всегда у нас все получается так, как хотелось бы, но поле для совместной деятельности достаточно большое и все инициативы будут приветствоваться.

**Чтобы наше участие в заседании Клуба не прошло бесследно, руководители Росавиации, МАРАП и СРО АБ подписали протокол о намерениях.** В документе нет каких-то жестких конкретных обязательств. Но в нем зафиксировано наше совместное стремление идти друг другу навстречу, искать точки соприкосновения и приложения сил, учитывать мнение и предложения друг друга. Вопрос о СРО относится к их числу. Так что движение вперед есть.

#### СУЛЕЙМАНОВ Р.Р.

В развитие предыдущего выступления хочу сказать, что мы этот протокол немедленно отдали на копирование и после перерыва, на Собрании СРО АБ всем его раздадим.

#### КОРОТЯЕВ В.М.

Мне бы хотелось от вашего имени и от себя лично поблагодарить руководство Министерства транспорта, Росавиации и Росаэронавигации за то, что они нашли время приехать к нам и практически весь рабочий день провели с нами. Это говорит о многом, в первую очередь, о том, что вы готовы сотрудничать с нами. Несмотря на выявившиеся в ходе дискуссии различные подходы к обсуждаемой проблеме, диалог получился интересным, полезным и дан новый толчок к развитию гражданской авиации.



Момент подписания протокола о намерениях.

Слева направо: Ивановский Н. Н. (президент МАРАП), Бачурин Е.В. (руководитель Росавиации), Сулейманов Р.Р. (председатель Совета СРО АБ).