

ВЫВОД ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ

1. Экспертная группа считает возможным **поддержать** инициативное предложение ООО «РОБС» об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Томской области.
2. Для достижения наиболее важной для развития беспилотной авиации цели внедрения ЭПР – апробации специального регулирования и последующего придания ему свойств общего регулирования, для повышения юридико-технической точности настоящего и будущих инициативных предложений, а также для повышения эффективности и безопасности экспериментального правового режима, экспертами сформированы рекомендации и предложения, указанные в пункте III Пояснительной записки.
3. Экспертная группа отмечает, что приведенные рекомендации не препятствуют внедрению ЭПР на данном этапе, но целесообразны к учету в процессе реализации экспериментального правового режима путем внесения изменений в программу ЭПР установленным порядком в течение года, что позволит учесть этапность интеграции беспилотных авиационных систем в общее воздушное пространство в соответствии с утвержденной Правительством Российской Федерации (распоряжение от 5 октября 2021 г. № 2806-р) Концепцией интеграции беспилотных воздушных судов в единое воздушное пространство Российской Федерации.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

по результатам оценки инициативного предложения ООО «РОБС» и проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Томской области».

I. Инициативное предложение Общества с ограниченной ответственностью «Региональный оператор «Беспилотные системы» (ООО «РОБС»)

ИНН 7017482394, ОГРН 1217000001745 соответствует условиям, установленным Федеральным законом от 31.07.2020 N 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», а именно:

— Направление разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций соответствует пункту 2 Статьи 1 Федерального закона.

— Цели введения ЭПР в целом соответствуют указанным в пунктах 1, 3, 6 Статьи 3 Федерального закона.

— ЭПР Томской области в целом соответствует условиям, указанным в пунктах 1, 2, 3, 4 Статьи 6 Федерального закона.

II. Инициатор ЭПР Томской области ООО «РОБС» ИНН 7017482394 соответствует требованиям, установленным Статьей 8 Федерального закона. Вместе с тем, представленные документы проекта ЭПР не содержат сведений о наличии достаточного опыта и компетенций инициатора, а малый срок деятельности с момента государственной регистрации юридического лица 20 февраля 2021 года не позволяет в полной мере судить о способности инициатора обеспечить соблюдение требований, предъявляемых программой экспериментального правового режима, включая обеспечение безопасности и ответственности при использовании высокоавтоматизированных беспилотных авиационных систем.

III. Рекомендации экспертной группы по результатам рассмотрения проекта инициативного предложения и программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Томской области.

1. Проект Программы не содержит определение термина «наземная инфраструктура опытного района», описание входящих в указанную инфраструктуру средств, а также организаций, ответственных за ее развертывание и уполномоченных осуществлять допуск к эксплуатации. Вместе с тем, пунктом 24.2 проекта Программы применительно к организациям – эксплуатантам БАС

предусматривается расходы и ответственность за аренду объектов инфраструктуры. Термин «опытный район» не определяет понятие «наземная инфраструктура».

С учетом изложенного рекомендуется:

— Определить термин «наземная инфраструктура опытного района», оплата за пользование которой предполагается, и дополнить его необходимой информацией в проекте Программы.

2. Пунктом 2 проекта Программы термин «оператор опытного района» определен, как юридическое лицо, осуществляющее координацию взаимодействия заказчиков и поставщиков функциональных сервисов, создание и эксплуатацию **наземной инфраструктуры** опытного района. Пунктом 4 проекта Программы к полномочиям «оператора опытного района» отнесены внедрение и эксплуатация системы управления опытным районом (СУОР) «Купол», введение которой направлено на обеспечение эффективного и безопасного применения БАС. Как заявлено, особое внимание будет уделено обеспечению безопасности всех участников воздушного движения, в том числе не являющихся субъектами ЭПР. Использование СУОР «Купол» призвано обеспечить ситуационную осведомленность при полетах БАС субъектов ЭПР, а также **других** пользователей воздушного пространства за счет разработки и внедрения системы планирования, контроля и управления полетами в воздушном пространстве класса «G» и «C» (подпункт 1 пункта 23.1 проекта Программы). Для этого СУОР «Купол» будет включать в себя модули, отвечающие за использование воздушного пространства (пункт 8 проекта Программы). Из изложенного в проекте Программы следует, что в рамках ЭПР оператор опытного района, эксплуатируя СУОР «Купол», по сути, будет выполнять функции органа ОВД в части организации использования воздушного пространства не только эксплуатантами БАС, но и **другими пользователями**. Эти функции в настоящее время реализуются исключительно органами ЕС ОрВД, имеющими на это соответствующие полномочия, наделенными определенными правами и несущими ответственность.

Согласно п. 7 «Инструкции по разработке, установлению, введению и снятию временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений», утвержденной приказом Минтранса России от 27.06.2011 № 171, при проведении мероприятия с участием нескольких пользователей воздушного пространства представление на установление временного или местного режима подается пользователем воздушного пространства, осуществляющим общую организацию проводимого мероприятия. За «оператором опытного района» данная функция не закреплена.

Согласно требования Федерального закона № 258-ФЗ (ст. 6, п. 1), а также в соответствии с пунктом 3.2. Приложения к Приказу Министерства экономического развития РФ от 18 ноября 2020 г. № 755 инициативное предложение должно содержать информацию о **технологической возможности** применения цифровой инновации либо о необходимости технической, технологической, организационной или иной подготовки для ее применения.

В представленных Инициативном предложении и проекте программы информация о технологической возможности применения цифровых инноваций отсутствует. Более того, пунктом 8 сообщается, что расширение функционала СУОР «Купол» будет производиться поэтапно по мере разработки системных модулей и выполнения тестирования на практике, что не позволяет сделать вывод о стадии технологической готовности ключевого компонента ЭПР, с применением которого планируется обеспечивать взаимодействие участников ЭПР и безопасность использования воздушного пространства.

С учетом изложенного рекомендуется:

— Дополнить Программу изложением прав и обязанностей «оператора опытного района» в части организации использования воздушного пространства в опытном районе с указанием наличия соответствующих компетенций в вопросах ИВП и использованием элементов СУОР, с разделением полномочий органа ОВД и «оператора опытного района» при реализации ЭПР.

— Изложить в Программе этапы разработки, планируемые сроки внедрения необходимых функций СУОР «Купол» и соответствующие им сроки

начала применения специального регулирования функциональных сервисов, оказание которых зависит от планируемых функций.

— Дополнить Программу описанием функциональных модулей СУОР «Купол», их назначения, с указанием планируемых стадий готовности к эксплуатации, порядке развертывания и допуска к эксплуатации модулей СУОР «Купол».

3. В разделе III (п. 9 проекта Программы) приведены **формальные** ссылки на технологии, перечень которых утвержден постановлением Правительства РФ от 28.10.2020 года № 1750, что в целом соответствует требованиям статьи 2 Федерального закона от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». Согласно 258-ФЗ, Предлагаемые к апробации и внедрению цифровые инновации в рамках ЭПР в сфере БАС должны разрабатываться **с учетом** технологий, перечень которых утвержден Правительством РФ. Простое перечисление технологий из конечного перечня не позволяет оценить направления ЭПР в части апробации новых технологий и требуемых для их реализации мер нормативного регулирования.

Утвержденная распоряжением Правительством РФ от 05.10.2021 № 2896-р Концепция интеграции БВС в единое воздушное пространство содержит положение (раздел V «Апробация технологий»): «Основным механизмом для реализации настоящей Концепции в части разработки и внедрения технологий является использование экспериментальных правовых режимов, предусмотренных Федеральным законом "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации", в рамках выделенных закрытых зон интеграционного тестирования, верификации и валидации разрабатываемых технологий интеграции беспилотных воздушных судов в единое воздушное пространство Российской Федерации, новых цифровых аэронавигационных сервисов с целью отработки предъявляемых к беспилотным авиационным системам требований нормативных правовых и нормативных технических документов».

С учетом изложенного рекомендуется:

— Указать конкретные технологии, планируемые к использованию в ЭПР, «с учетом», но не ограничиваясь простым перечислением технологий из конечного Перечня, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.10.2020 года № 1750.

4. Раздел IX проекта Программы предусматривает описание мер специального регулирования, соблюдение которых является обязательным в соответствии с Программой, если такие положения **не предусмотрены** актами общего регулирования или отличаются от них.

Вместе с тем, в пункте 15 раздела IX проекта Программы приведены положения отдельных актов **общего регулирования**. Представляется целесообразным исключить указание конкретных положений актов общего регулирования (ФАП-273, ФАП-494) в разделе IX.

Положения актов общего регулирования, которые не включены в перечень исключаемых из применения в рамках ЭПР (раздел VIII Программы), будут являться обязательным для участников ЭПР и не требуют включения в раздел IX Программы.

С учетом изложенного рекомендуется:

— Привести содержание разделов VIII и IX проекта Программы в соответствие с установленной структурой Программы ЭПР.

5. Раздел XII проекта Программы устанавливает меры специального регулирования только в отношении эксплуатантов опытного района, при этом не содержит описания мер специального регулирования, применяемых к субъектам ЭПР, указанным в подпунктах:

24.1 – оператор опытного района;

24.3 - организация, выполняющая обучение, аттестацию и допуск к осуществлению деятельности персонала БАС - ФГУП «Сибирский научно-исследовательский институт авиации имени С.А. Чаплыгина»;

24.4 - организация, выполняющая работы по оценке годности БАС к эксплуатации и выдающая Акт оценки годности БАС к эксплуатации, указанный в

разделе IX настоящей Программы: акционерное общество «Авиационный сертификационный Центр «СибНИА-ТЕСТ».

Так, пунктом 15.2 Программы на «оператора опытного района» возлагаются функции уполномоченного органа по подтверждению соответствия эксплуатанта установленным требованиям экспериментального правового режима. Вместе с тем проект Программы не содержит требования к самому «оператору опытного района», в том числе в части наличия необходимых компетенций для выполнения возлагаемых функций.

С учетом изложенного рекомендуется:

— Определить Программой ЭПР применимые и исключаемые акты общего регулирования, содержащие запреты и ограничения деятельности указанных субъектов ЭПР, и/или привести нормы специального регулирования в отношении указанных субъектов.

б. Использованная при подготовке инициативного предложения и проекта Программы юридическая техника затрудняет вывод об определенности мер специального регулирования, в результате чего в разделе XII проекта Программы не усматривается должного описания мер специального регулирования, применяемых ко всем субъектам ЭПР, поэтому считаем целесообразным при обновлении программы ЭПР внести соответствующие корректировки.

Примеры:

б.1. Согласно подпункту «б» пункта 14.1 проекта Программы в рамках ЭПР не подлежит применению пункт 1 статьи 36 Воздушного кодекса РФ. Однако отмена данного пункта в рамках ЭПР автоматически делает неприменимыми соответствующие подзаконные акты, введенные в действие данной статьей. Тем не менее, в проекте Программы приведен ФАП-273

б.2. В подпункте е) пункта 14.1 раздела VIII проекта Программы приведена ссылка на положения ФАП-273. Однако, ФАП-273 распространяется исключительно на пилотируемые ВС и его нормы не могут быть применимы к БАС. В пункте 1 ФАП-273 установлено, что указанные ФАП устанавливают порядок оформления и

форму сертификата летной годности **пилотируемых** гражданских воздушных судов, (далее - ВС), на основании акта оценки воздушного судна на его соответствие требованиям к летной годности и к охране окружающей среды, обеспечивающего допуск пилотируемых гражданских ВС к эксплуатации.

6.3. В пункте 14.2 раздела VIII проекта Программы установлено, что в рамках ЭПР пункт 3 статьи 8 Воздушного кодекса не подлежит применению. Указанный пункт содержит в том числе норму, согласно которой требования к эксплуатантам устанавливаются ФАП, а также о том, что «Форма и порядок выдачи данного документа устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации». Таким образом, принимая условие, что нормы пункта 3 статьи 8 Воздушного кодекса не применяются для участников ЭПР, представляется недопустимым ссылаться на ФАП-494 как на применяемый в рамках ЭПР, с изъятием только определенных разделов и приложений. Кроме того, Воздушное законодательство разделяет требования к эксплуатантам, выполняющим коммерческие воздушные перевозки (ФАП-246) и выполняющие авиационные работы (ФАП-494). В проекте Программы ФАП-246 исключается совсем, при этом требования ко всем эксплуатантам опытного района, не зависимо от выполняемых ими видов деятельности, соотносятся с отдельными положениями ФАП-494. Возможность применения такой правовой конструкции сомнительна, т.к. ФАП-494 применим только к эксплуатантам, выполняющим авиационные работы.

6.4. В подпункте д) пункта 14.3 раздела VIII проекта Программы приведена ссылка на Правила, утвержденные постановлением Правительства РФ № 670 с указанием в качестве недействующего в рамках ЭПР только пункта 6 указанных Правил. Согласно пункту 1 Правил, данный НПА устанавливает порядок проведения проверки лиц, претендующих на получение свидетельств специалистов авиационного персонала, а также правила выдачи таких свидетельств. Вместе с тем, согласно подпункту б) пункта 14.3 проекта Программы, требования пункта 1 статьи 53 Воздушного кодекса о наличии свидетельств, выданных уполномоченным органом (Росавиацией), в отношении субъектов ЭПР не применяются. С учетом

изложенного, ссылка на постановление Правительства РФ № 670 в предложенной проектом редакции представляется некорректной. Отказ от п. 1 ст. 53 Воздушного кодекса означает отказ от использования Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ № 670, в проекте Программы ЭПР. Согласно п. 2 ПП № 670 (приказная часть), реализация положений Правил предусмотрена уполномоченным органом в области гражданской авиации. Согласно п. 1 Правил, «Настоящие Правила устанавливают порядок проведения проверки соответствия лиц, претендующих на получение свидетельств, ... требованиям федеральных авиационных правил». Требования ФАП-147 в части специалистов БАС в н.в. не установлены, что ставит под сомнение юридическую возможность использования Правил, утв. ПП № 670, в рамках ЭПР.

6.5. В подпункте б) пункта 14.3 раздела VIII проекта Программы, «Профессиональная подготовка внешних пилотов» указан в качестве не действующего в рамках ЭПР пункт 1 статьи 53 Воздушного кодекса. Однако, данный пункт имеет распространение не только на членов экипажа пилотируемого и беспилотного ВС, но и на сотрудников по обеспечению полетов гражданской авиации, а также по техническому обслуживанию воздушных судов, по диспетчерскому обслуживанию воздушного движения. Полная отмена п. 1 статьи 53 в рамках ЭПР представляется выходящей за рамки устанавливаемого ЭПР.

6.6. В подпункте а) пункта 14.5 раздела VIII проекта Программы «Документация БАС» устанавливает в качестве не подлежащего применению в рамках ЭПР п. 1 статьи 66 Воздушного кодекса. Однако, данный пункт устанавливает требования не только к наличию документации, но и наличию государственного и регистрационного или учетного опознавательных знаков, а также требование о проведении необходимой подготовки ВС к полету в качестве обязательных условий допуска ВС к полету. Полная отмена п. 1 статьи 66 в рамках ЭПР представляется необоснованной. Действие Закона-спутника от 02.07.2021 № 331-ФЗ не распространяется на статью 33 Воздушного кодекс, что означает обязательность для субъектов ЭПР наличия свидетельства о государственной регистрации БВС, выданных Росавиацией.

6.7. Положения п. 15.6 проекта Программы требуют наличия документации, установленной п. 1 статьи 66 и п. 1 ст. 67 Воздушного кодекса. При этом, согласно п. 14.5 проекта Программы, указанные пункты не подлежат применению.

С учетом изложенного рекомендуется:

— Разработать и привести в проекте Программы меры специального регулирования, устанавливающие порядок выдачи документа, подтверждающего летную годность БАС субъектов ЭПР, приняв за основу положения ФАП-273, но не ссылаясь на него напрямую.

— Разработать и привести в проекте Программы меры специального регулирования, устанавливающие (аналогично ФАП-494, ФАП-246) требования к эксплуатантам опытного района (п. 2 проекта Программы), заявленных к выполнению авиационных работ и коммерческих воздушных перевозок, а также порядок выдачи документа, подтверждающего их соответствие установленным в рамках ЭПР требованиям.

— Разработать и привести в проекте Программы меры специального регулирования, устанавливающие (аналогично ПП № 670) порядок проведения проверки лиц авиационного персонала, претендующих на получение в рамках ЭПР документа, подтверждающего уровень подготовки, а также правила выдачи такого документа.

— По всему тексту проекта Программы при ссылке на пункты НПА, в том числе статей Воздушного кодекса, устанавливающих требования к различным категориям регулируемых субъектов, конкретизировать не подлежащие применению положения.

7. В разделе VIII проекта Программы целесообразно указать НПА, положения которых не применимы в отношении БАС, либо требования не установлены:

— определение порядка подготовки к полету БАС и экипажа БВС, порядка выполнения полета БВС – требования в ФАП-128 в отношении БАС не содержатся;

— регламентация деятельности по техническому обслуживанию БАС – требования в ФАП-285 в отношении БАС не содержатся;

— определение требований и порядка ведения радиосвязи между экипажем БВС и соответствующим органом ОВД – требования в ФАП-362 в отношении БАС не содержатся;

— определение порядка расследования, классификации и учета авиационных происшествий (инцидентов) с БАС – требования в ПРАПИ-98 (ПП от 18.06.1998 № 609) в отношении БАС не содержатся;

— установление требований к аэродромам гражданской авиации, вертодромам и посадочным площадкам, планируемых к использованию для взлета, посадки, руления и стоянки БВС, а также порядка их использования – требования в ФАП-128, ФАП-262, ФАП-69, ФАП-286, ФАП-92 в отношении БАС не содержатся;

— установление метеорологического обеспечения при эксплуатации БАС – требования в ФАП-60 в отношении БАС не содержатся.

С учетом изложенного рекомендуется:

— Разработать и привести в проекте Программы ЭПР меры специального регулирования, устанавливающие требования к субъектам и участникам ЭПР по вышеуказанным направлениям по причине отсутствия положений в данных НПА, являющихся обязательными к применению в рамках ЭПР, но не содержащих необходимого регулирования в части, касающейся БАС.

Руководитель экспертной группы
«Беспилотные авиационные системы»
при АНО «Цифровая экономика



Г.В. Бабинцев