

АВТОНОМНАЯ НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА

123112, Москва,

Пресненская набережная, д.10,

блок С, офис 25.3

«17» декабря 2021 г. Исх.№ 657-сех

На № Д31и-35480 от «12» ноября 2021 г.

Заключение АНО «Цифровая экономика»
на инициативное предложение по ЭПР
АО «Почта России»

Министерство экономического
развития Российской Федерации

АНО «Цифровая экономика» в соответствии со статьей 9 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) при участии экспертов, предпринимательского сообщества и представителей федеральных органов власти провела оценку инициативного предложения об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по организации грузовых перевозок и авиарбот с применением крупноразмерных беспилотных авиационных систем, представленного инициатором АО «Почта России», и проекта программы экспериментального правового режима.

На основании оценки представленных материалов АНО «Цифровая экономика» делает вывод о соответствии инициатора и инициативного предложения требованиям Федерального закона и возможности установления экспериментального правового режима по инициативному предложению.

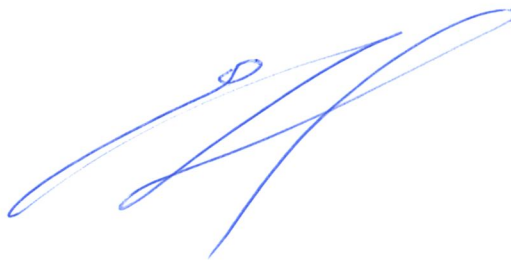
Протокол рабочей группы «Нормативное регулирование» и пояснительная записка, являющиеся приложением к настоящему заключению, содержат подробную оценку инициативного предложения и перечень рекомендаций по программе экспериментального правового режима (ЭПР).

Представленные предложения по программе экспериментального правового режима не препятствуют запуску ЭПР на данном этапе, но целесообразны к учету в процессе реализации экспериментального правового режима. Их исполнение позволит учесть этапность интеграции беспилотных авиационных систем в общее воздушное пространство и повысить эффективность и безопасность реализации ЭПР.

Приложение: 1. Пояснительная записка по результатам оценки инициативного предложения на 21 л. в 1 экз.;

2. Протокол рабочей группы «Нормативное регулирование» от 14 декабря 2021 г. № 92 на 3 л. в 1 экз.

Генеральный директор



Е.В. Ковнир

ВЫВОД ЭКСПЕРТНОЙ ГРУППЫ

1. По результатам рассмотрения проекта Программы об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем на экспериментальной маршрутной сети АО «Почта России», направленного в АНО «Цифровая экономика» письмом Минэкономразвития России от 29.10.2021 №Д31и-34341 (далее – ЭПР), Экспертная группа отмечает высокий уровень его идентичности рассмотренному ранее проекту Программы экспериментального правового режима в Томской области, в связи с чем большая часть замечаний Экспертной группы аналогична замечаниям по итогам экспертизы проекта Программы экспериментального правового режима Томской области.
2. В целом поддерживая инициативу установления ЭПР по эксплуатации беспилотных авиационных систем на экспериментальной маршрутной сети АО «Почта России», Экспертная группа считает реализацию такого ЭПР возможной с учетом устранения замечаний, указанных в **пункте III** Пояснительной записки. Окончательное решение о степени критичности представленной экспертной позиции предпринимательского сообщества для реализации данного ЭПР надлежит принять регулирующему и уполномоченному органу.
3. 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, указанные в **пункте IV** Пояснительной записки.

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

К проекту программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем (далее – программа ЭПР) на экспериментальной маршрутной сети АО «Почта России».

- I. Программа ЭПР Акционерного общества «Почта России» (далее – АО «Почта России»), ИНН 7724490000, ОГРН 1197746000000 соответствует условиям, установленным Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон), 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, 5, 6, 7, 8 Статьи 3 Федерального закона.
 - ЭПР АО «Почта России» в целом соответствует условиям, указанным в пунктах 1, 2, 3, 4 Статьи 6 Федерального закона.

- II. Инициатор ЭПР АО «Почта России» ИНН 7724490000 соответствует требованиям, установленным Статьей 8 Федерального закона. Вместе с тем, представленные документы проекта ЭПР не содержат сведений о наличии у инициатора достаточного опыта для обеспечения соблюдения требований, предъявляемых программой экспериментального правового режима, включая обеспечение безопасности и ответственности при использовании высокоавтоматизированных беспилотных авиационных систем, выполнения функций оператора опытного района.

- III. **Замечания Экспертной группы по результатам рассмотрения проекта программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем на экспериментальной маршрутной сети АО «Почта России», требующие устранения.**

3.1. В разделе 2 проекта программы оператор опытного района определен, как юридическое лицо, осуществляющее координацию взаимодействия заказчиков и поставщиков функциональных сервисов, создание и эксплуатацию наземной инфраструктуры опытного района.

Оператором опытного района, на которого возлагаются ряд ответственных полномочий, в программе ЭПР заявлена АО «Почта России», при этом ЭПР согласно разделу 7 проекта программы планируется устанавливаться одновременно в четырех различных субъектах Российской Федерации.

Согласно пункту 1 раздела 12 проекта программы, оператор опытного района (ОР) - предприятие, организующее и контролирующее взаимодействие субъектов ЭПР в соответствии с настоящей программой ЭПР, развивающее и продвигающее услуги ОР, осуществляющее экономический мониторинг ОР и формирующее отчеты о текущих экономических показателях ОР. Кроме того, оператор ОР осуществляет допуск субъектов ЭПР из группы «Предприятия» к выполнению функциональных сервисов в соответствии с настоящей программой ЭПР и ведет реестр эксплуатантов.

При этом, согласно пункту 2.3 раздела 1 проекта программы, оператор ОР выполняет **функции Уполномоченного органа** по допуску эксплуатантов БАС к выполнению коммерческих воздушных перевозок.

При этом, согласно пункту 2.3 раздела 9 проекта программы, оператор ОР несет ответственность за соблюдение порядка допуска эксплуатантов БАС к выполнению воздушных перевозок и авиационных работ.

При этом проект программы **не содержит** требования к самому оператору опытного района, в том числе в части наличия необходимых компетенций для выполнения возлагаемых функций. Не определен механизм контроля за деятельностью оператора опытного района, исключающий возможные нарушения с его стороны.

В соответствии с разделом 2 проекта программы, для комплексного решения всех задач, возникающих при организации деятельности опытного района, заявлен к

реализации проект по созданию системы управления опытным районом (СУОР). Организация, осуществляющая разработку и применение СУОР в проекте программы **не определена**. Можно предположить, что с учетом полномочий, установленных в пункте 1 раздела 12 проекта программы, ответственным за внедрение и эксплуатацию СУОР, вероятно, будет являться оператор опытного района.

При этом, как заявлено в разделе 2 проекта программы, особое внимание будет уделено обеспечению безопасности всех участников воздушного движения, в том числе не являющихся субъектами ЭПР. Из этого следует, что в рамках ЭПР оператор ОР или иная организация, эксплуатируя СУОР, по сути, будет выполнять функции органа ОВД в части организации использования воздушного пространства не только эксплуатантами БАС, но и другими пользователями. Однако эти функции в настоящее время реализуются **исключительно** органами ЕС ОрВД, имеющими на это соответствующие полномочия, наделенными определенными правами и несущими ответственность.

Функции и ответственность оператора ОР или иной организации в части внедрения и эксплуатации СУОР, организации использования воздушного пространства в рамках ЭПР, в проекте программы **не определены**.

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. Однако, за оператором ОР данная функция не закреплена. Согласно пункту 6.1 раздела 9 проекта программы, представление на установление местного режима и план полета БВС «подается субъектом ЭПР».

В соответствии с пунктом 10 Федеральных правил использования воздушного пространства, утвержденных постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 (в редакции ПП от 02.12.2020 № 1991), при выполнении полетов в классе G

диспетчерское обслуживание не предоставляется. Безопасность полетов обеспечивается самими пользователями за счет взаимного наблюдения.

В соответствии с пунктом 20 «Инструкции по разработке, установлению, введению и снятию временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений», утвержденной приказом Минтранса России от 27.06.2011 № 171, в случае необходимости установления временного или местного режима для обеспечения мероприятий, которые предусматривают совместные полеты беспилотных летательных аппаратов и воздушных судов, эшелонирование в районе временного или местного режима осуществляет орган обслуживания воздушного движения (управления полетами) пользователя воздушного пространства, организующего указанное мероприятие. В случае, если такие функции возлагаются на оператора опытного (опытных) районов, он должен иметь соответствующие компетенции и обеспечен необходимой информацией авиационного наблюдения. Однако, в обсуждаемом проекте программы такие полномочия оператора ОР отсутствуют.

С учетом изложенного предлагается:

— Определить полномочия и ответственность «оператора опытного района», порядка организации и проведения полетов БВС и использования воздушного пространства в опытных районах с указанием наличия соответствующих компетенций в вопросах использования воздушного пространства, внедрения и использования элементов СУОР и наземной инфраструктуры, с разделением полномочий органа ОВД и «оператора опытного района» при реализации ЭПР.

3.2. Согласно требования Федерального закона (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.

Как заявлено в разделе 9 проекта программы, в рамках ЭПР планируется реализовать *«комплекс систем, предоставляющих органам по организации воздушного движения информацию о воздушном движении в неконтролируемом воздушном пространстве класса G, а также в воздушном пространстве класса C и инструменты для управления маловысотным воздушным движением, прогнозирования и предотвращения аварийных ситуаций в воздушном пространстве и на земле»*.

Однако, данные заявления не обеспечены конкретными мероприятиями программы. Реализация заявленного с учетом заявленной необходимости наблюдения маловысотных полетов, потребует наличия серьезной наземной инфраструктуры наблюдения и связи, развертывание которой программой не предусмотрено.

С учетом изложенного предлагается:

— Изложить в Программе этапы разработки, планируемые сроки внедрения необходимой наземной инфраструктуры наблюдения и связи, соответствующие им сроки начала применения специального регулирования функциональных сервисов, оказание которых зависит от планируемых функций.

3.3. В ходе реализации ЭПР заявлена реализация проекта по созданию СУОР (раздел 2 проекта программы), с применением которого планируется обеспечивать взаимодействие участников ЭПР и обеспечивать безопасность использования воздушного пространства в четырех заявленных опытных районах.

В проекте программы заявлено, что в состав СУОР войдут системные модули, реализующие сервисы регистрации, хранения и обработки данных обо всех субъектах ЭПР и выполняемых ими операциях.

Однако, в отличие от ЭПР Томской области, где планировалась реализация СУОР «Купол» силами фирмы «Азимут» и уже демонстрировался ее облик и основные элементы, в рассматриваемом проекте Программы ЭПР СУОР только обозначена, по существу скопирована без должного раскрытия содержания системы.

С учетом изложенного предлагается:

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

3.4. Показатели эффективности, подлежащие оценке согласно Раздела 25 «Требования к оценке эффективности», приведены без указания методик их расчета, что не позволит в будущем объективно оценить их достижение, но позволяет вольно оперировать информацией при подготовке отчетности.

При этом, показатели эффективности не содержат ни одного, позволяющего оценить эффективность достижения целей установления данного ЭПР, указанных в разделе 4 проекта Программы, в том числе цели, указанной в подпункте 3) «Совершенствование общего регулирования по результатам реализации ЭПР».

Пунктом 10 проекта Программы заявлены возможные риски, Пунктом 11 проекта Программы предложены мероприятия по снижению рисков.

Показатели, позволяющие оценить эффективность мероприятий по снижению рисков, в Разделе 25 проекта Программы ЭПР отсутствуют.

С учетом изложенного предлагается:

— Дополнить Раздел 25 проекта Программы показателями и методиками их расчета, позволяющими по итогам мониторинга исполнения Программы оценивать эффективность применения апробируемых цифровых инноваций из раздела 2 проекта Программы ЭПР, эффективность применения технологий из раздела 3 проекта Программы ЭПР, эффективность достижения целей, заявленных Разделом 4 проекта Программы ЭПР, эффективность мер, заявленных Разделом 11 проекта Программы ЭПР и направленных на снижение рисков.

3.5. Проект программы ЭПР «Почта России» не содержит элементов, направленных на реализацию задачи Концепция интеграции беспилотных

воздушных судов в единое воздушное пространство Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 05.10.2021 № 2806-р.

В соответствии с положением Раздела V «Апробация технологий», основным механизмом для реализации Концепции в части разработки и внедрения технологий является использование экспериментальных правовых режимов, 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 предлагается:

— Определить в проекте Программы ЭПР перечень технических и организационных решений, направленных на поэтапное решение задачи интеграции беспилотных и пилотируемых воздушных судов.

IV. Рекомендации экспертной группы по результатам рассмотрения проекта программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем на экспериментальной маршрутной сети АО «Почта России».

4.1. Как отмечено выше, проект Программы в основе своей скопирован с проекта Программы экспериментального правового режима Томской области, без учета рекомендаций, ранее выданных Экспертной группой «БАС» при АНО «Цифровая экономика» по итогам экспертизы проекта программы ЭПР Томской области.

В разделе 2 «Описание цифровой инновации» под термином «функциональные сервисы» принимается «авиационные работы, выполняемые с применением БАС», при том что в рамках ЭПР потребности АО «Почта России» исходно направлены на реализацию применения крупногабаритных БАС (с БВС более 30 кг) для выполнения логистических задач (доставка почты), что согласно воздушному законодательству относится к виду деятельности «коммерческая

воздушная перевозка (грузов)» и нормативно регулируется отдельно от деятельности, связанной с выполнением авиационных работ.

В проекте ЭПР (раздел 2) в качестве функциональных сервисов указаны «доставка почты и/или грузов» и «аэрофотосъемочные работы» при том, что предполагается использование БАС исключительно с БВС с МВМ более 30 кг. В качестве преимуществ использования крупногабаритных БВС заявлено *расширение возможности по предоставлению сервисов по выполнению аэрофотосъемочных работ за счет повышения автономности беспилотных воздушных судов, а также одновременного решения широкого круга задач*, что представляется сомнительным без риска для выполнения основной задачи по доставке почты или грузов на согласованной маршрутной сети.

Раздел 25 «Требования к оценке эффективности и результативности экспериментального правового режима» проекта программы ЭПР АО «Почта России» содержит такие показатели, как *«Количество новых маршрутов для выполнения авиaperевозок»*, *«Увеличение скорости доставки»* и не содержит показателей оценки эффективности, связанных с выполнением аэрофотосъемочных работ с использованием БАС.

С учетом изложенного рекомендуется:

— С учетом задач АО «Почта России», связанных с использованием инновационных транспортных средств – беспилотных воздушных судов, а также возможности последующего масштабирования результатов апробации инновационных технологий по итогам ЭПР, целесообразно определить сферу применения беспилотных воздушных судов и условия их использования в рамках ЭПР АО «Почта России».

4.2. Проект программы не содержит определение термина «наземная инфраструктура опытного района», описание входящих в наземную инфраструктуру средств, а также организаций, ответственных за ее развертывание и уполномоченных осуществлять допуск к эксплуатации. Функции по созданию и эксплуатации инфраструктуры опытного района согласно разделу 2 проекта программы возлагаются на оператора опытного района – АО «Почта России».

Расходы за аренду объектов инфраструктуры согласно пункту 2 раздела 12 проекта программы возлагаются на предприятия-разработчики и эксплуатантов БАС.

С учетом изложенного рекомендуется:

- Определить термин «наземная инфраструктура опытного района», оплата за пользование которой предполагается за счет средств эксплуатантов, дополнить проект программы необходимой информацией.

4.3. В разделе 3 проекта программы приведены формальные ссылки на технологии из перечня, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.10.2020 № 1750, что в целом соответствует требованиям статьи 2 Федерального закона. Однако, предлагаемые к апробации и внедрению цифровые инновации в рамках ЭПР в сфере БАС целесообразно разрабатывать с учетом технологий из утвержденного Правительством РФ перечня, но не ограничиваться формальными выписками из перечня. Простое перечисление технологий из конечного перечня не позволяет оценить направления ЭПР в части апробации новых технологий и требуемых для их реализации мер нормативного регулирования.

С учетом изложенного рекомендуется:

- В проекте программы указать конкретные технологии, планируемые к использованию в рамках ЭПР, «с учетом», но не ограничиваясь только перечислением технологий из конечного перечня, утвержденного постановлением Правительства РФ от 28.10.2020 № 1750.

4.4. Раздел 9 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 1.2 раздела 9 проекта Программы приведены положения отдельных актов общего регулирования, что представляется некорректным.

Согласно установленной Минэкономразвития России формы программы ЭПР (приказ от 18.11.2020 № 755), положения актов общего регулирования, которые не

подлежат применению в рамках ЭПР, должны быть изложены в разделе 8 программы. Положения актов общего регулирования, которые не включены в перечень исключаемых из применения в рамках ЭПР (раздел 8 программы), будут являться обязательным для участников ЭПР и не требуют изложения в разделе 9 программы.

С учетом изложенного рекомендуется:

- Привести содержание разделов 8 и 9 проекта программы в соответствие с установленной структурой программы ЭПР.

4.5. В проекте программы устанавливаются меры специального регулирования только в отношении эксплуатантов опытного района, при этом программа не содержит описания мер специального регулирования, применяемых к субъектам ЭПР, указанным в разделе 12 «Перечень субъектов ЭПР»:

- «1. Оператор опытного района» – АО «Почта России»;
- «3. Организации, выполняющие обучение, аттестацию и допуск к осуществлению деятельности персонала БАС:
 - ФГБУ «Национальный Исследовательский Центр «Институт Имени Н.Е. Жуковского»;
 - ФГБУ «СибНИА им. Чаплыгина»;
 - ФГАУ ДПО «Центр подготовки и сертификации авиационного персонала»
- «4. Организация, выполняющая работы по оценке годности БАС к эксплуатации в рамках ЭПР» - АО «Авиационный сертификационный Центр «СибНИА-ТЕСТ».

Так, положениями раздела 9 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.

В проекте программы заявлено, что функции уполномоченного органа, закрепленные в ФАП-273 за Росавиацией, выполняет субъект ЭПР – организация, имеющая аттестат аккредитации сертификационного центра, которая несет ответственность за соблюдение порядка допуска БАС к эксплуатации в рамках ЭПР. Вместе с тем, в качестве направлений деятельности АСЦ «СибНИА-ТЕСТ» <https://sibnia.ru/nauchnaya-baza/ascz/napravleniya-issledovaniy.php> указано «проведение работ по сертификации единичных экземпляров воздушных судов и аэростатических воздушных судов **авиации общего назначения (ЕЭВС АОН)** в качестве технически компетентного и независимого Центра». Привлекаемый АСЦ не имеет аккредитации для проведения работ по подтверждению соответствия БАС, что может явиться причиной невозможности его участия в ЭПР без предварительного применения к АСЦ «СибНИА-ТЕСТ» мер специального регулирования на период ЭПР.

Аналогичные рекомендации можно отнести к организациям, заявленным для обучения, аттестация и допуска к осуществлению деятельности персонала БАС в рамках ЭПР. Так, «СибНИА им. С.А. Чаплыгина», имеет Сертификат АУЦ № 325, выданный Росавиацией 07.10.2021. Однако в перечне реализуемых программ подготовки (Приложение к Сертификату АУЦ) отсутствуют соответствующие компетенции в сфере подготовки специалистов БАС.

С учетом изложенного рекомендуется:

- Определить в программе 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.

4.6. Используемая при подготовке проекта программы юридическая техника не позволяет сделать вывод об определенности мер специального регулирования, в результате чего раздел 9 проекта программы фактически не содержит описания мер специального регулирования, применяемых ко всем субъектам ЭПР.

В пункте 1.1 раздела 9 проекта программы приведенная ссылка на пункты ФАП-273 является некорректной. ФАП-273 распространяется исключительно на пилотируемые ВС и его нормы не могут быть применимы к БАС.

В соответствии с п. 1 статьи 36 Воздушного кодекса, БАС в составе с БВС более 30 кг могут быть допущены к эксплуатации при наличии СЛГ, выданном на основании Акта оценки. Однако подзаконный нормативный правовой акт (ФАП), устанавливающий процедуру оформления СЛГ БАС на основании Акта оценки, по н.в. Минтранс России не принят, что является нормативным барьером. Целесообразно в программе ЭПР установить меры специального регулирования, определяющие, аналогично ФАП-273 (но без прямой ссылки на него), порядок выдачи документа, подтверждающего летную годность БАС субъектов ЭПР.

Указанное относится также к эксплуатантам опытного района, заявленным для выполнения коммерческих воздушных перевозок (и/или выполнения авиационных работ). С учетом того, что ФАП-246 в действующей редакции не применяется к эксплуатантам БАС, в подпункте 2.2 пункта 2 раздела 8 проекта программы ФАП-246 указан как не подлежащий применению. Вместе с тем, программой ЭПР целесообразно определить меры специального регулирования, устанавливающие требования к эксплуатантам опытного района (п. 2 проекта Программы), а также порядок выдачи документа, подтверждающего их соответствие установленным в рамках ЭПР требованиям.

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, а также порядок выдачи

документа, подтверждающего их соответствие установленным в рамках ЭПР требованиям.

4.7. Рекомендуется привести в соответствие ссылки на НПА общего регулирования, не подлежащие применению в рамках ЭПР.

1) Согласно подпункту 1.2 пункта 1 раздела 8 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.

2) В подпункте 3.5 пункта 3 раздела 8 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 подпункта 3.2 пункта 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 делает невозможным использование Правил, утвержденных ПП № 670, в рамках ЭПР.

- 3) В подпункте 3.2 пункта 3 раздела 8 проекта программы указан в качестве не действующего 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.
- 4) В подпункте 5.1 пункта 5 раздела 8 проекта программы указан в качестве не действующего 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 некорректной.
- 5) Положения пункта 5 раздела 9 проекта Программы требуют наличия документации, установленной п. 1 статьи 66 и п. 1 ст. 67 Воздушного кодекса. При этом, согласно п. 5 раздела 8 проекта Программы, указанные пункты не подлежат применению.
- 6) В разделе 8 проекта программы не указан ФАП-519, определяющий порядок выдачи СЛГ на гражданские ВС, включая БВС, в качестве не подлежащего применению.

С учетом изложенного рекомендуется:

- 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.

4.8. В разделе 8 проекта программы не указаны НПА, положения которых не применимы в отношении БАС, либо требования не установлены, однако исполнение которых в рамках ЭПР формально могут потребовать контрольные органы:

- 1) определение порядка подготовки к полету БАС и экипажа БВС, порядка выполнения полета БВС – требования в ФАП-128 в отношении БАС не содержатся;
- 2) регламентация деятельности по техническому обслуживанию БАС – требования в ФАП-285 в отношении БАС не содержатся;
- 3) определение требований и порядка ведения радиосвязи между экипажем БВС и соответствующим органом ОВД – требования в ФАП-362 в отношении БАС не содержатся;
- 4) 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;
- 5) 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;
- 6) установление метеорологического обеспечения при эксплуатации БАС – требования в ФАП-60 в отношении БАС не содержатся.

По причине отсутствия положений в части, касающейся БАС, вышеуказанные НПА целесообразно указать в разделе 8 проекта программы в качестве не подлежащих применению.

Соответственно, программой ЭПР должны быть определены меры специального регулирования, устанавливающие требования к субъектам и участникам ЭПР по вышеуказанным направлениям.

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.

4.9. Подпункт 1.1 пункта 1 раздела 9 проекта программы устанавливает в качестве обязательного требования для допуска БАС к полетам в рамках ЭПР оснащение БВС оборудованием АЗН-В, при этом не указывается требуемый стандарт и функциональные возможности («In» и «Out»).

В н.в. в РФ отсутствует бортовое оборудование АЗН-В, сертифицированное для установки на БВС. В заявленных в разделе 7 проекта программы территориях, планируемых к использованию в рамках ЭПР, стационарная наземная инфраструктура АЗН-В отсутствует, что делает возможным наблюдение БВС с использованием информации АЗН-В «Out» органами ОВД/УВД при условии специально устанавливаемых наземных станций АЗН-В, либо их использования в мобильном варианте. Полноценный АЗН-В («In» и «Out») может быть рассмотрен к использованию в рамках ЭПР в качестве средства инструментального взаимного наблюдения при организации полетов БВС в сегрегированном воздушном пространстве класса G.

С учетом изложенного рекомендуется:

- Дополнительно проработать вопрос оснащения БВС оборудованием АЗН-В. Требования по наличию соответствующего бортового оборудования БВС целесообразно установить в общем перечне требований, устанавливаемых для подтверждения летной годности заявленных БАС/БВС.

4.10. Раздел 9 проекта программы не содержит требований к летной годности БАС, на соответствие которым планируется проверка с выдачей Акта оценки годности

БАС к эксплуатации. Приведена ссылка на требования, установленные пунктами 29-68 ФАП-73, что является некорректным. Пункты 29-49 (раздел IV ФАП-273) имеют распространение в отношении пилотируемых ВС, требования пунктов 50-68 (раздел V ФАП-273) применяются к аэростатам, использование которых в ЭПР «Почта России» не предусмотрено.

Положения подпункта 1.2.7 пункта 1 раздела 9 проекта программы, отдается на откуп разработчиков БАС применение требований и стандартов, используемых в российской и международной практике, что не приемлемо. Приведенные ссылки на АП-23, 25, 27, 29, 33, 35, устанавливающие требования к летной годности к типовой конструкции ВС, планируемых к серийному производству, неуместны применительно к предложенному программой механизму подтверждения летной годности через Акт оценки, аналогично процедуре ФАП-273. Вместе с тем, положения указанных Авиационных правил могут быть использованы при формировании технических требований к БАС, допускаемых к использованию в рамках ЭПР.

Ссылка на документ ИКАО Doc 10019 AN/507 в части установления требований некорректна. «Руководство по ДПАС» (Doc 10019) является рекомендательным документом ИКАО и не содержит обязательных требований.

С учетом изложенного рекомендуется:

- В программе ЭПР установить конечный перечень технических требований к БАС, в том числе в части оснащения дополнительным оборудованием. После утверждения программы актом Правительства РФ требования будут являться обязательными для субъектов ЭПР и использоваться при процедуре подтверждения соответствия.
- Установить срок действия Актов оценки БАС, в пределах срока установления ЭПР.

4.11. В пункте 2 раздела 9 проекта программы приведенная ссылка на ФАП-494 при проверке соответствия эксплуатантов представляется некорректной.

С учетом заявленных в разделе 2 направлений использования БАС, пункт 2 раздела 9 определяет порядок допуска эксплуатантов БАС к выполнению воздушных перевозок (почты и грузов) и выполнения авиационных работ. При этом заявляется, что проведение оценки соответствия эксплуатантов предусмотрено в порядке, установленном ФАП-494, с учетом ряда особенностей.

Однако, ФАП-494 определяет порядок сертификации эксплуатантов только для выполнения авиационных работ. Применение положений данного ФАП к эксплуатантам опытного района, заявляемых для выполнения воздушных перевозок, некорректно.

В отличие от ФАП-494, документ, эквивалентный сертификату эксплуатанта, по итогам проверки не выдается. Как следует из положений пункта 2 раздела 9 проекта программы, субъекты ЭПР, вправе осуществлять эксплуатацию БАС в рамках ЭПР, при условии включения в реестр эксплуатантов ОР.

С учетом изложенного рекомендуется:

- Целесообразна разработка мер специального регулирования, устанавливающих требования к эксплуатантам опытного района (опытных районов) с учетом планируемых видов деятельности, а также подтверждения эксплуатанту БАС факта внесения его в реестр эксплуатантов ОР.

4.12. В проекте программы ЭПР не установлен порядок принятия Программы подготовки специалистов БАС. Не определен порядок теоретической подготовки и подтверждения уровня подготовки специалистов авиационного персонала, который согласно подпункту 3.1 пункта 3 проекта программы должен соответствовать требованиям п. 3.1 ФАП-147.

С учетом изложенного рекомендуется:

- В проекте программы ЭПР определить порядок принятия и объем экспериментальной типовой экспериментальной программы подготовки

специалистов БАС, порядок проведения теоретической подготовки и подтверждения уровня подготовки специалистов авиационного персонала.

4.13. Согласно заявленному составу субъектов ЭПР, в рамках ЭПР планируется эксплуатация «тяжелых» БАС в составе с БВС более 30 кг. Однако вопросы технического обслуживания (ТО) БАС, допуска специалистов к проведению ТО и порядку документального подтверждения выполненных работ проектом Программы не установлены.

С учетом изложенного рекомендуется:

— В проекте программы ЭПР определить вопросы технического обслуживания БАС, допуска специалистов к проведению ТО и порядку документального подтверждения выполненных работ.

4.14. Сокращение сроков подачи заявок на установление местного или временного режимов, установленных Инструкцией (приказ МТ № 171), до срока «от 24 часов до необходимого времени введения в действие режима» требует согласования с Госкорпорацией по ОрВД на предмет возможности практической реализации с учетом особенностей территорий опытного района.

Установленный Инструкцией срок подачи заявок (трое или пять суток) определяется в том числе необходимостью своевременного доведения вводимых ограничений до иных пользователей ВП, планирующих выполнение полетов в регионе.

Для эксплуатации БВС в интересах «Почта России» планируется использовать аэродромы, которые в заявленных территориях опытного района являются как правило аэродромами совместного использования и находятся в ведении уполномоченного в сфере государственной авиации.

С учетом изложенного рекомендуется:

— С учетом особенностей использования БАС в интересах АО «Почта России», планируемых регионов эксплуатации БАС и отсутствия необходимости оперативного выполнения полетов, дополнительно проработать вопрос целесообразности сокращения установленных сроков подачи заявок на установление местного режима и плана полета.

4.15. В пункте 2 раздела 10 проекта программы в части определения действий в области расследования авиационных происшествий и инцидентов приведена ссылка на Приложение 13 ИКАО. Однако, стандарты ИКАО не имеют прямого действия, если это не установлено национальным законодательством.

С учетом изложенного рекомендуется:

— В проекте программы определить организацию (субъект ЭПР), уполномоченную на проведение расследований авиационных происшествий и инцидентов с БАС субъектов ЭПР, порядок проведения таких расследований и анализа результатов для учета итогов ЭПР.

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



Г.В. Бабинцев

ПРОТОКОЛ

**заочного заседания
рабочей группы АНО «Цифровая экономика»
по направлению «Нормативное регулирование»
программы «Цифровая экономика Российской Федерации»**

Москва

от «14» декабря 2021 г. № 92

Порядок проведения заочного голосования:

- | | |
|--|---|
| способ направления бюллетеней или направления мнений членами рабочей группы | - на адреса электронной почты, предоставленные членами рабочей группы для направления им информации о проведении заседаний, материалов, протоколов заседаний рабочей группы, и иной информации |
| дата предоставления членам рабочей группы информации (материалов) | - 10.12.2021 |
| дата окончания приема бюллетеней или направления мнений членами рабочей группы | - 14.12.2021 |
| форма приема бюллетеней или направления мнений членами рабочей группы | - на адрес электронной почты nr@data-economy.ru |
| уполномоченное лицо, которое принимает бюллетени или мнения от членов рабочей группы | - заместитель руководителя рабочей группы
Д.В. Тер-Степанов |
| варианты голосования | - «За», «Против», «Воздержался» |
| в голосовании приняли участие | 28 членов рабочей группы
С.Ю. Беляков, С.В. Бессараб, Е.А. Борисенко,
В.А. Вайпан, А.В. Габов, А.Н. Голомолзин,
Р.С. Ибрагимов, А.А. Иванов, И.И. Кучеров,
С.Н. Лещенко, А.В. Майоров, И.А. Милашевский,
В.Б. Наумов, Д.В. Новак, А.В. Орехович, |

А.А. Панков, С.Г. Пепеляев, А.В. Попова,
В.С. Пуцин, С.В. Ражковский, А.А. Серебряникова,
И.Н. Сиренко, В.А. Соковнин, Д.В. Тер-Степанов,
Е.Ю. Филатов, М.А. Шевченко, С.В. Шипов,
М.В. Якушев

I. О возможности установления ЭПР по инициативному предложению Почты России об организации грузовых перевозок и авиарбот с применением крупноразмерных беспилотных авиационных систем

Членам рабочей группы предоставлены следующая информация (материалы):

- письмо Минэкономразвития России от 29 октября 2021 № 37616-ВФ/Д31и, содержащее программу экспериментального правового режима (ЭПР) (приложение № 1);
- письмо Минэкономразвития России от 12 ноября 2021 № Д31и-35480, содержащее инициативное предложение Почты России по ЭПР (приложение № 2);
- заключение экспертной группы «Беспилотные авиационные системы» при АНО «Цифровая экономика» на инициативное предложение Почты России (приложение № 3);
- проект заключения АНО «Цифровая экономика» на инициативное предложение Почты России (приложение № 4);
- протокол Рабочей группы от 27 октября 2021 № 89 (приложение № 5).

1. Поддержать проект заключения и рекомендации к инициативному предложению, подготовленные экспертной группой «Беспилотные авиационные системы» при АНО «Цифровая экономика».

2. Рекомендовать АНО «Цифровая экономика» согласовать возможность установления экспериментального правового режима (ЭПР) по инициативному предложению АО "Почта России" с проработкой после запуска эксперимента вопроса актуализации программы ЭПР на основе полученного опыта реализации ЭПР и рекомендаций экспертной группы, а также следующих предложений Рабочей группы:

уточнить распределение ответственности, в том числе уголовной, в случае происшествий с участием беспилотных авиационных систем, между лицами, влияющими на осуществление полетов;

описать этапность реализации ЭПР, в том числе для понимания сроков внесения изменений в программу ЭПР с учетом представленных рекомендаций;

сократить перечень целей установления ЭПР, либо указать соответствующие критерии их достижения и показатели эффективности и результативности ЭПР.

3. Принять к сведению письменную позицию членов рабочей группы С.В. Ражковского, А.В. Майорова и А.Н. Голомолзина (приложения №№ 6-8).

Голосовали:

«За» - 23 голоса

«Против» - 1 голос

«Воздержался» - 4 голоса

Член Правления - Вице-президент по
корпоративным и правовым вопросам
ПАО «МТС», руководитель рабочей
группы

Р.С. Ибрагимов

Заместитель руководителя рабочей
группы, ответственный секретарь
рабочей группы

Д.В. Тер-Степанов