

П Р О Т О К О Л

заседания Общественно-экспертного совета национального проекта «Беспилотные авиационные системы» и входящих в его состав федеральных проектов (далее – ОЭС)

24 ноября 2025 г.

№ 7

| | | |
|--|---|---|
| Председатель Общественно-экспертного совета | - | Бабинцев Г.В. |
| Члены Общественно-экспертного совета | - | Авдеев М.А., (предст. Демин И.М.), Барышников Д.Б., Баутин Г.Г., Бронников А.В., Варяченко А.П., Васильев С.С., Воронов В.В., Грудев А.И., Жданова Д.А., Замковой А.А., Кириллова Н.Л., Коршунов Н.А., Кузнецов В.С., Логинов А.С., Никифоров А.С., Савицкий Д.В., Саидов А.К., Сиваев Е.В., Сивой Н.В., Чернышев Ю.П., Чижов М.С. |
| Представители организаций индустрии беспилотных авиационных систем | - | Варфоломеев К.С., Головень Р.Б., Гудин В.В., Горюхин А.Н., Демин И.М., Зиничев Г., Евтушенко О.А., Калабин А., Мельник Н., Москвина, Д., Овсянников М.О., Плахотников Б.В., Ребизов Е.А., Шапкин А., Юрецкий А.В. |

Кворум для принятия решений имеется.

I. О диапазонах частот и характеристиках радиоэлектронных средств при эксплуатации БАС.

(Бабинцев, Ребизов, Варфоломеев, Шапкин, Сиваев, Чернышев, Юрецкий)

Письмом ГК по ОрВД от 12.11.2025 № Исх-19094/16 запрошена позиция разработчиков о возможности применения диапазонов для организации линии С2.

По инициативе разработчиков вопрос вынесен на экспертное совещание отраслевого НТС АЭРОНЕКСТ.

По инициативе члена ОЭС, генерального директора ООО «Транспорт будущего» Юрия Козаренко вопрос вынесен на заседание ОЭС.

В процессе обсуждения вопроса участниками было отмечено следующее:

1. В запросе ГК ОрВД указаны лишь два диапазона:

- 390,125 - 398,875 МГц;
- 5030 - 5091 МГц;

Вместе с тем из решений ГКРЧ следует три возможных диапазона, включая 117,975-137 МГц.

2. Отмечено, что теоретически можно использовать любой диапазон, однако возможность применения какого-либо конкретного требует более глубокой научной проработки с учетом следующих критериев:

- Доступность выделяемого диапазона частот во всех регионах РФ и, по возможности, в дружественных государствах с перспективными рынками.

- Возможность реализации в выделяемом диапазоне функций цифрового обмена сообщениями «Пилот-Диспетчер» для реализации предусмотренного ИКАО развития функционала линии С2 до линии С3 (Command, Control, Communication). При этом важно, чтобы переход на формализованный формат взаимодействия «Пилот-Диспетчер» был технологически един для системы ОрВД, операторов беспилотной и экипажей пилотируемой авиации.

- Наличие и стоимость компонентной базы, зона покрытия, стоимость создания и поддержания инфраструктуры связи, включая возможность использования в текущих и перспективных спутниковых системах, опыт применения и наличие проверенных решений в предлагаемых диапазонах частот.

С учетом обсуждения (а также представленных письменных позиций членов ОЭС) решили:

1. **Отметить невозможность применения** предложенных ГК ОрВД диапазонов частот, выделенных решениями ГКРЧ от 27 сентября 2023 г. № 23-68-02 от 24.12.2024 24.12.2024 №24-77-05 (390,125-398,875 МГц, 5030-5091 МГц), при эксплуатации беспилотных воздушных судов (далее – БВС), без дополнительной проработки вопроса.

2. Поручить Председателю ОЭС Бабинцеву Г.В. направить запросы:

— в Минтранс России, Государственную комиссию по радиочастотам (ГКРЧ) о разъяснении положений приказа Минтранса России от 24 апреля 2025 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Порядок организации и обеспечения функционирования линий управления беспилотными авиационными системами и контроля беспилотных авиационных систем для беспилотных авиационных систем в составе с беспилотными гражданскими воздушными судами» в части необходимости использования полос радиочастот, выделенных решениями ГКРЧ от 27 сентября 2023 г. № 23-68-02, от 24 декабря 2024 № 24-77-05, в целях организации обеспечения и функционирования линий управления БАС и контроля БАС (далее – линии С2) пользователями воздушного пространства, осуществляющими полеты БВС без использования инфраструктуры

государственного поставщика услуг по обслуживанию линии С2, обеспечивающего предоставление каналов передачи данных в целях расширения зоны действия линии С2;

— в Минпромторг России о наличии возможности и сроках обеспечения серийного производства наземного и бортового оборудования, обеспечивающего функционирование линии С2 на выделенных решениями ГКРЧ частотах;

— в ФСБ России о целесообразности применения средств криптозащиты защиты информации к оборудованию линий управления беспилотными авиационными системами и контроля беспилотных авиационных систем.

3. Председателю ОЭС Бабинцеву Г.В. с учетом полученных ответов на запросы организовать дополнительную проработку вопроса (с привлечением членов ОЭС и отраслевого НТС АЭРОНЕКСТ и иных заинтересованных лиц) с учетом действующих и перспективных возможностей спутниковых систем и предложенных выше критерии. Результаты доложить на ОЭС.

Голосовали:

«за» - 18 голосов

«против» - 0 голосов

«воздержался» - 3 голосов

II. О наличии/отсутствии положительного эффекта для бизнеса в случае принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» в части неприменения процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к проектам нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным кодексом РФ

(Баутин, Бабинцев, Никифоров, Чернышев, Ребизов, Сиваев, Юрецкий)

В соответствии с письмом от 10.11.2025 № Д1/3660-ИС, Минтранс России поддерживает законопроект (подготовлен сенаторами Российской Федерации Кутеповым А.В., Васильевым В.Н., Шохиным А.С.) о внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса РФ.

Законопроект предусматривает исключение применения положений частей 1 и 4 статьи 3 и частей 1 и 2 статьи 11 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – 247-ФЗ), что дает возможность регулятору не применять процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) по 247-ФЗ при разработке проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования и предусмотренных Воздушным кодексом РФ.

Законопроект не поддерживается Минэкономразвития России (письмо от 06.11.2025 № 42810-МК/Д18и).

В процессе обсуждения вопроса участниками было отмечено следующее:

1. Потребность в оперативном принятии НПА по вопросам, связанным с деятельностью гражданской авиации у отрасли БАС имеется, но не в ущерб качеству принимаемых НПА.

2. Исключение процедуры ОРВ проектов НПА, устанавливающих обязательные требования и предусмотренные Воздушным кодексом РФ (а это практически все ФАП), существенно не ускорит сроки внесения необходимых поправок в них (в том числе, в целях совершенствования законодательства с сфере БАС).

3. Гораздо большее влияние на оперативность внесения необходимых изменений в воздушное законодательство влияет не необходимость ОРВ проектов НПА, установленная пунктами 1 и 2 статьи 11 247-ФЗ, а положения его статьи 2, в соответствии с которыми, обязательные требования могут быть установлены только актом уровня федерального закона (в нашем случае - Воздушного кодекса РФ), в котором определяются полномочия пределы регулирования. Это ведет к тому, что большинство требующихся изменений в ФАП в части БАС может быть внесено только через предварительное внесение изменений в ВзК (замечание не относится к обязательным требованиям, предусматривающим установление в отношении граждан и организаций разрешительных режимов).

4. Процедура ОРВ разрабатываемых проектов НПА необходима, так как обеспечивает участие в этой процедуре экспертов, являющихся представителями бизнеса, при обращении к ним Минэкономразвития России в рамках ОРВ, в то время, как отзывы и замечания на проекты НПА, направляемые представителями отрасли в процессе общественного / публичного обсуждения проекта НПА, не всегда обоснованно отклоняются разработчиком.

5. Пунктом 3 статьи 2 Воздушного кодекса РФ уже предусмотрено, что Правительство РФ вправе принимать акты, предусматривающие вступление в силу НПА, содержащих обязательные требования и принимаемых в целях создания и эксплуатации беспилотных авиационных систем и (или) их элементов, в иные сроки, чем указанные в части 1 статьи 3 247-ФЗ.

6. Требование о проведении оценки издержек по проектам НПА по методике, утвержденной приказом Минэкономразвития России, относится к разработчику проекта НПА и поэтому прямо не налагает дополнительную нагрузку на бизнес, связанную с подготовкой и предоставлением информации, необходимой для расчета издержек. При этом представители той сферы бизнеса, регулирование которой затрагивает проект НПА, готовы предоставлять в ходе разработки проекта НПА разработчику необходимую информацию, необходимую для расчета предполагаемых издержек, поскольку напрямую заинтересованы в их минимизации в случае издания НПА.

7. Механизм прямого взаимодействия отраслевых объединений и отдельных компаний с Минтрансом России при разработке проектов нормативных правовых актов в сфере воздушного законодательства мог бы стать более действенным по сравнению с механизмом ОРВ, если бы был аналогичным образом нормативно определен и закреплен. В противном случае, имеется высокий риск применения такого механизма не в обязательном порядке, а лишь по усмотрению разработчика.

8. Принять к сведению позицию члена ОЭС Никифорова А.С. (прилагается).

С учетом состоявшегося обсуждения (а также представленных письменных позиций членов ОЭС) решили:

1. Внесение изменений, предлагаемых законопроектом «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» в части неприменения процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к проектам нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным кодексом РФ», не поддерживается.

В этой связи **выразить несогласие с позицией Минтранса России**, изложенной в письме от 10.11.2025 г. № Д1/3660-ИС. **Позицию Минэкономразвития России в отношении законопроекта, изложенную в письме от 06.11.2025 № 42810/Д18и, поддержать.**

2. Положительного эффекта для бизнеса законопроект в случае его принятия не принесет.

Напротив, отмена процедуры ОРВ для проектов НПА в сфере воздушного законодательства приведет к крайне негативным последствиям для участников этой отрасли, а именно:

- неизбежному снижению качества издаваемых НПА из-за сужения круга привлекаемых к процессу разработки представителей экономического и профессионального экспертного сообщества;

- отсутствию прозрачности процесса нормотворчества и как следствие - потере возможности у бизнеса осуществлять планирование деятельности (в том числе, инвестиционной) из-за отсутствия информации о сроках и характере изменений нормативного поля.

Голосовали:

«за» - 18 голос

«против» - 1 голос

«воздержался» - 2 голоса

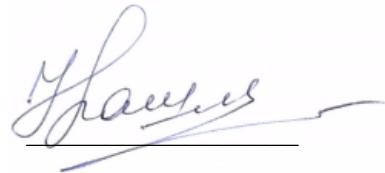
Приложение: Позиции членов ОЭС по вопросам повестки заседания Ю.В. Козаренко, А.Р. Мешкова, А.С. Никифорова – 4 л.

Председатель
Общественно-экспертного совета



Г.В. Бабинцев

Секретарь заседания



Н.В. Лашманова

Приложение
к Протоколу заседания ОЭС от 24.11.2025 № 7

Позиция члена ОЭС Козаренко Ю.В.:

по вопросу I повестки заседания ОЭС «О диапазонах частот и характеристиках радиоэлектронных средств при эксплуатации БАС»:

Для оценки возможности применения диапазонов частот представляется целесообразным направление общественно-экспертным советом национального проекта БАС следующих запросов:

- В Минтранс России, ГКРЧ - о разъяснении требований приказа Минтранса России от 24.04.2025 № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Порядок организации и обеспечения функционирования линий управления беспилотными авиационными системами и контроля беспилотных авиационных систем для беспилотных авиационных систем в составе с беспилотными гражданскими воздушными судами» в части необходимости использования полос радиочастот, выделенных решениями ГКРЧ от 27.09.2023 № 23-68-02, от 24.12.2024 № 24-77-05 владельцами БВС в случае организации линий управления БАС и контроля БАС (далее – линия С2) путём использования канала передачи данных непосредственно между станцией внешнего пилота и БВС, без использования инфраструктуры государственного поставщика услуг по обслуживанию линии С2, обеспечивающего предоставление каналов передачи данных в целях расширения зоны действия линии С2;

- в Минпромторг России - о наличии и объёмах серийного производства наземного и бортового оборудования БВС, функционирующего на частотах, выделенных решениями ГКРЧ от 27.09.2023 г. № 23-68-02, от 24.12.2024 № 24-77-05 для использования радиоэлектронных средств линий С2 гражданского назначения;

- В Минтранс России – об оценках максимально возможного количества БВС, одновременно функционирующих в диапазонах частот, выделенных решениями ГКРЧ.

- В ФГУП «Госкорпорация по ОрВД» - об определении случаев, в которых государственный поставщик услуг по обслуживанию линии С2 предоставляет радиочастоты (номера каналов передачи данных) и каналы передачи данных на платной основе и стоимости таких услуг;

- В ФСБ России, Минтранс России – о предоставлении требований к криптографической защите информации линии С2 и наличии сертифицированного оборудования, отвечающего указанным требованиям, а также возможности проведения тестирования указанного оборудования в целях проведения сертификационных процедур БАС.

Дополнительно стоит отметить необходимость разработки Минтрансом России сценариев переоборудования существующего парка БАС зарубежного производства в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 30.11.2024 № 1701, с учетом невозможности получения подтверждения безопасности изменений конструкции со стороны зарубежных производителей.

по вопросу II повестки заседания ОЭС «О наличии/отсутствии положительного эффекта для бизнеса в случае принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» в части неприменения процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к проектам нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным кодексом РФ»:

Исключение нормативных правовых актов в области гражданской авиации из-под действия положений Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» возможно при установлении отдельного порядка разработки и утверждения таких актов, в котором бы были регламентированы и защищены права регулируемых субъектов. В предложениях, направленных Минтрансом России, такой порядок не предусмотрен.

Позиция члена ОЭС Мешкова Р.А.:

по вопросу I повестки заседания ОЭС «О диапазонах частот и характеристиках радиоэлектронных средств при эксплуатации БАС»:

1. Об отсутствии возможности применения диапазонов частот, выделенных решениями ГКРЧ от 27 сентября 2023 г. № 23-68-02 от 24.12.2024 24.12.2024 №24-77-05 (390,125-398,875 МГц, 5030-5091 МГц), при эксплуатации беспилотных воздушных судов (далее – БВС), а также необходимости дальнейшей научной проработки указанного вопроса.

2. Руководителю общественного экспертного совета национального проекта БАС направить запросы:

в Минтранс России, Государственную комиссию по радиочастотам (ГКРЧ) о разъяснении положений приказа Минтранса России от 24 апреля 2025 г. № 142 «Об утверждении Федеральных авиационных правил «Порядок организации и обеспечения функционирования линий управления беспилотными авиационными системами и контроля беспилотных авиационных систем для беспилотных авиационных систем в составе с беспилотными гражданскими воздушными судами» в части необходимости использования полос радиочастот, выделенных решениями ГКРЧ от 27 сентября 2023 г. № 23-68-02, от 24 декабря 2024 № 24-77-05, в целях организации обеспечения и функционирования линий управления БАС и контроля БАС (далее – линии С2) пользователями воздушного пространства, осуществляющими полеты БВС без использования инфраструктуры государственного поставщика услуг по обслуживанию линии С2, обеспечивающего предоставление каналов передачи данных в целях расширения зоны действия линии С2;

в Минпромторг России о наличии возможности и сроках обеспечения серийного производства наземного и бортового оборудования, обеспечивающего функционирование линии С2 на выделенных решениями ГКРЧ частотах.

по вопросу II повестки заседания ОЭС «О наличии/отсутствии положительного эффекта для бизнеса в случае принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» в части неприменения процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к проектам нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным кодексом РФ»:

О несогласии с позицией Минтранса России, изложенной в письме от 10 ноября 2025 г. № Д1/3660-ИС по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» предусматривающему исключение применения положений частей 1 и 4 статьи 3 и частей 1 и 2 статьи 11 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Позиция члена ОЭС Никифорова А.С.

по вопросу II повестки заседания ОЭС «О наличии/отсутствии положительного эффекта для бизнеса в случае принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» в части неприменения процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к проектам нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным кодексом РФ»

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» (далее также – «Законопроект») разработан по итогам «круглого стола», проведенного Комитетом Совета Федерации по экономической политике 27.11.2024 на тему «О реализации мер по обеспечению транспортной независимости Российской Федерации за счет расширения производства отечественной авиационной техники: обеспечение беспрепятственного совершенствования нормативно-правового поля авиационной отрасли», вносится на рассмотрение Сенаторами Российской Федерации А.В. Кутеповым, В.Н. Васильевым и А.С. Шохиным.

В первую очередь обращаю внимание на некорректность формулировки вопроса заседания общественно-экспертного совета ввиду наличия в Законопроекте иных положений, помимо обозначенного неприменения процедуры ОРВ к проектам нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным кодексом Российской Федерации.

В качестве основы при формировании позиции взята пояснительная записка к законопроекту, направленная письмом Аппарата Правительства Российской Федерации от 17.10.2025 № 94514-П50 (прилагается).

Стоит отдельно разобрать положения законопроекта, которым предлагается сделать неприменимыми положения частей 1 и 4 статьи 3 и частей 1 и 2 статьи 11 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – 247-ФЗ) к нормативным правовым актам Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным Кодексом Российской Федерации.

Так, часть 1 статьи 3 247-ФЗ гласит: «1. Положения нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, должны вступать в силу либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее чем по истечении девяноста дней после дня официального опубликования соответствующего нормативного правового акта, если иное не установлено федеральным законом, Указом Президента Российской Федерации или международным договором Российской Федерации, предусматривающими установление обязательных требований.», что значимо ограничивает развитие нормативно-правового регулирования в сфере гражданских беспилотных авиационных систем в эпоху ее бурного развития, а также является административным барьером реализации Национального проекта «Беспилотные авиационные системы». Примером тому может служить до сих пор не установленная форма свидетельства внешнего пилота, столь ожидаемая отраслью.

Часть 4 статьи 3 247-ФЗ гласит: «4. Нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти или уполномоченной организации, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться срок его действия, который не может превышать шесть лет со дня его вступления в силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятым в соответствии с ним нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.». В этой части достаточно подробно описана ситуация с приаэродромной территорией в пояснительной записке к Законопроекту, стоит добавить только то, что в 2026 году необходимо переиздание актов воздушного законодательства, введенных в действие в 2020 году, в момент начала действия механизма «регуляторной гильотины». Несмотря на необходимость реализации статьи 37 Конвенции о международной гражданской авиации (г. Чикаго, 1944 г.), не стоит себя обманывать, что большинство актов не будет переиздано в первозданном виде с продлением срока

действия, с учетом уточнений полномочий, введенных «точечными изменениями» Воздушного кодекса Российской Федерации.

Части 1 и 2 статьи 11 247-ФЗ гласят:

«1. Федеральные органы исполнительной власти и уполномоченные организации при разработке проекта нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, проводят оценку регулирующего воздействия.

2. Правила проведения оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями, определяются Правительством Российской Федерации. Правительством Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования, предъявляемые к разработке федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями проектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования.».

Озвученный на совещании тезис про контроль деятельности по разработке проектов нормативных правовых актов Минтранса России и других федеральных органов исполнительной власти в рамках проведения процедуры ОРВ несостоителен ввиду отсутствия видимой личной вовлеченности представителей беспилотной отрасли в процедуры нормотворчества и, как следствие, механизм общественного обсуждения в рамках ОРВ не приносит ожидаемых результатов. Вместе с тем стоит отметить продолжение действие Правил раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 № 851 применительно к проектам нормативных правовых актов, разрабатываемых в целях реализации Национального проекта «Беспилотные авиационные системы». Таким образом, участие отраслевого сообщества в разработке и обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере беспилотных авиационных систем при реализации положений Законопроекта не будет отменено.

На основании изложенного сделан вывод о наличии положительного эффекта для бизнеса в случае принятия проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 2 Воздушного кодекса Российской Федерации» в части неприменения процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) к проектам нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающим обязательные требования и предусмотренным Воздушным кодексом Российской Федерации.