



Корпорация **ИРКУТ**

в составе **ОАК**

Сотрудничество государства и бизнеса в вопросах совершенствования законодательной и нормативной базы национальной системы стандартизации в целях обеспечения условий для расширения производства и продаж гражданской продукции на предприятиях ОПК

Материалы к совместному заседанию Экспертного совета по авиационной промышленности при Комитете Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству и Комитета по авиационной промышленности Союза машиностроителей России

июнь 2019 г.

г. Кубинка, Площадка форума «Армия-2019»

Основные направления регулирования деятельности разработчиков и изготовителей авиационной техники

Воздушное законодательство (для гражданской авиационной техники):

- Нормативно-правовая база государства и авиационных властей, регулирующая процессы создания, производства, испытания и сертификации авиационной техники;
- Директивы летной годности;
- Гармонизация требований авиационных властей РФ и иностранных государств;
- Совершенствование воздушного законодательства.

Нормативное регулирование:

- Нормативное регулирование порядка проектирования и производства авиационной техники;
- Нормативное регулирование производства экспериментальной авиационной техники;
- Отраслевые стандарты (ОСТ) в национальной системе стандартизации;
- Требования законодательных и нормативных документов в области закупок и управления поставщиками.

Практика применения:

- Надзорная деятельность со стороны Государства;
- Ресурсное обеспечение;
- Цифровизация ГОСТ РВ.

Область регулирования	Проблемные вопросы	Предложения по совершенствованию
<p>Нормативно-правовая база авиационных властей РФ</p>	<p>До настоящего времени не введены в действие Федеральные авиационные правила «Сертификация авиационной техники, организаций разработчиков и изготовителей. Часть 21», требуется разработка новых ФАП, необходимых для разработки, производства и сертификации АТ (например, касающихся поддержания летной годности). Действующие в настоящее время документы, разработанные Росавиацией не заменяют весь необходимый и применявшийся до декабря 2015 года объем требований по сертификации, включавший в себя, в т.ч., соответствующие Руководства, Циркуляры, Директивные письма и т.д.</p>	<p>Обеспечить разработку (или восстановление действия) нормативных требований на уровне не ниже ранее установленных АР МАК с учетом необходимости взаимопонимания и взаимопризнания требований и результатов сертификационных работ между Росавиацией, EASA и другими участниками рынка гражданской АТ.</p>
<p>Директивы летной годности</p>	<p>Необходимость уточнения воздушного законодательства в части порядка выпуска Директив летной годности (ДЛГ), выполнения работ по ним, а также установления ответственности разработчиков, изготовителей, эксплуатантов АТ в сфере подготовки и выполнения работ, предписываемых ДЛГ</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отобразить информацию по ДЛГ в ФАП-21, ориентируясь на аналогичные пункты EASA Part-21 (в проект ФАП-21 вошла только часть); 2. Разработать административный регламент, определяющий порядок разработки, согласования, выпуска и распространения национальных ДЛГ, а также порядок действий с иностранными ДЛГ; 3. Рассмотреть необходимость выпуска ФАП по поддержанию летной годности; 4. По результатам вышеуказанных работ провести актуализацию ряда ФАП (ФАП-132, ФАП-246 и др.)

Область регулирования	Проблемные вопросы	Предложения по совершенствованию
<p>Гармонизация требований авиационных властей</p>	<p>Наличие существенных различий между авиационными правилами РФ и других стран-лидеров отрасли. Для более быстрого и успешного выхода на зарубежные рынки необходимо идти по пути максимальной гармонизации требований авиационных властей, что будет существенно влиять на время сертификации, ее глубину и финансовую составляющую.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Необходимо развитие двухсторонних отношений, повышение уровня доверия со стороны иностранных государств к системам разработки и сертификации АТ в РФ, вовлечение властей (Росавиация) в более тесное сотрудничество с властями других стран с целью продвижения и защиты интересов российских предприятий. 2. Требуется гармонизировать требования АП-25 и CS-25, являющиеся основой, для создания Сертификационного базиса. 3. Требуется гармонизировать требования в части поддержания летной годности с такими документами EASA как Part-M, Part-145, Part-66, Part-147, Part-T.
<p>Совершенствование воздушного законодательства</p>	<p>Отсутствие инструктивных документов подобных Европейским AMC & GM (Acceptable means of compliance and guidance material) существенно снижает эффективность реализации требований авиационных властей, увеличивает сроки разработки, производства и сертификации АТ, что ведет к сдвигу сроков выхода на рынок новой АТ. Особенно остро вопрос наличия подобных материалов стоит для таких документов как АП-21, АП-25, комплекса документов в части поддержания летной годности.</p>	<p>Разработать инструктивные материалы, содержащие ссылки на дополнительные документы, применение которых способствует наиболее точной реализации требований авиационных властей (например, российские аналоги AMC и GM, DO-160, ARP-4754A и др.). Применение подобного подхода позволит вывести работу с авиационным законодательством на совершенно новый уровень.</p>

Область регулирования	Проблемные вопросы	Предложения по совершенствованию
Нормативное регулирование порядка проектирования и производства авиационной техники	Гражданская и военная авиационная техника имеет абсолютно разные критерии эффективности (за исключением стоимости и веса). Гражданская авиатехника требует других стандартов проектирования и производства, нежели оборонная продукция.	Разделить нормативную базу создания и эксплуатации гражданской и военной авиатехники. Разработать недостающие документы применительно к гражданской авиационной технике (например по работе с отклонениями и несоответствиями)
Нормативное регулирование производства экспериментальной авиационной техники	В отечественной нормативной базе по производству экспериментальной авиатехники недостаточно регламентирован порядок проведения испытаний и приемки. При этом для серийных изделий и их производства стандартов и процедур достаточно.	Разработать недостающие процедуры, требуемые для экспериментальной авиационной техники.

Область регулирования	Проблемные вопросы	Предложения по совершенствованию
<p>Отраслевые стандарты (ОСТ) в национальной системе стандартизации</p>	<p>Действующим законодательством исключено понятие «отраслевой стандарт». Авиационная промышленность исторически базируется на отраслевой стандартизации, которая являлась основой создания АТ и обеспечения надежности и безопасности АТ. Разработано и действовало более 11000 ОСТ. Статус отраслевых стандартов в настоящий момент неопределен и «законной» замены им не существует. Практический опыт работы показал, что разработчики и производители АТ продолжают добровольно использовать ОСТ. Стоит отметить, что из фактически используемых отраслевых стандартов абсолютное большинство 1970-1980-х годов выпуска, что в свою очередь предопределяет их моральное устаревание и необходимость пересмотра.</p>	<p>Необходимо принять решение о статусе отраслевых стандартов, введя их в правовое поле национальной системы стандартизации (в виде ГОСТ, стандартов организации или оставить в виде узаконенных ОСТ). Определить ответственные институты или предприятия промышленности за их пересмотр и актуализацию, а также установить источник финансирования данных работ.</p>
<p>Требования законодательных и нормативных документов в области закупок и управления поставщиками</p>	<p>Наличие взаимоисключающих требований, установленных:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Законом о закупках 223-ФЗ; - Контрольными картами проверки соответствия организации - изготовителя авиационной техники требованиям авиационных правил (Росавиация); - ГОСТ 58175-2018 «Авиационная техника. Управление поставщиками» 	<p>Необходимо исключить противоречивость в требованиях законодательных и нормативных документов в отношении закупок у поставщиков применительно к предприятиям авиационной промышленности.</p>

Область регулирования	Проблемные вопросы	Предложения по совершенствованию
<p>Надзорная деятельность со стороны Государства</p>	<p>Надзор за проектированием, производством, испытаниями гражданской авиатехники в Российской Федерации ведут служащие министерства обороны - военные представительства или независимая инспекция в соответствии с Распоряжением правительства от 12 августа 1994г. № 1300-Р, которое в свою очередь обязывает сотрудников Независимой инспекции руководствоваться в своей работе «нормативно-техническими документами, предусмотренными для авиационной техники военного назначения».</p>	<p>Необходима разработка государственной программы по созданию эффективной системы надзора за сертификационными работами силами аккредитованных независимых инспекторов.</p>
<p>Ресурсное обеспечение</p>	<p>Отсутствие необходимого количества специалистов в профильных ведомствах (Минтранс, Росавиация) приводит к увеличению сроков разработки основных документов, отсутствию должной реакции на замечания и предложения предприятий отрасли, недопониманию и поступлению на согласование «сырых» документов, как в части наполнения, так и в части оформления, что значительно усложняет и затягивает формирование базового набора документов.</p>	<p>1. Обеспечить наличие необходимых ресурсов для выполнения задач, поставленными перед профильными ведомствами. 2. Расширить формат взаимодействия властей и предприятий в целях повышения осведомленности организаций о деятельности властей. Необходима разработка обучающих программ, нацеленных на формирование четкого, единого подхода к трактовке требований авиационных властей.</p>
<p>Цифровизация ГОСТ РВ</p>	<p>В настоящий момент отсутствует возможность получения и использования ГОСТ РВ в цифровом формате, что существенно увеличивает трудоемкость их внедрения и применения.</p>	<p>Необходимо предусмотреть возможность создания единой информационной системы (базы ГОСТ РВ) и ввести в ГОСТ РВ возможность применения цифровых технологий.</p>

Пример нормативного регулирования - разработка ФАП 21 (оценка регулирующего воздействия)



Последствия принятия проекта ФАП-21 в представленной на Публичные консультации версии:

I. Высокий риск полной остановки ряда процессов, играющих важную роль при разработке и производстве авиационной техники в связи с отсутствием ряда норм и правил.

II. Невозможность реализации норм ФАП-21 в связи с их противоречием действующему законодательству.

III. Невыполнимость на практике норм ФАП-21.

IV. Необходимость введения переходного периода для решения вопросов с нормативно-правовой базой.

 Министерство экономического развития Российской Федерации		 Офиса Регулирующего Воздействия	
По возможности, укажите:			
Наименование организации:	ПАО «Корпорация «ИРКУТ», АО «ГСС»		
Сферу деятельности организации:	Разработка, изготовление, продажа и техническое обслуживание ГАТ		
Ф.И.О. контактного лица:	Фамилия Имя Отчество		
Номер телефона:	+7 (495) 777-77-77, доб. 11-11		
Адрес электронной почты:	Email.ru		
ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ по проекту акта в рамках проведения оценки регулирующего воздействия			
Срок направления информации – не позднее:	14.06.2019		
Адрес электронной почты для направления информации:	MorichevaMA@economy.gov.ru		
Контактное лицо в Департаменте оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России:	Моричева Мария Александровна тел. 8 (495) 870-87-00 IP 2632		
Общие сведения о проекте акта:			
Сфера государственного регулирования:	Воздушный транспорт		
Вид и наименование:	проект приказа Минтранса России «Об утверждении федеральных авиационных правил «Сертификация авиационной техники, организаций разработчиков и изготовителей. Часть 21»		
Разработчик:	Минтранс России		
ID на regulation.gov.ru:	02/08/10-18/00084769 (в редакции приложения к письму № Д26и-18931 от 06.06.2019г.)		
Для прохождения опроса просим ознакомиться со сводным отчетом о проведении оценки регулирующего воздействия, подготовленным разработчиком проекта акта.			

Пример нормативного регулирования - разработка ФАП 21 (оценка регулирующего воздействия)

Риски и негативные последствия принятия данного проекта ФАП

Невозможность проводить приемо-сдаточные испытания (ПСИ) в связи с неурегулированностью отношений с Независимой инспекцией (далее – НИ) в любом её виде, предусмотренном проектом НПА:

1. Министерство Обороны – не урегулированы отношения по передаче ВС на ПСИ, порядка организации проведения ПСИ летчиками-экспертами НИ (ВП МО РФ), страхования проводящей ПСИ организацией (ВП МО РФ) рисков при проведении ПСИ, в т.ч. убытков при повреждении/потере ВС. Страхование рисков организацией-изготовителем ВС при условии проведения ПСИ другой организацией, являющейся при этом структурой МО РФ, к которой вряд ли можно будет предъявить регрессный иск, существенно увеличит стоимость страхования, если не вызовет принципиальный отказ страховых компаний его осуществлять при отсутствии каких-либо гарантий от государства.

2. Частные или юридические лица, договор с которыми заключается через Авиарегистр (см. п. 21.5А(с)) без создания соответствующей нормативно-правовой базы влечет за собой нарушение сразу двух федеральных законов РФ:

- 174-ФЗ, которым не предусмотрена такая сфера деятельности для автономных учреждений, как «сертификация авиационной техники» или «проведение ПСИ ГАТ», а указанные в оговорке (цитата) «а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами» федеральные законы на настоящий момент отсутствуют; и

- 223-ФЗ, т.к. предприятия, подпадающие под его действие, обязаны проводить конкурентные закупки кроме случаев, когда проводится закупка у единственного поставщика по причине его монопольного положения, или наличия НПА РФ, или решений органов исполнительной власти, и указанное выше ФАУ «Авиарегистр России» под это понятие не подпадает, т.к. согласно ПП РФ № 1283 от 28.11.2015г. и ПП РФ № 1011 от 07.10.2016г. уполномоченным органом является Росавиация, а не ФАУ «Авиарегистр России». Это замечание относится и к п. 21.15(d), согласно которому организация с непонятным статусом ФАУ «Авиарегистр России» привлекает организации с ещё более непонятным статусом, в проекте ФАП-21 названные «сертификационные центры». При этом везде указано «...Авиарегистр/СЦ на возмездной основе за счет средств Заявителя...».

Пример нормативного регулирования - разработка ФАП 21 (оценка регулирующего воздействия)

Наличие норм, противоречащих действующему законодательству

Противоречие 174-ФЗ и 223-ФЗ, т.к. указанные в проекте ФАП-21 организации, учитывая их форму собственности, «не легализованы» должным образом и не имеют статуса уполномоченного органа (174-ФЗ предусматривает сферы, в которых эти некоммерческие организации имеют право осуществлять свою деятельность, и сертификации среди них нет), и, как следствие, закупка их услуг как «у единственного поставщика» (223-ФЗ) может быть поставлена проверяющей организацией под вопрос, что может потенциально привести к привлечению предпринимателей к ответственности за нарушение указанных ФЗ (административной и/или уголовной). Объявление же конкурентной закупки («кто мне быстрее и дешевле сертифицирует самолёт») противоречит здравому смыслу и требованиям Приложения 8 Конвенции ИКАО. Само «размытие ответственности» за данный процесс между большим количеством неопределенного статуса организаций с неясными полномочиями и ответственностью противоречит требованиям Приложения 8 Конвенции ИКАО.

Ст. 52 ВК РФ не предусматривает такого персонала, подлежащего аттестации, как эксперты-аудиторы уполномоченных органов, которых при этом Росавиация уже в определённом количестве нааккредитовывала. Непонятен принцип и критерии: «...а судьи кто?»

Наличие невыполнимых норм

Проведение представителями МО РФ и ФАУ «Авиарегистр России» ПСИ, т.к. у них нет соответствующего статуса, летной службы, что приведёт, таким образом, к невозможности отгрузки ВС заказчику до нормативного урегулирования этой проблемы, что в свою очередь приведёт к срыву контрактных обязательств перед заказчиками и существенным материальным и имиджевым потерям в случае введения данного НПА с сентября 2019г., как указано.

Для предпринимателей, решивших разрабатывать и изготавливать АОН, абсолютно невыполнимыми являются требования к организации разработчику и изготовителю: обычно такие организации не имеют возможности содержать в своей структуре подразделения, предусмотренные п. 21.6 – в таких организациях обычно один человек замещает должность заместителя руководителя по качеству, сертификации и СУБП, и часто у него вообще нет или один-два подчинённых. Создание же подразделений, указанных в п. 21.6, приведёт либо к выполнению этих требований чисто формально (мы народ показали, а т.к. мы им не платим, то они по факту и не работают), либо к такому росту накладных расходов, что данная деятельность будет абсолютно нерентабельной. Оба варианта не улучшают показатели авиационной безопасности, т.к. во втором случае подобные предприниматели просто «уходят в подполье», осуществляя свою деятельность «по понятиям» и не афишируя её до возникновения авиационных происшествий с жертвами, скрыть которые невозможно, что и происходит в нашем государстве в настоящее время с АОН. Данный НПА не только не улучшает, но и ещё более усугубляет ситуацию с АОН.

Пример нормативного регулирования - разработка ФАП 21 (оценка регулирующего воздействия)

Необходимость введения переходного периода для решения вопросов с нормативно-правовой базой

Необходимо ввести переходный период для введения ФАП-21 в действие до решения вопросов с нормативно-правовой базой, регулирующей указанные ниже вопросы:

- придания ФАУ «Авиарегистр России» или другой организации статуса уполномоченного органа с чётко определёнными функциями (позволяющими выполнять указанное в данном проекте ФАП-21), ответственностью и стоимостью работ, чтобы любой начинающий предприниматель мог адекватно рассчитывать свои возможности;
- до внесения предусмотренных данным проектом ФАП-21 изменений по поводу НИ, определить с МО РФ порядок взаимодействия при проведении ПСИ, приняв при этом необходимые НПА, в т.ч. позволяющие предпринимателям не подпадать под прямые невозместимые убытки в случае проблем при ПСИ по любой причине (в т.ч. неправильных действий лётчиков-экспертов НИ ВП МО РФ или АР РФ);
- решения вопросов с внесением изменений в ВК РФ как по вопросам, указанным ниже, так и в статью 52 «авиационный персонал, понятие авиационного персонала, подлежащего аттестации» в части включения туда экспертов-аудиторов, инженерных представителей уполномоченного органа и представителей по инспектированию производства, требований к их квалификации и порядка аттестации и взаимодействия с уполномоченным органом и заявителем.