

**Комментарии и предложения экспертов Технологической платформы
«Авиационная мобильность и авиационные технологии»**

к изменениям Воздушного кодекса Российской Федерации, предлагаемым к рассмотрению на совместном заседании Экспертного совета по авиационной промышленности при Комитете Государственной Думы по промышленности и торговле и Комитета по авиационной промышленности при Бюро центрального совета общероссийской общественной организации «Союз машиностроителей России»

(письмо ПАО «ОАК» от 29.04.2022 г. № 143)

№ п/п	Предложения, содержащиеся в приложении к письму ПАО «ОАК»	Комментарии и предложения экспертов ТП
1.	<i>Насколько предложения, содержащиеся в Разделе № 1, эффективны и способны реально улучшить состояние дел в экспериментальной авиации Российской Федерации?</i>	
1.1.	<p>Пункт 1 статьи 23 ВК РФ: «Статья 23. Экспериментальная авиация 1. Авиация, используемая в целях обеспечения и проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, испытаний авиационной и другой техники, обеспечения потребностей организаций экспериментальной авиации в воздушных перевозках, а также подготовки специалистов авиационного персонала экспериментальной, государственной, гражданской авиации и авиационных специалистов иностранных государств для эксплуатации новых типов авиационной техники, разработанных, произведенных в Российской Федерации, относится к экспериментальной авиации».</p>	<p>- Вызывает вопросы названная причина, повлекшая необходимость изменения статьи 23 ВК РФ: «... отсутствие легитимности в реализации механизма такого вида деятельности авиационных предприятий экспериментальной авиации, как обучение (подготовка) авиационного персонала эксплуатации производимой новой авиационной техники для гражданской и государственной авиации России, а также поставляемой авиационной техники российского производства иностранным заказчикам»: На основании каких нормативных правовых актов «авиационные организации экспериментальной авиации на постоянной основе (регулярно) осуществляют данный вид деятельности»?</p> <p>- Предложение от «Авиапром» по включению в экспериментальную авиацию еще и процессов обучения считаю избыточным и может даже вредным. Тем более что это касается не только испытательного персонала, а всех потребителей. Совершенно нет необходимости создавать специальные учебные центры с системой требований к ним – это еще более забюрократизирует систему. Достаточно будет требований к испытательному персоналу соответствующей направленности и определения требований к ответственности организации проводящей испытания. Что за манера улучшать что-либо путем введения дополнительных бюрократических процедур. Тем более, как мне представляется, платных в интересах организации, выдвигающей такое предложение. Процедур и органов наплодили уйму, а безопасность – худшая в мире по показателям. Убрал бы я систему обучения из предложений. Да и транспортные перевозки в интересах испытаний тоже. Это не новые, а уже сертифицированные воздушные суда. Обычные процедуры перевозок. Тем более, что классическим определением это не исключается.</p> <p>- Полагаем, что необходимости внесения данных изменений нет, так как регулирование вопросов подготовки специалистов авиационного персонала экспериментальной, государственной и гражданской авиации может осуществляться в рамках действующего правового поля. Введение законодательного регулирования деятельности по подготовке авиационных специалистов для экспериментальной авиации и расширение (распространение) сферы деятельности экспериментальной авиации на подготовку специалистов для государственной и гражданской авиации представляется избыточным. Ключевым вопросом является обеспечение</p>

		<p>адекватного финансирования действующих подразделений (организаций), осуществляющих подготовку авиационных специалистов для экспериментальной авиации, прежде всего, Школы летчиков-испытателей АО «ЛИИ им. М.М. Громова» (о предложениях по данному вопросу – см. на сайте ТП по адресу: https://aviatp.ru/statefunding#04102019).</p> <p>- П. 1 документа, п.п. 1.2: «в целях обеспечения» приемлемо, так как сюда можно отнести летающие лаборатории;</p> <p>«обеспечения потребностей организаций экспериментальной авиации в воздушных перевозках» неприемлемо, так как тогда получается кластер грузовой и пассажирской авиации, который не соответствует ни военным, ни гражданским нормам, но может летать по всей стране под юрисдикцией Минпромторга. Желание понятно, но неприемлемо.</p> <p>Дальнейшая трактовка п. 1.2 приемлема.</p>
<p>1.2.</p>	<p>Внести в ВК РФ изменение, дополнив статью 23 пунктами 1.1. и 1.2. следующего содержания:</p> <p>«1.1. Организации экспериментальной авиации, осуществляющие опытно-конструкторские, экспериментальные, научно-исследовательские работы, испытания авиационной и другой техники, обеспечение потребностей экспериментальной авиации в воздушных перевозках, создают в своей структуре лётно-испытательные подразделения. Организации экспериментальной авиации, осуществляющие подготовку специалистов авиационного персонала экспериментальной, государственной, гражданской авиации и авиационных специалистов иностранных государств для эксплуатации новых типов авиационной техники, произведенных в Российской Федерации, создают в своей структуре авиационные учебные центры экспериментальной авиации.</p> <p>1.2. Требования к лётно-испытательным подразделениям и авиационным учебным центрам экспериментальной авиации устанавливаются уполномоченным органом в области оборонной промышленности.»</p>	<p>- Почему организации экспериментальной авиации не могут в настоящее время создавать «в своей структуре авиационные учебные центры» и осуществлять такой вид деятельности как «обучение (подготовка) авиационного персонала эксплуатации производимой новой авиационной техники для гражданской и государственной авиации России» на основании действующих ФАП-289 и ФАП-399?</p> <p>В связи с тем, что безопасность полетов воздушных судов связана с квалификацией авиационного персонала, а характеристики квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, установлены профессиональными стандартами (ст. 195 ТК РФ), необходимо в п. 1 статьи 52 ВК РФ «Понятие авиационного персонала» записать: «Требования к специалистам согласно перечням специалистов авиационного персонала устанавливаются федеральными авиационными правилами и профессиональными стандартами». Например, утверждены профессиональные стандарты следующих специалистов авиационного персонала: бортовой проводник, специалист транспортной безопасности на воздушном транспорте гражданской авиации. Разработка профессиональных стандартов других специалистов авиационного персонала ведется СПК воздушного транспорта.</p> <p>- Полагаем, что необходимости внесения данных изменений нет, так как регулирование вопросов подготовки специалистов авиационного персонала экспериментальной авиации, а также деятельности лётно-испытательных подразделений экспериментальной авиации может осуществляться уполномоченным органом в соответствии с действующей редакцией статьи 26 Воздушного кодекса РФ.</p> <p>- Почему требования к лётно-испытательным подразделениям и авиационным учебным центрам экспериментальной авиации устанавливаются уполномоченным органом в области оборонной промышленности? А если лётный персонал необходим для испытаний новых гражданских воздушных судов? Ведь требования к такому персоналу могут быть неизвестны уполномоченному органу в области оборонной промышленности, и такой орган может быть некомпетентен в этих вопросах.</p>

		<p>- Полагаю, что необходимо вновь вводимый пункт 1.1 статьи 23 ВК РФ (по Разделу 1 пункта 2 Предложений АО «АВИАПРОМа») записать в редакции:</p> <p>«1.1. Организации экспериментальной авиации, осуществляющие опытно-конструкторские, экспериментальные, научно-исследовательские работы, испытания авиационной и другой техники, обеспечение потребностей экспериментальной авиации в воздушных перевозках, создают создают также организации по сертификации типов ВС, могут создавать в своей структуре летно-испытательные подразделения.».</p>
1.3.	<p>Внести в ВК РФ изменение, дополнив его статьей 26.1 следующего содержания:</p> <p>«Статья 26.1. Обеспечение безопасности полетов экспериментальных воздушных судов</p> <p>Управление деятельностью в области экспериментальной авиации по обеспечению безопасности полетов экспериментальных воздушных судов осуществляется уполномоченным органом в области оборонной промышленности.».</p>	<p>- Полагаем, что необходимости внесения данных изменений нет, так как регулирование вопросов управления деятельностью в области экспериментальной авиации по обеспечению безопасности полетов экспериментальных воздушных судов может осуществляться уполномоченным органом в соответствии с действующей редакцией статьи 26 Воздушного кодекса РФ.</p>
2.	<p><i>Как Вы относитесь к направлениям (предложениям), сформулированным в Разделе № 2? Позволят ли они реально повысить уровень безопасности полетов в Российской Федерации?</i></p>	
2.1.	<p>Рассмотреть возможность дополнения главы III ВК РФ положениями, регламентирующими государственное регулирование деятельности авиационной промышленности по разработке и производству <u>гражданской авиационной техники</u> в контексте обеспечения безопасности полетов</p>	<p>- Содержание данного предложения не ясно и требует более развернутого описания.</p>
2.2.	<p>В целях исключения дискриминации авиационной промышленности Российской Федерации на внутреннем рынке по отношению к иностранным изготовителям тех стран, с которыми отсутствует международное соглашение о паритетном признании одобрительных документов Российской Федерации, внести в ВК РФ положения, устанавливающие преимущественный режим для принятия на эксплуатацию гражданской авиационной техники, изготовленной авиационной промышленностью Российской Федерации.</p>	<p>- В условиях введенных экономических санкций со стороны западных государств, данное предложение реализуется автоматически. Эксплуатация иностранных ВС в условиях отсутствия авторского конструкторского сопровождения и запрета на техническое обслуживание со стороны западных государств создает серьезные риски безопасности полетов и требует принятия срочных мер адекватного регулирования со стороны авиационных властей Российской Федерации.</p> <p>Ключевой вопрос – в какой степени российская авиационная промышленность сможет удовлетворить потребности российских эксплуатантов в воздушных судах?</p>
2.3.	<p>Ввести в ВК РФ запрет на осуществление российскими эксплуатантами коммерческих воздушных перевозок на воздушных судах иностранной регистрации.</p>	<p>- Конечно, правильные предложения о запрете использования судов, зарегистрированных за рубежом. Но это не касается напрямую безопасности полетов, это больше к транспортной безопасности страны.</p> <p>- Это очень спорный момент. А если лизингодатель на такое не пойдет, то мы останемся без самолетов.</p>

		<p>- В условиях введенных экономических санкций со стороны западных государств, большинство ВС иностранного производства, эксплуатируемых в РФ, уже переведено в российский Реестр. Важнейшей задачей современного этапа является обеспечение качественного технического обслуживания и ремонта данных самолетов, включая определение организаций и коллективов, способных осуществлять функции разработчика в отношении конкретных типов воздушных судов, двигателей и оборудования в части модификации типовой конструкции и выпуска ремонтной документации с целью поддержания их летной годности, организацию деятельности по разработке (в том числе путем обратного инжиниринга) и производству запасных частей и материалов, необходимых для обеспечения эксплуатации иностранных ВС (с учетом потребностей авиакомпаний и возможностей поставок из зарубежных стран), а также проведение испытаний и работ по подтверждению безопасности полетов данных ВС после выполнения необходимых ремонтных и регламентных работ.</p> <p>- Предложение о введении в ВК положения о регистрации гражданских ВС, эксплуатируемых отечественными авиакомпаниями, исключительно в Российском авиационном регистре, реализуемо. Существовавшее прежде препятствие для ВС, взятых в лизинг у зарубежных лизингодателей, а таких в отечественном парке ВС в настоящее время подавляющее большинство, сегодня в условиях наложенных на РФ санкций устранилось. При этом для успешной реализации отечественной регистрации ВС зарубежного производства потребуются большая работа по уточнению нормативно-правовой базы регистрации, процедур поддержания летной годности, решению вопросов о том, кому и в каких форматах передавать информацию об отказах и неисправностях ВС зарубежного производства.</p>
2.4.	<p>В целях избежания рисков, связанных с деструктивными действиями иностранных изготовителей и их властей (ограничение поставок запчастей, ограничение доступа к авиационным тренажерам, технической документации и т.п.), рассмотреть возможность введения на законодательном уровне ограничения относительной доли воздушных судов иностранного производства, эксплуатирующихся в гражданской авиации России для выполнения внутренних воздушных перевозок, в размере, не создающим угрозы обеспечению безопасности полетов и, соответственно, обеспечению транспортной связанности территорий России.</p>	<p>- Это тоже нельзя так писать. Какая доля? На какой срок? Это чистой воды популизм. ОАК еще 20 лет не наклепает нужное число самолетов.</p> <p>- Ключевой вопрос обеспечения безопасной эксплуатации ВС иностранного производства в условиях введенных экономических санкций – это организация производства и поставок необходимых запасных частей и материалов, проведение качественного технического обслуживания и ремонта, обеспечение конструкторского сопровождения со стороны российских организаций и коллективов.</p>
2.5.	<p>Рассмотреть возможность введения в ВК РФ положений о Нормах летной годности в качестве государственных требований к конструкции гражданской авиационной техники в отношении обеспечения безопасности полетов.</p>	<p>- Обязательность внесения положений о НЛГ представляется мне избыточной.</p> <p>- Предложение лишено смысла, так как гражданская авиационная техника в обязательном порядке сертифицируется, а процесс сертификации как раз необходим для установления и подтверждения соответствия гражданских воздушных судов требованиям норм летной годности. Эти нормы разработаны Росавиацией, поэтому априори являются государственными требованиями.</p>

		- Пп. 5-8 без исходных документов понять нельзя. Но в целом ощущение об отказе от рекомендаций ИКАО.
2.6.	Уточнить определение термина « <i>летная годность</i> » в статье 35 ВК РФ с учетом контекста деятельности авиационной промышленности по разработке безопасной гражданской авиационной техники.	- Необходимы конкретные предложения в виде предлагаемых юридических формулировок.
2.7.	Вернуться к рассмотрению изменения статьи 24.1 ВК РФ в редакции, направленной на отзыв в Правительство Российской Федерации Депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Гутеневым (исх. от 23.01.2019 № ГВВ/4/13).	- Предлагаем взять за основу предложения Исполнительного директора ФАУ «Авиационный регистр Российской Федерации» А.Я. Книвеля, представленные на заседании Рабочей группы Совета Федерации по вопросам государственной политики в сфере авиастроения 18 июля 2019 г. (подробнее – см. на сайте ТП по адресу: https://aviatp.ru/leginitatives#18072019_Knival).
2.8.	Подготовить пакетную поправку в ВК РФ Российской Федерации по безопасности полетов на основании рекомендаций Экспертного совета.	- Согласны, после рассмотрения и согласования всех поступивших замечаний и предложений.
3.	<i>Какие направления, требующие урегулирования на уровне федерального законодательства, на Ваш взгляд, не отражены в представленных материалах и могли бы быть предложены для рассмотрения на заседании Экспертного совета?</i>	
		<p>- Действующая «Государственная программа обеспечения безопасности полетов воздушных судов гражданской авиации» (утв. распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 641-р) с самого ее появления вызывала критику, поскольку не включала поправки к Приложению 8 ИКАО 2009 г. и не соответствовала Приложению 19 ИКАО в части того, что:</p> <ul style="list-style-type: none"> – не назначены организация и должностное лицо, отвечающие за ее выполнение; – не установлен подлежащий достижению уровень безопасности полетов; – не определены источники финансирования предусмотренных мероприятий; – контроль за ее исполнением недостаточен. <p>Ситуация за прошедшие годы не изменилась: госпрограмма не корректировалась, указанные вопросы по-прежнему требуют решения. Целесообразно обратить на них внимание Экспертного совета.</p> <p>- Первоочередными вопросами, которые, на наш взгляд, необходимо рассмотреть на заседаниях Экспертного совета по авиационной промышленности при Комитете Государственной Думы по промышленности и торговле в первоочередном порядке, являются:</p> <p>1) Содержание и механизмы реализации проекта Комплексной программы развития авиационной отрасли на период до 2030 года, разработка и утверждение которой предусмотрены поручением Президента Российской Федерации по итогам совещания по вопросам развития авиационных перевозок и авиастроения, состоявшегося 31 марта 2022 г., включая:</p> <ul style="list-style-type: none"> • оптимальная номенклатура, объемы и сроки поставок воздушных судов отечественного производства с учетом необходимости реализации в возможно короткие сроки программ импортозамещения, а также графики производства отечественных комплектующих, запасных частей и расходных материалов, обеспечивающих данные поставки;

- обязательства отечественных предприятий по осуществлению в запланированный срок и в запланированном объеме поставок воздушных судов, комплектующих и запасных частей к ним, расходных материалов, отвечающих требованиям к качеству поставляемой продукции;
- меры по модернизации и расширению производства воздушных судов, поддержанию их летной годности, техническому обслуживанию и ремонту воздушных судов;
- показатели, характеризующие снижение стоимости приобретения и эксплуатации воздушных судов отечественного производства, а также владения ими;
- гарантированные объемы и источники финансирования мероприятий, предусмотренных комплексной программой, в том числе за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета и средств Фонда национального благосостояния.

2) Состояние летной годности парка гражданских воздушных судов, находящихся в эксплуатации в Российской Федерации, в условиях прекращения конструкторского сопровождения и оказания технической поддержки со стороны западных компаний; ключевые проблемные вопросы и меры, обеспечивающие их безопасную эксплуатацию, включая предложения по участию организаций авиационной науки и авиационной промышленности в обеспечении летной годности иностранных ВС, двигателей и агрегатов.

- На обсуждение Экспертного совета выносятся не самые главные на текущий момент вопросы – сейчас необходимо в первую очередь обсуждать планы и вопросы организации работ по резкому увеличению выпуска отечественных гражданских воздушных судов.

Ключевые задачи – импортозамещение иностранного оборудования и материалов, а также обеспечение сервиса, как российских, так и иностранных самолетов.

- По сути нужен другой путь – наделить Росавиацию правом единоличного органа по управлению авиационной отраслью, как рекомендовано ИКАО, но сменить все руководство и использовать международную практику по обеспечению авиационной безопасностью, включая принятие численных параметров безопасности полетов и ответственность за снижение количества авиационных происшествий не путем ликвидации аэродромов, самолетов и пилотов, а путем повышения дисциплины и культуры производства.