

**3**  
февраль  
1998

# НОВОСТИ КОСМОНАВТИКИ

Издается под эгидой Российского космического агентства



## 27-я вахта на «Мире»



## Первый летчик-астронавт России

## Нормативно-правовое регулирование космической деятельности в России

**И. Моисеев**, *Институт космической политики, специально для НК.*

Законодательное, а более корректно – нормативно-правовое регулирование космической деятельности (КД) является ключевым элементом обеспечения стабильного развития космонавтики. В США первый закон о КД был принят в год запуска первого американского спутника и с небольшими поправками действует до сих пор. Национальные законы, регулирующие различные аспекты КД, приняты также в Англии, Швеции, Италии, Японии.

В СССР законодательное регулирование КД практически отсутствовало. Управление КД осуществлялось жестким администрированием, принятием решений и введением правил вышестоящими инстанциями. С принятием в СССР закона о предприятиях такая практика стала непригодной и система управления КД стала на глазах распадаться. Последний удар действующая в то время система получила в августе 1991 г. Тогда одновременно были ликвидированы ЦК КПСС, Государственная комиссия Кабинета министров СССР по военно-промышленным вопросам (ВПК) и Минобщемаш – вся управленческая вертикаль. В отсутствии какого-либо законодательного регулирования такое положение быстро привело бы к свертыванию всей космической программы.

Однако 24 февраля 1992 г. Президент Российской Федерации принимает Указ №185 «О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации». Этим указом, который стал первым в России нормативным документом по космосу, было создано Российское космическое агентство, как орган федеральной исполнительной власти, ответственный за осуществление космической деятельности, формируются основные принципы управления космонавтикой в новых условиях. Можно сказать, что этот указ был российским микроаналогом закона США об аэронавтике и исследовании космического пространства 1958 г.

Однако одного указа было явно недостаточно.

В 1993 г. был разработан, принят и 6 октября 1993 г. вступил в силу Закон Российской Федерации «О космической деятельности», ставший центральным нормативным актом в структуре законодательного регулирования космической деятельности. Закон создавал законодательную основу для осуществления российской космической программы и содержал ряд норм, регулирующих организацию космической деятельности, экономические условия ее осуществления, вопросы космической инфраструктуры, безопасности космической деятельности, международного сотрудничества и ответственности в сфере космической деятельности.

Принятая в том же году Конституция отнесла КД к ведению Российской Федерации. Это означает, что основные решения по регламентации КД принимаются на федеральном уровне, а не на уровне субъектов Федерации. В соответствии с этим, вопросы, свя-

занные с осуществлением КД, регулируются документами федеральной законодательной и исполнительной власти России, а также международными соглашениями, подписанными Россией и ранее СССР.

Сегодня в Российской Федерации нормативная база КД складывается из значительного числа документов различного уровня, регламентирующих деятельность государственных органов власти, предприятий различных форм собственности, а также граждан России. Общее число документов различного уровня, в которых затрагиваются вопросы КД, достигает на сегодняшний день около 400. Из этого числа только около 30 составляют законодательные акты, а основная масса решений по регулированию космической деятельности приходится на документы исполнительной власти.

Тематически все эти документы могут быть разбиты на 17 разделов, как это сделано в единственной в России компьютерной базе документов по КД, поддерживаемой Институтом космической политики.

Следует отметить, что большинство из нормативных правовых актов не относятся прямо к КД и содержат только одну-две нормы, касающиеся ее регулирования. Это, в частности, Федеральные законы о бюджете, которые определяют размер ежегодных ассигнований на государственные космические программы и, таким образом, выступают в качестве основного средства повседневного регулирования КД. Еще два любопытных примера. Закон «Об охране окружающей природной среды» 1991 г. запрещает удаление в космос с целью захоронения радиоактивных отходов и материалов. Закон «О государственной тайне» № 5485-1 от 21 июля 1993 г. (с поправками от 9 октября 1997 г.) относит к государственной тайне «сведения о перспективах развития и(или) об использовании космической инфраструктуры Российской Федерации в интересах обеспечения ее обороноспособности и безопасности».

Закон Российской Федерации «О космической деятельности» 1993 г. рассматривался разработчиками в качестве «рамочного» закона. Этот закон решил наиболее наболевшие вопросы нормативно-правового регулирования КД и давал основу для развития национального космического права по конкретным направлениям. Однако получилось иначе. Следующим законом по космосу стал принятый 4 октября 1996 г. Государственной Думой Федеральный Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности». Разработанные в Комитете Государственной Думы по геополитике поправки имеют дерегулирующий характер – снимаются ряд норм, существовавших в первой редакции закона, таких как запрет на осуществление взрывов в космосе или ограничения на участие организаций с иностранным капиталом в федеральной космической программе. Были сняты сами упоминания о федеральной космической программе и о российском космическом агентстве. Взамен ос-

тались слова о безымянном «федеральном органе исполнительной власти по КД». То есть, если раньше было четко зафиксировано, какое ведомство занимается национальной космической программой, то теперь можно при желании «пристегнуть» ее к любому федеральному министерству. Сняты и требования о необходимости информирования общественности о КД в России.

В 1997 г. в Комитете Государственной Думы по геополитике разрабатывался законопроект о «О коммерческой космической деятельности» (Принят Государственной Думой в первом чтении 9 апреля 1997 г.). Этот законопроект практически не содержал каких-либо правовых норм, а те нормы, которые в нем были, вступали в противоречие с российским законодательством и вызвали резкую критику заинтересованных организаций. Например, в отзыве Президента РФ говорилось об «отсутствии предмета регулирования» законопроекта. В настоящее время законопроект переименован и работа над ним продолжается. Тем не менее, ни темпы законодательной работы в области нормативно-правового регулирования КД, ни ее качество нельзя признать удовлетворительными. Здесь налицо явная ошибка с выбором приоритетов законодательства.

В сложившейся ситуации было бы разумно разработать и решением Российского космического агентства утвердить среднесрочную программу законодательских работ в области КД. Такие действия были бы в русле последних решений Правительства Российской Федерации об упорядочении ведомственного законодательства.

Основными элементами программы законодательских работ могли бы стать:

- внесение изменений в общее федеральное законодательство, в частности в Гражданский кодекс Российской Федерации;
- своевременная подготовка предложений в разрабатываемые правовые акты, не касающиеся прямо космической деятельности;
- разработка специальных Федеральных законов по космической деятельности (в частности, по правовому статусу Федеральной космической программы, по коммерциализации космической деятельности, по вопросам технологического трансфера и др.);
- разработка правовых норм и принятие норм международного права в интересах Российской Федерации;

– внесение изменений и дополнений в нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации (например, по вопросам экспортного контроля было бы целесообразно на российском и международном уровне добиваться разделения вопросов экспорта космических технологий и вопросов режима контроля распространения ракетных технологий – это помогло бы избежать ситуаций, подобным скандалу с поставкой Индии криогенных ЖРД).

От эффективности и качества законодательного регулирования зависит политические и экономические условия развития российской космонавтики в XXI веке.