

ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО КОСМИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

И.М. Моисеев¹

Космическая деятельность в силу своей специфики требует особого внимания к вопросам её законодательного обеспечения. Это определяется большим числом объективных факторов, в частности таких, как глобальность применения космической техники, необходимость координации внутринациональных подходов к её регулированию с международным космическим правом, значительным сроком разработки космических проектов и программ и необходимость правовой стабильности на это время. Весьма существенно и то, что космическая деятельность тесно увязана со стратегическими вопросами развития страны.

Россия первой вошла в космическую эру, однако формирование законодательства, определяющего порядок космической деятельности, началось только в начале последнего десятилетия прошлого века. В развёрнутом виде задача правового регулирования космической деятельности в России впервые была поставлена в начале 1991 г. в Концепции отечественной космонавтики, предложенной Московским космическим клубом. В том же году были разработаны конкретные предложения по формированию и содержанию законодательства по космосу и в рамках Парламентского доклада по космонавтике были переданы на высший уровень государственной власти России. В 1992 г. в Верховном Совете РСФСР была сформирована рабочая группа под руководством А.Н. Адрова и В.М. Постышева, которая приступила к разработке проекта первого Закона о

космической деятельности России. При подготовке проекта закона были собраны, обработаны и учтены предложения по правовому регулированию космической деятельности от субъектов Российской Федерации, заинтересованных органов государственной власти, предприятий и организаций космической отрасли.

20 августа 1993 г. Закон Российской Федерации «О космической деятельности» № 5663-1 был единогласно принят Верховным Советом РСФСР, 4 октября он подписан Президентом РФ и после публикации вступил в силу.

Закон России «О космической деятельности» имеет рамочный характер — он определил общие принципы, ввёл базовые понятия и решил наиболее актуальные на тот момент правовые проблемы. Предполагалось, что с опорой на этот закон будет разработана линейка законов по конкретным направлениям космической деятельности. В связи с необходимостью скорейшего решения задач практической космонавтики в Постановлении о принятии Закона Правительству России предлагалось разработать «Положение о Федеральной космической программе», «Положение о порядке взаимодействия Российского космического агентства, Министерства обороны Российской Федерации и других государственных заказчиков космических систем комплексов и средств», «Положение об экспертизе по вопросам космической деятельности» и ряд других подзаконных актов.

Однако в силу ряда обстоятельств развитие российского космического законодательства пошло по иному пути. Постановление ВС РСФСР не было выполнено. Но практика космической деятельности всё равно требует соответствующего нормативного регулирования и отказ от его разработки, несомненно, снижает потенциал отечественной космонавтики, существенно затрудняет работу

в этой сфере для предприятий и организаций отрасли.

Столь же неудовлетворительно обстоят дела и в части космического законодательства. Через три года после принятия закона «О космической деятельности» Федеральным законом от 29.11.1996 №147-ФЗ в него вносится ряд поправок. В части финансирования были введены абсурдные нормы, которые впоследствии пришлось изымать. В целом поправки понижали законодательно определённый статус и значение космонавтики в России. (Более подробный анализ: «Независимая газета» 01.11.96 № 206 (1285)).

Уместно отметить одно общее правило законодательской работы, которое не было учтено разработчиками поправок к закону «О космической деятельности». Если разработчик правовых норм хочет ввести преференции для какого-то направления деятельности, он обязан здесь же предусмотреть и механизмы ответственности за надлежащее использование таких преференций. Если этого не сделать, соответствующие нормы, скорее всего, будут либо отвергнуты на стадии принятия законопроекта, либо будут носить декларативный, ни к чему не обязывающий характер. Этот эффект хорошо иллюстрирует дальнейший ход законодательского процесса в области космической деятельности.

К настоящему времени в Государственную Думу Российской Федерации было внесено более десятка законопроектов по вопросам космической деятельности. Результаты рассмотрения наиболее значимых и объёмных законопроектов приведены в табл. 1.

Уже сам этот перечень проектов показывает широкий спектр вопросов, требующих правового регулирования. Несмотря на отсутствие каких-либо политических препятствий или противников работ в этих направлениях, законодательство в кос-

¹Руководитель Института космической политики, научный руководитель Московского космического клуба, e-mail: i_mois@mail.ru

Табл. 1. Результаты рассмотрения законопроектов по вопросам космической деятельности

№ п/п	Дата внесения в ГД	Название	Результат	Дата
1	23.05.1995	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности»	Принят	29.11.1996
2	18.10.1996	О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства	Отклонён Президентом	09.04.2003
3	20.01.1997	О создании и применении космических средств в интересах обороны и безопасности Российской Федерации	Отозван	30.10.2001
4	13.05.1997	О государственной поддержке потенциала космической индустрии и космической инфраструктуры Российской Федерации	Отклонён	22.10.1997
5	15.12.1997	О государственном регулировании международного сотрудничества субъектов космической деятельности Российской Федерации	Отклонен	24.04.2003
6	22.12.1997	О государственной поддержке ракетно-космической промышленности и космической инфраструктуры Российской Федерации	Отклонён Президентом	24.04.2003
7	08.04.1998	Об обеспечении безопасности космической деятельности Российской Федерации	Отозван	15.01.2002
8	26.11.1999	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности» (по вопросам правового регулирования функционирования орбитальной станции «Мир»)	Отозван	17.11.2003
9	22.10.2001	О создании и применении космических средств в интересах обороны и безопасности Российской Федерации	Отклонён	22.05.2003
10	09.01.2002	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности» (по вопросам обеспечения безопасности космической деятельности)	Отклонён	19.11.2004
11	13.02.2002	О внесении дополнений в статью 12 Закона Российской Федерации «О космической деятельности»	Возвращён на доработку	10.12.2002
12	23.04.2003	О внесении дополнений в статью 12 Закона Российской Федерации «О космической деятельности» (в части заключения дополнительных договоров при осуществлении коммерческих запусков космических аппаратов)	Снят с рассмотрения	10.06.2003
13	24.05.2005	О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности» (в части дополнительных мер по обеспечению безопасности космической деятельности)	Отклонён	11.11.2005

(В таблицу не внесены законопроекты о ратификации международных соглашений в области космической деятельности, а также ряд технических поправок в общее законодательство. Источник: Государственная Дума РФ, <http://www.duma.gov.ru/>)

мической сфере явно пробуксовывает. Если основываться на заключениях Совета Федерации и Администрации Президента, то основной причиной отклонения законопроектов является их правовая бессодержательность. Вместо вскрытия проблемных вопросов и выработки конкретных норм по перечисленным в таблице направлениям, проекты содержали в основном тезисы лозунгового характера.

Печальные результаты столь большого объёма работ свидетельствуют, видимо, о неадекватной поставленным задачам организации законотворческого процесса в космической отрасли. Тем не менее, развитие законодательного обеспечения актуально, необходимо и может принести значительный экономический эффект. В качестве примера можно привести сегодняшнюю ситуацию с вопроса-

ми ограничения доступа к геопрофессиональной информации.

29 марта 2007 г. Президиум Государственного совета РФ указал на недостаточность использования результатов космической деятельности (ИРКД) и дал поручения по исправлению ситуации. Эффективность ИРКД значительно снижается исторически сложившимися правилами засекречивания данных, полученных

с помощью космических средств, прежде всего данных ДЗЗ и координатно-временного обеспечения (ГЛОНАСС, в частности). Понятно, что эти ограничения устарели, так как данные такого рода можно получить безо всяких ограничений от зарубежных коммерческих операторов. Также ясно, что подобные ограничения существенно снижают возможности отечественных компаний в этой области.

Однако через два месяца Правительство РФ Постановлением от 28 мая 2007 г. № 326 «О порядке получения, использования и предоставления геопространственной информации» вводит понятие о перечне районов, в отношении которых вводится ограничение на получение и использование геопространственной информации с целью «защиты геопространственной информации... в том числе от иностранных технических разведок». Согласно постановлению «перечень районов ограничения ежегодно утверждается Правительством РФ по представлению Министерства обороны РФ». Этот перечень до настоящего времени не разработан и, видимо, не будет разработан никогда, поскольку сам по себе документ такого рода является прямой подсказкой «иностранным техническим разведкам» о том, на какие районы им следует обратить внимание.

Если бы в начале 90-х гг. XX в. были приняты законодательные акты, вводящие открытые общие правила работ, российские предприятия могли бы сохранить здесь конкурентоспособность и обеспечить инвестирование технического развития данного направления. А пока, по данным ГИС-Ассоциации, доля России на мировом рынке продаж данных ДЗЗ

составляет немногим больше 0.1%. Схожая ситуация существует и в ряде других направлений космической деятельности.

В настоящее время практически все специфические отношения между предприятиями и органами государственного управления в сфере космической деятельности регулируются указами Президента и постановлениями Правительства, ведомственными документами министерств и ведомств. Однако решения исполнительной власти могут в высокой степени произвольно приниматься и отменяться, стабильную работу на такой основе строить трудно. Кроме того, существует огромное число пробелов и неопределённостей нормативного регулирования. Ещё одним серьёзным негативным фактором является относительная лёгкость принятия ведомственных документов, что приводит к избыточному регулированию и множеству непродуманных ограничений.

Таким образом, можно сформулировать следующий алгоритм работ в области законодательного обеспечения космической деятельности:

1. Проанализировать состояние законодательного и нормативного обеспечения космической деятельности.
2. Выделить нормы, которые требуют статуса федерального закона.
3. Выделить нормы общего законодательства, которые нуждаются в уточнении применительно к космической деятельности.
4. Сформулировать правовые новации, необходимые для развития космической деятельности.
5. Классифицировать и систематизировать полученный массив норм по

предметному признаку.

6. Внести «последние» изменения в базовый закон «О космической деятельности», введя в него нормы общего характера и прямого действия.
7. Разработать и принять линейку федеральных законов, регулирующих деятельность в основных предметных областях.

Большой объём требуемого правового регулирования позволяет сформулировать и опережающую задачу: «Разработка и принятие Космического кодекса Российской Федерации».

Commonly Encountered Problems of Russian Space Legislation. By I.M. Moiseev

Russia was the first country that entered the Space Age, but forming of legislation that assigned the order of space activity began just in 1990s. In detailed look, the space activity legal regulation task in Russia was for the first time expressed in 1991 in the domestic space Conceptions, introduced by the Moscow Space Club. By now the State Duma has introduced over ten bills concerning space activity problems.

The results of the most significant and volumetric bills consideration are analyzed in the article, as well as possible algorithm of further development in the sphere of space activity legal support.