

# Правоотношения

## ФОРМИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ДИСТАНЦИОННОГО ЗОНДИРОВАНИЯ ЗЕМЛИ ИЗ КОСМОСА. ПРОБЛЕМЫ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ.

И.М. Моисеев<sup>1</sup>

**Ключевые слова:** космическая деятельность, дистанционное зондирование Земли из космоса, законотворчество, лицензирование

В настоящее время законодательную базу, регламентирующую дистанционное зондирование Земли из космоса (ДЗЗ), нельзя считать ни достаточно полной по охвату правовой проблематики, ни удовлетворительной по качеству. Принятые законодательные нормы не отвечают требованиям сегодняшнего дня и не соответствуют интересам граждан Российской Федерации и организаций, работающих в данной сфере. В 2010–2011 гг. сразу несколько ведомств выступили с проектами законов о деятельности в области ДЗЗ. Предметное рассмотрение нынешнего законотворчества позволяет сделать вывод, что представленные в Правительство Российской Федерации проекты не решают общегосударственные проблемы правового регулирования в рассматриваемой сфере, а преследуют ведомственные интересы и, вполне вероятно, интересы отдельных чиновников.

## ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ ДЛЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В нашей стране формирование соответствующей законодательной базы началось с принятия Указа Президента России № 185 от 24 февраля 1992 г. «О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации». Этим указом, который стал первым в России нормативным документом, регулирующим работу в космосе, было создано Российское космическое агентство как орган федеральной исполнительной власти, ответственный за осуществление космической деятельности в невоенных целях.

Правовое регулирование данной сферы на уровне федерального законодательства началось с закона «О космической деятельности». Законопроект готовился небольшой рабочей группой, однако в его разработке активно участвовало более 200 представителей предприятий, министерств и ведомств, субъектов Российской Федерации, независимых специалистов.

Закон Российской Федерации № 5663-1 «О космической деятельности» был единогласно принят Верховным Советом РСФСР 20 августа 1993 г., 4 октября того же года его подписал Президент России. Закон был одобрен двумя противоборствующими силами в момент наивысшего накала политических страстей. Это говорит о том, что назрела крайняя необходимость принятия этого законодательного акта.

Важным этапом развития законодательства в этой области стала регламентация космической деятельности в Конституции Российской Федерации.

Закон РФ «О космической деятельности» имеет рамочный характер: он опре-

делил общие принципы, ввел базовые понятия и решил наиболее актуальные на тот момент правовые проблемы. Предполагалось, что он станет основой для дальнейшей разработки законодательной базы, регулирующей конкретные направления космической деятельности, — в частности, для создания закона о ДЗЗ.

## ПОПРАВКИ В ЗАКОН «О КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ» 1996 Г.

Однако развитие российского «космического» законодательства пошло по иному пути. Федеральный закон от 29.11.1996 № 147-ФЗ внес большое количество поправок в закон «О космической деятельности». В целом они понижали статус космонавтики в России и, как это не парадоксально звучит, расширяли возможности органов исполнительной власти, непосредственно реализующих космические программы, выводили их деятельность из области законодательного контроля. Как показала практика, исправленное таким образом законодательство оказалось неэффективным.

29 марта 2007 г. состоялось заседание президиума Государственного совета «О развитии ракетно-космической промышленности и повышении эффективности использования результатов космической деятельности в России». На нем было указано на неэффективность использования результатов космической деятельности, а значит, космической отрасли в целом. В частности, тогда Президент, а теперь Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин говорил:

<sup>1</sup> Руководитель Института космической политики, тел.: +7(495) 686-31-26, e-mail: i\_mois@mail.ru

# Legal Relations

## PROBLEMS IN BUILDING RUSSIAN LEGAL FRAMEWORK FOR EARTH REMOTE SENSING FROM SPACE

I. Moiseev<sup>1</sup>

**Key Words:** space activities, Earth remote sensing from space, lawmaking, licensing

The current legal framework for activities in the area of Earth remote sensing from space (ERS) can be considered neither sufficient to cover legal issues nor satisfactory in terms of quality. The adopted regulations fail to satisfy modern requirements and counter with interests of citizens of the Russian Federation and those of organizations operating in this area. In 2010-2011 several departments proposed draft laws on activities in the area of ERS. Specific review of the current departmental lawmaking leads to the conclusion that the drafts presented to the Government of the Russian Federation are intended not to solve nation-wide problems of legal regulation in the area in question but to pursue departmental objectives and what's more likely objectives of certain officials.

### BUILDING OF LEGAL FRAMEWORK FOR SPACE ACTIVITIES

In our country building of legal framework for space activities started from of the Decree of President of Russia # 185 "On the Structure of Space Activities Management in the Russian Federation" issued on February 24, 1992. This Decree being the first Russian regulation on space, founded the Russian Space Agency as a body of federal executive

power responsible for administering space activities for non-military purposes.

Legal regulation of space activities at the level of the federal law began from the Law "On Space Activities". The draft law was developed by a small working group, however over 200 representatives of enterprises, ministries, departments, constituents of the Russian Federation and independent specialists took an active part in its development.

The Law of the Russian Federation "On Space Activities" # 5663-1 was passed by a solid vote by the Supreme Council of the Russian Soviet Federative Socialist Republic on August 20, 1993, and was signed by President of Russia on October 4. Having recalled political events of those days we note that the law was adopted by two opposing forces in the hottest political situation. This fact is indicative of two things — urgency of the law and its high quality.

The crucial milestone in the development of the space law was the record of space activities issues in the Constitution of the Russian Federation.

The Law of Russia "On Space Activities" is of framework nature — it defined general principles, introduced basic concepts and resolved legal issues being the most pressing at that time. It was assumed that this law would serve as a backbone for developing a range of laws regulating specific areas of space activities and in particular the law on ERS.

### AMENDMENTS TO THE 1996 LAW "ON SPACE ACTIVITIES"

However development of the Russian space legislation took a different route. The Federal

Law # 147-FZ of November 29, 1996 introduced a large number of amendments to the Law "On Space Activities". In general the amendments by law reduced certain status and significance of the cosmonautics in Russia and ironically expanded abilities of executive bodies directly implementing space programs and took their activities out of the legislative control area. The fact that the law updated in such a way turned to be ineffective is proved by the results.

On March 29, 2007 the State Council Presidium meeting was held "On Development of Rocket and Space Industry and Improvement of Space Activities Results Use". It was unanimously indicated at the meeting that space activities results were used ineffectively and therefore was the space industry in general. In particular then President and now Chairman of the Government of the Russian Federation V. Putin said:

«The first thing is formation of the full-fledged space services market. Unfortunately we have to state that it is virtually missing. ... The main reason is lack of meaningful and elaborated state approaches. Speaking plain these issues have not been specifically addressed. There is neither an explicit list of space services nor consumer awareness practices nor market researches... There is virtually no institution of operators supporting provision of space services in the country. However this is the key question especially in conditions of growing expansion from abroad» [9].

Among amendments of 1996 the most important are those that change meaning and content of the fundamental concept of "space activities". From practical experience

<sup>1</sup> Head of Space Policy Institute, phone: +7(495)686-31-26, e-mail: i\_mois@mail.ru

«Первое — это формирование полноценного рынка космических услуг. К сожалению, пока приходится констатировать его практическое отсутствие. <...> Основная причина — отсутствие здесь осмысленных и хорошо просчитанных государственных подходов. Если говорить прямо, то предметно этими вопросами пока не занимались. Нет ни четкого перечня космических услуг, ни практики информирования потребителей, ни маркетинговых исследований. <...> В стране практически отсутствует институт операторов, обеспечивающих оказание космических услуг. А это ключевой вопрос, особенно в условиях нарастающей экспансии из-за рубежа» [9].

Среди поправок 1996 г. особенно важны те, которые изменили смысл и содержание фундаментального понятия «космическая деятельность». Изменение формулировок оказалось самым непосредственным образом связано с вопросами ДЗЗ.

### ПРАВОВОЕ ПОНИМАНИЕ ТЕРМИНА «КОСМИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» В СФЕРЕ ДЗЗ

В первой редакции закона «О космической деятельности» авторы стремились к возможно более четкому определению понятия «космическая деятельность», старались отделить ее от других видов деятельности, достичь логичности и конкретности. Строгое определение должно было помочь в получении преференций для организаций и граждан, работающих в отечественной космонавтике. Однако усилия авторов закона были перечеркнуты поправками 1996 года.

В связи с важностью законодательной формулировки термина «космическая деятельность», остановимся на анализе соответствующего изменения в законе подробнее.

В первой редакции закона правовое понимание термина «космическая деятельность» вводится статьей 2.

#### «Статья 2. Понятие космической деятельности»

1. Для целей настоящего Закона под космической деятельностью понимается любая деятельность, связанная с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. К космической деятельности относятся: <...> дистанционное зондирование Земли из космоса, включая экологический мониторинг и метеорологию; использование спутниковых навигационных и топогеодезических систем; <...> другие виды деятельности, осуществляемые с помощью космической техники.

2. Космическая деятельность включает создание (в том числе разработку, изготовление, испытания), а также использование и передачу космической техники, космических технологий, иной продукции и услуг, необходимых для осуществления космической деятельности».

После поправки статья 2 выглядит уже совершенно иначе (выделены изменения):

#### «Статья 2. Понятие космической деятельности»

1. Для целей настоящего Закона под космической деятельностью понимается любая деятельность, связанная с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. К **основным направлениям** космической деятельности относятся:

<...> дистанционное зондирование Земли из космоса, включая экологический мониторинг и метеорологию; использование спутниковых навигационных и топогеодезических систем; <...> **наблюдение за объектами и явлениями в космическом пространстве;**

<...> другие виды деятельности, осуществляемые с помощью космической техники.

2. Космическая деятельность включает в себя создание (в том числе разработку, изготовление и испытания), **использование (эксплуатацию) космической техники**, космических материалов и космических технологий и **оказание иных связанных с космической деятельностью** услуг, а также международное сотрудничество Российской Федерации в области исследования и использования космического пространства».

Первая поправка фактически лишает пункт 1 статьи 2 правового смысла, так как нет определения либо разъяснения, что такое «основные направления» в контексте закона. То есть в исправленной редакции любую деятельность можно объявить космической.

Ту же цель преследует и абсурдное отнесение к **основным направлениям космической деятельности** наблюдение за объектами и явлениями в космическом пространстве.

Поправка относит к космической деятельности всё, что связано с анализом и использованием данных, полученных с космических аппаратов, в том числе астрономические исследования, проводимые как профессиональными астрономами, так и астрономическими кружками и просто многочисленными любителями астрономии. Более того, при рассмотрении этой нормы следует вспомнить, что Земля — это тоже объект в космическом пространстве, и тогда любая работа с использованием данных космической съемки Земли (например, продажа открыток с видами космоса или Земли из космоса) также становится **«основным направлением** космической деятельности».

Еще более существенны изменения в пункте 2 статьи 2. В статью вводит-

changes to the definitions describing this concept proved to be directly connected to the issues of ERS.

### LEGAL UNDERSTANDING OF THE TERM "SPACE ACTIVITIES" IN THE AREA OF ERS

In the first edition of the Law "On Space Activities" the authors aimed at the best possible definition of the concept "space activities", and tried to distinguish it between other types of activities to the maximum extent possible. Apart from the desire to achieve consistency and specificity, a rigorous definition should have helped in getting preferences for organizations and citizens working in the national cosmonautics. Unfortunately associated efforts of the Law's authors were crossed out by the amendments of 1996.

Due to the importance and significance of the legal formulation of the term "space activities" let us dwell upon the analysis of the corresponding amendment to the Law.

In the first edition of the law legal understanding of the term "space activities" is introduced by Article 2 of the Law.

«Article 2. Definition of Space Activities

1. For the purpose of the present Law space activities shall be understood as any activities connected with direct performance of work on research and utilization of space including the Moon and other celestial bodies.

Space activities include:

...Earth remote sensing from space including environmental monitoring and meteorology; use of satellite navigation and survey systems; other types of activities performed with the use of space machinery.

2. Space activities include creation (development, fabrication, testing, etc) as well as use and transfer of space machinery, space technologies, other products and services required for performance of space activities.»

After the amendment Article 2 appears to be absolutely different (see highlighted changes):

Article 2. Definition of Space Activities

1. For the purpose of the present Law space activities shall be understood as any activities connected with direct performance of work on research and utilization of space including the Moon and other celestial bodies.

Main areas of space activities include:

...Earth remote sensing from space including environmental monitoring and meteorology;

use of satellite navigation and survey systems;

...**Observations of objects and phenomena in space;**

other types of activities performed with the use of space machinery.

2. Space activities include creation (development, fabrication, testing, etc), **use (operation) of space machinery**, space materials and space technologies and **rendering other services related to space activities**, as well as international cooperation of the Russian Federation in the area of space research and utilization.»

The first amendment in fact deprives item 1 of Article 2 of legal meaning as there is no definition or explanation what "main areas" are in the context of the law. In other words in revised edition any activity can be declared as a space activity.

The same purpose is pursued by the absurd reference to **observations of objects and phenomena in space** as **main areas** of space activities.

The amendment incorporates in space activities all activities on analysis and application of data received from spacecraft including astronomic research performed by both professional astronomers and astronomy clubs and simply numerous amateur astronomers. Moreover, in analysis of this regulation one shall recall that Earth is also an object in space and therefore any

application of Earth space imagery data (for instance mere selling of postcards with images of space or Earth from space) also becomes a "main area of space activities".

Even more significant are the changes in item 2 Article 2. The Article introduces the term "**use (operation)**". It should be noted that use and operation are absolutely different notions related to different economic entities. For instance, operation of an ERS satellite includes primarily its control executed by certain operator, while use of a satellite has a very broad meaning. A large number of natural persons and legal entities could be engaged in the use. Therefore, interpretation of the term "use" as "operation" is incorrect from legal standpoint and presents many possibilities of violent construction.

Even more detrimental and absurd is introduction of the phrase "**rendering other services related to space activities**" instead of "other products and services **required for performance of space activities**" in the original edition.

A lot of services are "related" to space activities — satellite television, navigation receivers incorporated in various household devices, geodetic and survey devices in construction, many other services — this list could be endless. And according to the authors all this shall be included in space activities, and space regulations shall be applied to such work or simply to use of various devices receiving information from space.

Such approach to lawmaking pre-determines possibility of voluntary (at discretion of an official) classification of certain works as "space activities". And this leads to potential application of preferences to such works, stipulated in law in effect or to an excessive bureaucratic control from an official. The above gives grounds to speak about high corruptogenicity level of the amendments of 1996.

ся термин «использование (эксплуатация)». Следует отметить, что использование и эксплуатация — это совершенно разные понятия, относящиеся к разным субъектам деятельности. Например, эксплуатация спутника ДЗЗ включает в первую очередь его управление, осуществляемое оператором, а использованием спутника может заниматься огромное количество физических и юридических лиц. Таким образом, понимание термина «использование» как «эксплуатация» в правовом смысле некорректно, оно дает возможность произвольного толкования.

Еще более абсурдно введение оборота «оказание иных **связанных с космической деятельностью услуг**» вместо «иной продукции и услуг, **необходимых для осуществления космической деятельности**» в первоначальной редакции.

С космической деятельностью «связано» огромное количество услуг: осуществление телевидения из космоса, действие приемников навигационной информации, встроенных в бытовые устройства, применение геодезических и топографических приборов в строительстве и многое другое. И, по мысли авторов, все это следует относить к космической деятельности и, соответственно, применять к этим услугам, а также к использованию разнообразных устройств приема информации со спутников, нормы космического законодательства.

Такой подход к созданию законов предопределяет возможность произвольного отнесения каких-либо работ к «космической деятельности». Следовательно, к ним могут быть применены преференции, предусмотренные действующим законодательством, либо начнется чрезмерный бюрократический контроль со стороны чиновников. Все это позволяет говорить о высоком уровне коррупционности поправок 1996 г.

## ПРОБЛЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ РАБОТ ПО ДИСТАНЦИОННОМУ ЗОНДИРОВАНИЮ ЗЕМЛИ ИЗ КОСМОСА

Приведенные рассуждения могут показаться чрезмерно теоретическими, но на практике именно рассматриваемые поправки привели к существенному торможению прогресса в области использования данных ДЗЗ. Широкое толкование термина «космическая деятельность» создало проблему лицензирования тех работ по использованию данных ДЗЗ, которые ни по логике, ни по здравому рассуждению к лицензируемым работам не относятся.

Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» устанавливает, что космическая деятельность подлежит лицензированию. В соответствии с этим законом принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о лицензировании космической деятельности», в котором говорится:

- «2. Лицензирование космической деятельности осуществляется Федеральным космическим агентством (далее — лицензирующий орган).
3. При осуществлении космической деятельности могут выполняться (оказываться) следующие работы (услуги):
- <...> е) использование (эксплуатация) космической техники, космических материалов и космических технологий, в том числе:
- <...> прием и (или) обработка информации, получаемой с космических аппаратов дистанционного зондирования Земли...»

В данной формулировке нет прямого указания на необходимость лицензирования приема и обработки информации, получаемой с космических аппаратов ДЗЗ, однако явно присутствует попытка внедрить такое понимание, иначе зачем уточнение?

Таким образом, в практику введено дополнительное лицензирование деятельности по использованию данных ДЗЗ, что привело к существенному торможению развития направления, в котором Россия и так отстает от других стран. Это подтверждают документы судебного процесса между ИТЦ «СКАНЭКС» и Роскосмосом [8], и хотя говорят, что справедливость восторжествовала, это никак не снимает существующей правовой проблемы избыточного лицензирования.

4 октября 2011 г. опубликован проект новой редакции «Положения о лицензировании космической деятельности», подготовленный Роскосмосом. В новом проекте активно используются указанные недостатки «Закона о космической деятельности» для внедрения в практику новых ограничений, целью которых объективно является нанесение ущерба Российской Федерации. Базой для таких норм опять же стала расплывчатая формулировка: «услуги, связанные с использованием (эксплуатацией) космической техники».

Проектом вводится обязательное лицензирование, например:

«<...> проведение исследований и экспериментов с применением космической техники;

прием и (или) обработка информации с разрешением не лучше 2 м (по территории России), получаемой с космических аппаратов дистанционного зондирования Земли...»

В первом случае Роскосмос выражает желание взять под контроль огромное число работ, которые в соответствии с сегодняшней нормативной базой курируются иными органами исполнительной власти, такими, как Минсвязи, Госгидромет и другими.

Вторая формулировка вызывает изумление и сомнение в том, что авторы проекта понимают, то о чем они пишут. Что означает: разрешение «не лучше 2 м»? Это больше 2 м или меньше 2 м? Кто бу-

## PROBLEMS IN LICENSING OF ACTIVITIES ON EARTH REMOTE SENSING FROM SPACE

The above reasoning may seem too theoretical, however in practice the reviewed amendments in fact led to significant slowdown of advancement in the area of ERS data application. Extended interpretation of the term "space activities" created the problem of licensing of those ERS data applications, which relate to licensed activities neither logically nor based on mere common sense.

The Federal Law of the Russian Federation of August 8, 2001 # 128-FZ "On Licensing of Particular Types of Activities" stipulates that space activities are subject to licensing. As a follow-up to the Law, the Enactment of the Government of the Russian Federation was passed "On Approval of the Provision on Space Activities Licensing", which says the following:

- «2. Licensing of space activities is administered by the Federal Space Agency (hereinafter — Licensing Body).
3. In exercising space activities the following works (services) could be performed (rendered):
- ...e) use (operation) of space machinery, space materials and space technologies, including:
- ...reception and (or) processing of information received from Earth remote sensing spacecraft ...»

Although there is no direct indication to the need of licensing of reception and processing of information received from Earth remote sensing spacecraft, introduction of such idea is obviously attempted (otherwise why is it specified?).

Therefore, excessive licensing of activities on ERS data application was introduced into practice, which led to considerable slowdown of development in the area where Russia already falls behind other countries. This is quite clearly demonstrated by the records of the lawsuit ScanEx RDC vs Roskosmos [8], and while they say that justice is served, the

existing legal problem of excessive licensing is by no means erased.

**A radical solution to the problem in question could only be introduction of amendments to the Law "On Space Activities" for the purpose of specifying the definition "space activities" and introduction of associated amendments to other regulations for the purpose of "bringing in line".**

A solution to the issue of precise and univocal understanding of the term "space activities" besides considerations of practicability and interests of citizens of Russia, could be based on Article 71 of the Constitution of the Russian Federation.

«Article 71

The Russian Federation exercises control over:

... и) federal energy systems, nuclear power industry, fissile materials; federal transport, transport routes, information and communications; **activities in space»**

This statement could be quite correctly interpreted as taking signal reception and processing on the Ground outside the bounds of space activities.

## LAWMAKING ACTIVITY OF EXECUTIVE POWER

From 1995 to the present time 24 draft laws were presented to the State Duma with regard to space activities issues. 3 of those draft laws were passed, 20 were rejected and 1 is currently in review [2,4].

The purport of the rejected draft laws may be reviewed to search for terms that could be useful in newly developed draft laws, while review of description of passage procedure and a number of related documents (explanatory notes, conclusions) could be useful in organization of passage of developed draft laws at all stages.

Currently (fall 2011 — editor's note) the following draft laws concerning ERS issues are presented to the Government of the Russian Federation (yet not to the State Duma):

1. The Draft Federal Law "On Amendments

to the Law of the Russian Federation "On Space Activities" from the Ministry of Economic Development and Trade of Russia [5];

2. The Draft Federal Law "On Amendments to the Law of the Russian Federation "On Space Activities" from Roskosmos [6];
3. The Draft Federal Law of the Russian Federation "On Amendments to Particular Legislative Acts of the Russian Federation in the Part of Defining Competence of a Federal Executive Body in Hydrometeorology and Associated Areas in the Sphere of Space Activities" from Ministry of Natural Resources [7].

Please note that the first Draft Law was extensively criticized by specialists and organizations operating in the area of Earth remote sensing from space [3].

Based on information that this draft law is being refined in the Ministry of Natural Resources, its detailed analysis currently appears impractical and its passage shall be deferred until a new version becomes available.

The Draft Law of Roskosmos has already been revised by its authors however it has not delivered it from conceptual lameness and low quality of proposed regulations.

The essence of proposed amendments to the Law is to introduce a number of regulations concerning activities with Earth remote sensing data. Provision is made to include in the Law a new Article 181. «Earth Remote Sensing from Space» and move amendments to the text of the preamble and other articles of the Law.

As a result of the completed analysis [1] it was determined that in this Draft Federal Law "On Amendments to the Law of the Russian Federation "On Space Activities" it is conceptually proposed to combine all applications of data of Earth remote sensing from space within the authority of a certain organization controlled by Roskosmos. In doing this, interests of other interested ministries and departments, citizens and

дет решать, какое разрешение «лучше», а какое хуже? Нет сомнения, что абсурдная формулировка будет отредактирована, но ее смысл — серьезное ограничение для работы российских организаций в одном из самых перспективных направлений останется. С учетом того, что зарубежные организации аналогичных ограничений не имеют, такое решение нанесет значительный и долговременный ущерб конкурентоспособности России в области дистанционного зондирования Земли из космоса и экономический ущерб российским организациям и органам власти, использующим эти данные.

Полное рассмотрение проекта никак не уместится в формат статьи, но общая тенденция документа может быть сформулирована как попытка поставить под контроль огромное количество работ, которые «связаны» с космической деятельностью, но не имеют никакого отношения к Роскосмосу. А с учетом расплывчатости формулировок проекта — представить чиновнику, который как показывает рассматриваемый документ, не знает области, которую он курирует, право решать экономические вопросы по своему усмотрению. Это является явным признаком коррупционности данного документа.

**Радикальным решением рассмотренной проблемы может стать только внесение изменений в закон «О космической деятельности» с целью конкретизации понятия «космическая деятельность» и внесения соответствующих поправок в иные нормативные акты в порядке «приведения в соответствие».**

В решении задачи четкого и однозначного понимания термина «космическая деятельность», помимо соображений целесообразности и интересов граждан России, можно опираться на статью 71 Конституции Российской Федерации.

«Статья 71.

В ведении Российской Федерации находятся:

<...> и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; **деятельность в космосе**...».

Данную формулировку вполне корректно можно трактовать как выведение за рамки космической деятельности работ по приему и обработке сигналов на Земле.

### **ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

С 1995 г. до настоящего времени в Государственную Думу было внесено 24 законопроекта по вопросам космической деятельности. Из них принято 3 законопроекта, отклонено — 20, находятся на рассмотрении — 1 [2, 4].

В текстах отклоненных законопроектов можно найти нормы, которые будут полезны во вновь разрабатываемых законопроектах, а описание порядка прохождения и ряд сопутствующих документов (пояснительные записки, заключения) могут помочь при организации прохождения разрабатываемых законопроектов на всех этапах.

На сегодня (*осень 2011 г. — прим. ред.*) в Правительство Российской Федерации (но еще не в Государственную Думу) внесены следующие законопроекты по вопросам ДЗЗ:

1. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности" от Минэкономразвития России [5];
2. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности» от Роскосмоса [6];
3. Проект Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части опре-

деления компетенции федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях в сфере космической деятельности» от Министерства природных ресурсов и экологии РФ [7].

Первый законопроект активно критиковался специалистами и организациями, работающими в сфере дистанционного зондирования Земли из космоса [3].

В связи с тем, что он дорабатывается в Министерстве экономического развития, детальный анализ данного законопроекта в настоящее время представляется нецелесообразным и его проведение следует отложить до появления новой версии.

Проект Роскосмоса уже подвергся корректировке авторами, но это не избавило его от недостатков.

Смысл предложенных изменений закона — ввести ряд правовых норм, касающихся регулирования работ с данными дистанционного зондирования Земли. Изменения предусматривают внесение в закон новой статьи 181 «Дистанционное зондирование Земли из космоса» и поправок в тексты преамбулы и других статей закона.

В результате проведенного анализа [1] было определено, что концептуально данный проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности"» предполагает объединение всех работ по использованию данных дистанционного зондирования Земли из космоса в рамках какой-то одной организации под контролем Роскосмоса. При этом полностью игнорируются интересы других заинтересованных министерств и ведомств, граждан и организаций Российской Федерации.

Ни о каком «инновационном» развитии в проекте речи не идет, а вместо решения реальных правовых проблем предлагается создание бюрократического монстра, который якобы все решит. Разумеется, при

organizations of the Russian Federation are completely ignored.

There is no even mentioning in the Draft about any "innovative" development and instead of solving real legal problems it is proposed to create a bureaucratic monster, which will supposedly resolve everything. Certainly, it herewith fully ignores both policy being built by the highest officials of Russia and the international experience of successful activities in the area in question. It is necessary also to note corruptogenicity nature of a number of regulations of the Draft Law, due to the fact that too broad definitions are suggested for certain issues and their interpretation is fully vested in officials.

It is especially significant that there are regulations in the Draft Federal Law "On Amendments to the Law of the Russian Federation "On Space Activities" which in case of enactment are able to directly impact international interests of the Russian Federation. In general, the wording of the proposed Draft Federal Law is so unsatisfactory that it is beyond revision and shall be simply rejected.

The Draft Law from the Ministry of Natural Resources is dedicated entirely to the role of the Ministry in forming a government contract in their field of competence. In general this is a correct approach to this chronic problem from conceptual standpoint, but the attempt to implement this approach by introducing amendments is obviously unsuccessful. Such approach inevitably raises the issue concerning the role of other ministries and departments in the field of space activities.

#### RATIONAL APPROACH TO LAWMAKING

The statement could be made that there have been highly unsuccessful results of ministerial and departmental lawmaking for almost two decades by now. In general, reasons of such failures should be linked to the desire of the executive power to pass legal norms obscurely, without interested citizens and organizations involved in their development.

Based on the experience of development and enactment of the first revision of the Law of the Russian Federation "On Space Activities" the following lawmaking procedure could be recommended:

0. News release of the commencement of work;
1. Collection of proposals on legal norms, which should be introduced (or removed) in the Law in effect;
2. Processing of received proposals;
3. Development of the Draft Law Concept;
4. Discussion of the Law Concept;
5. Review of comments and proposals on the Law Concept;
6. Preparation and publication of the text of the Draft Law;
7. Review of comments and proposals on the Draft Law;
8. Development of the final variant of the Draft Law;
9. Presentation of the Draft Law to the State Duma and support of its passage.

#### CONCLUSION

This review provides substantiation to set two principal objectives in the sphere of building Russian legal framework for Earth remote sensing from space.

The first objective — introduction of amendments to the Law "On Space Activities". Unlike the current policy of the executive power, amendments shall not expand the application area of the Law but more strictly formulate legal definitions and frames of the Law, and bring it in line with interests of citizens of Russia and requirements of current practices.

The second objective — development and enactment of a special law on Earth remote sensing from space, and as the first step — development and review of its concept.

#### References:

1. Mosiseev I.M. The Analysis of Amendments to the Law of the Russian Federation "On Space Activities", <http://www.gisa.ru/78032.html>.

2. Mosiseev I.M. General Problems of the Russian Space Legislation. Earth from Space, Issue 3., <http://path-2.narod.ru/vp/zik.pdf>.
3. Discussion of the Draft Amendments to the Federal Law "On Space Activities" Concerning the State Fund of Earth remote sensing data, [http://www.gisa.ru/proekt\\_popravok\\_v\\_fz.html](http://www.gisa.ru/proekt_popravok_v_fz.html).
4. The Official Website of the State Duma of the Russian Federation, <http://www.duma.gov.ru/>.
5. The Draft Federal Law "On Amendments to the Law of the Russian Federation "On Space Activities", <http://gisa.ru/75150.html>
6. The Draft Federal Law "On Amendments to the Law of the Russian Federation "On Space Activities", <http://www.federalspace.ru/main.php?id=14&did=1338>
7. The Draft Federal Law of the Russian Federation "On Amendments to Particular Legislative Acts of the Russian Federation in the Part of Defining Competence of a Federal Executive Body in Hydrometeorology and Associated Areas in the Sphere of Space Activities", <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=118452>
8. The Act of the Ninth Arbitration Court of Appeal #09АП-16324/2011-AK, 11.08.2011.
9. The Verbatim Record of the State Council Presidium Meeting "On Development of Rocket and Space Industry and Improvement of Space Activities Results Use in Russia", <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2007/03/29/121222.shtml>



этом полностью игнорируются как политика, формируемая высшими должностными лицами России, так и международная практика успешных работ в рассматриваемой области. Необходимо обратить внимание и на коррупционно-генный характер ряда норм проекта закона, связанный с тем, что по ряду вопросов даются слишком широкие определения, что позволяет чиновникам произвольно их толковать.

Особенно важно наличие в проекте федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности"» норм, способных нанести прямой ущерб международным интересам Российской Федерации, если они будут утверждены законодательством. В целом, текст предлагаемого проекта федерального закона неудовлетворителен. Вместо попыток редактирования нужно отказаться от этого варианта.

Законопроект от Минприроды целиком посвящен роли министерства в формировании государственного заказа. Это концептуально правильный подход к данной проблеме, но попытка его реализации путем внесения поправок явно неудачна. При таком подходе неизбежно возникает вопрос о роли других министерств и ведомств в области космической деятельности.

### РАЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Можно констатировать в высокой степени неудачные результаты законотворческой деятельности министерств и ведомств вот уже на протяжении двух десятилетий. Причины этих неудач следует отнести к стремлению органов исполнительной власти провести правовые нормы кулуарно, без участия в их

разработке заинтересованных граждан и организаций.

С учетом опыта создания и принятия первой редакции закона Российской Федерации «О космической деятельности» можно рекомендовать следующий порядок законотворческой работы в этой сфере:

0. публикация сообщения о начале работы;
1. сбор предложений по правовым нормам, которые должны быть внесены в действующее законодательство или изъяты из него;
2. обработка полученных предложений;
3. разработка проекта концепции закона;
4. обсуждение концепции закона;
5. обработка критики и предложений по концепции закона;
6. подготовка и публикация текста законопроекта;
7. обработка критики и предложений по проекту закона;
8. разработка окончательного варианта проекта закона;
9. внесение законопроекта в Государственную Думу и сопровождение его прохождения.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ позволяет сформулировать две принципиальные задачи в области формирования российской законодательной базы дистанционного зондирования Земли из космоса.

Первая задача — внесение изменений в закон «О космической деятельности». Они должны не расширять область действия закона, как диктует политика органов исполнительной власти, а более жестко формулировать правовые понятия и рамки закона, привести его в соответствие с интересами граж-

дан России и требованиями современной практики.

Вторая задача — разработка и принятие специального закона о дистанционном зондировании Земли из космоса, и прежде всего — обсуждение его концепции.

### Литература:

1. Моисеев И.М. Анализ поправок в Закон Российской Федерации «О космической деятельности», <http://www.gisa.ru/78032.html>.
2. Моисеев И.М. Общие проблемы российской космической законодательства // «Земля из космоса — наиболее эффективные решения», № 3, 2009, [http://zikj.ru/images/archive/po3/moiseev\\_23.pdf](http://zikj.ru/images/archive/po3/moiseev_23.pdf).
3. Обсуждение проекта поправок в ФЗ «О космической деятельности» о государственных фондах ДДЗ Земли, [http://www.gisa.ru/proekt\\_popravok\\_v\\_fz.html](http://www.gisa.ru/proekt_popravok_v_fz.html).
4. Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации, <http://www.duma.gov.ru/>.
5. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности"», <http://gisa.ru/75150.html>
6. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности"», <http://www.federalspace.ru/main.php?id=14&did=1338>
7. Проект Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения компетенции федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях в сфере космической деятельности», <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=118452>
8. Постановление Девятого Арбитражного апелляционного суда № 09АП-16324/2011-АК, 11.08.2011.
9. Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О развитии ракетно-космической промышленности и повышении эффективности использования результатов космической деятельности в России», <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2007/03/29/121222.shtml>

