

У ИСТОКОВ РОССИЙСКОГО КОСМИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

С.А. Жуков, И.М. Моисеев

Канд. техн. наук С.А. Жуков; И.М. Моисеев

20 августа 1993 года был принят, а 6 октября 1993 года опубликован и вступил в силу Закон Российской Федерации «О космической деятельности». Тем самым была создана отправная точка и заложены принципиальные основы правового регулирования космической деятельности в России. В статье дается хроника разработки законопроекта, обзор событий и дискуссий, предшествующих принятию первого российского «космического» закона.

Ключевые слова: Закон, космическая деятельность, космическое право, правовое регулирование, Верховный Совет, Президент Российской Федерации, Российское космическое агентство, Московский космический клуб.

At the Origins of Russian Space Legislation.

S.A. Zhukov, I.M. Moiseyev

The Law of the Russian Federation «On Space Activities was published on August 20 and came into force on October 6, 1993. Thus, the starting point was created and the fundamental principles of the legal regulation of space activities in Russia were laid. The paper chronicles the drafting of the bill, reviews the events and discussions preceding the adoption of the first Russian «space» law.

Keywords: Law, space activities, space law, legal regulation, Supreme Council, President of the Russian Federation, Russian Space Agency, Moscow Space Club.

Постановка задачи

Вопрос о необходимости национального космического законодательства впервые был сформулирован осенью 1990 года в ходе дискуссий, предшествующих созданию Московского космического клуба (МКК). Идея создания правовой базы космонавтики вполне соответствовала тогдашним настроениям в обществе, стремлениям выстроить правовое государство.

В СССР не только не существовало национального космического права, но и не было даже опубликованных научно-исследовательских работ по этому направлению. Список российской литературы по теме – 3 тонких книжки, все по международному праву [1, 2, 3]. Причина – полная закрытость проблематики космической отрасли для общества. Секретность космоса в то время была «священной коровой», а закон подлежит публикации.

В конце 1990 года были сформулированы основные задачи, которые должны были способствовать решению проблем космонавтики:

«...группа экспертов Московского космического клуба считает необходимым параллельное решение трех ключевых взаимосвязанных задач.

Первая – разработать концепцию развития советской космонавтики.

Вторая – разработать государственную программу исследования и освоения космического пространства, обеспечить ей законодательный статус в Союзе и в республиках.

Третья – провести структурные и организационные реформы, которые бы определили возможность выполнения государственной программы и обеспечивали бы «выживаемость» космонавтики в нынешних не очень легких условиях» [4].

Первая позиция была отражением попыток добиться от государства ясной формулировки целей и задач страны в космосе. Вторая позиция апеллировала к союзным республикам в условиях сильных центробежных тенденций в СССР и предполагала введение законодательной защиты космической деятельности от последствий неизбежных изменений в отношениях Центра и республик.

Следующим шагом должно было стать конкретизация и детализация разработки проекта Закона, подготовка соответствующих документов. Тогда это не удалось. Время не благоприятствовало законотворческой работе. Закон – отражение некоего консенсуса в обществе, механизм стабилизации достигнутых положительных решений. А общество бурлило. Выдвигалось множество альтернативных политических подходов, давались самые разные прогнозы, в большинстве – пессимистические.

Надо было ответить на основной вопрос – а что, собственно, должно быть в российском законе о космосе? Можно было взять за основу американский аналог [5], уже продемонстрировавший свою эффективность, но ситуация в нашей стране была совершенно иной.

В конце 1990 года в МКК сформировалась рабочая группа, подготовившая и представившая на общественное обсуждение материалы для инициативной «космической доктрины СССР» – концептуального документа по реформе и развитию отечественной космонавтики. Один из разделов был посвящен вопросам формирования национального космического права.

«ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Любые идеи могут быть реализованы в человеческом обществе двумя способами: с помощью директивных указаний либо с помощью нормативных актов. Первое характерно для иерархических, авторитарных систем и совершается обычно в негласных формах применительно к каждому конкретному случаю. Второе характеризует демократические системы и предполагает гласность официально установленных нормативных требований и их сознательное применение самостоятельными

субъектами. Именно по этой причине процесс демократизации в нашей стране идет нога в ногу с процессом построения правового государства. Поэтому реформа в космонавтике, направленная на укрепление самостоятельности организаций, участвующих в космической деятельности, и стимулирование инициативы занятых в космической науке и технике специалистов немислимы без разработки и принятия космического законодательства.

...

С точки зрения содержания в законах, регулирующих космическую деятельность, должны прежде всего устанавливаться принципы космической политики СССР.

К ним, на наш взгляд, относятся:

принцип исследования и использования космического пространства на благо народов СССР и всего человечества;

принцип свободы исследования и использования космоса;

принцип неприисвоения космоса и его частей;

принцип международного сотрудничества и взаимной помощи;

принцип ответственности государства за национальную космическую деятельность.

Далее в законодательном порядке должны быть установлены государственные органы, отвечающие за разработку национальной программы и контроль за соответствием космической деятельности установленным требованиям. Необходима регламентация деятельности этих органов, разграничение их компетенции и ответственности, четкое решение процедурных вопросов.

Одна из задач космического законодательства – защита прав организаций и граждан, вовлеченных в космическую деятельность. Права собственности, иные имущественные вопросы, трудовые отношения и социальные гарантии – весь комплекс связей, возникающих между космическими фирмами и их сотрудниками, а также между ними и соответствующими государственными органами, должны быть урегулированы открытым законодательством.

Наконец, в законодательном порядке должна быть установлена ответственность за ущерб, причиненный организациям и гражданам, а также за неблагоприятные экологические последствия ракетных запусков, падения частей космических аппаратов и т.п. Здесь следовало бы предусмотреть дисциплинарную, материальную и уголовную ответственность должностных лиц, виновных в нарушении принципов космической политики и правил осуществления космической деятельности.

Особый разговор о правовом регулировании коммерческой космонавтики. Дело в том, что коммерция без права в принципе невозможна. Коммерческие отношения – это отношения равноправных партнеров, которые обмениваются не только принадлежащими им продуктами, но и

правами на эти продукты. И не случайно в США после принятия закона об авиации и исследовании космического пространства 1958 г. каждый новый закон в этой области принимался тогда, когда очередная «созревшая» отрасль космонавтики передавалась для коммерческого использования. Так, в 1962 г. был принят Закон о коммерческих спутниках связи; в 1964 г. – Закон о коммерческих запусках и Закон о коммерциализации дистанционного зондирования Земли; в настоящее время рассматривается Закон о страховании в ходе космических запусков и полетов.

В нашей стране также придется пойти по пути разработки законопроектов о коммерциализации космической деятельности либо законопроектов по отдельным направлениям коммерческой космонавтики. Эта задача приобрела особую остроту в связи с выходом наших предприятий и организаций на международный космический рынок. Любой внешнеторговый контракт представляет собой юридический документ, привязанный и защищенный определенной правовой системой. Если этой системы нет, то соответствующая сторона оказывается в крайне невыгодном положении. В случае нарушения контрагентом своих обязательств она лишена реальных возможностей защитить свои интересы. Попытки заключения внешнеторговых сделок по высоким технологиям без защиты интеллектуальной собственности и промышленных секретов на уровне национального законодательства – это, по существу, и есть «скрытая распродажа национального достояния» [6].

Техническое задание

В августе 1991 года в стране произошли радикальные политические и экономические изменения. Как следствие была ликвидирована и существовавшая в СССР система государственного управления космической деятельностью. МКК активно включился в работы по созданию новой системы государственного управления. Были использованы отработанные принципы и подходы, сформулированные в упомянутой доктрине советской космонавтики. Важнейшими элементами реформы стали создание Российского космического агентства (РКА), разделение компетенций между гражданским и военным секторами космонавтики, внедрение программно-целевых методов планирования.

Формирование законодательной базы российской космонавтики было отложено, так как ситуация требовала оперативного реагирования в сфере исполнительной власти. Тем не менее, в Протоколе совещания у Президента Российской Федерации от 15 февраля 1992 года, предшествующего подписанию Указа Президента от 24 февраля 1992 года № 185 «О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации», было зафиксировано поручение:

«б. РАН (Институт государства и права) совместно с МИД, Госкомсотрудничества, РКА и ВС СНГ (УНКС) в трехмесячный срок разработать и представить в Правительство РФ проект закона об основах

правового регулирования космической деятельности в РФ, обратив особое внимание на вопросы собственности на космические аппараты».

Это поручение не было выполнено, однако законопроект разрабатывался. Авторы настоящей статьи узнали об этом позже.

Наша работа над проектом закона о космической деятельности началась в апреле 1992 года. К 29 апреля в ходе нескольких обсуждений был сформулирован первый вариант концепции закона. 5 мая доработанный и окончательный вариант концепции был подписан авторами – В.М. Постышевым, С.В. Кричевским, И.М. Моисеевым, А.И. Рудевым и Н.Н. Феловым.

В концепции говорилось, что закон о космической деятельности должен быть направлен на:

«1. Установление правовых начал космической деятельности как базы для дальнейшего развития законодательства в данной области.

2. Обеспечение:

- приоритета потребностей граждан России;*
- мирной направленности космонавтики;*
- открытости принимаемых решений при обязательной независимой экспертизе;*
- конкурсности проектов и антимонополизма;*
- равного доступа к космической деятельности и ее результатам;*
- максимальной эффективности космической деятельности при минимуме затрат;*
- развития негосударственных коммерческих структур;*
- безопасности космической деятельности;*
- ответственности государства, организаций и граждан, осуществляющих космическую деятельность».*

Многие из перечисленных задач актуальны и сегодня.

5 мая 1992 года был подписан договор между Верховным Советом РФ (Заказчик) и МКК (Исполнитель) на «...разработку проекта Закона Российской Федерации о космической деятельности». Договор подписали первый заместитель Председателя Верховного Совета Сергей Филатов и президент МКК Сергей Жуков. Техническое задание со стороны Заказчика согласовал председатель Комиссии по транспорту, связи, информатике и космосу депутат Алексей Адров (рис. 1).

В Техническом задании были обозначены сроки – с 5 мая по 30 декабря 1992 года. Работа оформлялась как научно-исследовательская, ее задачи перечислены ниже:

«2. Основные задачи НИИР:

- 2.1. Разработка концепции закона Российской Федерации о космической деятельности;*
- 2.2. Изготовление текста соответствующего законопроекта;*
- 2.3. Обоснование закона с характеристикой его места в системе действующего законодательства, а также ожидаемых социально-*

экономических последствий принятия закона.

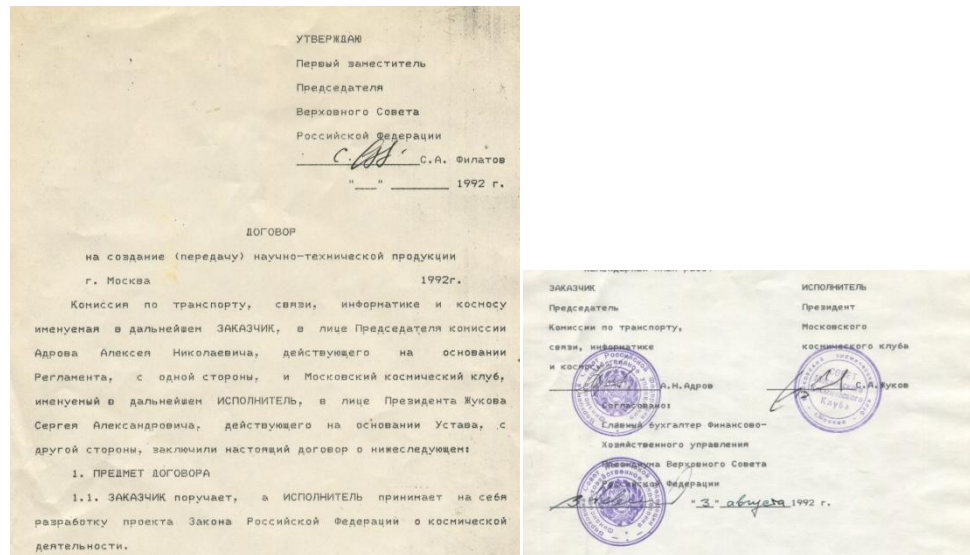


Рис. 1. Сканы фрагментов договора на разработку проекта закона

...

5. Перспективы развития НИР.

Закон Российской Федерации о космической деятельности закладывает основы правового регулирования в этой области.

В дальнейшем на его основе должны быть разработаны и приняты законы, регулирующие отдельные направления космической деятельности, и пакет соответствующих подзаконных актов».

Во временный трудовой коллектив (ВТК) входили: Иван Михайлович Моисеев, Анатолий Иванович Рудев, Сергей Владимирович Кричевский, Николай Николаевич Фефелов, Анатолий Викторович Лапшин. Руководителем ВТК был избран И.М. Моисеев, но фактически работой и в организационном, и содержательном отношении руководил представитель Заказчика Владимир Михайлович Постышев. Формально в ВТК он войти не мог.

Распределение обязанностей и направлений работ между Заказчиком и Исполнителем было примерно следующим:

А.Н. Адров – народный депутат, председатель Комиссии ВС РФ. Он был идеальным заказчиком: – в сущность работы не вмешивался, всячески помогал и, если требовалось, защищал ВТК. Его ключевой вклад – достижение консенсуса заинтересованных сторон вплоть до согласования окончательной редакции закона.

В.М. Постышев – главный специалист Комиссии по транспорту, связи, информатике и космосу имел решающее слово по составу и редакции

норм, вводимых в проект закона.

А.И. Рудев – сотрудник ЦНИИмаша. Как специалист по международному космическому праву, он обеспечивал согласование соответствующих положений.

А.В. Лапшин – начальник лаборатории космодрома Плесецк, подполковник, грамотный и разумный военный специалист.

С.В. Кричевский и Н.Н. Фефелов, представлявшие ЦПК имени Ю.А. Гагарина, в описываемый период готовились к полету в космос. Они занимались конструктивной и разноплановой работой над законопроектом. В числе прочего, настаивали на включении в документ положений о пилотируемой космонавтике и о космонавтах.

Сергей Кричевский позднее так описал свое и Фефелова участие в работе:

«Еще осенью 1991 года я был командирован для работы в Рабочую группу Правительства России по космонавтике, затем весной 1992 года мне продлили командирование в Комитет по обороне и безопасности ВС РФ для работы над проектом закона. Одновременно с этим по моей инициативе из ЦПК был откомандирован космонавт Николай Фефелов, кандидат юридических наук. Мы ежедневно приезжали из Звездного городка в Белый дом, где размещался Верховный совет, а вечером уезжали обратно. Тратили на дорогу на электричках и метро по 5 часов в день.

Мы активно участвовали в содержательной работе по созданию концепции закона о космической деятельности, а затем проекта Закона, в частности, занимались отработкой терминологии, основных понятий, аспектов обеспечения безопасности космической техники и деятельности, охраны окружающей среды, формулировок статей. Кроме того, я сидел за компьютером и набирал текст, вносил многочисленные правки, делал новые итерации – варианты, электронные копии, распечатывал текст.

Николай Фефелов значительное внимание уделял отработке основных понятий в части космической инфраструктуры, прав собственности, военных аспектов космической деятельности, пилотируемой космонавтики.

Кроме того, мы с Н.Н. Фефеловым, продолжая работать над проектом закона, одновременно в инициативном порядке разработали проект «Положения о космонавтах Российской Федерации», который поддержал В.М. Постышев. Летом 1992 года, после завершения основной работы над проектом закона, мы вернулись к своим служебным обязанностям в отряде космонавтов».

Разработка законопроекта

Как отмечалось выше, подготовка текста законопроекта шла итерациями. Исходя из положений концепции закона, готовили текст, обсуждали его,

вырабатывали поправки и предложения, готовили следующий вариант... Всего получилось тринадцать версий законопроекта. Шестой вариант, завершённый 20 июля 1992 года, был представлен на общественное обсуждение. 30 июля была сделана почтовая рассылка документа от имени Комиссии Верховного Совета России примерно в 200 адресов. Адресатами стали около 100 предприятий космической отрасли, все субъекты Федерации, несколько связанных с космосом министерств, независимые эксперты.

Большинство полученных ответов были лаконичны: «нет замечаний и предложений». Однако 67 писем содержали возражения и предложения, подкреплённые соответствующей аргументацией. После их обработки было выделено 943 содержательных тезиса (нормы).

В таблице 1 приведен список авторов и число выданных автором предложений. Предложения разные – от изменения одного слова (таких были единицы) до пакета на нескольких страницах. Приведённая таблица даёт представление о субъектах и уровне их заинтересованности.

Таблица 1

Свод предложений (замечаний)
к проекту закона о космической деятельности

Автор – организация или физическое лицо	Число предложений (замечаний)
НПО «Энергия» им. С.П. Королева	86
Центр подготовки космонавтов	63
Л.В. Лесков	52
А.А. Серебров	39
Институт медико-биологических проблем	36
С. Васильев	35
Космодром «Плесецк»	34
РКА	34
Военно-космические силы Минобороны России	32
Генеральный штаб	31
Минатом России	28
КБ ТМ	23
ЦНИИмаш	21
ИКИ РАН	20
КБ Общего машиностроения	20
Госстандарт России	19
Минторгресурс России	19
М.В. Тарасенко	16
Президент Российской Федерации	16
НИИ тепловых процессов	15
Минсвязи России	14
Мособлсовет	14
Генеральная прокуратура	13
С. Рыбников	13

НПО им. С.А. Лавочкина	12
ПО «Полет»	12
ЦЭМП «Защита»	12
Воронежский механический завод	11
Минюст России	11
Космодром «Капустин Яр»	11
НИИ Химмаш	11
ВИКИ им. А.Ф. Можайского	10
Моссовет	10
Госкомитет РФ по чрезвычайным ситуациям	8
Государственная налоговая служба России	8
Минпром России	8
Уральское отделение РАН	8
Администрация Брянской области	7
Госатомнадзор	7
М.Д. Малей	7
МВД России	7
Роскомгидромет	7
КБ «Мотор»	6
Комитет по геодезии и картографии	6
ОКБ «Факел»	6
ПО «Красноярский машзавод»	6
Администрация Воронежской области	5
В.П. Мишин	5
Калининградский горсовет	5
КБ Химв Автоматики	5
Самарский завод «Прогресс»	4
Совет министров Карелии	4
Таможенный комитет	4
ООО «Маренго»	3
ГУ медико-биологических и экстремальных проблем	3
МГТУ им. Н.Э. Баумана	3
НПО ИТ	3
РАН	3
Госкомизобретений	2
Минсельхоз России	2
НПО "Молния"	2
Госстрахнадзор	1
К.П. Феоктистов	1
КБ Химмаш	1
Минобороны России	1
НИИ Точных приборов	1
Самарский областной совет народных депутатов	1

Не все предложения и замечания были приняты, но все тщательно изучены. Решение по каждому предложению принималось после обсуждения в ВТК. Большая часть была признана рациональными, но выходя-

щими за пределы регулирования закона в его последней редакции. Возможно, высказанные идеи все еще ждут своего часа.

Общий итог работы ВТК был подведен в заключении президента Российской Федерации от 3 декабря 1992 года на проект закона. (рис.2).

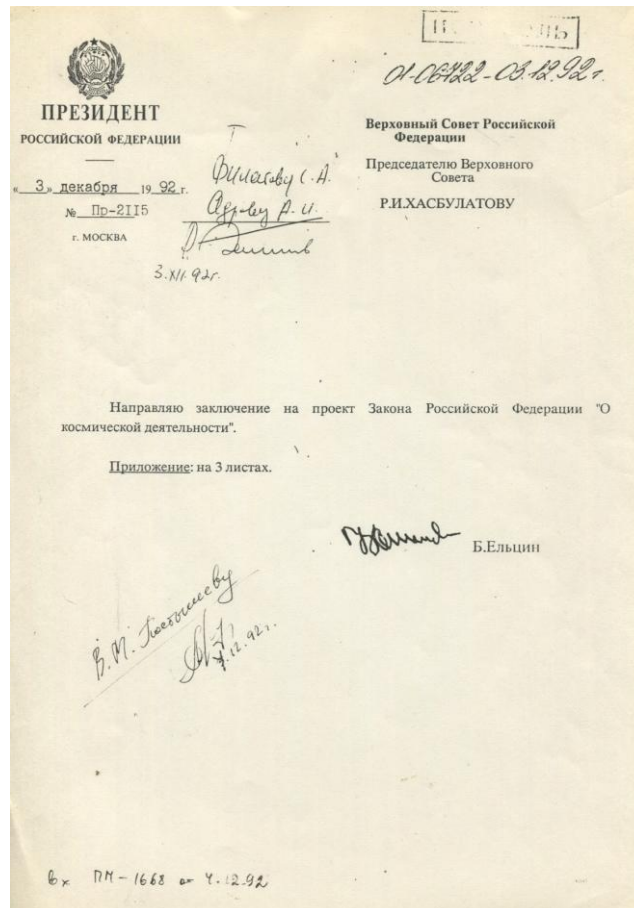


Рис. 2. Титульный лист заключения президента РФ на проект закона

В заключении, в частности, говорилось: «...данный вариант проекта закона, на наш взгляд, выгодно отличается от проекта, подготовленного Институтом государства и права Российской академии наук совместно с Российским космическим агентством, Министерством обороны и Министерством иностранных дел, поскольку выполнен на методологически более высоком уровне, предусматривает участие в осуществлении полномочий по регулированию космической деятельности субъектов Федерации, и по ряду других причин...».

Таким образом, договор между ВС РФ и МКК на разработку законопроекта был выполнен, продукция сдана Заказчику в установленный срок, акты сдачи-приемки подписаны. Но история создания закона о космической деятельности не закончилась. Предстояла работа по согласованию и принятию законопроекта.

Принятие закона

1993 год для ВТК начался с письма президента России Б.Н. Ельцина в адрес председателя Верховного Совета России Р.И. Хасбулатова. Этим письмом, в соответствии с установленной процедурой, на рассмотрение Верховного Совета вносился проект закона Российской Федерации «Об основах регулирования космической деятельности». Приложение на 13 листах содержало законопроект, подготовленный Институтом государства и права РАН (ИГП РАН) (рис.3).

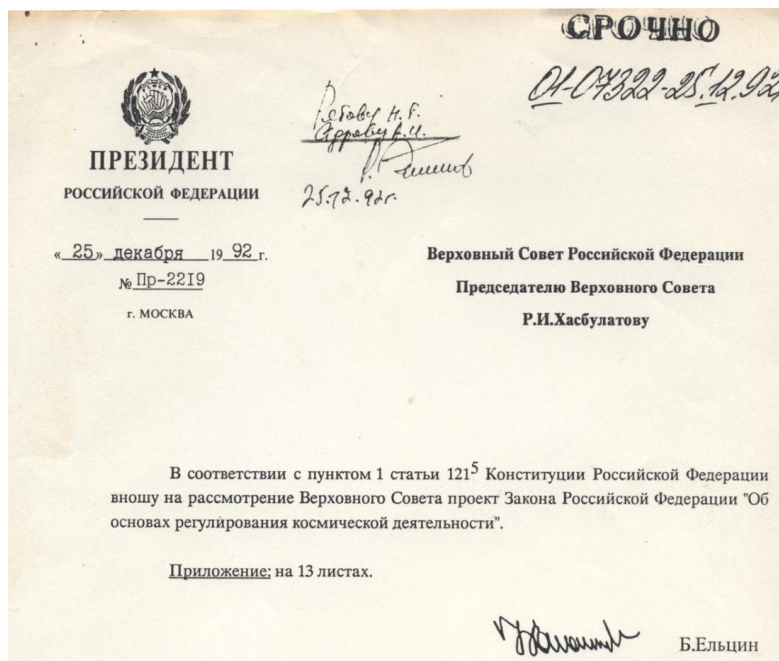


Рис. 3. Письмо об альтернативном варианте проекта закона

Возникла интрига. 3 декабря 1992 года президент сообщает о поддержке законопроекта, подготовленного в Верховном Совете, и о том, что этот документ лучше проекта Института государства и права, а спустя двадцать два дня, 25 декабря, он вносит в Верховный Совет второй законопроект.

Читатель уже знает о совещании у Б.Н. Ельцина, состоявшемся в феврале 1992 года, где в протокол (с нашей же подачи) был записан пункт о разработке законодательства по космосу. Разработка поручалась ИГП РАН, а на работу давалось три месяца. Срок давно прошел, о разработке ИГП РАН не было слышно, и поручение казалось благополучно забытым. Но только казалось!

Уже после того, как прошло обсуждение «нашего» варианта законопроекта, заместитель директора ИГП РАН В.С. Верещетин поговорил с президентом РАН Ю.С. Осиповым, а тот, в свою очередь, написал и передал президенту России письмо с просьбой *«в срочном порядке официально представить в Верховный Совет разработанный по Вашему поручению проект закона Российской Федерации об основах регулирования космической деятельности»*. Что Борис Николаевич и сделал – минуя принятую процедуру, по которой это письмо в аппарате президента должны были остановить, напомнив о предыдущем письме.

С этой весьма пикантной ситуацией разбирался Владимир Постышев, пытаясь «спасти лицо» высоких руководителей. Было подготовлено и согласовано письмо об отзыве альтернативного проекта за подписями Ю.С. Осипова, А.Н. Адрова и генерального директора РКА Ю.Н. Коптева. Однако президент РАН передумал подписывать письмо, и тогда Постышев рассказал о случившемся журналисту-космонавту Светлане Омельченко, которая опубликовала в «Деловом мире» довольно едкую статью под названием «Закон о космонавтике: «Липа в альтернативном варианте» [7].

Позднее от альтернативного законопроекта отказались и его авторы. На совещании в Верховном Совете, о котором речь пойдет ниже, В.С. Верещетин сказал: *«Сейчас он [проект] в какой-то степени устарел, потому что работа над ним не ведется скоро почти год... В этой связи я не буду ничего говорить об этом проекте...»*.

Тем не менее, все содержательные нормы проекта ИГП РАН были внесены в общую базу предложений по проекту закона и предметно рассмотрены.

Многие отзывы содержали замечания о том, что проект слишком детальный, перегружен подробностями. Было принято решение радикально сократить текст. Из 43 статей осталось 30, из 68 страниц – 35.

У «короткой» версии было один недостаток – все проблемные вопросы и нормы, отношение к которым, мягко говоря, было не однозначным, оказались на поверхности, стали ясно видимыми. Из-за таких спорных норм «сильные игроки» – Российское космическое агентство, Министер-

ство обороны и Российская академия наук – могли бы занять непримиримую позицию по документу в целом. Большую роль в поиске компромисса сыграл депутат А.Н. Адров. Он поддерживал позицию ВТК по многим спорным нормам, но при этом понимал, что поддержка проекта «сильными игроками» необходима.

Рассмотрим основные спорные позиции законопроекта.

1. Вся Статья 13 «Российский космический фонд». Было много возражений в необходимости создания такой структуры, а еще больше – в отношении норм, определяющих ее деятельность. Активным сторонником создания Российского космического фонда был В.М. Постышев.

2. Автором и сторонником второй спорной нормы был А.И. Рудев. Норма была сформулирована так: *«Организация с участием иностранного капитала может являться исполнителем работ по государственному заказу, если доля иностранного капитала в ее уставном фонде не превышает сорока девяти процентов»*.

3. Самое большое неприятие вызвала норма, предложенная И.М. Моисеевым:

«В Российской Федерации запрещаются:

...

– опытно-конструкторские работы по созданию средств военной техники и вооружений, предназначенных для поражения объектов в космосе или из космоса».

Против этой нормы резко выступали Минобороны и РАН. Озвучивали они аргументацию в основном патриотического характера, но не без прагматических соображений: и те, и другие имели заказы по соответствующей тематике.

2 марта 1993 года А.Н. Адров организовал совещание по вопросу о внесении на первые чтения проекта закона Российской Федерации «О космической деятельности». В совещании официально участвовали: Ю.Н. Коптев, Б.В. Бодин (РКА); Ю.Г. Гусев, С.Н. Ермак, В.Г. Безбородов, В.Г. Зуев, В.Г. Поповкин (Минобороны); В.А. Котельников, А.В. Алферов (РАН); Г.В. Берденников, В.С. Вещунов (МИД); В.А. Степанов (Комитет по оборонным отраслям промышленности); Р.Г. Орехов, О.С. Галушко (Государственно-правовое управление Администрации Президента); В.А. Пивнюк (Аппарат Правительства); Ю.А. Локтионов (Мособлсовет); А.Н. Адров, В.А. Гололобов, В.М. Постышев (Комиссия по транспорту, связи, информатике и космосу ВС РФ); А.А. Пискунов, А.Д. Новиков (Комитет по обороне и безопасности ВС РФ); В.Ю. Варламов (Юридический отдел ВС РФ); И.М. Моисеев, А.И. Рудев (эксперты). Кроме того, на совещании присутствовали: Н.Ф. Пожитков (Минсвязи России), Б.И. Крючков и Н.Н. Фефелов (ЦПК), С.Е. Савицкая (Ассоциация участников космических полетов), В.М. Ковтуненко (НПО Лавочкина), М.И. Вильчек (Комитет по науке и народному образованию ВС РФ), С.С. Корунев (МАИ), В.В. Аксенов (НПО «Планета»), Ю.П. Семенов (НПО «Энергия»), Л.В. Лесков

(НПО «Композит»), В.Ф. Уткин (ЦНИИмаш).

После вступительного слова Адрова выступили Постышев, Рудев и Моисеев. Они дали краткое обоснование спорных позиций законопроекта. В последующем обсуждении наиболее активными были представители Минобороны России и РАН. От РКА критики документа не было. В лице Б.В. Бодина РКА тесно сотрудничало с ВТК, и все разногласия были сняты в рабочем порядке.

По результатам обработки стенограммы совещания мы выделили 41 конкретное предложение, из них 19 учли в тексте законопроекта. Было решено спорные нормы о фонде и иностранных организациях оставить. Норму о запрете ударных космических вооружений представители Генерального Штаба и Военно-космических сил Министерства обороны предложили согласовать с Комитетом по обороне Верховного Совета. Это было сделано.

В пояснительной записке в Комитет по обороне и безопасности ВС РФ была показана несостоятельность озвученной на совещании контраргументации. В частности, говорилось, что предлагаемая система защиты спутниковых группировок с помощью ударных космических средств невозможна по физическим законам, а согласование нашего законодательства с американским, равно как и с американской военной доктриной, не является обязательным.

В записке сообщалось, что развернутая на территории Казахстана антиспутниковая система вспоминается Пентагоном только один раз в году, в сентябре, когда представители Пентагона под тезис: «Русские имеют единственную в мире антиспутниковую систему» выбивают лишние миллиард долларов на перспективные разработки. Сама по себе система боевого значения не имеет и опасна для нас самих (и действительно, вскоре система была ликвидирована – И.М.). Указывалось, что финансирование НИОКР по развитию ударного оружия в космосе было невозможно по экономическим причинам.

Особый акцент был сделан на политические последствия.

В 1993 году, говорилось в записке, Пентагон вместо СОИ должен запросить значительные суммы на разработку антиспутникового оружия. Этот запрос может быть хорошо аргументирован. Введя норму о запрете разработки аналогичного оружия в России, мы поможем Конгрессу и президенту США Клинтону заблокировать этот запрос Пентагона.

Нам было ясно, что рассматриваемая норма на ближайшие 5–10 лет носила декларативный характер. В случае необходимости можно было внести поправку в закон. Таким образом, с военной точки зрения мы только выигрывали время.

Комитет по обороне и безопасности поддержал позицию И.М. Моисеева, но, тем не менее, норма была изъята из текста законопроекта. Депутаты не хотели рисковать результатами огромной работы из-за одного вопроса.

12-ю версию проекта было решено вынести на первые парламентские слушания. В соответствии с процедурой, 21 апреля 1993 года она была направлена председателям комитетов и комиссий Верховного Совета для внесения замечаний.

27 апреля 1993 года принимаются Постановление ВС РСФСР «О мерах по стабилизации положения в космической науке и промышленности» и Заявление «О приоритетах космической политики Российской Федерации» [8, 9].

Истоки этих документов, подготовленных в Комиссии по транспорту, связи, информатике и космосу ВС РФ, лежали еще в первых слушаниях по космонавтике, когда стояла задача отреагировать на тревожные выступления представителей космической отрасли. Проекты Постановления и Заявления прошли процедуры согласования в Верховном Совете в 1992 году, а в апреле 1993 года особенно важным было на официальном и публичном уровне установить основные принципы будущего закона о космической деятельности.

В Заявлении, в частности, говорилось:

«1. Космическая деятельность в Российской Федерации осуществляется в целях обеспечения благосостояния граждан, развития Российской Федерации, укрепления ее безопасности, а также решения глобальных проблем человечества.

В российской космонавтике должны обеспечиваться:

- *равное право предприятий, организаций и граждан Российской Федерации на участие в космической деятельности и использовании ее результатов;*
- *доступность информации о космической деятельности;*
- *ограничение монополизма и развитие предпринимательской деятельности;*
- *независимая экспертиза космических проектов и программ;*
- *безопасность космической деятельности, включая охрану окружающей природной среды».*

Вернемся к законопроекту. С апреля по июль 1993 года он «варился» внутри Верховного Совета России. От этого процесса осталось мало документов, потому что большая часть замечаний снималась или учитывалась в рабочем порядке, без исходящих и входящих писем.

Приведем пример. В комиссию А.Н.Адрова пришли два представителя Комитета по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов ВС РФ со своим предложением в проект закона, написанным от руки. В.М. Постышев переправил их к И.М. Моисееву. Суть предложения состояла в том, чтобы запретить загрязнение космического пространства «космическим мусором». Против такого предложения возразить нечего, но его следовало сделать конкретным. В обсуждении была сформулирована норма:

«В целях обеспечения стратегической и экологической безопасности

в Российской Федерации запрещаются: ...вредное загрязнение космоса, ведущее к неблагоприятным изменениям окружающей природной среды, в том числе преднамеренная ликвидация космических объектов в космосе».

В большей части эта норма соответствовала снятой по результатам мартовского совещания норме о запрете антиспутникового оружия. Если нельзя преднамеренно ликвидировать космические объекты, значит нельзя их взрывать, то есть, проводить испытания противоспутникового оружия.

В таком виде норма и вошла в окончательную версию закона. У нас на первых порах этого «трюка» никто не заметил, зато заметили американцы. Сразу же после принятия у нас закона о космической деятельности Конгресс США прекратил финансирование антиспутниковой программы США. Ее финансирование возобновилось после 1996 года, когда данная норма была снята у нас.

Можно упомянуть еще об одном последствии необдуманного отказа от нормы, запрещающей взрывы в космосе. США после 1996 года (то есть, после отмены российской нормы о запрете ликвидации взрывов в космосе), хотя и вели широкие работы по антиспутниковому оружию, от реальных испытаний воздерживались. Но 11 января 2007 года КНР провела испытание, взорвав свой неработающий спутник. После взрыва на орбите образовалось долгоживущее и самое большое в мире облако обломков, представляющее реальную опасность для космических объектов. Полагаем, если бы в России продолжал действовать запрет на взрывы, а США продолжили его поддерживать, то и Китай не решился бы сотворить столь необдуманное действие.

20 июля 1993 года был завершен последний, 13-й вариант проекта закона.

Через месяц, 20 августа 1993 года Закон Российской Федерации «О космической деятельности» № 5663-1 был принят подавляющим большинством голосов, без голосов «против» и лишь при одном воздержавшемся. Авторам статьи неизвестно, кто это был и по каким мотивам воздержался.

Для того, чтобы Закон вступил в силу, требовалось его подписание президентом Российской Федерации и публикация в печати.

21 сентября президент своим Указом прекратил деятельность Верховного Совета. Предполагая это, И.М. Моисеев перевез домой копии большинства документов, касающихся закона о космической деятельности.

3 октября 1993 года кризис перерос в вооруженную стадию, путчисты захватили мэрию, а вечером начали штурм Останкинского телецентра. Утром 4 октября вооруженный мятеж был подавлен, и этим же днем Ельцин Б.Н. подписал Закон «О космической деятельности». 6 октября Закон был опубликован в «Российской газете» и вступил в силу [10].

Итоги и дальнейшее развитие

Основной целью создания Закона Российской Федерации «О космической деятельности» являлось придание российской космонавтике правового статуса. В отсутствие такого закона, с учетом экономической и политической ситуации, само выживание космонавтики было бы под постоянной угрозой.

Закон «О космической деятельности» определил общие принципы, ввел базовые понятия и решил наиболее актуальные на тот момент правовые проблемы. Предполагалось, что с опорой на него будет разработана линейка законов, регулирующих конкретные направления космической деятельности.

Однако дальнейшее развитие законодательства в космической сфере пошло по иному пути.

Федеральным законом от 29 ноября 1996 года № 147-ФЗ в Закон «О космической деятельности» было внесено большое количество поправок. Поправки понижали законодательно определенный статус и значение космонавтики в России и, как ни парадоксально звучит, повышали возможности органов исполнительной власти, реализующих космические программы, выводили их деятельность из-под законодательного контроля.

Следует обратить особое внимание на поправки, изменяющие смысл и содержание фундаментального понятия «космическая деятельность». Практика прошедших 15 лет показала, что эти поправки оказали негативное воздействие на развитие многих направлений космонавтики.

В первой редакции Закона авторы стремились к возможно более четкому определению понятия «космическая деятельность». Стремясь достичь логичности и конкретности, авторы осознавали, что строгое определение поможет организациям и гражданам, работающим в отечественной космонавтике, получить преференции.

В первой редакции Закона понятие «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.

...

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 по-

нимается 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:

...

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».*

Фактически эта поправка лишает пункт 1 статьи 2 правового смысла, так как нет определения либо разъяснения, что это такое – «основные направления» в контексте закона и ничего не говорится о «неосновных направлениях космической деятельности».

Совершенно абсурдным представляется введение оборота "оказание иных **связанных с космической деятельностью услуг**" вместо "иной продукции и услуг, **необходимых** для осуществления космической деятельности" (как в первоначальной редакции).

С космической деятельностью связано огромное количество услуг – телевидение из космоса, встроенные в самые разные бытовые устройства приемники навигационной информации, геодезические и топографические приборы в строительстве, множество других. И по тексту Закона – все это следует относить к космической деятельности и применять нормы космического законодательства к перечисленным работам, да и просто к использованию спутниковой информации.

К аналогичным последствиям приводят изменения в пункт 2 статьи 2 Закона.

Здесь вводится термин «использование (эксплуатация)». Следует отметить, что использование и эксплуатация – это различные понятия, относящиеся к разным субъектам деятельности. Например, эксплуатация спутника ДЗЗ включает, в первую очередь, его управление, осуществляемое соответствующим оператором, а вот использование спутника – это очень широкое понятие; использованием может заниматься огромное количество физических и юридических лиц. Таким образом, расшифровка термина «использование» как «эксплуатация» в правовом смысле некорректна и вносит возможность произвольного толкования.

Сегодня чуть ли не любую деятельность можно объявить космической. А это приводит, с одной стороны, к отказу предоставить преференции по тем или иным видам космической деятельности из-за опасений в злоупотреблении, с другой стороны, к распространению требований и ограничений закона (например, по вопросам лицензирования) на работы, ограничивать которые вредно для экономики. Возможность произвольного, по решению конкретного чиновника, отнесения работ к «космической

деятельности» позволяет говорить о высоком уровне коррупционногенности поправок 1996 года. Расплывчатость и невнятность базовых понятий приводит к затруднениям в решении задач привлечения частного бизнеса в сферу космической деятельности. Предприниматель, задумавшийся о своем участии в работах по космосу, в первую очередь посмотрит на Закон «О космической деятельности». И либо не поймет, чего от него требует законодательство, либо поймет, что на этот закон ему опираться невозможно.

С 1996 года до 2015 года, когда с созданием Государственной корпорации "Роскосмос" началась активная правотворческая деятельность, в Государственную Думу был внесен 21 законопроект по вопросам космической деятельности. И это не учитывая законопроектов о ратификации международных соглашений и технических поправок «приведения в соответствие» с общим законодательством. Из упомянутых 21 законопроекта приняты только два: поправка в Налоговый кодекс и снятие статьи Закона о ратификации. Если основываться на заключениях Совета Федерации ВС РФ и администрации Президента, основной причиной отклонения законопроектов является их правовая бессодержательность. Вместо решения проблемных вопросов и выработки конкретных норм по регулированию космической деятельности, проекты содержат, в основном, тезисы лозунгового характера.

Конечно, каждый отклоненный законопроект имеет свой набор причин провала, но можно выделить некоторые общие. Помимо указанной выше расплывчатости базовых понятий, на качестве законопроектов негативно сказался кулуарный характер их разработки. О работах не сообщалось в прессе, даже специалисты зачастую не знали о планах законотворчества. Не проводились опросы заинтересованных субъектов космической деятельности. Таким образом, проекты не были испытаны «на прочность», упускали ряд важных областей, требующих регулирования.

В то же время, сами названия непринятых законопроектов показывают наличие широкого спектра вопросов, требующих правового регулирования, например:

- О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства;
- О создании и применении космических средств в интересах обороны и безопасности Российской Федерации;
- О государственной поддержке потенциала космической индустрии и космической инфраструктуры Российской Федерации;
- О государственном регулировании международного сотрудничества субъектов космической деятельности Российской Федерации;
- О государственной поддержке ракетно-космической промышленности и космической инфраструктуры Российской Федерации;

Об обеспечении безопасности космической деятельности Российской Федерации.

Несмотря на отсутствие каких-либо политических препятствий, законотворчество в космической сфере явно буксует. Печальные результаты столь большого объема работ свидетельствуют о неадекватной современным задачам организации законотворческого процесса в России.

Анализ сложившейся ситуации дает основание сформулировать первоочередные задачи в области формирования законодательной базы российской космической деятельности.

Первая задача – внесение окончательных изменений в Закон «О космической деятельности». В отличие от сегодняшней практики, изменения должны не расширять область действия Закона, а более жестко сформулировать правовые понятия в соответствии с интересами граждан России и требованиями развития космической отрасли.

Вторая задача – разработка и принятие специального закона о дистанционном зондировании Земли из космоса и, в качестве начального шага, разработка и обсуждение его концепции. Такой закон должен стать моделью для других специальных законов по отдельным направлениям космической деятельности.

И, наконец, третья задача – законодательное обеспечение действующих и планируемых мероприятий по реорганизации системы управления и структуры космической отрасли. Масштабность и характер этих мероприятий потребует введения новых законов, и необходимо обеспечить их высокое качество.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бордунов В.Д., Марков В.Н. «Космос–Земля–Право», М., «Международные отношения», 1978, 132 с.
- [2] Жуков Г.П. «Космос и мир». М., «Наука», 1985, 86 с.
- [3] «Новое в космическом праве» М., «ИГП», 1990, 150 с.
- [4] Жуков С.А., Моисеев И.М., «Московский космический клуб: люди и идеи» // «Астрономия, космонавтика», М., «Знание», № 5, 1991, с. 40–47.
- [5] National Aeronautics and Space Act – Signed Into Law by President Dwight D. Eisenhower on 29 July 1958.
- [6] «Космонавтика – предложено выжить» – М., «Знание». Сер. «Астрономия, Космонавтика». №10, 1991, 64 с.
- [7] Омельченко С.О. «Липа в альтернативном варианте» // «Деловой мир», 12 марта 1993 г. // [электронный ресурс]. Доступ URL: <http://path-2.narod.ru/vp/history/lipa.pdf> свободный
- [8] Постановление ВС РФ от 27.04.1993 № 4878-1 «О мерах по стабилизации положения в космической науке и промышленности» // [электронный ресурс]. Доступ URL: <http://bestpravo.com/rossijskoje/rf-postanovlenija/z7a.htm> свободный
- [9] Заявление ВС РФ от 27.04.1993 № 4879-1 «О приоритетах космической политики Российской Федерации» // [электронный ресурс]. Доступ URL: <http://bestpravo.com/rossijskoje/rf-postanovlenija/z7w.htm> свободный
- [10] Закон Российской Федерации «О космической деятельности» от 20.08.1993 № 5663-1. // «Российская газета», 6 октября 1993 года.

REFERENCES

- [1] Bordunov V.D., Markov V.N. "Space-Earth-Law", Moscow, "Mezhdunarodnye otnosheniya", 1978, 132 p.
- [2] Zhukov G.P. "Space and Peace". Moscow, "Nauka" Publ., 1985, 86 p.
- [3] "New in Space Law", Moscow, / IGP Publ., 1990, 150 p.
- [4] Zhukov S.A., Moiseev I.M. Moscow Space Club: People and Ideas // Astronomy, Cosmonautics. Moscow, Znaniye Publ., No 5, 1991, pp. 40-47.
- [5] National Aeronautics and Space Act – Signed into law by President Dwight D. Eisenhower on 29 July 1958.
- [6] Cosmonautics – Requested to Survive – Moscow, Znaniye Publ., Series: Astronomy, Cosmonautics No 10, 1991, 64 p.
- [7] Omelchenko S.O., An Alternative Fake//Business World, March 12,1993 // [Electronic Resource]. Access URL: <http://path-2.narod.ru/vp/history/lipa.pdf> free
- [8] Decree of the RF Armed Forces of 27.04.1993 No. 4878-1 "Measures to Stabilize the Situation in Space Science and Industry" // [Electronic Resource]. Access URL: <http://bestpravo.com/rossijskoje/rf-postanovlenija/z7a.htm> free
- [9] Statement of the RF Armed Forces of 27.04.1993 No 4879-1 "Priorities of the Space Policy of the Russian Federation" // [Electronic Resource]. Access URL: <http://bestpravo.com/rossijskoje/rf-postanovlenija/z7w.htm> free
- [10] Law of the Russian Federation "On Space Activities" of 20.08.1993 No. 5663-1. // Rossiyskaya Gazeta, October 6, 1993.