

К космической политике России

(тезисы, редакция 25.11.2007)

Оглавление

Введение.....	1
1. Цели и принципы России в космонавтике.....	2
2. Вопросы государственного управления космической деятельностью.....	3
3. Нормативно-правовое регулирование космической деятельности.....	5
4. Экономические вопросы космической деятельности.....	6
5. Международное сотрудничество в области космической деятельности.....	8
6. Принципы формирования космической стратегии России.....	8
Заключение.....	9

Введение

1. Полвека прошло с начала Космической эры. Россия первой шагнула в космос, многие мировые достижения в космонавтике реализованы россиянами. В настоящее время Россия обладает вторым по величине космическим потенциалом. Он определяется имеющимся опытом исследования и использования космического пространства, квалифицированными кадрами, научной и производственно-технической базами, развитой инфраструктурой.
2. Российская космонавтика выдержала тяжелые времена экономического кризиса начала 90-х годов прошлого века и в последние годы вышла на стабильный режим эволюционного развития.
3. Полагая такой режим оптимальным, тем не менее, следует помнить и учитывать, что космонавтике свойственны прорывные технические и организационные решения, роль технического и идеологического лидера в общем направлении научно-технического прогресса.
4. В настоящее время необходимо определить выбор одного из двух возможных вариантов развития отечественной космонавтики. Первый вариант находится в русле сегодняшних тенденций и характерен ориентацией прежде всего на экономический эффект космической деятельности. Второй вариант предполагает реализацию одного или нескольких космических проектов, осуществление которых потребует мобилизации предельных технологических, производственных и экономических возможностей космической отрасли.
5. При этом необходимо отметить возросшую активность целого ряда космических держав в области реализации перспективных космических проектов и возрастающую опасность для России - инициатора космической деятельности - оказаться в хвосте прогресса космонавтики.
6. Сегодня при рассмотрении долгосрочных планов и прогнозов на первое место выходит определение основных институциональных параметров космической деятельности и, в первую очередь, взаимодействие и

взаимовлияние институтов государственного управления космонавтикой и институтов гражданского общества. Именно гармония этих отношений обеспечит стабильное и быстрое развитие космонавтики в России, возможность реализации значимых, "прорывных" космических проектов.

7. В соответствии с Конституцией Российской Федерации отношения между космонавтикой и обществом должны строиться на основе официальных документов федерального уровня. Помимо Закона "О космической деятельности" 1993 г., сегодня действуют следующие документы фундаментального значения:
 - "Концепция национальной космической политики России" утвержденная Постановлением Правительства РФ № 533 от 1 мая 1996 г.
 - "Основы политики РФ в области космической деятельности на период до 2010 г.", подписанные Президентом в 2001 г. (формального статуса не имеют);
 - Федеральная космическая программа России на 2006-2015 гг. (ФКП-2015), утвержденная Постановлением Правительства РФ № 635 от 22 октября 2005 г.
8. За исключением Закона "О космической деятельности" указанные документы носят закрытый характер и поэтому не могут рассматриваться как база для построения отношений институтов государственного управления космонавтикой и институтов гражданского общества.
9. Учитывая это и ряд других факторов можно уверенно говорить о необходимости принятия официального документа руководства Российской Федерации, дающего российской и мировой общественности возможность однозначного понимания принципов государственного управления космической деятельностью, стратегических целей и задач России в области исследования и использования космического пространства.
10. В качестве первого шага Московский космический клуб представляет проект такого документа "Космическая политика России" и предлагает всем, кто согласен с постановкой задачи принять участие в открытой критике и обсуждении проекта.
11. В проекте документа "Космическая политика России" рассматриваются в частности:
 - цели и принципы Российской Федерации в области космической деятельности;
 - вопросы государственного управления космической деятельностью;
 - вопросы нормативно-правового обеспечения космической деятельности;
 - вопросы экономики космической деятельности;
 - вопросы международного сотрудничества в космонавтике;
 - принципы формирования космической стратегии России.

1. Цели и принципы России в космонавтике

1.1. Российская Федерация участвует в исследовании и использовании космического пространства в целях:

- повышение качества жизни людей;

- обеспечение экономического роста;
- создание потенциала для будущего развития;
- повышение уровня национальной безопасности;
- решения глобальных проблем Человечества.

1.2. Космическая деятельность в Российской Федерации осуществляется в соответствии с требованиями международного права и российского законодательства.

1.3. Гражданам и организациям Российской Федерации обеспечиваются равные права на участие в космической деятельности и использование ее результатов.

1.4. Органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации обеспечивают государственную поддержку гражданам и организациям, осуществляющим космическую деятельность в направлениях, согласующихся с целями Российской Федерации.

Государственная поддержка может выражаться в:

- бюджетном финансировании космических проектов и работ, направленных на эффективное использование результатов космической деятельности, гражданами, организациями, региональными и федеральными органами государственной власти;
- предоставлении прав на использование объектов наземной и космической инфраструктуры, находящейся в собственности Российской Федерации, передаче соответствующих прав российским гражданам и организациям на условиях, определяемых действующим законодательством;
- предоставлении налоговых и иных льгот, государственных гарантий гражданам и организациям, осуществляющим космическую деятельность в направлениях, согласующихся с целями Российской Федерации;
- обеспечении доступа гражданам России к информации о космической деятельности в Российской Федерации.

Государственная поддержка может предоставляться только при наличии положительного заключения вневедомственной экспертизы и с учетом результатов публичного независимого анализа.

2. Вопросы государственного управления космической деятельностью

2.1. Сегодня в космической программе Российской Федерации задействовано 112 предприятий, 250 000 работников (0,34% всех занятых). В 2006 г. бюджетное финансирование гражданского сектора космической отрасли составило 0,84 млрд.\$ (0,745% всех расходов федерального бюджета). С учетом военной составляющей можно говорить о том, что на космос приходится более одного процента "деятельности" России.

2.2. Однако если учесть уровень общественного внимания к космонавтике, ее международное значение, использование в космической деятельности наиболее передовых технических решений, роль космонавтики в социально-экономической жизни России возрастает на порядок. Кроме того необходимо учитывать все возрастающую роль космической деятельности в

мировом социально-экономическом прогрессе, в первую очередь в качественном смысле.

2.3. Такое положение требует особого внимания высших органов государственной власти России к вопросам космонавтики, постоянной работы по совершенствованию системы и методов государственного управления космической деятельностью в Российской Федерации.

2.4. В настоящее время одним из серьезных вопросов государственного управления космической деятельностью в России является недостаточно эффективный институт целеполагания. Отсутствие на высшем уровне государственной власти соответствующих механизмов приводит к тому, что исполнительный орган по космической деятельности самостоятельно определяет цели и задачи, за выполнение которых он же несет ответственность.

2.5. Положение усугубляется практическим отсутствием института независимой экспертизы и слабым взаимодействием исполнительной власти и общества по вопросам космической деятельности.

2.6. Эффективный институт целеполагания может быть создан на основе Совета по космосу, формируемого при Президенте Российской Федерации. Совет по космосу должен состоять из представителей федеральных ведомств, участвующих в космической деятельности и активно использующих ее результаты, Федерального Собрания, а также авторитетных представителей космической науки и общественных космических организаций.

2.7. Основной задачей Совета по космосу должна стать выработка рекомендаций Президенту Российской Федерации по стратегическим вопросам развития космонавтики в России и ее взаимодействию с космической деятельностью в других странах. Помимо этого Совет по космосу мог бы участвовать в формировании структур независимой экспертизы и рабочих групп по разработке актуальных проблем космонавтики.

2.8. Важной задачей является тщательное рассмотрение вопроса построения структуры и системы управления государственного управления космической деятельностью в России. При этом следует помнить, что ряд прошедших модернизаций в этой части не привел к видимым улучшениям и соответствующие мероприятия неоднократно пересматривались. Основной причиной этих управленческих сбоев являлось недооценка роли космической деятельности и игнорирование ее специфики.

2.9. Следует изменить сегодняшний статус Федерального космического агентства, переведя его в подчинение Президенту Российской Федерации. Такое решение диктуется требованиями организации оперативного взаимодействия Федерального космического агентства с Министерством обороны и Министерством иностранных дел, непосредственно подчиненных Президенту Российской Федерации. Кроме того повышение статуса Федерального космического агентства будет соответствовать возрастающей роли космической деятельности в России и мире.

2.10. В целях повышения безопасности космической деятельности необходима вневедомственная служба по надзору либо расширение сферы

полномочий Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на вопросы космической деятельности.

2.11. Расширение областей взаимодействия космонавтики с другими сферами социально-экономической деятельности определяет необходимость формирования соответствующих органов в структуре Федерального космического агентства. В первую очередь речь идет о создании Управления по организации использования результатов космической деятельности.

2.12. Другим важным направлением является использование технологий созданных в ходе реализации космических проектов. Хотя о таком использовании говорилось очень много, практические результаты пока не оправдывают и доли ожиданий. Решение вопроса может быть достигнуто путем создания отраслевой инновационной системы, Координационный центр которой может входить в структуру Федерального космического агентства.

3. Нормативно-правовое регулирование космической деятельности

3.1. Космическая деятельность существенно отличается от обычных видов деятельности в юридическом смысле, что вызывает необходимость ее специального нормативно-правового регулирования.

3.2. Необходимость стройной системы правового обеспечения космической деятельности быстро возрастает в связи с ростом ее объема и расширением областей использования ее результатов в интересах экономики. Так же быстро возрастает число субъектов космической деятельности, что усугубляет уже имеющийся дефицит правовых норм.

3.3. В настоящее время основным документом, формирующим правовую базу космической деятельности, является Закон Российской Федерации "О космической деятельности" от 20 августа 1993 года N 5663-1. Данный закон являлся рамочным законом, на основе норм которого должна была выстроиться исчерпывающая система законодательного обеспечения космической деятельности.

3.4. Однако поправки в Закон "О космической деятельности" (Федеральный закон от 29.11.1996 N 147-ФЗ) в своем большинстве носили дерегулирующий характер, что существенно затруднило дальнейшее формирование правовой базы космической деятельности в Российской Федерации. В последующие годы и вплоть до настоящего времени разрабатывалось свыше 10 законопроектов, посвященных насущным вопросам космической деятельности, однако ни одна из этих попыток не была реализована.

3.5. В настоящее время все отношения между субъектами 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. Кроме того сегодня существует множество пробелов и неопределенностей нормативного регулирования. В случае попадания вопроса в такие зоны, решения принимаются служащими невысокого уровня компетенции и ответственности.

3.6. Таким образом, объем вопросов, требующих правового регулирования, дает основания считать необходимым создание Космического кодекса Российской Федерации (по аналогии с Водным и Воздушным кодексами). Организацию этой масштабной работы мог бы взять на себя Совет по космосу.

3.7. Федеральному космическому агентству следует подготовить и организовать внесение на рассмотрение Федерального Собрания Российской Федерации проектов наиболее остро необходимых правовых норм, в первую очередь по вопросам собственности и использования результатов космической деятельности.

3.8. Насущной задачей является инвентаризация и систематизация большого числа нормативных документов регулирующего характера в области космической деятельности. Ряд норм таких документов должен будет переведен на уровень Федерального закона, ряд устаревших документов должен быть отменен.

3.9. Большой комплекс проблем нормативно-правового регулирования космической деятельности требует систематической работы по методическому обеспечению нормотворческой работы. Организацию разработки такого обеспечения может взять на себя Федеральное космическое агентство.

4. Экономические вопросы космической деятельности

4.1. Космическая деятельность в Российской Федерации финансируется за счет:

- федерального бюджета;
- внешнеэкономической деятельности;
- региональных и муниципальных бюджетов;
- частных инвестиций.

Основной задачей экономической политики в космонавтике является оптимизация порядка финансирования космической деятельности в России с целью увеличения темпов ее развития.

4.2. Финансирование космической деятельности за счет федерального бюджета реализуется в рамках нескольких Федеральных целевых программ и Программы вооружений Министерства обороны Российской Федерации. Такая схема построения федерального финансирования не оптимальна, так как она игнорирует тот факт, что космическая деятельность основана на общей промышленной базе и наземной инфраструктуре. Кроме того, существующая схема финансирования космической деятельности, сводящаяся к целевым строго ограниченным по времени программам не учитывает ее непрерывный характер.

4.3. Оптимизация схемы финансирования должна предусматривать формирование единой Государственной космической программы Российской Федерации, в которую войдут существующие и планируемые Федеральные целевые программы, космическая часть Программы вооружений войдут как составляющие. Существенной частью Государственной космической программы должны стать мероприятия по

использованию результатов космической деятельности в целях социально-экономического развития Российской Федерации.

4.4. При формировании Государственной космической программы Российской Федерации необходимо учитывать характерные для космических проектов значительные сроки их реализации. Рациональная временная структура может быть основана на годовой программе, пятилетних планах и долгосрочной стратегии (например, 50-летней) развития космонавтики.

4.5. Предметная структура Государственной космической программы должна состоять из четырех блоков, формирующих структуру современной космонавтики. Это:

- блок социально-экономических космических проектов и программ использования результатов космической деятельности;
- блок фундаментальных научных исследований, основанных на использовании космических средств;
- блок космических программ в интересах обороны;
- блок развития космического потенциала.

4.6. Отличительной чертой первого блока является получение в рамках космических проектов конкретных, предсказуемых результатов, используемых в интересах государственных и частных заказчиков. Основой финансирования проектов данного блока должны стать различные схемы частно-государственного партнерства. При этом реализацию долгосрочной и рискованной части проекта берет на себя государство, а работы по эксплуатации и доведению результатов до потребителей - частный капитал.

4.7. Космические проекты второго блока финансируются из средств федерального бюджета. Здесь на государственные органы управления помимо финансирования возлагается задача широкого информирования общества о целях и результатах работ.

4.8. До недавнего времени Министерство обороны было основным заказчиком космических программ и многие из подходов сохранилось до нашего времени. Основным принципом было создание техники для целей обороны с возможным ее использованием в интересах социально-экономического развития. Такой подход тормозит как развитие гражданского сектора космонавтики, так и военного. Сегодня необходимо перейти к принципу принятому в развитых космических державах - в оборонных целях должны использоваться космические средства, создаваемые для целей социально-экономического развития, специальный заказ космических средств для целей обороны возможен только при отсутствии гражданских средств аналогичного назначения.

4.9. Проекты четвертого блока должны служить оптимизации роста технического потенциала космонавтики. В настоящее время новая техника разрабатывается в соответствии с потребностями проектов первых трех блоков. Это рационально с экономической точки зрения, но не всегда оптимально с позиций стратегического развития космического потенциала.

4.10. Годовая космическая программа должна иметь статус Федерального закона и входить в Закон о бюджете Российской Федерации в качестве открытого (за исключением проектов третьего блока) приложения.

5. Международное сотрудничество в области космической деятельности

- 5.1. Российская Федерация стремится расширять и развивать международное сотрудничество в области исследования и использования космического пространства.
- 5.2. В рамках реализации проектов международного сотрудничества Российская Федерация действует исходя из собственных интересов и в целях определенных данным документом.
- 5.3. Российская Федерация в равной степени заинтересована в сотрудничестве по вопросам исследования и использования космического пространства со всеми государствами и международными организациями.
- 5.4. Российская Федерация считает необходимым повышать роль Организации объединенных наций в координации международного сотрудничества в космонавтике.

6. Принципы формирования космической стратегии России

- 6.1. Насущной задачей сегодняшнего дня является разработка и принятие космической стратегии России. Космическая стратегия России должна определить долгосрочные (на период до 50 лет) задачи космической деятельности, этапы работ по их реализации, требуемые научные, технические, экономические ресурсы.
- 6.2. Космическая стратегия России формируется на основе целей и принципов, определяемых настоящим документом.
- 6.3. Характер космической деятельности определяет необходимость оптимизированного сочетания работ в двух стратегических направлениях космической программы:
 - получение и использование результатов космической деятельности в целях экономики и обороны ("Полет к Земле");
 - увеличения космического потенциала Человека за счет получения новых знаний и роста технических возможностей ("Полет к Звездам").
- 6.4. Исторически рывок в космос был реализован в рамках стратегии "Полет к Звездам". Первые полеты космических аппаратов были нацелены либо на исследования космического пространства, либо на отработку методов работы в нем. Реализация стратегии "Полет к Звездам" обеспечил возможность деятельности по стратегическому направлению "Полет к Земле". В рамках этого направления были достигнуты экономические результаты с избытком покрывающие затраты по стратегическому направлению «Полет к Звездам».
- 6.5. Сегодня прогресс в стратегическом направлении "Полет к Земле" может быть обеспечен:
 - совершенствованием механизмов и инфраструктуры использования результатов космической деятельности;
 - развитием орбитальной спутниковой группировки и совершенствованием спутниковой аппаратуры.

Конкретные мероприятия на ближайшую перспективу в части использования результатов космической деятельности должны быть

отработаны и приняты в рамках разрабатываемой Федеральной целевой программы "Использование результатов космической деятельности в интересах социально-экономического развития Российской Федерации и ее регионов на 2009 - 2015 годы".

Развитие спутниковой группировки сегодня определяется Федеральной целевой программой "Федеральная космическая программа России на 2006-2015 гг."

6.6. Приходится констатировать существенное отставание России по техническому уровню спутниковой аппаратуры и отсутствие общих планов мероприятий и директивных документов по исправлению этой ситуации. Здесь прогресс может быть достигнут за счет реализации соответствующих долгосрочных программ в сфере образования, а до достижения принципиального улучшения в технологической области придется широко пользоваться покупаемыми технологиями и комплектами.

6.7. Как показывает историческая практика, решению задач существенного повышения технического уровня способствуют работы по стратегическому направлению "Полет к Звездам". Следует отметить, что прагматические результаты фундаментальных космических программ носят в первую очередь политический характер. Такие программы являются затратными и должны быть оптимизированы по критерию "эффективность-стоимость" с учетом неэкономического характера основных целей таких программ.

6.8. Таким образом, если россияне по-прежнему хотят видеть Россию ведущей космической державой, следует принять специальные меры по реализации программ типа "Полет к Звездам". Существующий космический потенциал России позволяет ей реализовать программу полетов к Луне более надежную и более широкую, чем программа США. Кроме того, в рамках реализации данной программы может быть создана широкая международная кооперация на более демократичных принципах, чем у США.

6.9. Космические проекты в рамках стратегического направления "Полет к Звездам" должны строиться в опоре на максимум существующих возможностей в научном, техническом и экономическом секторах.

6.10. Космические стратегического направления "Полет к Звездам" в обязательном порядке должны строиться так, чтобы полученные в ходе их реализации результаты создавали базу для решения следующих, более масштабных задач.

Заключение

Россия первой вступила в Космическую эру, открыв новую Дорогу всему Человечеству.

Несмотря на все исторические и современные трудности России может и должна завоевать лидирующую позицию в освоении космического пространства. Накопленный опыт, человеческий, природный и экономический потенциал позволяют России ставить и решать самые масштабные задачи в космонавтике.

Для этого сегодня в первую очередь необходима политическая воля и систематическая работа по совершенствованию организации космической деятельности в Российской Федерации.

Было бы непоправимой ошибкой, имея хорошие стартовые условия, богатый опыт, мощную научно-техническую и производственную базу, большие заделы на будущее, допустить отставание в работах по исследованию и использованию космического пространства, причем как раз в тот момент, когда космонавтика начала приносить ощутимые результаты, когда темпы развития мировой космонавтики быстро возрастают и ее эффективность постоянно увеличивается.

Моисеев И.М., МКК