

УДК 346.7

ПРАВО КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ПЕРСПЕКТИВНОЕ РАЗВИТИЕ КОСМОНАВТИКИ

Ражнов Геннадий Анатольевич, кандидат технических наук, профессор Академии военных наук, руководитель секции практической космонавтики Русского космического общества

Аннотация

В глобальном мире государствам как субъектам космической деятельности приходится конкурировать за привлечение инвестиций, лучших умов и транснациональных корпораций, и сама юрисдикция становится одним из инструментов конкуренции. Гибкость американской законодательной системы и ее благорасположенность к частной инициативе привела к тому, что США опережают Россию в таком важном секторе современной высокотехнологичной индустрии как частная космическая промышленность. Российской космонавтике требуется сочетание серьезного дерегулирования, направленного на снижение порога входа, и заполнение пробелов законодательства, не позволяющих распространять на космическую деятельность применимость таких институциональных структур как государственно-частное партнерство. Материал представляет собой текст доклада на I Международной научно-практической конференции «Космическая философия - Космическое право - Космическая деятельность: триединство космического прорыва человечества» (23 мая 2020 г.).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: правовые аспекты космической деятельности, государственно-частное партнерство, перспективы космической отрасли, нормативные правовые акты.

LAW AS THE MOST IMPORTANT FACTOR DETERMINING THE PROSPECTIVE DEVELOPMENT OF COSMONAUTICS

Razhnov Gennady Anatolyevich, Candidate of Technical Sciences, Professor of the Academy of Military Sciences, Head of the Practical Cosmonautics Section of the Russian Cosmic Society

Abstract

In a globalized world, states as subjects of space activities have to compete to attract investments, the best minds and transnational corporations, and the jurisdiction itself becomes one of the instruments of competition. The flexibility of the American legal system and its favor for private initiative have led the United States to overtake Russia in such an important sector of the modern high-tech industry as the private space industry. Russian space exploration requires a combination of serious deregulation aimed at lowering the entry threshold and filling legislative gaps that prevent the applicability of such institutional structures as public-private partnerships to space activities. The material is the text of a report at the I International Scientific and Practical Conference "Space Philosophy - Space Law - Space Activities: Trinity of Humanity's Space Breakthrough" (May 23, 2020).

KEYWORDS: legal aspects of space activities, public-private partnerships, prospects for the space industry, regulatory legal acts.

Общепризнанной максимой теории государства и права является тезис о том, что право следует объективно сложившимся общественным отношениям. Тем не менее, в тех областях общественных отношений, которые только-только формируются, право может и должно предвосхитить становление отношений, становясь становым хребтом их формирования. Для начала попробуем разобраться в объективных причинах такой метаморфозы.

Как же прояснить основания и предпосылки для явно существующей основополагающей роли права в Стратегическом развитии (от зарождения до становления полноценного рынка) в очень широком, если не во всём, спектре экономических отношений, возникающих в производстве и распределении товаров и услуг.

Не углубляясь в теории и практики стратегического планирования и развития констатируем тот факт, что всякое развитие тесно связано и начинается с формирования субъектности, а всякая деградация и распад, соответственно, - с отсутствием или существенным ограничением этой самой субъектности.

Это естественно связано с научной методологией познания и вербального моделирования – представлением явления в виде функционально-ролевой системы: Субъект – Объект – Предметная область.

В этой парадигме ведущая и определяющая роль Субъекта аксиоматично определена и неустраима. Соответственно, всё созданное человечеством в материальном и ментальном плане содержит эти основополагающие категории. И общественные, и финансово-экономические отношения, и связанные с ними явления – тому не исключение.

Основной вывод, который мы обязаны сделать, опираясь на научную методологию, это то, что Субъект в любом проявленном, т.е. в явлении – всегда есть, а если нам кажется, что его нет, то – это нам кажется и Субъект нам просто не известен.

Соответственно в любом явлении и частном процессе Право выступает как дефиниция и регулятор отношения Субъекта к объекту, включая и межсубъектные отношения, применительно, в данном частном случае, к сфере финансово-экономических отношений, являющихся в данном случае – Предметной областью.

Итак, для развития необходим Стратегический Субъект, называемый далее по-прежнему – Субъект. Всякий субъект в соответствующей сфере деятельности определяется и проявляется в своём триединстве, представленном ниже:

1. Цели. Это именно собственные цели Субъекта, не всегда и не всем известные, а часто – осознанно скрываемые, но состоящие в получении конкретных результатов от желаемого им, Субъектом, развития данной предметной области. Они, цели, у истинного субъекта всегда есть и они всегда у истинного субъекта являются именно стратегическими, т.е. не имеющие решение сейчас и/или в заданных существующих условиях.
2. Ресурсы. Все виды и формы – от материальных, финансовых до интеллектуальных, требуемые для решения задач по достижению поставленных, подчеркнём особо –

стратегических целей, включая резервы на преодоление форсмажорных обстоятельств, выявление и компенсацию рисков.

3. Воля, определяемая здесь как способность решительно и своевременно реализовывать намерения по достижению поставленных целей.

В заключение этой преамбулы следует отметить, что если мы попытаемся что-то развивать бессубъектно, то это никому не нужно, в крайнем случае – и нам тоже. В таких ситуациях мы просто являемся «пешками в чужой игре», конечно же без права стать ферзем (субъектом). Более того, если это никому не нужно, то имеет место имитация деятельности, часто за собой скрывающая истинное явление или желаемый процесс, и эта имитация есть бездарное расходование ресурса.

Это особенно важно понимать при рассмотрении тех областей, где под обобщенным (и, следовательно, даже на основании этого обобщения, – бессубъектно) понятием технического прогресса меняются, либо создаются совершенно новые общественные институты: биотехнологии, телекоммуникации и, не в последнюю очередь, космонавтика. Развитие национальной космической деятельности в значительной мере определяется системой правовых норм, регулирующих отношения между Субъектами данной области: государство, космическая промышленность, научные институты, владельцы космических средств и систем и операторы, предоставляющие спектр космических услуг, тем самым устанавливая в конечном счёте лидерские или аутсайдерские позиции государства и/или других субъектов-участников сфере космонавтики, в том числе и на международном уровне.

Развитая космическая деятельность до сих пор является уделом узкого круга государств-лидеров в связи с её сложностью (как в плане разработки, производства и эксплуатации, так и в вопросах обеспечения безопасности этих процессов) длительными сроками реализации космических проектов и их очень значительной ресурсоемкостью. Вовлечение всё большего количества стран в космическую деятельность, в основном связано с их желанием обеспечить собственную стратегическую военно-политическую и экономическую безопасность-независимость. В связи с этим, хоть «статус-кво» основных мировых Субъектов космической деятельности по названным выше причинам существенно и не меняется, но постоянно подвергается «проверке на прочность» и попыткам «свержения с Олимпа» коалиционными субъектами других отраслей (ТНК и стран), пытающимися сформировать консолидированный Субъект космической деятельности. Таким образом становится невозможным сохранять лидерскую позицию, оставаясь на одном месте, а

развитие требует соответствующего изменения и совершенствования космического права, неразрывно связанного с определением и формированием субъектов этого самого развития.

В глобальном мире государствам как субъектам космической деятельности приходится конкурировать за привлечение инвестиций, лучших умов и транснациональных корпораций. Собственно, как следует из вышесказанного, сама юрисдикция становится одним из инструментов конкуренции. Государство обеспечивает в своей юрисдикции другим субъектам – участникам космической деятельности – наиболее выгодные условия: налоговый режим, простоту операций, доступ к накопленным космическим ресурсам и технологиям и человеческим ресурсам в обмен на налоги, инвестиции и рабочие места, а главное – обеспечение государственной безопасности и гарантированный выход в космическое пространство для её же обеспечения.

Обеспечение развития национальной космической программы невозможно без «конкурентоспособной» национальной юрисдикции с обязательным Субъектом в лице государства и создающей благоприятные условия для бизнеса, технологических разработок и привлечения лучших кадров. Конечно же эта задача практически не осуществима без Субъектности государства в финансовой и экономической сферах в целом.

Исключительная важность космической программы для обеспечения национальной безопасности создаёт обязательные ограничения, вводимые для других Субъектов космической деятельности: лицензирование, сертификация, экспортный контроль. Более того, статья 6 «Договора по космосу...» от 1967 года, устанавливая международную ответственность государств – участников Договора за национальную деятельность в космическом пространстве, независимо от того, осуществляется ли она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами, по сути, вводит требование о лицензировании и сертификации космической деятельности на национальном уровне.

Выработка правового режима космической деятельности, таким образом, является сложной задачей, исходящей из двух зачастую противоречивых предпосылок: обеспечения привлекательного режима для космической деятельности, с одной стороны, и обеспечение требуемого уровня безопасности (государственной и технологической), с другой.

Нормативно-правовое регулирование, при этом, является производной от национальной космической политики, будь она сформулирована в виде единого документа или их комплекса, призванных сформировать видение будущего национальной космической деятельности. Возможны два противоположных пути достижения желаемого: первый основывается на централизованной вертикали планирования и проведения космической

деятельности, совмещающей публично-государственные и корпоративные черты, второй, имеет целью в итоге формирование менее иерархической экосистемы, основанной на взаимодействии и балансе Стратегий субъектов, состоящих из более или менее независимых государственных и частных структур, включая субъектов малого и среднего бизнеса. В связи с последними событиями, похоже, что второй путь окажется в классическом виде – тупиковым. Для сохранения баланса и двуполярности придётся создавать нетривиальные решения, в том числе и в правовом пространстве. Это вопрос отдельного обсуждения.

Рассмотрим текущее состояние вопроса.

Приведем список основных документов, содержащих регламентирующие космическую деятельность в Российской Федерации правовые нормы:

- Закон Российской Федерации от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности».
- «Основы государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу», утвержденные Президентом Российской Федерации 13 апреля 2013 г. № Пр-906.
- «Основы государственной политики в области использования результатов космической деятельности в интересах модернизации экономики Российской Федерации и ее регионов на период до 2030 года», утвержденные Президентом Российской Федерации 14 января 2014 г. № Пр-51.
- Распоряжение Правительства РФ от 1 сентября 2015 года № 1698-р «О плане мероприятий на 2015-2020 годы по реализации Основ государственной политики в области использования результатов космической деятельности в интересах модернизации экономики Российской Федерации и развития ее регионов на период до 2030 года» (с изменениями на 18 апреля 2018 года)
- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
- Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"».
- Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- Федеральный закон от 7 марта 2018 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности"».

- Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Подробный анализ всех этих документов выходит за рамки данного рассмотрения. Отметим здесь лишь, что основным юридическим и концептуальным барьером на пути развития Субъектов частной космонавтики или, в более общей формулировке, создания условий для появления новых Субъектов инновационных форм развития космонавтики в Российской Федерации является Закон о космической деятельности. Этот закон, принятый в 1993 году, «консервирует» ситуацию в российской космонавтике на этапе, когда после создания ракетно-космической промышленности и распада Советского Союза в России в 90-х годах в условиях переходной экономики была предпринята попытка определить отношение государства к такой важнейшей сфере как космос. Кратко перечислим основные, скажем так, правовые коллизии, вытекающие лишь из этого основополагающего Закона:

1. Прежде всего, обращает на себя внимание терминологический и понятийный диссонанс в определении понятия «космическая деятельность», данное в пунктах 1 и 2 статьи 2 Закона.
2. Не дается четкого и полного определения «космической техники».
3. Даже те направления деятельности, которые закреплены в Законе, не коррелируют с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, где «космическая деятельность» закреплена кодом 51.22: Деятельность космического транспорта. Эта группировка включает:
 - деятельность, связанную с запуском космических объектов в космическое пространство;
 - деятельность, связанную с доставкой космонавтов и полезных грузов на космические объекты;
 - деятельность, связанную с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства.
4. Не дано определение «космического объекта». В статье 18 Закона о космической деятельности, содержится лишь перечень объектов, составляющих космическую инфраструктуру. В Основах госполитики в области использования результатов космической деятельности, принятых в 2014 году, приводится целый ряд положений, реализация которых могла бы способствовать развитию Субъектов государственно-частного партнерства и развитию Субъектов частной космонавтики в Российской Федерации.

Федерации. Однако в Основах отсутствует даже упоминание о необходимости совершенствования законодательства в этих целях.

Инструментами воплощения политики в области права может быть равно нормативно-правовое регулирование и дерегулирование деятельности Субъектов. Первое, регулирование, должно создавать понятные правила и условия для существующих и формирования новых субъектов космической деятельности. Так, регулирование на национальном уровне деятельности по использованию внеземных ресурсов, при всей неоднозначности такового с международно-правовой точки зрения, снижает риски для инвесторов и увеличивает привлекательность для бизнеса, способствуя появлению новых Субъектов деятельности в этом направлении. Второе, дерегулирование, снижает существующие барьеры для доступа более разнообразных, например, частных, предприятий и структур, в космонавтику и даже создаёт возможность появления качественно новых продуктов и услуг космической направленности, как, например, снятие запрета на распространение данных ДЗЗ, разрешением выше метра. Важным примером дерегулирования служит вторая космическая директива Д. Трампа, наметившая целью минимизировать регулирование коммерческой космической деятельности.

Симметричным ответом на такие шаги американского правительства может быть только стремительная модернизация нормативно-правовых основ национальной космической деятельности, открывающая перед частным бизнесом двери в космонавтику посредством, в частности, установления простых, понятных и прозрачных правил участия в космической деятельности в части лицензирования, сертификации, защиты прав собственников космических объектов. Вопрос о поиске асимметричных ответов остаётся открытым.

Для начала посмотрим на другие стратегические преимущества американской нормативно-правовой политики в сфере космонавтики. Требования к частной космонавтике в американском законодательстве устанавливаются Кодексом федеральных нормативов (Code of federal regulations), его главой III раздела 14 «Аэронавтика и космос» (Title 14 Aeronautics and Space). Этот документ полностью определяет требования правительства США к частным лицам, которые желают осваивать космос. Наиболее существенные его моменты состоят в следующем:

1. Государственное лицензирование требуется только на запуск и посадку космических аппаратов, а также на функционирование космодромов. Разработка, модернизация, управление космическими кораблями, разработка, испытание, производство, ремонт и

утилизация ракет-носителей, ракетных двигателей, управляющей и научной аппаратуры лицензированию не подлежит.

2. Процедура лицензирования направлена на обеспечение удовлетворения деятельности лицензиата двум базовым требованиям: общественной и политической безопасности.
3. К общественной безопасности предполагаемого ракетного пуска относится безопасность для жизни и здоровья людей в связи с пуском ракеты и её движением по орбите.
4. К политической безопасности относится соответствие предпринимаемого проекта международным обязательствам США, а также государственным интересам США.
5. Лицензию на космическую деятельность может получить любое лицо, независимо от гражданства и страны происхождения капитала.
6. Процедура получения лицензии максимально упрощена: заявитель обращается в единственную государственную организацию – Федеральное авиационное агентство, которое самостоятельно координирует работу всех прочих ответственных федеральных агентств, отвечающих за космическую отрасль. При этом одобрение проекта в области политической и общественной безопасности может быть запрошено как прежде подачи документов на лицензирование, так и одновременно. Законом установлен срок в 120 дней, в течение которого прошение о лицензировании должно быть рассмотрено.
7. Важным элементом американской системы лицензирования является её гибкость: по мотивированному обращению заявителя Федеральное агентство имеет право инициировать отмену тех или иных норм, которым должна удовлетворять лицензируемая деятельность. Также по мотивированному обращению заявителя требования к лицензируемой деятельности могут быть смягчены или сняты в отношении данного конкретного проекта.

Вышесказанное дает основания утверждать, что именно гибкость американской законодательной системы и ее благорасположенность к частной инициативе привела к тому, что США опережают Россию в таком важном секторе современной высокотехнологичной индустрии, как частная космическая промышленность. Насколько это стратегически оправдано, долговечно и подходит ли это России – вопрос открытый.

Ещё раз отметим, что сегодня гибкость космического права юрисдикции США проявляется в том, что единственными подлежащими лицензированию отраслями космической деятельности являются те, которые действительно могут нанести вред человеку

и природе, а также нарушить международные договоры. Кроме того, система лицензирования максимально упрощена, так как обязанность по координации различных контролирующих и экспертных ведомств возложена на единый государственный орган.

Наш симметричный ответ, в частности, означает пересмотр Положения о лицензировании космической деятельности в части Перечня выполняемых работ и оказываемых услуг при осуществлении космической деятельности и устранение требования о наличии утвержденного в установленном порядке тактико-технического задания или заключенных контрактов (договоров) на выполнение работ (оказание услуг) при осуществлении лицензируемой деятельности, открытый доступ к общим разделам нормативно-технических документов, таким как РК-11-КТ и их модификация с целью ускорения разработки, производства и тестирования космической техники (не военного назначения). Для защиты прав собственников актуально принятие Федерального закона «О регистрации прав собственности на космические объекты и сделок с ними», для привлечения частных Субъектов – поправки в закон «О государственно-частном партнёрстве».

По сути, российской космонавтике требуется сочетание серьезного дерегулирования, направленного на снижение порога входа, и заполнение пробелов законодательства, не позволяющих сегодня, например, распространять на космическую деятельность применимость таких институциональных структур, как ГЧП. Необходимо изменение парадигмы, согласно которой космонавтика – дело прежде всего, если не исключительно, государства и государственных Субъектов, а частные Субъекты часто рассматриваются как чужеродные, если не сказать, враждебные элементы с крайне ограниченным потенциалом взаимодействия. Снижение барьеров доступа в космос, в том числе путем имплементации соответствующих правовых норм является возможностью сохранения передовых позиций отечественной космонавтики, придания отрасли динамики развития за счёт привлечения новых Субъектов – малого и среднего бизнеса. На сегодня этот симметричный наш ответ, ввиду понятных событий, оказался под большим вопросом, а ассиметричных ответов – даже не предъявлено к рассмотрению. С другой стороны, понятные правила регулирования будут способствовать привлечению инвесторов и связанных с ними Субъектов, готовых развивать космический бизнес, сопряженный с множеством разноплановых рисков, делая российскую юрисдикцию «конкурентоспособной».

В заключение ещё раз отметим, что разработка адекватных правовых основ космической деятельности не терпит отлагательств. Существующие неблагоприятные условия скорее всего приведут к потере перспективных проектов, компаний и команд, их

бегству за рубеж в более благоприятные, а во многих аспектах – единственно возможные, условия для развития. Люксембургская и сингапурская юрисдикции всё шире открывают двери для космических стартапов со всего мира. Если Россия не успеет адаптировать свой институциональный и нормативно-правовой контекст космической деятельности, с лидирующим и формирующим фактором в виде права, то отставание станет неизбежным.

Литература

1. Килибарда П. Пересмотр космического права: понятие «использования в мирных целях» и Договор о космосе / Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.icrc.org/ru/document/peresmotr-kosmicheskogo-prava-ponyatie-ispolzovaniya-v-mirnyh-celyah-i-dogovor-o-kosmose>, свободный.
2. Международное космическое право / Под ред. Г.П. Жукова, А.Х. Абашидзе. – М.: РУДН, 2014. – 524 с.
3. Международное космическое право: документы Организации Объединенных Наций / Электронный ресурс. Режим доступа: https://www.unoosa.org/res/oosadoc/data/documents/2017/stspace/stspace61rev_2_0_html/V1703166-RUSSIAN.pdf, свободный.