

Меморандум о космической деятельности

04.06 2013

С. Жуков, А. Ионин, И. Моисеев, Д. Пайсон

<http://www.gisa.ru/95923.html>

Весенние месяцы 2013 года стали заметной вехой в истории российской космонавтики. 12 апреля Президент Российской Федерации провел совещание по вопросам космической деятельности в Благовещенске (протокол и перечень поручений – здесь). Правительство России разработало план выполнения поручений, а Роскосмос опубликовал утвержденные Президентом «Основы политики Российской Федерации в области космической деятельности до 2030 года». Отметим это событие – официальный документ по космической политике России публикуется впервые!

Из поручений видно, что Правительство наметило конечный срок подготовки решений по системе управления космической деятельности - июль сего года. В августе предложения должны лечь на стол Президенту для утверждения.

К сожалению, анализ хода структурных реформ показывает, что многое делается без должного научного обоснования и недостаточно системно. В этой связи мы хотели бы еще раз привлечь внимание власти и профессионального сообщества к выработанной в экспертном сообществе Сколково системе взглядов.

Меморандум

Отличительной особенностью российской космонавтики является система стратегического и отраслевого управления, почти не претерпевшая изменений со времен Советского Союза, и соответствующая этой архаике неконкурентоспособная структура промышленности. Ракетно-космическая промышленность (РКП) – пожалуй, последняя отрасль российской экономики, где не реформирована система государственного целеполагания, не произошло разделения государственного заказчика и исполнителей – промышленных предприятий.

По нашему мнению, ключевыми принципами реформы системы управления космической деятельностью и структуры РКП должны стать:

1. Государственное целеполагание для Федерального космического агентства (Роскосмоса), учитывающее национальные приоритеты и возможности.
2. Решение поставленных задач космическим агентством, организационно отделенным от предприятий промышленности.
3. Стимулирование конкуренции за государственный и коммерческий заказ между предприятиями промышленности всех форм собственности.
4. Публичность разработки и принятия решений по реформе системы управления космической деятельностью и структуры промышленности.

Основные задачи реформы системы управления космической деятельностью и структуры промышленности:

1. Создать контур стратегического целеполагания, обеспечивающий разработку Национальной космической политики (специализированный Совет при Президенте России).

2. Усилить Роскосмос путем более плотной интеграции с научно-исследовательскими центрами, формируемыми на базе существующих отраслевых НИИ (ЦНИИМАШ, "Агат", Центр Келдыша, НИЦ РКД, ЦПК) при сохранении ими статуса ФГУП (ФГБУ). В этих центрах должны быть консолидированы компетенции по управлению космическими программами, программами развития технологий, функций технического надзора и государственной приемки, подготовки космонавтов.

3. Сформировать в промышленности две вертикально-интегрированные корпорации, конкурирующие между собой на внутреннем рынке и координирующие усилия на внешнем рынке.

4. Интегрировать двигателестроительные и приборостроительные активы РКП в состав межотраслевых горизонтально интегрированных структур.

5. Создать благоприятные условия для частной космической инициативы, в первую очередь – в интересах создания конкурентной среды и развития инноваций, снять неоправданные ограничения для отечественных компаний, ставящих их в худшее положение, чем у зарубежных конкурентов.

6. Разработать систему публичных целеполагающих документов на уровне Президента, Правительства и космического агентства, обеспечивающих понимание государственных задач всеми участниками космической деятельности.

Необходимо отметить, что в сложившейся ситуации сохранение статус-кво, отказ от решительных мероприятий по реформированию системы управления космической деятельностью и структуры промышленности неизбежно приведет к быстрому вытеснению России из сферы активной космической деятельности более динамично развивающимися зарубежными странами и структурами.

Приложение. Проблемы развития космической деятельности

Главной проблемой современной российской космонавтики является нарастающее технологическое отставание, причем не только от мировой космонавтики, но и от ряда других отраслей российской промышленности. Это грозит утратой конкурентоспособности сначала на небольшом сегменте мирового космического рынка, который мы занимаем, а в видимой перспективе - и на внутреннем рынке.

Причины технологического отставания материального производства были обозначены в "Стратегии развития ракетно-космической промышленности на период до 2015 года", принятой 11 декабря 2006 г. Военно-промышленной комиссией (ВПК) при Правительстве России. В документе говорится о "несоответствии потенциала ракетно-космической промышленности новым требованиям государства и мирового космического рынка как по выпускаемой продукции, так и по научно-производственному и кадровому составу, а также по организационной и имущественной структуре промышленности". Были намечены мероприятия и сроки исправления ситуации. Сегодня, через 6,5 лет, ситуация только ухудшилась. Это означает, что кризис охватил не только сферу науки и производства, но и систему управления.

Основные проблемы системы управления космической деятельностью:

1. Отсутствие ясно выраженных стратегических целей.
2. Устаревшая структура управления.
3. Незрелая система законодательного обеспечения.

1. Стратегическое планирование

В документах «верхнего уровня» (например, «Основах политики Российской Федерации в области космической деятельности до 2020 года») четкая, ясная миссия России в космосе не сформулирована. Утвержденный Президентом Российской Федерации новый документ («Основы политики... до 2030 г.») также содержит, по сути, «полное множество» положений, не позволяющих на основе данного документа сделать практические выводы о направлениях отечественной космической деятельности (отличных от «планировать, как всегда, всё, что можно»).

Недавно принятая «Государственная программа Российской Федерации в области космической деятельности до 2020 года» представляет собой «подшивку» федеральных целевых программ в области космической деятельности, не определяя бюджетных обязательств государства. Сами же программы, по сути, являются более или менее сбалансированными сборниками предложений головных предприятий ракетно-космической промышленности. Таким образом, стратегический план, который бы опирался на четко выраженную миссию страны в космосе в XXI веке, у нас отсутствует. Имеет место разрыв в целеполагании: между основами политики и государственной программой нет стратегии, то есть, цели и мероприятия не увязаны между собой. А это может привести к тому, что имеющее место увеличение финансирования космической деятельности не приведет к достижению поставленных целей – этих целей нет.

Предложения:

1. Следует начать широкое обсуждение недавно опубликованных «Основ политики...» с целью выработки на следующем этапе государственного целеполагания сбалансированного документа - «Национальной космической политики», которую примет и провозгласит Президент Российской Федерации.

2. Поручить Роскосмосу разработать:

а) промышленную политику в сфере космической деятельности (принципы реструктуризации и последующего развития ракетно-космической и смежных отраслей промышленности);

б) стратегию исследования, освоения и использования космического пространства, в рамках которой должны быть прописаны цели космических программ.

3. Затем провести уточнение ФЦП, входящих в состав Государственной программы «КД России», приведя их в соответствие со стратегическими целями, отказавшись от избыточных и дублирующих направлений деятельности, введя дополнительные мероприятия, обеспечивающие расширение круга традиционной кооперации, поддержку деятельности вузов и малых инновационных предприятий, решение задач международного сотрудничества и трансфера технологий.

4. Привести структуру государственного управления космической деятельностью в соответствие со стратегическими целями России в космосе и промышленной политикой в сфере космической деятельности.

2. Структурная реформа

Процесс выработки структурных решений сегодня, к сожалению, идет вне процесса выработки целей. В этих «неидеальных» условиях считаем обязательным придерживаться следующих основополагающих принципов:

1. Разделение государственного целеполагания, государственного заказа и управления экономической деятельностью предприятий ракетно-космической промышленности (РКП);

2. Широкое участие представителей и организаций прикладной и академической науки, экспертного и промышленного сообщества в определении стратегических направлений исследования и освоения космоса с исключением келейности и легковесного подхода к стратегическому планированию;

3. Сохранение конкурирующих проектно-конструкторских школ и взаимозаменяющих производственных мощностей (конкуренции);

4. Максимально возможная интеграция производственных мощностей РКП (сокращение издержек, стандартизация, рост устойчивости);

5. Исключение временных структурных решений, приводящих к необратимым изменениям в составе производственных сил, которые не позволят впоследствии перейти к более эффективной модели.

Существуют и дополнительные соображения, важные детали, но принципиальны именно эти пять.

Основополагающие принципы должны отражаться в любой новой структуре РКП. При этом ряд вариантов реализуют эти принципы в силу самой принятой структуры управления. Например, разделение госзаказа и экономической деятельности предприятий РКП «автоматически» обеспечивается при выборе любого варианта, отделяющего Роскосмос от промышленности, неважно, в форме единственной корпорации или нескольких предприятий.

Если часть основополагающих принципов автоматически не реализуются при выборе той или иной структуры, должны быть наложены дополнительные условия, позволяющие эти принципы реализовать. Например, принцип конкуренции автоматически не реализуется при выборе любого варианта с единственной корпорацией или варианта с горизонтальной интеграцией. Приоритет, на наш взгляд, следует отдавать вариантам, реализующим принципы реструктуризации с меньшим количеством дополнительных усложнений и условий.

В направлении структурной реформы отрасли предлагаем принять комплекс мер, общий для двух указанных вариантов. В их числе:

1. Создание Совета по космосу при Президенте России с соответствующим повышением роли экспертного обсуждения в государственном целеполагании;

2. Сохранение Роскосмоса как федерального органа государственной власти в сфере космической деятельности, центра разработки и реализации космической стратегии, формирования госзаказа на инновации;

3. Усиление Роскосмоса, в том числе за счет перепозиционирования его головных институтов как центров компетенции и дирекций программ. Именно они должны стать центрами выработки научно-технической политики, формирования и управления программами изучения и освоения космоса. При этом решается часть проблем с зарплатами и численностью персонала собственно Роскосмоса;

4. Выработка сбалансированного решения по представительству Роскосмоса и Росимущества в качестве представителей государства в Советах директоров предприятий в госсобственности;

5. Решение вопросов технической политики и стандартизации через обычные для современной экономики методы государственной (отраслевой) стандартизации и управления госзаказом;

6. Создание Российского космического фонда;

7. Активное привлечение частного сектора в сегмент получения и использования результатов космической деятельности, и контролируемое – в сегмент создания космических средств;

8. Привлечение крупного российского государственного капитала (госбанки) к инвестициям в создаваемые интегрированные структуры РКП;

9. Реализация специальных госпрограмм поддержки промышленности с целенаправленным трансфером производственных технологий и компетенций из-за рубежа, в том числе – с созданием совместных предприятий;

10. Активное вовлечение институтов развития (включая Фонд «Сколково», Фонд прикладных исследований, Агентство стратегических инициатив и иные), облегчение режимов лицензирования, введение в практику рамочных НИР, обеспечение возможности целевого финансирования образовательных программ.

3. Законодательное обеспечение

После внесения поправок в Закон "О космической деятельности" в 1996 г. до настоящего времени в Государственную Думу было внесено 19 законопроектов по вопросам космической деятельности (не учитывая законопроектов о ратификации международных соглашений и технических поправок «приведения в соответствие» с общим законодательством). Из них принято 2 законопроекта, отклонено, соответственно – 17. Если основываться на заключениях Совета Федерации и Администрации Президента, то основной причиной отклонения законопроектов является их правовая бессодержательность. Вместо решения проблемных вопросов и выработки конкретных норм по регулированию космической деятельности, проекты содержали в основном тезисы лозунгового характера.

На сегодня в Правительство Российской Федерации (но еще не в Государственную Думу) внесены 4 законопроекта по вопросам космической деятельности:

1. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О космической деятельности» от Минэкономразвития России.

2. Проект Федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности" от Роскосмоса (о дистанционном зондировании Земли из космоса - ДЗЗ).

3. Проект Федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности" от Роскосмоса (об использовании результатов космической деятельности - ИРКД).

4. Проект Федерального закона Российской Федерации "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения компетенции федерального органа исполнительной власти в области гидрометеорологии и смежных с ней областях в сфере космической деятельности" от Минприроды России.

Все эти проекты внесения поправок в Закон о космической деятельности имеют один общий системный недостаток – внесение довольно объемного пакета правовых норм в рамочный закон. Помимо того, что такой подход затрудняет понимание закона, деформирует его структуру, он приводит и к явной ошибке. Если детально прописать

регулирование одного из направлений космической деятельности и не упомянуть об аналогичных нормах, касающихся других направлений, то это будет означать, что на другие направления соответствующие нормы не распространяются.

Все проекты разрабатывались кулуарно, внутри соответствующих ведомств, и все подвергаются активной критике со стороны специалистов и заинтересованных организаций, работающих в соответствующих направлениях.

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

Первая задача - внесение изменений в Закон "О космической деятельности". В отличие от сегодняшней практики, изменения должны не расширять область действия Закона, а более жестко сформулировать вводимые правовые понятия, привести Закон в соответствие 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 первого 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 идущих и планируемых мероприятий по реорганизации космической отрасли. Масштабность и характер этих мероприятий в любом случае потребует введения новых законов, и здесь необходимо обеспечить их достаточно высокое качество.

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

1. Анализ состояния законодательного и нормативного обеспечения космической деятельности.
2. Выделение норм, требующих статуса Федерального закона.
3. Выявление норм общего законодательства, которые нуждаются в уточнении применительно к космической деятельности.
4. Формулировка правовых норм, необходимых для развития космической деятельности.
5. Классификация и систематизация полученного массива норм по предметному признаку.
6. Определение приоритетности конкретных задач законодательного обеспечения.
7. Введение «последних» изменения в базовый закон «О космической деятельности», в целях ликвидации неопределенностей и его актуализации.
8. Разработка и принятие линейки Федеральных законов, регулирующих деятельность в основных предметных областях.