

Хроники космического законотворчества

И. Петров специально для НК*

9 июля 1998 г. Совет Федерации отклонил проект Федерального закона «О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства».

Проект закона был разработан в Комитете по вопросам геополитики и внесен депутатом Государственной Думы Е.В.Бученковым. Его официальное рассмотрение началось 22 октября 1996 г. 16 апреля 1997 г. под названием «О коммерческой космической деятельности» проект принят Государственной Думой в первом чтении, 19 июня 1998 г. – во втором и 2 июля 1998 г. – в третьем и окончательном. В соответствии с Конституцией РФ после принятия Государственной Думой закона, он должен быть одобрен Советом Федерации, причем молчание Совета Федерации воспринимается как одобрение. Но, как видим, верхняя палата российского парламента в данном случае не промолчала.



Ключ к пониманию решения Совета Федерации можно найти, в частности, в заключении Президента РФ на проект закона – в этом документе говорится об отсутствии в законопроекте «предмета регулирования». То есть, законопроект «ни о чем». И действительно, в тексте проекта крайне сложно найти правовые нормы, еще сложнее найти нормы, меняющие сложившиеся отношения. Проект закона выглядит как длинная и невнятная преамбула к тем реальным нормам, которые должны быть разработаны и приняты.

Например, как в проекте закона регулируется важнейший вопрос иностранных инвестиций в космическую отрасль? Простейшим образом: «Иностранные инвесторы могут принимать участие в предпринимательской космической деятельности на условиях, определенных законодательством Российской Федерации» – (ст.8). Или возьмем ключевую для любой предпринимательской деятельности проблему прав собственности. В ст.10 проекта закона нам расскажут о том, что собственность на «космическую продукцию и объекты космической инфраструктуры» (а где космические объекты?!) может быть федеральной, собственностью субъектов РФ, муниципальной или частной (то есть перечисляются все возможные формы собственности, кроме собственности других государств – забыли), а «изменение формы собственности... проводится в порядке, предусмотренном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Вместо правового регулирования космической деятельности нам предлагается правовой ликбез по самым общим вопросам российского законодательства. И качество этого ликбеза вызывает серьезные сомнения.

Поскольку проект закона отклонен, нет смысла в его детальном рассмотрении. НК уже писали о сложностях «космического законотворчества» (см. НК №3, №11, 1998 г.) История последнего законопроекта еще раз показывает, что одно из важнейших направлений регулирования космической деятельности в России явно проваливается. Думается, что в такой ситуации следовало бы вспомнить короткую историю российского космического законодательства.

В СССР законодательство о космической деятельности практически отсутствовало. Да и ни к чему оно было тогда. Отрасль была предельно засекречена, все регулирование осуществлялось на основе закрытых нормативных документов. С началом экономических

реформ, когда в космическую деятельность включаются предприятия разных форм собственности, иностранные организации, такое положение уже не могло считаться удовлетворительным. Все эти новые участники космической деятельности могли просто игнорировать существующие инструкции, ссылаясь на общее законодательство, имеющее более высокий правовой статус, чем ведомственные акты. А ведь государство, в соответствии с нормами международного права, несет ответственность за всю космическую деятельность, осуществляемую под его юрисдикцией. Эта и ряд других причин требовали скорейшей разработки и принятия российских норм космического права.

Такая работа началась в Комиссии Верховного Совета РФ по транспорту, связи, информатике и космосу (председатель – А.Адров). В начале 1992 г. рабочей группой (С.Кричевский, И.Моисеев, В.Постышев, А.Рудев, Н.Фефелов) были разработаны концепция и проект закона РФ «О космической деятельности». Документы были разосланы на отзыв во все субъекты Федерации и в сто с лишним организаций и предприятий, связанных с космической деятельностью. Обработка ответов дала простой результат – в одном законе все необходимые нормы регулирования космической деятельности собрать невозможно. Решение задачи было сформулировано следующим образом. Создается «рамочный» закон, решающий наиболее важные вопросы и дающий основу для развития национального космического права. Закон РФ «О космической деятельности» был принят 20 августа 1993 г.

Так как этот закон не решал всех задач правового регулирования, в Постановлении Верховного Совета от 30 августа 1993 г. о введении закона в действие Правительству РФ предлагалось до 1 января 1994 г. обеспечить разработку и принятие следующих нормативных актов:

- положения о порядке взаимодействия РКА, МО, Комитета по оборонным отраслям промышленности, РАН и других государственных заказчиков космических систем, комплексов и средств;
- положения о лицензировании космической деятельности;
- положения о порядке создания, серийного производства, приема в эксплуатацию и эксплуатации космической техники;
- положения о регистрации космических объектов РФ;
- положения о пилотируемых космических полетах.

Кроме того, Правительству предлагалось рассмотреть вопрос о возможности установления высотной границы суверенитета РФ над ее территорией (очевидная реакция на создание авиационно-космических средств доставки).

Кроме «Положения о лицензировании космической деятельности», утвержденного постановлением Правительства РФ №104 от 2 февраля 1996 г., ни один документ до сих пор не был разработан.

С 1994 г. вопросами правового регулирования космической деятельности занялся вновь образованный Комитет по вопросам геополитики Государственной Думы (председатель – А.Митрофанов). Была сформирована рабочая группа, в которую вошли специалисты по различным направлениям космической деятельности. Первоочередной задачей рабочей группы стала разработка закона о поправках к закону «О космической деятельности». Не прошло и трех лет, как соответствующие поправки были разработаны, и 4 октября 1996 г. вступил в силу федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О космической деятельности"». «Изменения

и дополнения» сняли ряд правовых норм, другие трансформировали в необязательные для исполнения декларации. Короче говоря, мяч законодательного регулирования космической деятельности вернули на центр поля.

В настоящее время помимо «коммерческого» закона идет работа над законопроектами «О государственной поддержке потенциала космической индустрии и космической инфраструктуры Российской Федерации», «О безопасности космической деятельности», «О создании и использовании космических средств в целях обеспечения безопасности».

Фронт работ есть. Не хватает понимания задач национального космического права. При нынешнем состоянии дел в области законодательного обеспечения космической деятельности все зависит только от мнения Президента и Правительства. А если они не с той ноги встанут? Изменения политической конъюнктуры, сиюминутные экономические интересы при отсутствии строгого законодательства по космосу могут привести к завершению космической эры в России.

* - Псевдоним. После двух-трех статей под этим псевдонимом понял, что все равно вычислят, не спрячешься...