

СКВОЗЬ ТЕРНИИ КОСМИЧЕСКОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Российские парламентарии приняли поправки к Закону «О космической деятельности»



Рисунок Вадима Мисюка

Экспертиза

Иван Моисеев

ПОКА Военно-космические силы впервые отмечали 4 октября свой профессиональный праздник, депутаты Государственной Думы приняли проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений В Закон Российской Федерации «О космической деятельности». Тем самым депутаты «привели в движение» ждавший своей очереди «космический» пакет из двух законопроектов, один из которых посвящен коммерциализации космической деятельности.

Благое, в принципе, дело формализации космической деятельности в России (в чем мы существенно отстаем от прочих стран) на практике часто вершится заведомо непрофессиональными людьми и приводит непрофессиональными людьми и приводит не только к неточностям и двусмысленностям, но и закладывает основы для потенциальных негативных последствий, в том числе и в области безопасности и обороноспособности России. Не стал, к сожалению, исключением и нынешний законопроект, поводом для принятия которого Думой послужила необходимость приведения закона о космической деятельности 1993 г. в соответствие с Конституцией и Гражданским Кодексом РФ Вызывает, правда, сомнения особая срочность внесения такого рода поправок. В Конституции Российской Федерации указано, что «законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации». За прошедшее время, однако, практика применения действующего закона о КД не выявила каких-либо серьезных проблем или коллизий. На его основе разработан ряд постановлений и распоряжений правительства, ведомственных актов и инструкций,

решений предприятий и организаций Большинство же нынешних изменений свелось к чисто редакционной правке, причем зачастую неудачной.

Например, в статье 1 п. 3 рассматриваемого законопроекта исчерпывающее раскрытие термина «космическая деятельность» заменяется на описание «основных направлений космической деятельности». Такая замена приводит к тому, что нормы Закона «О космической деятельности», в том числе нормы касающиеся финансирования могут произвольно применяться к некоторым видам деятельности.

В статье 1 п. 4 законопроекта ограничиваются полномочия президента Российской Федерации в области руководства космической деятельностью. В исчерпывающем перечне отсутствуют полномочия президента области законодательства и международной деятельности по вопросам исследования и использования космического пространства. Согласно законопроекту, глава государства лишается права издавать указы и распоряжения по конкретным вопросам космической деятельности. Правительство, в свою очередь лишается полномочий по осуществлению управления федеральной собственностью, к которой принадлежит подавляющая часть основных фондов космического комплекса.

Досталось и нашему «федеральному органу исполнительной власти по космической деятельности» — имеется в виду Российское космическое агентство, РКА. Этот перечень существенно сужен по сравнению с перечнем полномочий РКА в соответствии с Положением, утвержденном постановлением правительства РФ N 468 от 15 мая 1995 г Из закона предлагается исключить полномочия РКА по «организации работ по осуществлению пилотируемых космических полетов», по «внедрению новых высокоэффективных форм подготовки и переподготовки кадров в условиях конверсии и структурной перестройки промышленности» и ряд других.

Здесь возникает принципиальный вопрос — кем определяются полномочия того или иного органа исполнительной власти? Если законом — тогда как обеспечить оперативность государственного управления (рассматриваемый закон готовился два года)? В то же время совершенно непонятно, почему при наличии в законопроекте исчерпывающих перечней полномочий президента и правительства по вопросам космической деятельности полностью умалчивается о полномочиях Совета Федерации и Государственной Думы (вопросы правового регулирования, принятие бюджета) в этой области.

Единственное принципиально новое положение вводится в закон статьей 1 п.9 рассматриваемого законопроекта. В ней говорится: "Финансирование космической деятельности Российской Федерации осуществляется в порядке, предусмотренном для государственного оборонного заказа, посредством надления ассигновании из федерального бюджета государственному заказчику в размере до одного процента валового внутреннего продукта Российской Федерации и распределяется между исполнителями работ в соответствии с государственными о контрактами». Несмотря на то, что введение в закон данной нормы должно было быть согласовано с правительством (статья 104 п.3 Конституции Российской Федерации: норма предусматривает расходы, покрываемые за счет федерального бюджета), этого не было сделано.

Казалось бы, попытка зафиксировать некоторую долю («до процента») бюджета для нужд космической программы представляет определенный интерес. Однако, во-первых, указанная норма имеет двойное толкование, так как в ней не указан год, валовой внутренний продукт которого принимается за основу, — текущий или же год, бюджет

которого рассматривается. В последнем случае возникают дополнительные трудности, связанные с оценкой валового внутреннего продукта будущего года. Во-вторых, предлагаемая норма вносит существенные изменения в действующий порядок финансирования. Законопроект не определяет механизм распределения бюджетных ассигнований между различными ведомствами – государственными заказчиками. А в данном случае такой механизм должен был бы быть определен с особой тщательностью, так как порядок финансирования гражданской и оборонной части космической программы существенно различается. Кроме того, отсутствие четкого механизма распределения ассигнований с неизбежностью будет вызывать конфликты между ведомствами – государственными заказчиками. В-третьих, наблюдаемое сегодня повышение экономической эффективности космической деятельности в Российской Федерации (в первую очередь за счет сильного увеличения объемов зарубежных заказов на космическую технику и услуги) может вызвать необходимость увеличить бюджетное финансирование космического комплекса. Явно желая увеличить объем бюджетного финансирования, на деле они его... ограничили.

Предлагаемые поправки исключают из действующего законодательства ряд важных положений.

В статье 1 п. 4 законопроекта снимается следующая норма действующего закона «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.» Данная норма имеет важное международное значение, так как ее прямое следствие — запрет на проведение испытаний антиспутникового оружия. Проблема эта имеет давнюю и сложную историю. С 1983 г. конгресс США отказывается финансировать НИОКР по антиспутниковым системам до тех пор, пока Россия не проводит испытаний таких систем. Ежегодно в конгресс США поступает заявка на финансирование антиспутниковых систем, и ежегодно она аккуратно отклоняется. С 1993 г. у американских противников развертывания космических ударных систем появился серьезный аргумент — в Российской Федерации соответствующие работы запрещены законом. Демонстративный отказ от данной нормы российского законодательства будет рассматриваться как наличие серьезных намерений России в этой области. Это существенно усилит позиции сторонников развития в США антиспутниковых систем. Насколько такое оружие необходимо России - должна определить военная доктрина Российской Федерации. В любом случае в ближайшие годы у нас не будет ни технических, ни экономических возможностей для испытаний таких систем. Так что нет смысла провоцировать активность США в данной области, «протаскивая» соответствующую законодательную норму «явочным порядком».

Далее. В статье 1 п. 4 законопроекта снимается норма действующего закона, определяющая режим открытости информации о космической деятельности. Здесь необходимо отметить, что неоправданная секретность, столь свойственная отечественной космонавтике в прошлом, ничего хорошего не приносила и принести не может.

Статьей 1 п. 9 исключается следующая норма статьи 12 действующего закона. «1. Финансирование космической деятельности в научных и народнохозяйственных целях из средств республиканского бюджета Российской Федерации осуществляется на основании федеральной космической программы России и учитывается в республиканском бюджете Российской Федерации отдельной строкой». Эта норма соответствует сложившейся практике финансирования космической деятельности. Ее изъятие может вызвать крайне

опасные провалы в финансировании (как это произошло в 1994 г., когда бюджет был принят с большим опозданием) и существенно затруднит контроль расходования бюджетных средств.

Этой же статьей из статьи 14 действующего закона исключается следующее положение: "4. 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». Снятие этой нормы может вызвать несанкционированную утечку за рубеж отечественных технологий и закрытой информации.

* * *

В заключение хотелось бы отметить, что действующий Закон «О космической деятельности» с момента создания рассматривался как основа для дальнейшего развития национального космического права. Первоочередные направления — вопросы правового регулирования космической деятельности в целях обороны, вопросы международной кооперации в космонавтике, экономические проблемы отечественного космического комплекса. Однако создается впечатление, что авторы рассматриваемого законопроекта задались целью не решить многочисленные проблемы правового регулирования космической деятельности в Российской Федерации, а создать прецедент ревизии Конституции путем внесения поправок в действующее законодательство.

Иван Михайлович Моисеев - заместитель научного руководителя Института космической политики.