

Правовые размышления о российском космосе с корректировкой на международный опыт

С.И. Луценко¹

Эксперт НИИ Корпоративного и проектного управления (г. Москва). Аналитик Института экономической стратегий Отделения общественных наук Российской академии наук.

Соавтор документа «Стратегия развития электросетевого комплекса Российской Федерации». Автор проекта «Контуры Концепции развития финансового кластера Российской Федерации на долгосрочную перспективу»
E-mail: scorp_ante@rambler.ru

Автор анализирует особенности российской космической отрасли в правовой плоскости. Приводится международный опыт регулирования космонавтики. В России отсутствует единая стратегия развития космической отрасли с постановкой целей и задач, ключевых направлений развития.

На сегодняшний день, космическая отрасль является локомотивом развития конкурентноспособной экономики.

Задачей научных исследований и инноваций в области космонавтики является содействие экономически эффективной, конкурентоспособной и инновационной космической промышленности и научному сообществу.

Как отмечается в Регламенте № 1291/2013 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Устанавливающий «Горизонт 2020» - Рамочную программу по научным исследованиям и инновациям (2014 - 2020) и отменяющий Решение 1982/2006/ЕС» (Принят в г. Страсбурге 11.12.2013), космос предлагает важные, но часто невидимые условия для развития разнообразных товаров и услуг, необходимых для современного общества, например, навигации и коммуникации, а также метеорологических прогнозов и географических сведений, полученных в результате наблюдений за поверхностью Земли со спутников. Выработка и осуществление политических мероприятий на европейском, национальном и региональном уровнях все больше зависит от полученной со спутников информации. Космическая отрасль стремительно развивается во всем мире и охватывает новые регионы (например, Китай, Южную Америку и Африку). Европейская промышленность в настоящее время является поставщиком первоклассных спутников для коммерческих и научных целей. Усиление глобальной конкуренции подвергает сомнению позиции Европы в данной области.

Данные с научных спутников и космических зондов Европы привели к некоторым существенным прорывам за последние десятилетия в геологических дисциплинах, в фундаментальной физике, астрономии и планетологии. В дополнение к этому инновационные космические технологии, такие как, робототехника, способствовали прогрессу знаний и технологий в Европе. Благодаря своему уникальному потенциалу Европейская космическая отрасль играет решающую роль в решении проблем, определенных в стратегии «Европа 2020».

Научные исследования, развитие технологий и инновации лежат в основе космического потенциала, имеющего большое значение для европейского общества. В то время как Соединенные

¹ Автор благодарит за идею написания статьи-размышления Чеснокова А.Н.

Штаты тратят на научные исследования и разработки около 25% своего бюджета, предусмотренного для осуществления космической деятельности, Союз тратит менее 10%.

По своей природе космос не знает земных границ, и тем самым он обеспечивает уникальную выгодную позицию общемирового масштаба для крупных проектов, которые осуществляются при международном содействии. Для того чтобы играть существенную роль в указанной международной космической деятельности в ближайшие несколько десятилетий, необходима общая европейская космическая политика и космическая научно-исследовательская и инновационная деятельность на уровне Европы.

Здесь можно обозначить технологии, обеспечивающие доступ к космосу, технологии для защиты систем космического базирования от таких угроз, как космический мусор и вспышки на солнце, а также спутниковые системы связи, навигация и дистанционное зондирование. Развитие и применение передовых космических технологий требует непрерывного образования и подготовки высококвалифицированных инженеров и ученых, а также тесных связей между ними и лицами, применяющими космическую технику.

Декларация Тысячелетия ООН, признавая важный вклад космической науки и техники в обеспечение благосостояния человека, экономическое, социальное и культурное развитие, подтверждая общую заинтересованность всего человечества в достижении прогресса в области исследования и использования космоса, провозгласила стратегию решения в будущем ряда глобальных задач, среди которых - использование космической техники для обеспечения безопасности, развития и благосостояния человека (Резолюция Третьей конференции Организации Объединенных Наций по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях (UNISPACE III) «Космос на рубеже тысячелетий: Венская декларация о космической деятельности и развитии человеческого общества». Доклад Третьей конференции Организации Объединенных Наций по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях. Вена, 19 - 30 июля 1999 г.).

В настоящее время в мире свыше 100 стран осуществляют космическую деятельность, но лишь три государства - Россия, США и Китай - реализуют все направления этой деятельности, в том числе осуществляют национальные проекты в области пилотируемой космонавтики. Правительства большинства ведущих космических держав рассматривают науку и инновации как основу стабильного функционирования государства и всесторонней модернизации общества, основанной на знаниях.

В ряде стран (США, Израиле и др.) активно создаются условия для расширения частных инвестиций в космическую деятельность, важной предпосылкой чего является создание инфраструктуры для эффективного бизнеса в этой области прежде всего за счет внедрения эффективной нормативно-правовой поддержки инноваций.

Остановимся на опыте регулирования космической отрасли США.

Соединенные Штаты на сегодняшний день обладают наиболее развитым законодательством в области космической деятельности. НАСА и иные федеральные органы исполнительной власти, участвующие в космической деятельности, руководствуются следующим принципом: в целях стимулирования частных инвестиций в коммерческий сектор Правительство США обязуется широко внедрять инновационные методы для повышения качества космической продукции и услуг.

Выполнению поставленных задач способствует действующее законодательство США в области инновационной деятельности, которое затрагивает практически всю совокупность экономических регуляторов, включая финансовые, антимонопольные, налоговые, таможенные и другие механизмы.

В 1958 году Закон об авиации и использовании космического пространства обозначил приоритет передачи технологий (как государственных, так и находящихся в частной собственности), причем каждое федеральное агентство разрабатывает и реализует собственную программу трансфера, сопряженную с реализуемой НАСА Программой партнерства в сфере инноваций (Innovative Partnerships Program). В рамках Программы выявляются потенциальные лицензиаты,

заинтересованные в коммерциализации результатов космической деятельности, оценивается ожидаемый эффект их использования в хозяйственном секторе и заключаются лицензионные договоры (неисключительная лицензия) между НАСА и соответствующими организациями.

Указанная Программа является частью Инициативы инновационных технологий, предложенной НАСА в 2010 году в целях стимулирования новых разработок и их практического использования на благо американской нации. Поддержка авторов новых концепций, революционных технологий и производственных процессов, создаваемых на базе космической инфраструктуры и внедряемых в сопряженные отрасли экономики, обеспечивается за счет основанного Инновационного фонда НАСА.

Кроме того, используются возможности действующей по всей стране сети так называемых бизнес-инкубаторов под руководством Национальной ассоциации бизнес-инкубаторов, целью которых является поддержка малого и среднего бизнеса, не имеющего технической базы и свободных ресурсов для создания новых решений и процессов, однако готового инвестировать собственные средства в развитие передовых технологий, которые создаются научными институтами страны, однако не могут быть использованы на практике их авторами в силу отсутствия финансового обеспечения и опыта продвижения продукции в рыночных условиях. Другими словами, бизнес-инкубаторы объединяют возможности науки и бизнеса и обеспечивают эффективное внедрение революционных идей в производство, учитывая в равной степени интересы их создателей и коммерческих структур, занимающихся их продвижением.

Применение различных средств и механизмов коммерциализации результатов космической деятельности в рамках Инициативы НАСА позволило передать в сопряженные отрасли экономики страны порядка 1600 космических технологий, которые успешно применяются в медицине, на транспорте, в сфере образования, сельском хозяйстве, промышленности, для целей охраны окружающей среды, энергосбережения и в других областях (Бодин Н.Б., Волынская О.А. Правовое обеспечение инновационного развития космической деятельности (западный опыт и традиции Востока) // Российский внешнеэкономический вестник. 2012. № 1).

Как отмечается в «Основах государственной политики в области использования результатов космической деятельности в интересах модернизации экономики Российской Федерации и развития ее регионов на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 14.01.2014 № Пр-51), существует необходимость обеспечения эффективного использования отечественного космического потенциала в интересах развития Российской Федерации и ее субъектов, консолидации усилий и ресурсов всех пользователей результатами космической деятельности.

В свою очередь, для решения данной задачи необходимо на основе единой государственной политики консолидировать усилия и ресурсы федеральных органов исполнительной власти и компаний с государственным участием, создать условия для вовлечения в ее решение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций различных форм собственности.

На практике, при реализации исследований и использования космического пространства требуется разработка в рамках проекта «Оценка рисков при расходах на научно-исследовательские опытно-конструкторские и технологические работы (НИОКТР) и инновационную деятельность» рекомендаций и предложений по совершенствованию механизмов государственной поддержки, направленных на проведение и внедрение научных разработок, системы управления рисками при расходах на НИОКТР с учетом их влияния на достижение национальной цели по ускорению технологического развития и увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации («Основные направления деятельности Счетной палаты Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» (утв. Коллегией Счетной палаты РФ 26.04.2019 № ОНД 2019-2021, протокол от 23.04.2019 № 16К (1312)).

Совершенствование процесса разработки и исполнению ключевых программных документов (включая стратегии развития космической отрасли, программы инновационного развития и иные) в целях минимизации рисков недостижения прорывного научно-технологического развития

и соответствующих национальных целей Указа Президента РФ от 07.05.2018. № 204 (ускорение технологического развития и увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий).

Приоритетами государственной политики в сфере обеспечения использования результатов космической деятельности исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления в интересах повышения качества принятия управленческих решений являются: формирование региональной информационно-навигационной инфраструктуры по использованию спутниковых навигационных технологий ГЛОНАСС и ГЛОНАСС/GPS и других результатов космической деятельности; повышение уровня использования спутниковых навигационных технологий, средств дистанционного зондирования Земли и других результатов космической деятельности в ключевых сферах жизнедеятельности в интересах социально-экономического развития и обеспечения безопасности населения; расширение перечня и повышение количества электронных услуг, оказываемых юридическим лицам и населению с использованием результатов космической деятельности; формирование и поддержание в актуальном состоянии областной геоинформационной системы, обеспечивающей интеграцию пространственных и других данных об объектах и территориях с электронными картами, космоснимками, данными систем ГЛОНАСС и ГЛОНАСС/GPS и других информационных систем; подготовка государственных гражданских служащих, работников бюджетной сферы и служащих органов местного самоуправления к использованию передовых информационных и телекоммуникационных технологий в профессиональной деятельности, в том числе повышение уровня их квалификации и профессиональной подготовки; стимулирование и поддержка развития рынка продуктов и услуг на основе использования спутниковых навигационных технологий ГЛОНАСС, средств дистанционного зондирования Земли и других результатов космической деятельности.

На сегодняшний день ключевой проблемой, связанной с выработкой единой политикой в космической отрасли остается разная система управления со стороны государства акционерными обществами и федеральными государственными унитарными предприятиями. Отсутствие единой системы государственного управления хозяйственной деятельностью затрудняет на переходный период проведение единой стратегии, единой инвестиционной и технической политики в отношении организаций ракетно-космической отрасли.