

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ
Основан в ноябре 1946 г.

Серия 11 ПРАВО

№ 5 • 2022 • СЕНТЯБРЬ–ОКТАБРЬ

Издательство Московского университета

Выходит один раз в два месяца

СОДЕРЖАНИЕ

Юридическое образование и наука

- Голиченков А. К., Бережнов А. А. Концепция развития юридического образования в современной России: возможный подход к ее формированию 3

Частное право

- Филиппова С. Ю. Гражданско-правовая квалификация явлений, связанных с поведением животных: проблемы правоприменения 16
- Степанов С. К. Возмещение вреда, причиненного правомерными действиями в ходе контртеррористической операции. 43
- Яблуновская А. М. Противоправные интересы в страховании гражданской имущественной ответственности: содержание и признаки. 56

Конституционное право и процесс; муниципальное право

- Баженова О. И. Юридические лица как носители конституционных прав: постановка проблемы 69

Экологическое и земельное право

- Заславская Н. М. Правовые основы государственного экологического управления в цифровом обществе: методы правового регулирования. 89

Международное и интеграционное право

- Якушева Р. Р. О возможности коммерциализации космической деятельности в Российской Федерации: правовой анализ законодательства. 109

Информационное право

- Белякова А. В. «Цифровое» правосудие в России 2.0 124

История государства и права России и зарубежных стран

- Коченков И. Н. Роль Народного комиссариата по делам национальностей в развитии формы российского государственного единства 143

CONTENTS

Law education and science

Golichenkov A.K., Berezhnov A.A. Concept of legal education development in modern Russia: a possible approach to its formation	3
--	---

Private law

Filippova S.Yu. Qualification of phenomena related to animal behavior in civil law: judicial practice	16
Stepanov S.K. Compensation for damage caused by lawful actions in the course of anti-terrorist operation	43
Yablunovskaya A.M. Illegal interests in liability insurance: content and features.	56

Constitutional Law and Procedure; municipal law

Bazhenova O.I. Legal entities as holders of constitutional rights: problem statement	69
--	----

Ecological and land law

Zaslavskaya N.M. Legal basis of state environmental management in a digital society: methods of legal regulation	89
--	----

International and integration law

Iakusheva R.R. On the possibility of commercializing space activities in the Russian Federation: legal analysis of legislation	109
--	-----

Information law

Belyakova A.V. Digital justice in Russia (v.2.0)	124
--	-----

History of the state and law of Russia and foreign countries

Kochenkov I.N. The role of the People's Commissariat for nationalities in the development of the form of Russian state unity	143
--	-----

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО

Научная статья
УКД 349

Р. Р. Якушева*

О ВОЗМОЖНОСТИ КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

***Аннотация.** На протяжении долгого времени Российская Федерация является одной из ведущих космических держав. Однако космическая деятельность в России ассоциируется исключительно с деятельностью одной государственной корпорации, а не с деятельностью частных компаний — как правило, она не рассматривается из-за ее малозначительности. Целью работы является анализ правового режима космической деятельности в российском законодательстве. Прежде всего в статье рассматривают нормы, регламентирующие предпринимательскую космическую деятельность. Автор видит проблему в некорректном восприятии законодателем термина «коммерциализация». Рассматривается парадокс отсутствия конкурентоспособных российских коммерсантов на мировом и российском космических рынках. Раскрываются причины непонимания необходимости и непринятия норм, направленных на стимулирование конкурентной коммерческой космической деятельности. Автором анализируется два законопроекта: «О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства» (1999 г.) и «О дистанционном зондировании Земли из космоса» (2021 г.). Проводится аналогия с зарубежными мерами стимулирования космической предпринимательской деятельности. Приводится пример развития коммерциализации космической деятельности в законодательстве США. Автор описывает отсутствие в российском законодательстве возможности для государственно-частного партнерства и концессии в отношении космической техники и ее инфраструктуры. Приведенный в работе анализ позволяет сделать вывод о том, что правовые институты, стимулирующие, поощряющие и поддерживающие предпринимателя космической отрасли, в российском законодательстве отсутствуют.*

* Регина Расимовна Якушева — кандидат юридических наук; доцент кафедры международного права, юридический факультет, МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия); iakusheva.regina@gmail.com

© Якушева Р. Р., 2022.

Ключевые слова: космическая деятельность, космическое законодательство, коммерциализация космической деятельности, госкорпорация «Роскосмос», закон о космической деятельности, дистанционное зондирование Земли.

Для цитирования: Якушева Р. Р. О возможности коммерциализации космической деятельности в Российской Федерации: правовой анализ законодательства // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2022. № 5. С. 109–123.

За последнее десятилетие заметно участились обсуждения космических достижений государств. Космические технологии стремительно развиваются, а в космической деятельности появилась внутригосударственная конкуренция, которая ранее была ей не свойственна. Глобальная тенденция гонки космических держав сменилась гонкой «космических предпринимателей». Полет Джеффа Безоса, Ридчарда Брэнсона, Dragon Илона Маска только подчеркивают значимость личности коммерсанта в развитии космической отрасли. Очевидно, что в сложившейся гонке предпринимателей лучше участвовать, чем нет. Так почему в ней нет российских коммерсантов? В рамках данной статьи автор анализирует нормативно-правовую базу, регламентирующую космическую деятельность в Российской Федерации на предмет ее благоприятствования отечественному предпринимательству.

На настоящий момент в научной литературе отсутствует спор о наличии категории «участников космической деятельности», а их значение для развития космической деятельности не оспаривается¹. Исследователями признается², что «участник космической деятельности» не тождественен «субъекту международного космического права», т. е. юридическое лицо, осуществляющее космическую деятельность, будет являться участником космической деятельности, но субъектом международного космического права не будет.

Российское космическое право — достаточно молодая отрасль права, которой свойственна фрагментарность. Специфичным для отрасли выступает то, что огромный массив правоотношений регулируется не федеральными законами, а подзаконными нормативными актами. Фрагментарность и несистемность отрасли права предопределяют ее неэффективность и объясняют противоречивость ее норм. Такая тенденция не может оцениваться в качестве положительной характеристики норм, составляющих рассматриваемую отрасль. Констатация

¹ См.: Формирование современной международно-правовой концепции исследования и использования космического пространства / Отв. ред. А. Я. Капустин М., 2021, С. 160–167.

² См., напр.: Юзбашян М. Р. Международно-правовые основы решения экономических проблем использования космоса: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 3; Вольнская О. А. Международно-правовые аспекты ответственности в области космической деятельности: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 3.

факта несовершенства рассматриваемых норм поднимает вопрос о состоятельности космического права, как отдельной отрасли права. Автор признает, что вопрос самодостаточности российского космического права как отрасли права в высокой степени дискуссионный и безусловно требует самостоятельного изучения. Представляется, что недостаточно сформирован элемент системности указанной отрасли, что не может не являться серьезным поводом для научных обсуждений. М. Н. Марченко описывает системность как неотъемлемое свойство любого типа права, а ее наличие указывает на то, что право является не случайным набором разрозненных юридических норм, а целостным устойчивым образованием³. Вместе с тем, опираясь на критерии, выделяемые им же (наличие определенной области общественных отношений и относительная обособленность юридических норм)⁴, можно констатировать о сформированной отрасли российского космического права, хоть и нуждающейся в существенном совершенствовании. При этом объективная необходимость существования космического права как отдельной отрасли права не ставится под сомнение.

К федеральным законам, непосредственно регулирующим космическую деятельность, мы можем отнести Закон РФ от 20.08.1993 г. № 5663—1 «О космической деятельности»⁵, который устанавливает большое количество декларативных норм, оставляя многие вопросы на разрешение подзаконными актами. Нормы, содержащие положения коммерциализации и тем более поддержки предпринимательства в сфере космической деятельности, в нем отсутствуют.

В части регулирования прикладных видов космической деятельности можно назвать два федеральных закона: Федеральный закон от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи» и Федеральный закон от 14.02.2009 г. № 22-ФЗ «О навигационной деятельности». В части регламентации деятельности уполномоченного государственного органа — Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”»⁶. На этом федеральное законодательство, регулирующее космическую деятельность, исчерпывается. К сожалению, указанные нормативно-правовые акты не содержат норм, стимулирующих коммерциализацию космической деятельности.

Безусловно, можно назвать иные федеральные законы, которые не направлены на прямое регулирование космической деятельности,

³ См.: *Марченко М. Н.* Теория государства и права: Учеб. М., 2008. С. 961.

⁴ Там же. С. 971.

⁵ Закон РФ «О космической деятельности» от 20.08.1993 г. № 5663—1 // Российская газета. 1993. 6 окт.

⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4341 (далее — ФЗ о Госкорпорации).

однако применяются к ней в отдельных случаях. Они регулируют такие аспекты отношений, как, например, лицензирование деятельности (Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности») или отношения, касающиеся проверок юридических лиц (Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), а также другие ситуации. Такие законы не регулируют космическую деятельность особым образом, поэтому не являются предметом нашего изучения.

В рассматриваемом аспекте стоит упомянуть проект Федерального закона «О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства»⁷ (проект № 96700149–2), работа над которым велась с 1996 г. 19 октября 1996 г. законопроект был внесен в Государственную Думу депутатом Е. В. Бученковым. Ответственным за законопроект являлся Комитет по промышленности, строительству и наукоемким технологиям. Законопроект не был принят, но сам факт его появления и дальнейшая судьба не могли не сформировать особый контекст в рамках рассматриваемой проблематики. Данный законопроект был принят Государственной Думой 10 марта 1999 г.,⁸ одобрен Советом Федерации 17 марта 1999 г.,⁹ направлен Президенту РФ для подписания и обнародования, но отклонен им 31 марта 1999 г.

Согласно Письму Президента РФ Б. Н. Ельцина от 31 марта 1999 г. № Пр-430¹⁰, отклонение законопроекта мотивировано тем, что во многом положения данного законопроекта дублируют Закон РФ «О космической деятельности». Отдельные положения, касающиеся наделения федерального органа исполнительной власти по космической деятельности полномочиями по контролю над предпринимательской космической деятельностью признаются в Письме Президента РФ противоречащими полномочиям существовавшего тогда Российского космического агентства.

Однако представляется, что рассматриваемый законопроект все же нельзя назвать не содержащим новшеств, напротив, он предус-

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 08.09.2021).

⁸ Постановление ГД ФС РФ от 10.03.1999 г. № 3717-II ГД «О повторном рассмотрении Федерального закона «О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства»»: Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 08.09.2021).

⁹ Постановление СФ ФС РФ от 17.03.1999 г. № 83-СФ «О Федеральном законе «О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства»»: Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 08.09.2021).

¹⁰ Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 08.09.2021).

матривал достаточно много нововведений, и одни из них могут быть признаны прогрессивными и удачными, а другие — напротив, тяжело поддаются объяснению.

Так, хорошим предложением авторов проекта являлось ввести такой принцип предпринимательской космической деятельности, как «стимулирование использования коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями собственных ресурсов для развития ракетно-промышленной промышленности» (ст. 2). Хотя, безусловно, запрета на использование предпринимателями собственных ресурсов не было ни тогда, ни сейчас, но за словом «стимулирование» могли получить свое развитие такие меры господдержки, как освобождение от налогов, иные государственные льготы и преференции. Такие меры могли бы сделать космическую деятельность для предпринимателей более выгодной, а значит и более привлекательной.

Более того, в ст. 4 проекта ФЗ предусматривалась *обязанность* государства обеспечивать поддержку предпринимательской космической деятельности, осуществляемой коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями. На сегодняшний день ни в одном российском правовом акте аналогичной обязанности не предусмотрено. Предусмотрено «право организовывать и координировать» (будет рассмотрено подробнее далее), что носит принципиально иной окрас, нежели «обязанность поддерживать».

Заслуживает отдельного внимания положение об источниках кредитования предпринимательской деятельности, где среди прочих фондов в законопроекте упоминается Российский космический фонд и другие внебюджетные фонды. Положение достаточно интересное, подразумевающее образование фонда с льготными условиями финансирования, однако такое упоминание не получило развития ни в законопроекте, ни где-либо еще. Законопроект не дает ответа на вопрос, как и на каких условиях должен был сформироваться фонд, а самое главное — кого он должен был финансировать.

Одновременно следует согласиться, что неудачным было введение нового законопроекта о наделении федерального органа исполнительной власти правом привлекать коммерческие организации для реализации продукции, созданной государственными унитарными предприятиями¹¹. Как можно проследить на примере многих настоящих предприятий Госкорпорации «Роскосмос» (далее также — Роскосмос, Госкорпорация), необходимости в посреднике не возникает, и такой осложненный механизм не может способствовать коммерциализации,

¹¹ Упоминается в Письме Президента РФ «Об отклонении Федерального закона “О предпринимательской деятельности в области исследования и использования космического пространства”» как одно из оснований для отклонения.

а только будет являться добавленной стоимостью к продаваемой продукции и лазейкой для коррупции.

Отдельные положения законопроекта касались внешнеэкономической предпринимательской деятельности, однако никак конкретно ее не регулировали.

Говоря о регулировании космической деятельности, необходимо понимать, что эта сфера для предпринимателей находится в зоне чрезвычайного риска. Во-первых, она обладает высокой стоимостью. Большинство частных проектов возможно реализовывать исключительно на инвестиционные средства. Во-вторых, опытно-конструкторские и научно-исследовательские работы часто могут не увенчаться успехом (или оказаться безрезультатными), также работа может быть прекращена в связи с нецелесообразностью дальнейшего исследования, что не исключает сохранения первого фактора (высокой стоимости). В-третьих, риски космической деятельности невозможно застраховать в полном объеме без помощи бюджетных средств. Ни одна страховая компания на настоящий момент не обладает финансовой емкостью, равной потребностям космического риска. Все это делает космическую предпринимательскую деятельность непривлекательной из-за высоких шансов убыточности, что противоречит сути коммерции.

Именно поэтому космическая деятельность должна получить отдельное правовое регулирование, которое гарантирует преференции для предпринимателей, осуществляющих космическую деятельность. Недостаточно констатации того факта, что предпринимательская космическая деятельность разрешена или отсутствует запрет на ее ведение. Требуется система норм, гарантирующая поддержку такой деятельности. На настоящий момент такая правовая система в Российской Федерации отсутствует.

Одним из наиболее развитых видов прикладной космической деятельности можно считать дистанционное зондирование Земли¹². Очевидно, самым острым в рамках указанной деятельности будет являться всегда один вопрос: соотношения суверенитета зондируемого государства и принципа свободы научных исследований государства, осуществляющего зондирование¹³. Апогей конфликта, безусловно,

¹² В Принципах по дистанционному зондированию Земли из космоса, принятых резолюцией 41/65 Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1986 г., дистанционное зондирование определяется как зондирование поверхности Земли из космического пространства посредством использования электромагнитных волн для распоряжения природными ресурсами, землепользования, охраны окружающей среды (www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/earth_remote_sensing.shtml (дата обращения: 13.09.2022 г.)).

¹³ Подробнее см.: Формирование современной международно-правовой концепции... С. 213–216.

достигается при злоупотреблении государством, осуществляющим зондирование, указанного принципа.

На основании Плана законопроектной деятельности Правительства РФ на 2021 г., утвержденного распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3683-р, Госкорпорацией «Роскосмос» был разработан проект федерального закона «О дистанционном зондировании Земли из космоса» (ID 02/04/06–21/00116631). 3 июня 2021 г. на федеральном портале проектов нормативно-правовых актов законопроект размещен для публичного обсуждения¹⁴.

В пояснительной записке к законопроекту¹⁵ достаточно много говорится о том, что основной целью его принятия является коммерциализация деятельности по дистанционному зондированию Земли (далее также — ДЗЗ). Одной из целей законопроекта авторами указывается создание условий для коммерциализации данных в Российской Федерации и формирование российского рынка данных. Разработчики считают, что принятие законопроекта позволит создать условия для развития коммерческого сектора ДДЗ из космоса и, как следствие, будет способствовать развитию российского рынка данных. Более того, предполагается, что принятие законопроекта создаст предпосылки для привлечения к деятельности по ДДЗ из космоса предприятий малого и среднего бизнеса. И наконец, по мнению разработчиков законопроекта, его принятие устранил пробелы в законодательстве, связанные с отсутствием мер государственной поддержки и иных способов стимулирования использования данных, а также действий, направленных на создание условий для развития коммерциализации деятельности в области ДДЗ.

Ничего из перечисленного в законопроекте нет.

Законопроект «О дистанционном зондировании Земли из космоса» получился достаточно объемным по своему содержанию, при этом значительную часть его норм составляют определения, заимствованные из госстандартов. Такой подход навряд ли можно признать правильным. Когда российское космическое право критикуется за его подзаконное регулирование, совершенно точно речь идет не о государственных стандартах, а о многочисленных указах президента, постановлениях правительства и приказах госкорпорации. С учетом определения национального стандарта, приведенного в Федеральном законе от 29.06.2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», очевидно, что информация об общих характеристиках объекта стандартизации не должна являться основным содержанием законопроекта¹⁶.

¹⁴ URL: regulation.gov.ru/projects#npa=116631 (дата обращения: 10.08.2022).

¹⁵ Там же.

¹⁶ В п. 5 ст. 2 указано, что национальный стандарт — это документ по стандартизации, который разработан участником или участниками работ по стандартизации, в отношении которого проведена экспертиза в техническом комитете по стандартизации

К сожалению, цели российской коммерциализации, заявленные в пояснительной записке к законопроекту, выразились, по существу, в трех нормах (две из которых образуют отдельную главу законопроекта), которые нельзя отнести к истинной коммерциализации.

Так, первая норма достаточно декларативная, и развитие коммерциализации в области ДЗЗ относится в ней к «*другим*» целям и задачам деятельности по ДЗЗ из космоса. Применить такую норму достаточно сложно, так же как и нарушить. Как правило, цель закона, упомянутая в его тексте, используется для последующего системного толкования, что требует наличия каких-либо иных материальных норм в этом акте.

Вторая и третья нормы входят в гл. 5 законопроекта «Коммерциализация деятельности по дистанционному зондированию Земли из космоса». Одна из норм по-прежнему декларативная и перечисляет принципы коммерциализации ДЗЗ. Вторая норма является материально-правовой по своему характеру и наделяет Госкорпорацию «Роскосмос» правом использовать информационный ресурс государственных гражданских космических аппаратов в коммерческих целях. Картина выглядит весьма трагичной для российской космонавтики, если учесть, что в единственной материальной норме законопроекта, посвященной коммерциализации, Роскосмосу разрешается продавать и заниматься коммерцией.

Такая постановка государством проблемы и ее решение вскрывает основную сложность коммерциализации космической деятельности в России. Ни Роскосмос, ни законодатель не понимают истинного значения термина «коммерциализация», ошибочно трактуя его как создание условий для коммерческой деятельности самого государства. Очевидно, что социально-экономическая реальность требует иного правопонимания¹⁷.

Коммерческая деятельность, коммерция — это вид предпринимательской, хозяйственной, экономической деятельности, связанный с торговлей, товарооборотом¹⁸. Определение коммерциализации не предполагает искусственного исключения основных участников предпринимательской деятельности — юридических лиц — из торговли. В случае с космическим сектором, наоборот, для истинного стимулирования коммерциализации необходимо создавать все условия для того, чтобы предпринимательство в космическом секторе было привлекательным.

или проектом техническом комитете по стандартизации и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации (Доступ из СПС «КонсультантПлюс: Версия Проф» (дата обращения: 08.09.2021)).

¹⁷ См.: *Синицын С. А.* Экономический анализ права: возможности и ограничения, риски абсолютизации подхода // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 47–60.

¹⁸ Предпринимательское право Российской Федерации: учеб. / Отв. ред. Е. П. Губин, П. Г. Лахно. М., 2010. С. 21.

Объединение коммерсанта и государства в одно целое типично и для внешнеэкономической деятельности Российской Федерации. Аналогичную проблематику затрагивают в своей статье Н. Г. Доронина и Н. Г. Семилютина¹⁹. Рассматривая вопросы роли государства во внешнеэкономической деятельности в России и за рубежом, они указывают на неудачность того, что, к примеру, защита интересов российских предпринимателей в рамках ВТО осуществляется от имени государства органом, который является ответственным за проведение торгово-экономической политики России, в то время как в США представительство интересов США в ВТО возлагается на торгового представителя, входящего в состав администрации президента США²⁰.

Многие государства сегодня оказывают существенную поддержку частному сектору. В качестве хорошего примера можно привести поправки в Налоговый кодекс, введенные Республикой Армения в 2020 г., освобождающие от налога на добавленную стоимость сделки и операции с космической техникой (п. 55 ст. 64 НК Республики Армения)²¹. Другим положительным примером будет подписанный 25 ноября 2015 г. президентом США Закон о конкурентоспособности коммерческих запусков в космос (The U. S. Commercial Space Launch Competitiveness Act), который был направлен исключительно на регулирование частного сектора в космической деятельности и на устранение административных барьеров, отягощающих реализацию коммерческих проектов.

Таким образом, коммерциализация космической деятельности — это процесс не создания Роскосмосом лояльных условий для своего существования, а создания им комфортных условий для предпринимателей — по сути, своих конкурентов. В настоящий момент любая конкуренция Госкорпорацией игнорируется.

Госкорпорация «Роскосмос» является уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, наделенным полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью в соответствии с ФЗ о Госкорпорации²² и Законом РФ «О космической деятельности»²³.

Одновременно с этим, согласно п. 28 ст. 7 ФЗ о Госкорпорации, в полномочия и функции Роскосмоса входит **организация и координация**

¹⁹ См.: Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г. Роль государства во внешнеэкономической деятельности в России и за рубежом: новая или старая парадигма? // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 5. С. 65–80.

²⁰ Там же. С. 71.

²¹ Закон Республики Армения от 06.03.2020 г. о внесении дополнений в НК Республики Армения: www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=7039&lang=rus (дата обращения: 15.12.2022).

²² Пункт 2 ст. 1 ФЗ.

²³ Ст. 6 Закона РФ.

проведения работ по коммерческим космическим проектам, а также содействие их осуществлению.

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», утвержденных Президентом РФ 14 января 2014 г. (№ Пр-51), в качестве одного из принципов государственной политики в области использования результатов космической деятельности установлено сочетание инструментов государственного регулирования и рыночных механизмов, содействие развитию государственно-частного партнерства, что подразумевает формирование благоприятных условий для привлечения частных компаний в космическую сферу.

Таким образом, складывается ситуация, при которой, с одной стороны, государство заинтересовано в оказании поддержки коммерческим организациям с целью стимулирования использования ими собственных ресурсов для развития ракетно-космической промышленности и решения других задач. С другой стороны, реальная деятельность коммерческих космических компаний сталкивается с большим количеством препятствий на пути реализации как внутренних, так и экспортных контрактов. А сама система, призванная **регулировать деятельность частных компаний**, фактически **жестко ее ограничивает**, что само по себе затрудняет развитие частных компаний в космической сфере.

Достаточно много вопросов вызывает полномочие Роскосмоса в «организации и координации» коммерческих проектов. Как указанное полномочие может раскрываться и насколько обязательна может быть эта координация? По нашему мнению, такая формулировка полномочий устарела, законодатель не предполагал, что помимо коммерческих проектов Роскосмоса будут существовать коммерческие проекты, не имеющие отношения к Роскосмосу. Очевидно, что рассматриваемые нормы требуют серьезной доработки и актуализации.

Ситуация принимает интересный контекст по причине того, что Роскосмос является учредителем многих юридических лиц, также занимающихся коммерческой деятельностью. Таким образом, госкорпорация поставлена в положение, при котором она, являясь, по сути, органом, уполномоченным регулировать деятельность коммерческих компаний, регулирует деятельность конкурентных организаций. Несмотря на то, что ни одна из частных российских компаний на данный момент не сравнится по своим возможностям и мощностям с Роскосмосом, указанные обстоятельства не могут способствовать развитию частного сектора на территории РФ. Поэтому в отдаленном будущем следовало бы стремиться к такому распределению, при котором уполномоченный государственный орган по космосу не будет заниматься

проектами, которые могут осуществлять предприниматели, он должен брать на себя те исключительные задачи, которые никто, кроме государства, реализовать не может (в силу их научной трудоемкости или убыточности). Таким образом, можно прийти к ситуации, в которой не будет искусственно создаваться бессмысленная неравная конкуренция между государственным органом и предпринимателем.

Крайне неудачной следует признать классификацию космических аппаратов ДЗЗ, введенную ст. 8 законопроекта. В ней говорится о делении космических аппаратов на государственные и негосударственные, а также о делении космических аппаратов на аппараты гражданского и военного назначения. Под первыми понимаются государственные космические аппараты, созданные в рамках Государственной космической программы России, целевое применение которых осуществляется Госкорпорацией «Роскосмос». Такое деление порождает логичный вопрос: негосударственные космические аппараты не могут признаваться гражданскими? Казалось бы, настал достаточно долгожданный для коммерсантов момент: на уровне федерального закона признана возможность отнесения космических аппаратов исключительно к гражданскому назначению (а не к технике двойного назначения), что могло бы означать перспективу применения в России широко используемого в мире нелицензированного экспорта космической техники гражданского назначения. Однако такое предложение законодателя о классификации не может служить целям коммерциализации. Очевидно, предпринята попытка на уровне федерального закона закрепить давно существующий на практике алгоритм принадлежности военных космических аппаратов Министерству обороны РФ и гражданских космических аппаратов — Госкорпорации «Роскосмос». Такое разделение непригодно для использования его в правовой системе, которая стремится коммерциализировать космическую деятельность. Ведь согласно этому подходу, юридические лица не изготавливают никакие космические аппараты, так как в указанной классификации им места не нашлось.

Принципиальным нововведением законопроекта следует признать его ст. 14, которая вводит неизвестную ранее сертификацию данных ДЗЗ и создаваемых на их основе продуктов. Ей коррелирует п. 8 ст. 4, где в полномочия Госкорпорации «Роскосмос» включены функции по организации такой сертификации. К сожалению, иных норм, поясняющих цель введения сертификации, в законопроекте нет, а требования к данным и продуктам не сформулированы. С момента своего основания рынок данных не был обременен сертификацией, мировая практика по обязательной сертификации данных ДЗЗ коммерческих поставщиков отсутствует. Очевидно, что и здесь законодатель просто игнорирует существующие тенденции коммерческого рынка, где потребность в данных часто не связана с государственными нуждами

или с надзорными функциями. У многих запросов потребителей нет необходимости в полной достоверности снимков, что не вводит их в заблуждение, а удешевляет необходимый им товар. В данном случае несмотря на то, что мотивы остались скрытыми, предполагается, что любая поставленная задача могла бы удовлетвориться разработкой стандартов и методик, выделением типов снимков. Требование о сертификации может привести не к коммерциализации рынка, а к его монополизации. Велика вероятность, что требования к данным ДЗЗ и продуктам, которые будут предъявлены при сертификации, окажутся сформулированы таким образом, что соответствовать им смогут лишь учрежденные Госкорпорацией «Роскосмос» юридические лица. Такая тенденция к монополизации рынка ДЗЗ сложно отождествляется с требуемой коммерциализацией. При этом необходимо отметить, что п. 3 и п. 2 ст. 23 законопроекта среди принципов деятельности по ДЗЗ называет «недопущение монополизма».

Достаточно давней проблемой рассматриваемой тематики является то, что, по российскому законодательству, государственно-частное партнерство в космической сфере на настоящий момент невозможно. Космические объекты и космическая инфраструктура отсутствуют в перечне возможных объектов государственно-частного партнерства согласно ст. 7 ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁴. Космические аппараты и объекты космической инфраструктуры отсутствуют и в перечне предметов, разрешенных для концессии согласно ст. 4 ФЗ «О концессионных соглашениях»²⁵.

Отсутствие в России возможности для государственно-частного партнерства является одним из существенных факторов сдерживания развития космической отрасли. Так, многие успешные космические проекты, реализованные в США, по своей правовой структуре являлись именно государственно-частным партнерством NASA и частных компаний. Самым известным, но далеко не единственным является партнерство Space X и NASA.

Очевидно, что у частных компаний есть достаточно большой спектр потребностей, которые государство может удовлетворить на условиях государственно-частного партнерства, получая взамен тот же космический ресурс. Например, предметом встречного предоставления

²⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4350.

²⁵ Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Там же. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3126.

со стороны государства могут быть услуги по запуску космических аппаратов или их утилизация.

Вероятно, изменения в федеральное законодательство в отрасли государственно-частного партнерства будут все же внесены, поскольку законопроект в п. 7 ст. 4 наделяет Правительство РФ полномочиями по определению механизма и порядка коммерческого получения и распространения данных, в том числе на основе государственно-частного партнерства.

Изучение процесса коммерциализации космоса в США позволяет нам прийти к выводу, что впервые о коммерциализации было упомянуто в директиве, подписанной президентом Дж. Картером в мае 1978 г.²⁶ Директива наделяла правительство США полномочиями регулировать ДЗЗ, отмечала, что коммерческое использование космоса может дать положительный экономический эффект.

Формирование материально-правовой базы, регулирующей коммерческий космос в США, следует относить к 1982 г., когда президент США Р. Рейган предложил новую Национальную космическую политику, в которую вошло руководство для стимулирования коммерческого использования космоса²⁷.

На настоящий момент США обладает развитой правовой системой норм, ориентированной на коммерческий космос. К примеру, существует разительное отличие в российском и американском подходах к страхованию космических рисков. В Российской Федерации страхование космических рисков осуществляется силами и за счет интересанта. В частном секторе за страхование должен заплатить покупатель или производитель (поставщик). В случае недостаточности средств космический риск остается незастрахованным или застрахованным лишь на какую-то его часть. В США NASA уполномочено обеспечить в целом или в части страхование ответственности перед третьими лицами любого пользователя²⁸.

Анализируя правовое регулирование космической деятельности, существующее сегодня в Российской Федерации, можно прийти к выводу, что несмотря на то, что предпринимательская космическая деятельность нормами российского права не запрещена, правовые институты, стимулирующие, поощряющие и поддерживающие предпринимателя космической отрасли, отсутствуют. При сравнении российской правовой

²⁶ The White House, National Space Policy, Presidential Directive/ NSC-37, 1978.

²⁷ The White House, National Space Policy, National Security Decision Directive Number 42. 4 July 1982.

²⁸ См.: *Волынская О.А.* Проблемы нормативно-правового обеспечения страхования космических рисков в России и за рубежом // *Международно-правовые вопросы освоения космоса: материалы круглого стола X ежегод. Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы современного международного права», посв. памяти профессора И. П. Блищенко / Отв. ред. А. Х. Абашидзе, Г. П. Жуков, А. М. Солнцев. М., 2012. С. 32.*

системы с правовыми системами других космических государств, можно прийти к неутешительному выводу о ее неконкурентоспособности. Российская правовая система не создает никаких благоприятных условий для того, чтобы коммерческая космическая деятельность была возможна и желательна. Очевидно, что для включения коммерсанта в космическую гонку и возвращения России первенства в космической отрасли, подход государства должен претерпеть принципиальные изменения.

Список литературы

1. *Вольнская О. А.* Проблемы нормативно-правового обеспечения страхования космических рисков в России и за рубежом // Международно-правовые вопросы освоения космоса: материалы круглого стола X ежегод. Всерос. науч.-практ. конф. «Актуальные проблемы современного международного права», посв. памяти профессора И. П. Блищенко / Отв. ред. А. Х. Абашидзе, Г. П. Жуков, А. М. Солнцев. М., 2012. С. 30–36.

2. *Доронина Н. Г., Семилютина Н. Г.* Роль государства во внешнеэкономической деятельности в России и за рубежом: новая или старая парадигма? // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2020. № 5. С. 65–80.

3. *Синицын С. А.* Экономический анализ права: возможности и ограничения, риски абсолютизации подхода // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 47–60.

4. *Формирование современной международно-правовой концепции исследования и использования космического пространства / Отв. ред. А. Я. Капустин. М., 2021.*

Статья поступила в редакцию 30.09.2022; одобрена после рецензирования 01.11.2022; принята к публикации 07.11.2022

Original article

Regina R. Iakusheva*

ON THE POSSIBILITY FOR COMMERCIALIZING OF SPACE ACTIVITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL ANALYSIS OF THE LEGISLATION

***Abstract.** For a long time, the Russian Federation has held the title of one of the leading space powers. However, space activities in Russia are associated exclusively with the activities of the state corporation, and the space activities of private companies are*

* Ph.D. (Law); Associated Professor, Faculty of Law, Lomonosov MSU (Moscow, Russia).

usually not considered due to their insignificance. The aim of the article is to analyze the legal regime of space activities in Russian legislation. This article examines the issues of the presence in the Russian legal system of norms favorable to entrepreneurial space activities. The author sees the problem in the incorrect perception of the term “commercialization” by the legislator. The paradox of the absence of competitive Russian entrepreneurs on the world and the Russian space markets is considered. The reasons for the lack of understanding of the necessity and non-acceptance of norms aimed at stimulating competitive commercial space activities are revealed. The author analyzes two draft laws “On entrepreneurial activities in the exploration and use of outer space” (1999) and “On remote sensing of the Earth from space” (2021). An analogy is drawn with measures to stimulate space entrepreneurship abroad. An example of developing commercialization of commercial activities in the US legislation is given. The author describes the absence in the Russian legislation of the possibility for public-private partnership and concession in relation to space technology and its infrastructure. The analysis presented in this article allows us to conclude that there are no legal institutions that stimulate, encourage and support the space industry entrepreneurs in the Russian legislation.

Keywords: space activities, commercialization of space activities, State Space Corporation ROSCOSMOS, Law on space activities, remote sensing of the Earth.

For citation: Iakusheva, R.R. (2022). On the possibility for commercialization of space activities in the Russian Federation: a legal analysis of the Russian legislation. *Moscow University Bulletin. Series 11. Law*, 5, pp. 109–123 (in Russ.).

Bibliography

1. Volynskaya, O.A. (2012). Problems of regulatory support of insurance of space risks in Russia and abroad. In: A. Kh., Abashidze, G.P., Zhukov and A.M., Solntsev (Eds.) *International legal issues of space exploration. Materials of the table of the X Annual All-Russian scientific-practical conference “Actual problems of modern international law”, dedicated to the memory of Professor I. P. Blishchenko (Moscow, April 13–14, pp. 30–36)*. Moscow (in Russ.).
2. Doronina, N. G. and Semilyutina, N. G. (2020). The role of the state in foreign economic activity in Russia and abroad: new or old paradigm? *Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence*, 5, pp. 65–80 (in Russ.).
3. Sinitsyn, S.A. (2022). Economic analysis of law: opportunities and limitations, risks of absolutization of the approach. *Journal of Russian Law*, 1, pp. 47–60 (in Russ.).
4. Kapustin, A. Ya. (Ed.) (2021). *Formation of the modern international legal concept of the exploration and use of outer space: monograph*. Moscow (in Russ.).

The article was submitted 30.09.2022; approved 01.11.2022; accepted 07.11.2022