

Правовое положение федерального органа исполнительной власти по космической деятельности в Российской Федерации

С.П. Малков

В соответствии с нормами действующего законодательства федеральным органом исполнительной власти по космической деятельности [1] в нашей стране является Федеральное космическое агентство. Оно играет ведущую роль в управлении отечественной космической отраслью и в осуществлении государственного контроля в сфере осуществления космической деятельности. В связи с этим правовое положение Федерального космического агентства России и его эволюция представляют большой интерес для исследования в рамках юридической науки.

Нормы Закона Российской Федерации от 20 августа 1993 г. N 5663-1 "О космической деятельности" устанавливают компетенцию Федерального космического агентства. Так, ст. 6 названного Закона закрепляет, что федеральный орган исполнительной власти по космической деятельности осуществляет руководство космической деятельностью в интересах науки, техники и различных отраслей экономики, организует работу по созданию космической техники научного и социально-экономического назначения и совместно с федеральным органом исполнительной власти по обороне - космической техники двойного назначения в рамках Федеральной космической программы. В настоящее время правовое положение Федерального космического агентства в законодательстве РФ установлено достаточно четко. Однако сам процесс формирования правительственного органа управления космонавтикой и его правового положения в нашей стране продолжался в течение десятилетий.

Несмотря на то, что СССР стал первым в мире государством, приступившим к практическому освоению космоса, советский период отечественной космонавтики характеризуется не только отсутствием законодательно-правовой основы космической деятельности, но и специализированного правительственного органа, предназначенного для управления космической отраслью. Управление космонавтикой в названный исторический период осуществлялось жестким администрированием, принятием решений и введением правил космической деятельности такими инстанциями, как Совет Министров СССР, Комиссия президиума Совета министров СССР по военно-промышленным вопросам (далее - Военно-промышленная комиссия), Министерство общего машиностроения и Министерство обороны СССР.

Общее руководство проведением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области ракетно-космической техники осуществлялось Военно-промышленной комиссией. В ее ведении находились предприятия оборонно-промышленного комплекса, объединенные в 9 министерств. Приемка, испытания и эксплуатация ракетно-космической техники осуществлялись Министерством обороны СССР, в составе которого было создано Главное управление космических средств (Управление начальника космических средств). Головным министерством оборонно-промышленного комплекса, предприятия которого разрабатывали и выпускали космическую технику, было Министерство общего машиностроения. Предприятия иных министерств оборонно-промышленного комплекса (Министерства электронной промышленности, Министерства радиопромышленности, Министерства оборонной промышленности и др.) выступали в качестве смежников, поставляя комплектующие изделия, приборы или системы для ракет и космических аппаратов.

Деятельность Военно-промышленной комиссии и Министерства обороны

находилась под контролем Оборонного отдела ЦК КПСС и Секретариата ЦК КПСС, в котором была предусмотрена должность секретаря ЦК КПСС по оборонно-промышленным вопросам. Вместе с тем в отличие от СССР специализированные правительственные организации для управления космонавтикой были созданы в большинстве государств, реализующих свои национальные космические программы уже на начальном этапе развития космонавтики. Так, 29 июля 1958 г. Конгресс США принимает специальный закон о создании Национального управления по аэронавтике и исследованию космического пространства (НАСА) [2]. Согласно этому закону основными целями НАСА стали: исследование проблемы полетов в земной атмосфере и за ее пределами; разработка, конструирование, испытание и осуществление полетов аэронавтических аппаратов и космических аппаратов различного назначения; обеспечение наибольшей эффективности научных и технических ресурсов США и сотрудничество с другими странами, проводящими исследования по аэронавтике и космонавтике; распространение информации о результатах своей деятельности.

На рубеже 50 - 60-х годов XX в. специализированные правительственные организации в сфере космической деятельности создаются и другими странами: Италией (Национальный комитет по космическим исследованиям) - в 1959 г.; Францией (Национальный центр космических исследований Франции) - в 1961 г.; Индией (Индийская организация космических исследований) - в 1962 г. и т.д.

В 1985 г. в СССР был сделан первый шаг по созданию специализированной организации для управления космонавтикой: 6 февраля 1985 г. в СССР было образовано Главное управление по созданию и использованию космической техники для народного хозяйства и научных исследований и международного сотрудничества в мирном освоении космоса - Главкосмос СССР. Данная организация была призвана оказывать зарубежным партнерам широкий спектр коммерческих услуг в области космической техники и технологии. Вместе с тем объем полномочий, представленный Главкосмосу Советом Министров СССР, не дает оснований рассматривать его как правительственную организацию для управления всей национальной космической деятельностью.

В 1991 г. в связи с распадом СССР отсутствие законодательно-правового регулирования функционирования космической отрасли поставило всю отечественную программу освоения космоса под угрозу свертывания. В связи с этим в РФ возникает объективная необходимость в принятии законодательных актов о космической деятельности, а также в организационно-правовом оформлении управления российской космонавтикой - в создании специализированного федерального органа исполнительной власти по космической деятельности.

Федеральный орган исполнительной власти РФ по космической деятельности (на момент создания - Российское космическое агентство, РКА) был образован на основании Указа Президента РФ от 25 февраля 1992 г. N 185 "О структуре управления космической деятельностью в Российской Федерации". Данным Указом на создаваемое Агентство было возложено:

- осуществление государственной политики в области исследования и использования космического пространства;
- разработка совместно с Российской академией наук, заинтересованными министерствами, ведомствами, организациями и представление в Правительство РФ проектов государственных космических программ;
- осуществление функций генерального заказчика космических систем, комплексов и средств научного и народнохозяйственного назначения;
- участие в создании и использовании космических систем, комплексов и средств двойного (военного и гражданского) назначения, разрабатываемых по оборонным заказам;

- координация коммерческих космических проектов и содействие их осуществлению;
- развитие совместно с организациями и предприятиями промышленности научно-исследовательской и испытательной базы космонавтики, создание научно-технического и технологического задела для совершенствования ракетно-космической техники;
- взаимодействие с соответствующими органами участников СНГ и других стран в области исследования и использования космического пространства.

При этом на момент создания Агентства в ведении РКА оказались только четыре организации: ЦНИИмаш (Федеральное государственное унитарное предприятие "Центральный научно-исследовательский институт машиностроения"), который стал головным институтом Агентства, НИИ ТП им. М.В. Келдыша (ФГУП "Научно-исследовательский институт точных приборов"), НИИхиммаш (ФГУП "Научно-исследовательский институт химического машиностроения") и организация "Агат" (ФГУП "Организация "Агат").

12 мая 1998 г. Постановлением Правительства РФ N 440 во исполнение Указа Президента РФ от 20 января 1998 г. N 54 "О реализации государственной политики в области ракетно-космической промышленности" в ведение Российского космического агентства были переданы 38 государственных предприятий и организаций ракетно-космического профиля, до этого находившиеся в подчинении у Министерства экономики. Кроме этого, на основании данного Постановления РКА получило возможность осуществлять единую государственную политику (госзаказ) в отношении деятельности более 20 предприятий, которые к тому времени стали акционерными обществами [3]. 25 мая 1999 г. издается Указ Президента РФ N 651 "О структуре федеральных органов исполнительной власти". В соответствии с п. 5 этого Указа и Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1999 г. N 735 Российское космическое агентство было преобразовано в Российское авиационно-космическое агентство (Росавиакосмос). При этом в ведение преобразованного Агентства были дополнительно переданы 350 авиационных предприятий и организаций.

В настоящее время в своей деятельности федеральный орган исполнительной власти по космической деятельности руководствуется Законом о космической деятельности, а также положением, утверждаемым Правительством РФ. Первое Положение об РКА было утверждено Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 25 марта 1993 г. N 250. Его сменило Положение, утвержденное Постановлением Правительства РФ N 468 от 15 мая 1995 г., дополненное Постановлением Правительства от 19 января 1999 г. N 70 Преобразование Российского космического агентства в Российское авиационно-космическое агентство и передача в его ведение предприятий авиационной промышленности, а также расширение задач Агентства в области выпуска ракетной техники обусловили необходимость выработки нового Положения. В связи с этим 25 октября 1999 г. Правительство РФ издает Постановление N 1186 "Об утверждении Положения о Российском авиационно-космическом агентстве".

9 марта 2004 г. Указом Президента РФ N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" Российское авиационно-космическое агентство было преобразовано в очередной раз в Федеральное космическое агентство (п. 15). При этом функции Росавиакосмоса в области авиационной техники переданы в ведение вновь образованного Федерального агентства по промышленности. В соответствии с установленной этим Указом структурой федеральных органов исполнительной власти Федеральное космическое агентство было подчинено Министерству промышленности и энергетики. Согласно п. 13 Указа Президента РФ N 314 от 9 марта 2004 г. на названное Министерство возложено исполнение функции по принятию

нормативных правовых актов в области космической деятельности.

Однако Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" Федеральное космическое агентство из подчинения Министерства промышленности и энергетики выводится и ему придается статус федерального агентства, руководство которым осуществляет непосредственно Правительство РФ. Пункт 5 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 определяет основные функции федеральных агентств. В соответствии с ним Федеральное космическое агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и выполняющим правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Кроме этого, п. 4 Указа Президента от 20 мая 2004 г. N 649 закрепил за Федеральным космическим агентством функцию по принятию нормативных правовых актов в области космической деятельности.

Используемая литература:

[1]. См.: п. 1 Положения о Федеральном космическом агентстве. Утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2004 г. N 314 // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2777.

[2]. См.: Космонавтика: Энциклопедия / Гл. ред. В.П. Глушко. М.: Сов. энциклопедия, 1985. С. 263.

[3]. См.: Шамсутдинов С. Росавиакосмос преобразован в Федеральное космическое агентство // Новости космонавтики. Том 14. N 5 (256). 2004. С. 52 - 53.