

17 March 2014

English and Russian only

**Committee on the Peaceful
Uses of Outer Space****Legal Subcommittee****Fifty-third session**

Vienna, 24 March-4 April 2014

Item 8 of the provisional agenda*

**National legislation relevant to the peaceful exploration
and use of outer space****Development of a system for legal regulation of space
activities of the Russian Federation**

[Received on 22 January 2014]

The relationship between Russian space legislation and international space law

When assessing the relationship between international space law and the current national space legislation of the Russian Federation, it is necessary firstly to determine whether that national legislation reflects the basic principles of international space law as recognized by the international space community. The principle of the use of outer space for peaceful purposes is reflected in article 4, paragraph 1, of the Space Activities Act, in which it is expressed as “promoting the maintenance of peace and international security through the application of advances in space science and technology”. The principle of equal and mutually beneficial international cooperation in space-related activities is enshrined in the same article and in article 3, subsection 6, of the Act. Under article 4, paragraph 1 (6), the Russian Federation undertakes to observe the principle of international liability for space activities. The principle of monitoring and control of national space activities is indirectly reaffirmed through provisions, in article 9 of the Act, on the licensing of space activities, which, as exemplified by foreign legislation, is the main mechanism for the practical application of that principle. However, some important principles of international space law, such as the freedom of exploration and use of outer space and the non-appropriation of outer space, including celestial bodies, are not directly reflected in the national space law of the Russian Federation.

* A/AC.105/C.2/L.292.



An analysis of the legal regime relating to outer space currently in force in the Russian Federation in order to determine whether that regime is consistent with the existing corpus of space law should be carried out in accordance with the revised recommendations of COPUOS with regard to the development and harmonization of national space law and on the basis of the five key sets of issues identified by the Legal Subcommittee, which should be incorporated in all legislation relating to space activities.

Space exploration is an area of strategic interest to the Russian Federation. Stable growth in the production of space rocket hardware, materials and technology within the framework of space activities has been maintained even under conditions of financial and economic instability. However, the global increase in competition on the world market for space-related products and services, the commercialization of an increasing number of areas of space activity and the emergence of new practical applications of the results of space activities have necessitated reform of the space sector, particularly its institutional, technological and legal components. The need has emerged for a review of the country's policy priorities in outer space and for the identification of new ways of developing national space exploration.

The State programme of national space activities for the period 2013-2020¹ and a document entitled "Key provisions of the Framework for the State Policy of the Russian Federation Relating to Outer Space Activities for the Period up to 2030 and Beyond"² constitute the basis for the current space policy of the Russian Federation.

The State programme of national space activities for the period 2013-2020 was prepared in accordance with Government Order No. 1950 of 11 November 2010 approving a list of State programmes of the Russian Federation and Presidential Decree No. 596 of 7 May 2012 on long-term State economic policy.

In accordance with the main objectives and priorities of Russian space policy, and taking into account forecasts and analyses of the main problems and risks arising from space activities, the aim of the State space programme is to ensure the country's access to and presence in outer space as necessary for scientific and socioeconomic purposes while also ensuring that the Russian Federation maintains its leading role in manned space flight and fulfils its international obligations relating to space activities.

To achieve that aim, the following main activities are planned:

- Development and maintenance of the inventory — necessary for the carrying out of specific assignments — of constellations of Russian space objects intended for scientific and socioeconomic purposes, including the Russian segment of the ISS;
- Modernization of the Plesetsk and Baikonur cosmodromes and construction of the new Vostochny cosmodrome in the Russian Federation;
- Construction of advanced and modernization of existing launch vehicles;

¹ Adopted by Government Order No. 2594 of 28 December 2012.

² Adopted by Presidential Decree No. 906 of 19 April 2013.

- Building of scientific and technical capacity to develop future products of space-rocket technology;
- Activities to foster international cooperation in the peaceful uses of outer space;
- Facilitation of activities to expand services based on the results of space activities with a view to the national and regional development of the Russian Federation.

In order to achieve those objectives, the State programme brings together the financial resources, capacities and policy tools necessary for space activities serving national scientific and socioeconomic interests. The main planning and policy tools used to implement the State programme are its constituent Federal Space Programme for the period 2006-2015³ and federal special programmes “GLONASS Support, Development and Operation 2012-2020”⁴ and “Russian Cosmodrome Development 2006-2015”.⁵

The Federal Space Programme for the period 2006-2015 is a “long-term planning document forming the basis for State procurement relating to the design, manufacture and operation of space technologies for scientific and socioeconomic purposes” (article 8, paragraph 1 (1), of the Space Activities Act of 1993). The aim of the Programme is to satisfy the growing needs of State bodies, regions and the general public for space-based resources and services made available through the greater and more effective use of outer space, increased international cooperation in space activities and the strengthened capacity of the Russian Federation with regard to such activities.

The document “Key provisions of the Framework for the State Policy of the Russian Federation Relating to Outer Space Activities for the Period up to 2030 and Beyond (Framework 2030)” sets out the national interests, principles, main objectives, priorities and tasks of Russian State policy with regard to the exploration, understanding and use of outer space, including international cooperation in that area.

Thus, the national interests of the Russian Federation with regard to space activities are:⁶

- (1) To ensure the access of the Russian Federation to space from its territory and to provide solutions to challenges concerning the use of space resources in the interests of socioeconomic development, science, national defence and State security;

³ Federal Space Programme for the period 2006-2015, adopted by Government Decision No. 635 of 22 October 2005, amended 31 March 2011. URL: www.federalspace.ru/download/fkp_2015_for_site.doc.

⁴ Federal Special Programme “GLONASS Support, Development and Operation 2012-2020”, adopted by Government Decision No. 189 of 3 March 2012. The Programme text has not been officially published.

⁵ Federal Special Programme “Russian Cosmodrome Development 2006-2015”, adopted by Government Decision No. 2049 of 28 November 2005. The Programme text has not been officially published.

⁶ 2030 Framework, paragraph 5.

(2) To create information systems that provide continuous communication, television, radio and navigation services, facilitate the timely obtaining of data generated through observation of the Earth and the atmosphere from space and ensure equitable access for citizens of the Russian Federation to information resources;

(3) To provide effective, comprehensive and reliable information services for the operations of the armed forces and for weapons systems used by the Armed Forces of the Russian Federation;

(4) To obtain scientific data on space, the Earth and other celestial bodies in order to further basic science, attain and maintain a leading role in areas of greatest scientific importance such as exploration of the Moon, Mars and other bodies of the solar system, search for extraterrestrial life, exploit extraterrestrial resources, understand the formation and development of the Earth and the evolution of its climate and identify and implement measures to protect the Earth against dangers (threats from space);

(5) To facilitate full involvement in international projects concerning the exploration, understanding and use of outer space, including the Moon, Mars and other bodies of the solar system;

(6) To increase and exploit the competitive potential and competitive advantages of the Russian Federation with regard to space activities, make the country one of the leaders in the global market for space products (goods and services) and develop the domestic market for such products;

(7) To create and develop a commercial sector for Russian space activities.

As provided for in Framework 2030, paragraph 6, the achievement of the above-mentioned national interests is expected to maintain and strengthen the status of the Russian Federation as one of the leading space powers.

The fundamental principles of Russian State policy on space are as follows (Framework 2030, paragraph 7):

(1) To comprehensively develop scientific, technological and manufacturing capacity and unique testing facilities for the Russian space-rocket industry in order to develop and produce competitive space technology in accordance with socioeconomic, scientific, national defence and State security needs;

(2) To undertake space activities in the interests of national defence and State security as an integral component of the military organization of the State and of the development of the Armed Forces of the Russian Federation (Military Doctrine of the Russian Federation, adopted by Presidential Decree No. 146 of 5 February 2010), taking into account the rational combination and balanced development of space applications and technologies used for national defence, State security, socioeconomic and scientific purposes;

(3) To defend the national interests of the Russian Federation with regard to space activities by all possible ways and means within the framework of international law, including the right to self-defence as recognized by the Charter of the United Nations;

(4) To ensure the access of the Russian Federation to space from its territory in order to eliminate potential risks arising from the use of foreign ground-based space infrastructure;

(5) To observe unswervingly the international obligations of the Russian Federation concerning space activities and the universally recognized principles and norms of international law;

(6) To develop collaborative arrangements with the Republic of Belarus, within the framework of the Union State, and with the Republic of Kazakhstan, and to cooperate with other member States of the Commonwealth of Independent States and other States on the basis of equal rights and mutual benefits;

(7) To promote public-private partnerships and encourage innovative entrepreneurship with respect to services using results obtained from space activities and, on that basis, to foster opportunities to create commercial space-based resources for communications, navigation, television, radio and Earth remote sensing and, in the long-term, launch vehicles and other facilities for manned flight in outer space;

(8) To develop and carry out large-scale space projects in the interests of basic science, the accelerated development of advanced space technologies and the strengthening of scientific, technological and manufacturing capacity for future projects and for application of the results obtained from space activities for the benefit of other sectors of the economy;

(9) To ensure the safety and long-term sustainable development of space activities and to observe environmental protection measures, including with respect to near-Earth space and deep space.

It should be noted that the first ever document to confirm the commitment of the Russian Federation to defending, within the framework of international law, its interests with regard to outer space was the “Framework policy of the Russian Federation for space activities for the period 2020 and beyond” (adopted by the Security Council of the Russian Federation in April 2008⁷ and superseded by the Framework 2030).

The areas of international cooperation in space activities set out in the Framework 2030 include:

- The national implementation of comprehensive political, legal, technical and organizational measures to secure the national interests of the Russian Federation with regard to international space activities and to maintain and strengthen the status of the Russian Federation as one of the leading space powers;⁸
- Active participation in the consideration and resolution of issues concerning the development of international space law, including the appropriateness of

⁷ Security Council of the Russian Federation, URL: www.scrf.gov.ru/documents/96.html (in Russian).

⁸ Framework 2030, paragraph 18 (a).

elaborating an overarching United Nations convention on space law, in order to protect the interests of the Russian Federation.⁹

As part of a new policy to commercialize Russian space rocket manufacturing, a solution is being sought to the problem of increasing that sector's global competitiveness, reflecting the concern to the leadership of that sector and of the country with regard to the limited presence of Russian space enterprises in the global market and the insufficient attention being paid to the commercialization of space activities worldwide. In that regard, the main challenge is the development of a legal basis for:

- Making Russian space resources competitive;
- Modernizing and accelerating the upgrading of the production capacity of space-rocket enterprises;
- Meeting the required level of reliability, quality and safety for space rocket technology;
- Introducing mechanisms for public-private partnership into the sector;
- Using space-rocket applications and space technologies in other sectors of the economy;
- Developing systems for the licensing, certification and insurance of space activities.

⁹ Framework 2030, paragraph 18 (b).

Развитие системы правового регулирования космической деятельности Российской Федерации

Соотношение российского законодательства по космосу и международного космического права

При оценке соотношения МКП и действующего национального космического права России необходимо в первую очередь определить, отражает ли внутреннее законодательство по космосу основополагающие принципы МКП, признанные мировым космическим сообществом. Принцип использования космоса в мирных целях отражен в п. 1 ст. 4 Закона «О космической деятельности» в формулировке «содействие поддержанию мира и международной безопасности путем использования достижений космической науки и техники». В той же статье и абз. 6 ст. 3 Закона закреплен принцип равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества России в области космоса. Россия обязуется придерживаться принципа международной ответственности за осуществляемую космическую деятельность в соответствии с абз. 6 п. 1 ст. 4 Закона. Принцип осуществления наблюдения и контроля национальной космической деятельности косвенно подтверждается наличием в Законе статьи 9 о лицензировании КД, которое, как было показано на примере зарубежных законодательств, является главным механизмом практической реализации указанного принципа. Вместе с тем, такие важные принципы МКП, как свобода исследования и использования космоса и неприсвоение космического пространства и небесных тел в НКП России прямо не отражены.

Анализ действующего в Российской Федерации правового режима в области космоса на предмет его соответствия *corpuserispatialis* целесообразно проводить в соответствии с ранее рассмотренными рекомендациями Комитета ООН по космосу в части развития и гармонизации национального космического законодательства, а также по пяти ключевым блокам вопросов, выделенным ЮПК и которые подлежат включению в любое законодательство в области космической деятельности.

Российская космонавтика является сферой стратегических интересов России. Стабильный рост объемов производства ракетно-космической техники, материалов и технологий в рамках КД сохраняется даже в условиях финансово-экономической нестабильности. Однако глобальный рост конкуренции на мировом космическом рынке, коммерциализация все большего числа направлений космической деятельности, появление новых перспективных сфер прикладного применения результатов космической деятельности обусловили необходимость реформы отрасли — прежде всего ее институциональной, технико-технологической и правовой сфер. Потребовалась переоценка политических приоритетов страны в космосе и выбор новых путей развития отечественной космонавтики.

Основу современной космической политики Российской Федерации составляют Государственная программа «Космическая деятельность России

на 2013-2020 годы»¹⁰ и «Основные положения Основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу»¹¹.

Государственная программа Российской Федерации «Космическая деятельность России на 2013 - 2020 годы» разработана в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации и во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

В соответствии с главными целями и приоритетами космической политики Российской Федерации с учетом прогнозов развития, анализа основных проблем и рисков в области космической деятельности целью государственной программы России в области космоса принято обеспечение гарантированного доступа и необходимого присутствия России в космосе в интересах науки и социально-экономической сферы при сохранении ведущих позиций Российской Федерации в пилотируемых полетах и безусловном выполнении международных обязательств в области космической деятельности. Для достижения цели государственной программы предусматривается решение следующих основных задач:

- развертывание и поддержание необходимого для решения целевых задач состава орбитальных группировок отечественных космических аппаратов научного и социально-экономического назначения, включая российский сегмент Международной космической станции;
- модернизация космодромов Плесецк и Байконур, создание на территории России нового космодрома «Восточный»;
- создание перспективных и модернизация средств выведения космических аппаратов;
- создание научно-технического и технологического задела для разработки перспективных образцов ракетно-космической техники;
- обеспечение международного сотрудничества в области использования космического пространства в мирных целях;
- создание условий для расширения предоставляемых услуг с использованием результатов космической деятельности в интересах развития Российской Федерации и её регионов.

В рамках поставленной цели государственная программа объединяет все финансовые ресурсы, возможности и программно-целевые инструменты для выполнения задач отечественной космической деятельности в интересах науки и социально-экономической сферы страны. Основными программно-целевыми инструментами реализации государственной программы являются входящие в её состав Федеральная космическая

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2594-р.

¹¹ Утверждены Президентом Российской Федерации 19 апреля 2013 г. № Пр-906.

программа России на 2006-2015 годы¹², федеральные целевые программы «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012-2020 годы»¹³ и «Развитие российских космодромов на 2006 - 2015 годы»¹⁴.

Федеральная космическая программа Российской Федерации (ФКП) на 2006-2015 гг., которая является «долгосрочным плановым документом, на основании которого формируется государственный заказ на создание, изготовление и использование космической техники в научных и социально-экономических целях» (абз. 1 п. 1 ст. 8 Закона «О космической деятельности» 1993 г.). Целью ФКП является удовлетворение растущих потребностей государственных структур, регионов, а также населения страны в космических средствах и услугах, получаемых на основе расширения и повышения эффективности использования космического пространства, расширения международного сотрудничества в области космической деятельности, а также укрепления и развития космического потенциала Российской Федерации.

«Основные положения Основ государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу» (Основы-2030) определяют государственные интересы, принципы, главные цели, приоритеты и задачи государственной политики Российской Федерации в области исследования, освоения и использования космического пространства, включая международное сотрудничество в данной сфере.

Так, государственными интересами Российской Федерации в области космической деятельности являются¹⁵:

1) гарантированный доступ России в космос со своей территории, обеспечение решения задач по использованию космических средств в интересах развития социально-экономической сферы, науки, обороны страны и безопасности государства;

2) создание информационных полей, обеспечивающих на всей территории страны непрерывную связь, телерадиовещание, навигацию, оперативное получение данных наблюдения Земли и атмосферы из космоса, равноправный доступ граждан Российской Федерации к информационным ресурсам;

3) эффективное, глобальное и непрерывное информационное обеспечение действий группировок войск (сил) и применения систем вооружения Вооруженных Сил Российской Федерации;

¹² Федеральная космическая программа России на 2006-2015 годы. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации № 635 от 22 октября 2005 г., с изменениями от 31 марта 2011 г. // Роскосмос. URL: www.federalspace.ru/download/fkp_2015_for_site.doc.

¹³ Федеральная целевая программа «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2006-2015 годы». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 189. Текст программы официально опубликован не был.

¹⁴ Федеральная целевая программа «Развитие российских космодромов на 2006-2015 годы». Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.11.2005 № 2049-р. Текст программы официально опубликован не был.

¹⁵ Пункт 5 Основ-2030.

4) получение научных данных о космосе, Земле и других небесных телах для развития фундаментальной науки, достижения и поддержания лидирующих позиций в наиболее значимых ее направлениях, в том числе в исследовании Луны, Марса, других тел Солнечной системы, для поиска внеземной жизни, использования внеземных ресурсов, познания механизмов образования и развития Земли, эволюции ее климата, выявления и принятия мер по парированию опасных для земной цивилизации явлений (угроз из космоса);

5) обеспечение возможности полноценного участия в проектах международного сообщества по исследованию, освоению и использованию космического пространства, включая Луну, Марс и другие тела Солнечной системы;

6) наращивание и использование конкурентных возможностей и преимуществ России в сфере космической деятельности, выход России в число ведущих участников мирового рынка космических товаров (работ и услуг) и развитие внутреннего рынка таких товаров (работ и услуг);

7) становление и развитие коммерческого сектора отечественной космической деятельности.

Как следует из п. 6 Основ-2030, реализация вышеуказанных государственных интересов призвана обеспечить поддержание и укрепление статуса России как одной из ведущих космических держав.

В свою очередь, основополагающими принципами государственной политики России в области космоса являются (п. 7 Основ-2030):

1) всемерное развитие научно-технического, производственно-технологического потенциалов и уникальной экспериментальной базы отечественной ракетно-космической промышленности, в целях разработки и производства конкурентоспособной космической техники в соответствии с потребностями социально-экономической сферы, науки, обороны страны и безопасности государства;

2) осуществление космической деятельности в целях обороны страны и безопасности государства как неотъемлемого элемента военной организации государства и строительства Вооруженных Сил Российской Федерации (Военная доктрина Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 г. № 146) с учетом рационального сочетания и сбалансированного развития космической техники и космических технологий, применяемых в интересах обороны страны и безопасности государства, а также в социально-экономических и научных целях;

3) защита государственных интересов Российской Федерации в области космической деятельности всеми доступными в рамках международного права мерами и средствами, включая признанное Уставом ООН право на самооборону;

4) обеспечение гарантированного доступа России в космос со своей территории, исключая потенциальные риски при использовании наземной космической инфраструктуры за рубежом;

5) неукоснительное соблюдение международных обязательств России в области космической деятельности и общепризнанных принципов и норм международного права;

6) развитие партнерских отношений с Республикой Белоруссия в рамках Союзного государства, Республикой Казахстан и сотрудничества с другими странами-участницами Содружества Независимых Государств и иными зарубежными странами на основе принципов равноправия и взаимной выгоды;

7) развитие государственно-частного партнерства и поощрение инновационно ориентированного предпринимательства в сфере предоставления услуг с использованием результатов космической деятельности, последовательное развитие возможностей создания на коммерческой основе космических средств связи, навигации, телерадиовещания и дистанционного зондирования Земли, а в перспективе — средств выведения и осуществления пилотируемых полетов в космическом пространстве;

8) разработка и реализация масштабных проектов в сфере космической деятельности в интересах фундаментальной науки, ускоренной разработки прогрессивных космических технологий, создания научно-технического и производственно-технологического потенциалов для будущих проектов, а также для использования результатов космической деятельности в интересах других отраслей экономики;

9) обеспечение безопасности и долгосрочного устойчивого развития космической деятельности, соблюдение мер по охране окружающей среды, включая околоземное космическое пространство и дальний космос.

Необходимо отметить, что первым документом, в котором впервые была подтверждена решимость России в рамках норм международного права защищать свои интересы в космической сфере, были предыдущие «Основы политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утверждены Советом Безопасности Российской Федерации в апреле 2008 года¹⁶, утратили силу с принятием Основ-2030).

В Основах-2030 в числе задач международного сотрудничества в области космической деятельности, среди прочего, отмечены:

- реализация на государственном уровне комплекса мер политического, правового, технического и организационного характера, эффективно обеспечивающих национальные интересы Российской Федерации в сфере международной космической деятельности и способствующих поддержанию и укреплению статуса России как одной из ведущих космических держав¹⁷;
- активное участие в рассмотрении и решении вопросов, связанных с развитием международного космического права, включая целесообразность разработки всеобъемлющей Конвенции ООН по

¹⁶ Совет Безопасности Российской Федерации, URL: www.scrf.gov.ru/documents/96.html.

¹⁷ Абзац «а» п. 18 Основ-2030.

космическому праву, в целях обеспечения интересов Российской Федерации¹⁸.

В рамках нового курса на коммерциализацию отечественной ракетно-космической промышленности (РКП) требуется решение проблемы повышения конкурентоспособности РКП в мировом масштабе, что подтверждает озабоченность руководства отрасли и страны незначительным на сегодняшний день присутствием космических предприятий отечественной отрасли на мировом рынке и недостаточным вниманием к глобальным процессам коммерциализации КД. В этой связи главной задачей является развитие правовой базы для:

- обеспечения конкурентоспособности отечественных космических средств;
- модернизации и ускоренного перевооружения производственных мощностей предприятий РКП;
- обеспечения требуемого уровня надежности, качества и безопасности ракетно-космической техники;
- внедрения в отрасль механизмов государственно-частного партнерства;
- использования РКД и передачи (трансфера) космических технологий в другие отрасли экономики;
- развития механизмов лицензирования, сертификации и страхования КД.

¹⁸ Абзац «б» там же.