ВЕСТНИК РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК, 2022, том 92, № 10, с. 919–929

НАУКА И ОБЩЕСТВО

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОЙ ГЛОБАЛЬНОЙ КОНКУРЕНЦИИ В КОСМОСЕ

© 2022 г. И. В. Башлаков-Николаев[a,*], В. П. Заварухин[b,], А. Г. Лисицын-Светланов[c,***], С. В. Максимов[d,****]**

[a] *Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Россия*

[b] *Институт проблем развития науки РАН, Москва, Россия*

[c] *Институт государства и права РАН, Москва, Россия*

[d] *Институт экономики РАН, Москва, Россия*

**E-mail: bniv@list.ru*

***E-mail: vzavarukhin@gmail.com*

****E-mail: svetlanov@yust.com*

*****E-mail: sergeymax2006@yandex.ru*

Поступила в редакцию 20.04.2022 г.
После доработки 27.06.2022 г.
Принята к публикации 01.07.2022 г.

Статья посвящена анализу предыстории, современной практики и вероятных последствий предпринимаемых Соединёнными Штатами Америки мер по монополизации глобальных рынков космических товаров, которые уже сегодня могут рассматриваться как новый глобальный вызов человечеству.
Авторы приходят к выводу, что инициированные в 2020 г. двусторонние Соглашения Артемиды, целью которых объявлено освоение окололунного пространства и самой Луны при лидирующей роли США, обладают признаками будущего транснационального космического мегакартеля. Участниками такого мегакартеля могут стать крупнейшие, прежде всего американские, компании, уже сегодня работающие над созданием основных элементов программы коммерческого освоения Луны.
В качестве оптимального ответа со стороны России на начавшуюся монополизацию глобальной космической экономики авторы предлагают выработку интегративной модели космической экономики. Подобная модель должна сочетать как меры развития конкуренции среди национальных субъектов внутренних рынков космических товаров, так и шаги в направлении концентрации усилий всех заинтересованных хозяйствующих субъектов для достижения максимальной конкурентоспособности России и российских компаний на глобальных рынках.
Обосновывается необходимость формирования международно-правовой основы борьбы с картелями на рынках космических товаров, включая разработку мер противодействия монополизации глобальных космических рынков и установлению контроля над космическим пространством и небесными телами.

Ключевые слова: космос, международное космическое право, космический товар, конкурентное право, конкуренция, ограничение конкуренции, монополизация, космический мегакартель, демонополизация, декартелизация.

DOI: 10.31857/S0869587322100036

БАШЛАКОВ-НИКОЛАЕВ Игорь Васильевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ. ЗАВАРУХИН Владимир Петрович – кандидат экономических наук, директор ИПРАН РАН. ЛИСИЦЫН-СВЕТЛАНОВ Андрей Геннадьевич – академик РАН, главный научный сотрудник ИГП РАН. МАКСИМОВ СЕРГЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ – главный научный сотрудник ИЭ РАН, советник руководителя ФАС России.

Стимулами к ускоренному развитию международного космического права стал не только произведённый Советским Союзом 4 октября 1957 г. запуск первого искусственного спутника Земли [1], но и настойчивое стремление США создать с использованием своего влияния на структуры ООН наднациональную правовую основу для осуществления легитимного наблюдения за территорией главного геополитического соперника [2, с. 11–18]. Это событие заставило по-новому взглянуть на

проблему территориальных границ государств, на границы суверенитета государств, на государственную безопасность, на сферы и характер деятельности человека и полномочия государства регулировать весь этот комплекс отношений. Специфика этих отношений объективно обусловлена тем, что изначально они выходят за рамки национальных границ и тем самым предполагают необходимость международно-правового регулирования, важность которого возрастает по мере расширения и развития деятельности в космосе.

ПРЕДЫСТОРИЯ ПРОБЛЕМЫ

В отечественной юридической науке первые идеи, рождённые в предчувствии возникновения космического права, высказал В.А. Зархар в 1926 г. [3, с. 90]; позднее они были развиты Е.А. Коровиным [4]. Среди зарубежных авторов можно упомянуть А. Хейли [4, с. 7]. В советской юридической литературе международное космическое право (МКП), как подотрасль общего международного права, было системно изложено в 1967 г. в шеститомном "Курсе международного права", подготовленном Институтом государства и права АН СССР. В последующие годы доктрина международного космического права активно развивалась советскими, а затем российскими учёными, в том числе А.Х. Абашидзе, В.С. Верещетиным, Г.П. Жуковым, Е.П. Каменецкой, Ю.М. Колосовым [5; 6, с. 15–17; 7, с. 147, 148; 8]. Помимо доктринальных подходов, отношения в космосе как сфера международно-правового регулирования объективно отражены в ряде международных договоров, документов Организации Объединённых Наций и её специализированных организаций [9].

Сегодня в отечественной научной литературе и в учебниках по международному космическому праву для вузов [10, с. 14; 11, с. 16] МКП обычно рассматривается как "совокупность международно-правовых норм и принципов, которые регулируют отношения между государствами и международными организациями по исследованию и использованию космического пространства, Луны и других небесных тел, а также устанавливают международно-правовой режим космического пространства (включая небесные тела)" [7, с. 152].

На Западе, главным образом в США, вскоре после значительных успехов в освоении космоса начал формироваться более широкий подход к определению круга отношений, требующих правового регулирования. В основе такого подхода лежала убеждённость в невозможности обеспечить адекватное регулирование всего *комплекса складывающихся в космосе интересов и отношений*, руководствуясь лишь базовыми положениями международного публичного права.

На наш взгляд, было бы ошибкой видеть исключительную злонамеренность в утверждении о недостаточности общих принципов международного права быть основополагающим и исключительным источником правового регулирования отношений в космосе. Попытки американской доктрины и правоприменительной системы выработать дополнительные правовые практики в определённой степени обусловлены объективными факторами.

Ко второй половине 1950-х годов круг субъектов, прорвавшихся в космос, как известно, был ограничен СССР и США. И это бесспорное лидерство сохранялось достаточно долго. Оно строилось на основе соревнования, где лейтмотивами были военная сфера и идеология. В обоих случаях – это сферы государственных интересов и решений, которые регулируются международным публичным правом и формируются под угрозой нарушения баланса стратегической безопасности. Эти факторы создают некие объективные предпосылки для совместной выработки международных договоров, квалифицируемых как основной источник международного права.

Однако кроме военной и идеологической конфронтации следует иметь в виду наличие иных сфер деятельности и мотивов, требующих международного регулирования: речь идёт о мирном использовании космоса и связанных с этим коммерческих интересах. И то, и другое воплощается в экономической деятельности, причём подходы США и СССР в 1950-е и последующие годы оставались здесь принципиально разными. Если для США космос – это прежде всего сфера коммерческой, хозяйственной деятельности, где господствует частный интерес, то для СССР понимание космоса как арены для рыночных отношений представлялось святотатством. В лучшем случае участие бизнеса допускалось в совместных международных проектах, осуществляемых под контролем государства.

Принципиально важно, что различия в понимании космической деятельности предопределили возникновение несовпадающих концепций правового её регулирования. Этим во многом объясняется появление в США *концепции недостаточности базовых принципов международного права* для регламентирования хозяйственной деятельности в космическом пространстве и на небесных телах. В соответствии с этим подходом такая деятельность требует специального юридического сопровождения. Этим объясняется типичное для США оправдание правомерности достаточно упрощённой регламентации завладения космическим пространством и небесными телами, а также их экономической эксплуатации теми государствами, которые располагают для этого реальными возможностями. Серьёзные расхождения с Советским Союзом по этим вопросам, с одной стороны, и отсутствие у других стран необходимых ресурсов для самостоятельного участия в освоении космического пространства – с дру-

гой, стали оправданием произвольной экономической эксплуатации космоса не только государством, но и коммерческими организациями, отдельными гражданами.

Так, принадлежащая гражданину США Д. Хоупу фирма "Лунное посольство" (Lunar Embassy), как следует из материалов её официального сайта, с 1980 г. осуществила продажу более 611 млн акров поверхности на Луне, Марсе, Венере, Меркурии и спутнике Юпитера Ио. Эту деятельность можно отнести не только к разряду курьёзов, но и мошенничеству, если принять во внимание факт регистрации уполномоченными властями штата Калифорния (не оспоренной до настоящего времени) декларации гражданина США Д. Хоупа о праве собственности на восемь небесных тел Солнечной системы. Согласно разъяснению "собственника", приобретение участков на объектах солнечной системы осуществляется "по образцу старых американских законов". Применительно к Луне такой подход, по его мнению, оправдан, поскольку "американцы первыми ступили на Луну и водрузили на ней свой флаг (то есть можно было бы утверждать, что если Луна когда-либо принадлежала кому-либо, то она, безусловно, принадлежит больше США, чем любому другому государству)" [12].

Распад СССР и отсутствие внятной политики России в отношении космоса в 1990-е годы в условиях ускоренного перехода к рыночной экономике открыли для США своего рода дорогу с односторонним движением, в том числе в отношении эксплуатации космического пространства. Следуя духу "старых американских законов", в 2015 г. президент Соединённых Штатов Б. Обама подписал Акт о конкурентоспособности коммерческих космических запусков США (CSLCA, H.R. 2262), который был призван "способствовать созданию благоприятной среды для развития коммерческой космической отрасли" и узаконить право американских компаний и граждан владеть и продавать ресурсы, которые они добывают на астероидах и за пределами Земли (в частности, на Луне и Марсе) [13].

6 апреля 2020 г. президент США Д. Трамп утвердил исполнительное распоряжение "О поощрении международной поддержки восстановления и использования космических ресурсов", в котором подчёркивается, что США не признают Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г., установившее спутник Земли достоянием всего человечества. Согласно распоряжению Трампа "американцы должны иметь право вести коммерческое исследование, добычу и использование ресурсов в космическом пространстве в соответствии с применимым законодательством", а госсекретарю США "надлежит противодействовать любым попыткам со стороны любого другого государства или международной организации трактовать Соглашение о Луне как отражающее или каким-либо иным образом выражающее обычное международное право" [14]. Этот подход сегодня активно критикуется не только российскими, но и зарубежными учёными, в частности, канадскими профессорами А. Боули и М. Байерсом [15, с. 174, 175]. Ключевым положением этого акта, на наш взгляд, является тезис о праве американцев добывать и использовать ресурсы в соответствии с *применимым законодательством*, а именно американским.

Такое законодательство США (в отличие от СССР и России) начали создавать спустя всего полгода после того, как отправили в космос свой первый спутник (1 февраля 1958 г.). Закон о национальной аэронавтике и космосе, подписанный президентом США в 1958 г. (Pub.L. 85–568) [16], стал первой предпосылкой для коммерческого использования космоса, начало которому было положено 10 июля 1962 г. запуском спутника "Telstar 1" для обеспечения первой прямой трансляции телевизионных изображений между США и Европой. Окончательно вопрос коммерциализации космической деятельности был решён в США принятием Закона о коммерческом космическом запуске 1984 г., основной задачей которого стало обеспечение благоприятных условий для коммерческого использования космоса частными предприятиями [17]. Данные односторонние решения США, по сути, дезавуируют всю сформировавшуюся к моменту их принятия международную договорную базу по космосу и уже сами по себе являются одним из глобальных вызовов человечеству.

На этом фоне правовая политика СССР составляла явный диссонанс техническим и политическим амбициям советского государства. В отечественных работах 1960-х годов можно было встретить определение национального космического права как совокупности норм, "регулирующих правовые отношения между людьми и между государствами в космическом пространстве" [18, с. 16]. Но лишь 20 августа 1993 г. был принят Закон РФ № 5663-I "О космической деятельности" (далее – Закон о космический деятельности), одним из принципов которого провозглашалось "поощрение привлечения внебюджетных средств в космическую деятельность при сохранении государственного контроля за их использованием и обеспечения гарантий соблюдения государственных интересов Российской Федерации" (ст. 4).

В ст. 32 Закона под космической деятельностью предложено понимать любую деятельность, связанную с "непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела". Одновременно Россия провозгласила важный принцип: *недопустимость осуществления в космосе деятельности, запрещённой международными договорами РФ*. Потребовалось ещё почти 30 лет, прежде чем ст. 28 указанного

Закона была дополнена новым п. 3, согласно которому решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров РФ в их истолковании, противоречащем Конституции РФ, не подлежат исполнению в России [19].

Достаточно ли этих мер для того, чтобы эффективно противодействовать тем реальным вызовам, которые порождены расширяющимся феноменом *нерегулируемой конкуренции хозяйствующих субъектов разных стран в космосе*, и уже официально объявленному США отказу от участия в международных договорах, которые будут мешать коммерческой эксплуатации космоса американскими компаниями? На наш взгляд, нет.

НОВАЯ СТАДИЯ МОНОПОЛИЗАЦИИ КОСМОСА

На состоявшемся в июне 2021 г. XXIV Петербургском экономическом форуме Институтом космических исследований РАН была организована дискуссия, посвящённая вызовам, связанным с освоением космоса. Однако среди этих вызовов, к сожалению, не нашлось места реальным и чрезвычайно чувствительным для нашей страны правовым и экономическим проблемам нерегулируемой космической конкуренции и монополизации космоса, горькие плоды которых мы рискуем очень скоро вкусить [20].

Созданная к настоящему времени международная договорно-правовая база (если не учитывать имеющие рекомендательный характер резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1963, 1982, 1986, 1992, 1996 гг.) регулирует преимущественно межгосударственные отношения, возникающие в связи с освоением космоса, и состоит в основном из соглашений, направленных на обеспечение безопасности космической деятельности и ответственности за ущерб, причиняемый космическими объектами[1]. Вместе с тем в последние годы стали появляться документы, которые по сути являются не многосторонними международными договорами, а публичными двусторонними договорами одного и того же хозяйствующего субъекта, обладающего признаками *естественной национальной монополии* в области обеспечения доступа к космическому пространству и небесным телам. К их числу прежде всего нужно отнести Соглашения Артемиды (The Artemis Accords), базовый вариант которых был разработан и предложен для подписания 13 октября 2020 г. Национальным управлением по аэронавтике и исследованию космического пространства США (NASA) [21]. Основной целью этих Соглашений объявлено освоение окололунного пространства и самой Луны при лидирующей роли США. На 1 июня 2022 г. NASA подписало Соглашения Артемиды с 20 национальными космическими агентствами [22].

При реализации Соглашений Артемиды планируется использовать те же принципы управления исполнением НИОКТР и приобретения прав интеллектуальной собственности на научные результаты, которые применяются в рамках Межправительственного соглашения о космической станции (Space Station Intergovernmental Agreement, Соглашение о МКС) [23], подписанного 29 января 1998 г. первоначально правительствами 15 государств (в дальнейшем правительство Великобритании отказалось от участия в Соглашении).

В соответствии с Соглашением о МКС его участники:

• объединяют усилия “при ведущей роли Соединённых Штатов в общем управлении и координации с тем, чтобы создать объединённую международную космическую станцию” (п. 2 ст. 1);

• не применяют “свои законы о секретности изобретений по отношению к изобретению, сделанному внутри или на любом орбитальном элементе космической станции лицом, не являющимся его гражданином или не проживающим в нём, таким образом, чтобы это могло воспрепятствовать подаче заявки на патент” (п. 3 ст. 21);

• рассматривают любую деятельность, связанную с созданием объектов интеллектуальной собственности, внутри или на орбитальном элементе космической станции как осуществляемую “только на территории государства-партнёра, зарегистрировавшего этот элемент” (п. 2 ст. 21).

Таким образом все научные результаты, достигнутые внутри или снаружи орбитального модуля, принадлежащего США, должны считаться полученными на территории США с вытекающими отсюда последствиями. В этой связи разумно предположить, что научные результаты, а также минеральное сырьё, добытые в рамках Соглашений Артемиды с использованием принадлежащих США или зарегистрированных в США космиче-

[1] См.: Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. Подписан СССР, США и Великобританией 27 января 1967 г., вступил в силу 10 октября 1967 г. (на 1 января 2020 г. Договор подписан 133 государствами); Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство. Принято резолюцией 2345 XXII Генеральной Ассамблеи ООН от 19 декабря 1967 г.; Конвенция о международной ответственности за ущерб, причинённый космическими объектами. Принята резолюцией 2777 XXVI Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1971 г.; Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство. Принята резолюцией 3235 XXIX Генеральной Ассамблеи ООН от 12 ноября 1974 г.; Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах. Принято резолюцией 34/68 Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1979 г. (на 1 января 2021 г. подписано 15 государствами, из которых 11 ратифицировали его. Из государств, осуществляющих активную космическую деятельность, подписано только Францией (без ратификации). https://www.un.org/ru/documents (дата обращения 24.06.2022).

ских аппаратов и оборудования, также будут считаться полученными на территории США.

Одним из основных принципов Соглашений Артемиды является обязанность их участников "открыто публиковать научную информацию, позволяя всему миру присоединиться к нам в путешествии Артемиды" [24]. Однако не уточняется, что соответствующие результаты будут считаться полученными на территории США и публиковаться преимущественно в индексируемых WoS американских и британских журналах, которым перейдут исключительные права на обнародованные результаты научной деятельности. Этот механизм концентрации в одних и тех же руках контроля за экспертизой и использованием новейших научных знаний, относящихся к прорывным технологиям, эксплуатируется уже давно и весьма успешно. Активно развивающийся параллельно Соглашениям Артемиды новый проект ЮНЕСКО "Открытая наука" будет лишь способствовать усилению доминирующей роли США и американских компаний на рынке интеллектуально ёмких товаров космического происхождения, если его поддержит большинство стран.

К сожалению, в Заключительном докладе о разработке проекта рекомендации ЮНЕСКО об "Открытой науке" от 31 марта 2021 г. (https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376877_rus.locale=en) не были учтены в достаточной степени замечания, изложенные в письме Постоянного представителя России в ЮНЕСКО А.И. Кузнецова от 30 декабря 2020 г. Реальной альтернативой этому проекту вполне могла бы стать российская инициатива по принятию Всеобщей конвенции о науке. Это позволило бы решать наиболее важные экономические и правовые вопросы оборота научных результатов, включая их получение, опубликование, мониторинг, хранение, переработку, экспертизу, вознаграждение научных сотрудников на основе таких принципов, как баланс интересов учёных, бизнеса и государств, ограничение монополий, эффективная защита прав интеллектуальной собственности, авторов и иных правообладателей, включая государства [25, с. 22–29].

Однако вероятные негативные экономические последствия реализации Соглашений Артемиды и для России, и для человечества в целом не исчерпываются указанными вопросами. В этих Соглашениях угадываются признаки *будущего транснационального космического картеля,* участниками которого следует считать не столько подписавшие их космические агентства, сколько крупнейшие компании, уже сегодня работающие над созданием: во-первых, жилого модуля лунной орбитальной станции (Lunar Orbital Platform-Gateway, Northrop Grumman Innovation Systems); во-вторых, средств доставки данного жилого модуля на орбиту Луны (SpaceX); в-третьих, интегрированного спускаемого аппарата (Blue Origin); в-четвёртых, автономной логистической платформы (Dynetics) [26]. Этот санкционированный США картель уже в недалёком будущем окажется способным затмить ОПЕК масштабами своего влияния на мировую экономику.

Анализ "новых" подходов к регулированию хозяйственной деятельности в космосе, впитавших дух "старых американских законов", позволяет заключить, что задача *защиты конкуренции в космосе* превратилась в насущную потребность человечества, прежде всего тех государств, которые обладают реальными возможностями для предотвращения создания космического мегакартеля под покровительством одного государства.

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В КОСМИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ РОССИИ

Опыт СССР, современной России, как и любой другой космической державы, показывает, что конкуренция в национальной космической отрасли – один из основных инструментов поддержания и роста её экономической эффективности. Однако не менее важный инструмент (в особенности применительно к достижению национальных целей в космосе) – концентрация и синергия всех видов ресурсов. Лишь оптимальное сочетание этих двух подходов позволяет противостоять вызовам глобальной конкуренции.

Действующая сегодня в России модель антимонопольного регулирования предусматривает запрет на соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, последствия которых предусмотрены в пп. 1–5 ч. 1 ст. 11 Федерального закона "О защите конкуренции" от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (далее – Закон о защите конкуренции). Указанные соглашения, именуемые также картелями (картельными соглашениями), антимонопольный регулятор (Федеральная антимонопольная служба, ФАС России) рассматривает как запрещённые per se, то есть в силу самого факта наличия соглашения вне связи с наличием или отсутствием последствий в виде ограничения конкуренции. Кроме того, для картельных соглашений не применяется режим допустимости соглашений, предусмотренный ч. 1 ст. 13 Закона о защите конкуренции. Компании – участники кооперации в космической отрасли России могут заключать иные соглашения, ограничивающие конкуренцию (ч. 4 ст. 11 Закона о защите конкуренции), а также осуществлять координацию экономической деятельности. Для данных случаев обязательным элементом запрещённой деятельности является ограничение конкуренции.

В ряде случаев конкуренция обеспечивается за счёт закупки продукции, в том числе комплекту-

ющих, в ходе конкурентных процедур (в основном это закупки в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" [27] (далее – Федеральный закон № 223). Однако экономическая эффективность может достигаться не благодаря конкуренции, а вследствие объединения усилий хозяйствующих субъектов, как в случае государственных корпораций.

Так, ГК "Роскосмос", созданная в августе 2015 г. для осуществления комплексной реформы ракетно-космической отрасли, обеспечивает реализацию государственной политики в области космической деятельности и её нормативно-правовое регулирование, а также размещает заказы на разработку, производство и поставку космической техники и объектов космической инфраструктуры, развивает международное сотрудничество в космической сфере, создаёт условия для использования результатов космической деятельности в экономике России [28]. Согласно федеральному законодательству выполнение работ и оказание услуг ГК "Роскосмос" могут осуществляться предприятиями как входящими, так и не входящими в состав госкорпорации [29].

Как отмечает Р. Жиц, организации частной космонавтики в нашей стране исходят из того, что их развитие и получение необходимой инфраструктурной поддержки от "Роскосмоса" определяются не их способностью конкурировать с госкоскопорацией, а, напротив, возможностями сотрудничества, выполнения тех работ и оказание тех услуг, которые по тем или иным причинам госкорпорация не осуществляет самостоятельно (например, комплексных услуг по выводу на орбиту малых космических аппаратов при помощи сверхлёгкой ракеты) [30].

На практике этого не всегда удаётся добиться. В 2017 г. на рынок пусковых услуг, который уже являлся конкурентным, пришла российская S7 Group, получившая лицензию на осуществление космической деятельности. В результате увеличилась вероятность того, что данная компания будет отбирать часть международных контрактов по доставке грузов не у лидера рынка – американской компании "SpaceX", а у ГК "Роскосмос", поскольку их основные средства доставки (за исключением некоторых деталей) являются прямыми конкурентами. При этом до настоящего времени, как полагает Д.Ю. Макарова, остаются без ясного ответа со стороны законодателя вопросы о критериях оптимального взаимодействия госкорпораций и частных компаний, об условиях и пределах конкуренции между организациями при распределении государственного заказа на космическую продукцию [32, с. 67]. Того же мнения придерживаются С.В. Макаров и О.Е. Хрусталёв, считающие, что развитие космической отрасли должно быть сбалансированной комбинацией усилий специализированных государственных корпораций и частного бизнеса, который эффективно решает конкретные технические и технологические задачи [33, с. 1380–1381].

С точки зрения Е.В. Кириллиной основные формы взаимодействия частных компаний и государства в научной сфере включают:

• предоставление частным компаниям возможности использовать федеральную инфраструктуру при реализации совместных проектов в рамках операторского бизнеса по доведению космических услуг до конечного пользователя;

• государственно-частное партнёрство в рамках финансирования пилотных проектов, НИОКТР по созданию пользовательской аппаратуры и программно-аппаратных комплексов, которые затем тиражируются и продвигаются на рынке частными компаниями;

• привлечение частных инвестиций для финансирования проектов, по результатам которых государственному заказчику предлагаются готовые продукты или услуги;

• создание совместных предприятий, в которых доля государства формируется из объектов инфраструктуры и результатов научно-технической деятельности, а частный бизнес обеспечивает привлечение инвестиционных ресурсов и бóльшую гибкость в использовании различных рыночных механизмов [34, с. 15].

Активному вовлечению частного бизнеса в реализацию национальных космических проектов сегодня препятствуют:

• отсутствие законодательной базы, регулирующей частные инициативы;

• высокие политические и экономические риски, включая слишком длительный инвестиционный цикл;

• необходимость получения лицензии на ведение космических разработок;

• неразвитость общедоступного сегмента национального космического рынка [34, с. 16].

Другие эксперты (в частности, А.Б. Железняков и В.В. Кораблёв) считают, что основными задачами частной космонавтики являются обеспечение инновационного лидерства и снижение себестоимости космических запусков [35, с. 11]. Если для работ и услуг, предоставляемых предприятиями, входящими в состав ГК "Роскосмос", наибольшая эффективность может быть достигнута без применения конкурентных процедур в соответствии с Федеральным законом № 223, то для предприятий, не входящих в состав госкорпорации, использование таких процедур в большинстве случаев представляется оправданным.

По оценке заместителя руководителя ГК "Роскосмос" М.А. Овчинникова, эффективно развиваются те предприятия ОПК, которые не конкурируют между собой на национальном рынке, но действуют в условиях глобальной конкуренции [37]. В этой связи полезно изучить опыт Китая, сумевшего в короткий срок обеспечить многократный рост частного бизнеса, работающего на космос, а также опыт США, где благодаря правильному развитию отношений между NASA и "SpaceX" последняя сумела догнать Россию по объёмам производства продукции для гражданского космоса, имея в 30 раз меньше работников (8000 человек против 250 000 в РФ) [38].

Основная ценность конкуренции для ракетно-космической промышленности, по мнению Д.Б. Пайсона, сегодня определяется тем, что она позволяет найти оптимальное решение конкретной задачи на основе соревнования, во-первых, институционально независимых друг от друга заказчиков и подрядчиков (поставщиков продукции) на разных уровнях отраслевой цепочки переделов, включая её конечное звено; во-вторых, поставщиков готовой продукции [39, с. 3, 4]. При этом выход российских предприятий космического комплекса на транснациональные рынки возможен за счёт самостоятельной консолидации и координации усилий без участия государственных российских институций.

Для внутреннего рынка, на наш взгляд, полезна конкуренция тех национальных предприятий, которые не выходят самостоятельно на транснациональные и глобальный рынки. Такая конкуренция должна всячески поддерживаться и стимулироваться государством, каким бы олигополистическим ни был отечественный рынок продукции космического назначения. Любое поощрение монополизма неизбежно приведёт к деградации искусственных монополий и приходу зарубежных игроков на внутренний рынок. Об этом свидетельствует негативный опыт 1990-х годов. Сегодня важно не забывать эти уроки.

ПЛЮСЫ И МИНУСЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ УСИЛИЙ ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ В КОСМИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ

Объединение усилий хозяйствующих субъектов может иметь как положительный (рост эффективности, снижение издержек и др.), так и негативный эффект, связанный с *ограничением конкуренции*. Перечень негативных эффектов приводится в п. 1–5 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. К ним, в частности, относятся: возможность или реальное установление либо поддержание цен, раздел товарного рынка по территориальному принципу, ассортименту реализуемых товаров или составу продавцов либо покупателей (заказчиков), сокращение или прекращение производства товаров, отказ от заключения договора с определёнными продавцами или покупателями. Важно понимать, что подобные последствия могут быть результатом как ограничения конкуренции, так и действия других факторов. Применительно к административно наказуемым картелям наличие одного или нескольких из таких последствий, как и причинно-следственная связь между картельным сговором, презюмируется.

Однако не всякий сговор хозяйствующих субъектов, который может привести или приводит к последствиям, указанным в п. 1–5 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, может быть признан уголовно наказуемым картелем, а лишь такой, который повлёк как минимум одно из последствий, указанных в ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ). Кроме того, законодатель, Президент и Правительство России обладают значительными полномочиями для признания соглашений между хозяйствующими субъектами, фактически влекущих ограничение конкуренции, целесообразными, например, с точки зрения национальной безопасности, внешних и внутренних политических задач, предупреждения более опасных последствий, чем сдерживание конкуренции (лимитирование доступа к медицинской, в том числе лекарственной помощи, массовое увольнение людей, невыполнение международного соглашения). Это, на наш взгляд, в полной мере отвечает принципу *крайней необходимости*, а потому не является правонарушением или преступлением. Согласно этому принципу причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества и государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причинённый вред является менее значительным, чем предотвращённый ущерб (ст. 2.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – КоАП РФ [40] и ст. 39 УК РФ), признаётся оправданным [41].

Данный принцип, на наш взгляд, вполне может быть распространён и на случай, когда соглашение, создающее угрозу ограничения конкуренции или сдерживающее конкуренцию на внутреннем рынке, заключено между хозяйствующими субъектами в целях достижения необходимого уровня конкурентоспособности на внешнем рынке. В условиях экономической войны, объявленной России коллективным Западом, этот вывод имеет важнейшее значение для формирования мобилизационного сценария развития отечественной экономики. Объединяя хозяйствующие субъекты в госкорпорации, государство в лице уполномоченных органов, как правило, стремится к повышению их суммарной экономической эффектив-

ности. Однако установление факта наличия обстоятельств крайней необходимости в каждом конкретном случае осуществляется правоприменителем, в том числе судом. Поэтому на практике применение данного принципа сопряжено для любого хозяйствующего субъекта со значительными рисками и издержками.

Вместе с тем объединение хозяйствующих субъектов вовсе не предполагает невозможность применения к участникам госкорпорации (в том числе к участникам ГК "Роскосмос") запретов на соглашения, которые установлены Законом о защите конкуренции. Части 7 и 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции исключают применение запрета на соглашения, ограничивающие конкуренцию, к соглашениям хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц, если одним из участников группы лиц в отношении другого хозяйствующего субъекта установлен контроль либо если такие хозяйствующие субъекты находятся под контролем одного лица. Несмотря на это, Положением о закупке товаров, работ, услуг ГК "Роскосмос" предусмотрены конкурентные закупки продукции внутри группы лиц или государственной корпорации в соответствии с правилами, установленными Федеральным законом № 223 [42].

Данное противоречие, на наш взгляд, может быть устранено только законодателем, поскольку толкование "Роскосмосом" взаимосвязанных положений Закона о защите конкуренции и Федерального закона № 223 вполне может быть воспринято Генеральной прокуратурой РФ и Счётной палатой РФ как способствующее коррупции и нецелевому расходованию бюджетных средств.

АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ДОСТИЖЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ В ГЛОБАЛЬНОЙ КОСМИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона о защите конкуренции этот правовой акт распространяется на достигнутые за пределами территории РФ соглашения "между российскими и (или) иностранными лицами либо организациями", а также на совершаемые ими действия, "если такие соглашения или действия оказывают влияние на состояние конкуренции на территории Российской Федерации". Иначе говоря, российское антимонопольное законодательство может применяться и к антиконкурентному поведению иностранных хозяйствующих субъектов (в том числе к картельным соглашениям) за пределами РФ, но при условии, что одним из участников соответствующих отношений выступает российская организация, а участником антиконкурентных соглашений – российская организация или гражданин.

Данный подход оказывается существенно более узким по сравнению с *принципом глобальной юрисдикции* России, закреплённым в ч. 2 и 3 ст. 1.8 КоАП РФ и ст. 12 УК РФ. Так, согласно ч. 2 и 3 ст. 1.8 КоАП РФ любое лицо (и физическое, и юридическое) подлежит административной ответственности, если совершённое им за пределами РФ административное правонарушение "направлено против интересов Российской Федерации". То есть иностранный гражданин или иностранная организация несут ответственность за совершённые ими за пределами РФ административные правонарушения, преследуемые в соответствии с КоАП РФ, вне зависимости от того, являются ли их соучастниками российские граждане и организации или нет. Аналогичный принцип (применительно к ответственности иностранных граждан) закреплён и в ст. 12 УК РФ.

Из этого следует, что ст. 3 Закона о защите конкуренции существенно ограничивает применение КоАП РФ и УК РФ к иностранным гражданам и организациям, которые нарушают интересы России в сфере конкуренции, если такие лица действуют самостоятельно, то есть без участия российских граждан и организаций. Данное противоречие, на наш взгляд, препятствует реализации суверенного права Российской Федерации защищать свои интересы в космосе, если они связаны с защитой конкуренции, а потому подлежит устранению законодателем.

Глобальный рынок товаров для космоса объективно обладает стимулирующим воздействием на национальные космические отрасли: «Политика демпинга на рынке пусковых услуг со стороны США и финансового допинга со стороны американских "космических частников" как пинок сделали доброе дело – в ракетно-космической отрасли России началась борьба за сокращение издержек и оптимизацию цены на пусковые услуги Роскосмоса... Когда рынок "отстимулировали", то есть зачистили от всех неамериканских конкурентов, тогда можно вновь поднять цены до почти естественного уровня (при этом государственная субсидия всё равно сохраняется)» [43].

Как отмечают Д.Б. Кравченко и А.Ю. Бауров, специфика американской экономической политики состоит в том, что участие государственных учреждений и использование государственного финансирования в тех или иных проектах допускается лишь постольку, поскольку соответствующие задачи не может решить частный сектор. Именно поэтому в области связи и съёмок Земли из космоса на Западе работают почти исключительно частные компании, несмотря на то, что заказчиками нередко выступают государства [44, с. 50]. При этом правительство США не стесняется устанавливать не только прямое стимулирование частных национальных компаний, которые

вносят свою лепту в реализацию космических программ, но и прямые запреты на участие иностранных компаний в коммерческих запусках спутников связи и наблюдения. Так, недавний запрет, введённый Минобороны США на услуги российских компаний по запускам коммерческих спутников с 2023 г., несомненно, представляет собой пример недобросовестной конкуренции на международном рынке космических услуг. Однако он не получил никакой правовой оценки с российской стороны [45].

К сожалению, наш законодатель и уполномоченные правоприменители пока не выработали адекватного ответа на новые вызовы глобальной конкуренции в космосе, основным трендом которых является последовательное стремление не только к монополизации глобального рынка космических услуг и работ, но и к установлению монопольного контроля США над рынком любых космических товаров, космическим пространством как таковым и небесными телами. С начала специальной военной операции России на Украине это стремление лишь усилилось [46]. Вполне возможно, что эта новая зависимость будет иметь для человечества ещё более негативные последствия, чем зависимость от долларовой монополии.

На наш взгляд, параллельно с усилиями по формированию международной повестки реагирования на эти процессы в рамках ООН, российское правительство уже сегодня могло бы приступить к разработке дорожной карты по противодействию монополизации глобальных рынков космической продукции, работ и услуг, установлению контроля над космическим пространством и небесными телами.

* * *

Анализ правовых аспектов глобальной конкуренции в космосе позволяет сформулировать ряд актуальных с точки зрения сложившейся ситуации выводов.

1. Принятые США в последние годы федеральные правовые акты, в которых отрицается применимость международного публичного права к регулированию экономического поведения в космосе, по прогнозируемым негативным их последствиям претендуют на статус нового глобального вызова человечеству. В полной мере этот вывод относится и к букве, и к духу Соглашений Артемиды 2020 г. как нового псевдоконвенционного формата договорённостей по космосу, основной целью которых объявлено освоение окололунного пространства и самой Луны при лидирующей роли США. Помимо прочего, Соглашения Артемиды обладают признаками *будущего транснационального космического мегакартеля,* основными участниками которого станут преимущественно американские частные компании, уже сегодня работающие над созданием основных элементов программы коммерческого освоения Луны.

Так называемые “новые” подходы к регулированию хозяйственной деятельности в космосе, впитавшие дух “старых американских законов”, переводят задачу защиты конкуренции в космосе в разряд насущных потребностей России и всех членов мирового сообщества, имеющих собственные космические программы или планирующих приступить к освоению космоса в обозримой перспективе.

2. Поиск Россией и другими заинтересованными государствами – членами ООН оптимального ответа на стартовавшую монополизацию глобальной космической экономики предполагает выработку, с одной стороны, интегративной модели поддержки и развития конкуренции среди национальных субъектов внутренних рынков космической продукции, услуг и работ, с другой стороны, разнообразных форм объединения и концентрации усилий всех заинтересованных хозяйствующих субъектов для достижения максимальной конкурентоспособности России и российских компаний на глобальных рынках космической продукции, услуг и работ.

3. Одновременно с усилиями по формированию международно-правовой основы борьбы с картелями, в том числе в космосе, нашей стране важно незамедлительно приступить к разработке мер противодействия монополизации глобальных космических рынков и установлению моногосударственного и монополистического контроля над космическим пространством и небесными телами, противоречащего базовым нормам и принципам международного права. В качестве одной из таких мер уже сегодня целесообразно предложить российскому законодателю внести изменения в ст. 3 Закона о защите конкуренции с тем, чтобы привести её в соответствие с принципом *глобальной юрисдикции России* в отношении иностранных граждан и организаций, закреплённым в ст. 1.8 КоАП РФ, и аналогичным принципом применительно к иностранным гражданам, закреплённым в ст. 12 УК РФ.

В условиях экономической войны, объявленной Соединёнными Штатами Америки и большинством европейских государств России, эта поправка позволит национальному антимонопольному регулятору обеспечить более эффективную защиту законных интересов российских компаний, столкнувшихся с феноменом нелегитимной отмены норм не только публичного, но и частного международного права.

ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 20-010-00773).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Lotha G.* Sputnik // Encyclopaedia Britannica: Encyclopaedia Britannica Inc. Modified title of Web site: RT Russiapedia – of Russian origin: Sputnik. March 25th, 2020. https://www.britannica.com/technology/Sputnik/additional-info#history (дата обращения 19.06.2022).
2. Советская космическая инициатива в государственных документах. 1946–1954 / Под ред. Ю.М. Батурина. М.: РТСофт, 2008.
3. *Зархар В.А.* Международное публичное воздушное право // Вопросы воздушного права. Сб. трудов секции воздушного права Союза Авиахим. Т. 1. М.: Союз дружбы авиационной и химической обороны и промышленности, 1927. С. 90–103.
4. *Haley A.J.* Metalaw – Reassessement in the Light of Certain Views Expressed by the Chief Justice of the United States // American Institute of Aeronautics and Astronautics (Summer Meeting, June 17–20, 1963). Los Angeles, 1963. № 63. P. 279.
5. Космос и международное право: Сборник статей / Комиссия по правовым вопросам межпланетного пространства АН СССР / Отв. ред. чл.-кор. АН СССР проф. Е.А. Коровин. М.: Изд-во ИМО, 1962.
6. *Ушаков Н.А.* Рецензия на сборник статей “Космос и международное право” // Советское государство и право. 1962. № 11. С. 147, 148.
7. *Жуков Г.П.* Космическое право международное // Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Сов. энциклопедия, 1984.
8. *Zhukov G., Kolosov Yu.* International Space Law. 2nd ed., stereotyped. M.: Statut, 2014.
9. Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела // United Nations. Treaty Series. V. 610. № 8843.
10. *Колосов Ю.М.* Борьба за мирный космос. 2-е изд., стер. М.: Статут, 2014.
11. Международное космическое право: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Г.П. Жукова, А.Х. Абашидзе. 2-е изд., стер. М.: Юрайт, 2018.
12. Who owns the Moon? https://lunarembassy.com/can-you-buy-land-on-the-moon-faq-lunar-embassy/ (дата обращения19.06.2022).
13. *Williams M.* Trump Signs an Executive Order Allowing Mining the Moon and Asteroids. https://www.universetoday.com/145622/trump-signs-an-executive-order-allowing-mining-the-moon-and-asteroids/ 2020. April, 11th (дата обращения 19.06.2022).
14. Executive Order 13914 of April 6, 2020 “Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources”. https://www.federalregister.gov/documents/2020/04/10/2020-07800/encouraging-international-support-for-the-recovery-and-use-of-space-resources (дата обращения 20.06.2022).
15. *Boley A., Byers M.* U.S. policy puts the safe development of space at risk // Science. 2020. V. 370. Is. 6513. P. 174, 175.
16. An Act to provide for research into the problems of flight within and outside the Earth’s atmosphere, and for other purposes. https://www.govtrack.us/congress/bills/85/hr12575/text (дата обращения 25.06.2022).
17. Commercial Space Launch Act of 1984. https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/3942 (дата обращения 25.06.2022).
18. *Хужина Я.* ИКИ РАН на ПМЭФ-2021: Научные вызовы освоения космоса // Научная Россия. 2021. 4 июня. https://scientificrussia.ru/partners/rossijskaya-akademiya-nauk/iki-ran-na-pmef-2021-nauchnye-vyzovy-osvoeniya-kosmosa (дата обращения 19.06.2022).
19. Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 429-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” // СЗ РФ. 14.12.2020. № 50 (часть III). Ст. 8074.
20. Научные вызовы освоения космоса обсудили на ПМЭФ-2021. https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/?ELEMENT_ID=35023 (дата обращения 24.06.2022).
21. The Artemis Accords principles for cooperation in the civil exploration and use of the Moon, Mars, comets, and asteroids for peaceful purposes. https://www.nasa.gov/artemisprogram (дата обращения 24.06.2022).
22. https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/index.html (дата обращения 25.06.2022).
23. Соглашение между Правительством Канады, Правительствами государств – членов Европейского космического агентства, Правительством Японии, Правительством Российской Федерации и Правительством Соединённых Штатов Америки относительно сотрудничества по международной космической станции гражданского назначения. Ратифицировано Федеральным законом № 164-ФЗ от 29 декабря 2000 г. // СЗ РФ. 01.01.2001. № 1 (Ч. II). Ст. 16.
24. NASA, International Partners Advance Cooperation with First Signings of Artemis Accords. https://www.nasa.gov/press-release/nasa-international-partners-advance-cooperation-with-first-signings-of-artemis-accords (дата обращения 25.06.2022).
25. *Клеева Л.П., Максимов С.В.* “Открытая” наука: критический анализ нового проекта ЮНЕСКО // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 1. С. 22–29.
26. *Foust J.* NASA to sole source Gateway habitation module to Northrop Grumman. https://spacenews.com/nasa-to-sole-source-gateway-habitation-module-to-northrop-grumman/ (дата обращения 25.06.2022).
27. Российская газета. 2011. 22 июля.
28. Официальный сайт Государственной корпорации “Роскосмос”. roscosmos.ru/219/ (дата обращения 25.06.2022).
29. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности “Роскосмос”» // Российская газета. 2015. 16 июля.

30. *Жиц Р.* Мы создаём экосистему для частной космонавтики в России. https://ria.ru/20210604/kosmonavtika-1735295370.html (дата обращения 25.06.2022).

31. *Мамедьяров З., Хазбиев А.* Мы не хотим конкурировать с "Роскосмосом". expert.ru/expert/2020/28/myi-ne-hotim-konkurirovat-s-roskosmosom/ (дата обращения 25.06.2022).

32. *Котов М.* Конкуренция и отвага: чего не хватает России в космическом бизнесе. forbes.ru/tehnologii/358042-konkurenciya-i-otvaga-chego-ne-hvataet-rossii-v-kosmicheskom-biznese (дата обращения 19.06.2022).

33. *Макарова Д.Ю.* Развитие частного бизнеса в ракетно-космической отрасли: тенденции и перспективы // Экономический анализ: теория и практика. 2015. № 25. С. 67.

34. *Макаров С.В., Хрусталёв О.Е.* Коммерциализация результатов космической деятельности: мировой опыт, проблемы и перспективные направления // Economic Analysis: Theory and Practice. 2018. V. 17. Is. 7. P. 1376–1396.

35. *Кириллина Е.В.* Особенности и перспективы развития частной космонавтики в России // Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2017. № 3. С. 14–18.

36. *Железняков А.Б., Кораблёв В.В.* Частная космонавтика. Тенденции и перспективы // Инновации. 2016. № 7. С. 8–13.

37. *Джорджевич А., Сафронов И.* Нет нерешаемых задач, есть просто плохие решения. kommersant.ru/doc/3841505 (дата обращения 25.06.2022).

38. https://www.roscosmos.ru/34145/ (дата обращения 25.06.2022).

39. *Бондарь В.* Есть два нетривиальных решения: за счёт чего Илон Маск не оставил шансов "Роскосмосу"? https://business-gazeta/article/470964 (дата обращения 25.06.2022).

40. *Пайсон Д.Б.* Конкуренция в ракетно-космической промышленности: время ответственных решений // Экономический анализ: теория и практика. 2014. № 3. С. 2–11.

41. СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

42. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

43. Положение о закупке товаров, работ, услуг Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос" (утверждено наблюдательным советом ГК "Роскосмос", протокол от 25.08.2020 г. № 38-НС в ред. от 09.06.2021 г.). http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362492/ (дата обращения 25.06.2022).

44. Рогозин поблагодарил США за "пинок" для оптимизации цен на пусковые услуги Роскосмоса. tass.ru/kosmos/10848463 (дата обращения 29.06.2021).

45. *Кравченко Д.Б., Бауров А.Ю.* Государственно-частное партнёрство в сфере космической деятельности в период структурной реформы отрасли // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2016. № 3. С. 48–58.

46. "Роскосмос" обвинил США в недобросовестной конкуренции из-за решения Пентагона. Interfax.ru/Russia/663144 (дата обращения 29.06.2021).

47. Рогозин: США ввели санкции против трех предприятий "Роскосмоса". https://ura.news/news/1052536469663144 (дата обращения 25.06.2022).