

Сотрудничество России и ЕС в области исследования и использования космоса

*Касьянов Р. А.**

Юбилейный год (20-летие Соглашения о партнерстве и сотрудничестве – СПС)¹ в отношениях между Россией и Европейским союзом (ЕС) стал самым сложным в отношениях между сторонами. В 2014 г. украинские события оказали серьезное негативное воздействие на выстраивавшиеся годами партнерские отношения России и ЕС, и теперь предстоит приложить огромные усилия, чтобы вернуть уровень доверия и взаимопонимания, достигнутый в прошлые годы.

Незадолго до эскалации украинского кризиса, год 2014-й был официально объявлен Годом науки Россия-ЕС. Огромный научный потенциал отношений между Россией, ЕС и его государствами-членами хорошо виден на примере сотрудничества сторон в области исследования и использования космоса. Солидная правовая и институциональная база отношений позволяет успешно реализовывать сложные проекты, а дальнейшее развитие контактов в данной области должно благоприятно сказаться на общем фоне взаимоотношений.

Ключевые слова: Европейский союз; Европейское космическое агентство; Соглашение о партнерстве и сотрудничестве Россия-ЕС; «Общие пространства Россия-ЕС»; Год науки Россия-ЕС; сотрудничество в области космоса.

Год науки Россия-ЕС 2014

В 2014 г. Россия и ЕС официально проводят Год науки. Россия связывает с этим мероприятием большие надежды. Указ президента РФ № 963 «О проведении Года науки Россия-ЕС» был подписан в целях «развития научно-технического потенциала Российской Федерации и расширения долгосрочного партнерства со странами Европейского союза» (28 декабря 2013 г.)².

Для ЕС Год науки также стал значимым событием, причем космос изначально выступал в качестве одной из приоритетных тем, выделенных европейскими чиновниками. В пресс-релизе Европейской комиссии от 22 ноября 2013 г., который был размещен на официальном сайте ЕС за несколько дней до официального старта этого мероприятия, отмечается, что исследования в области космоса являются одной из ключевых областей сотрудничества, имеющей приоритет по сравнению с такими направлениями, как исследования в области нанотехнологий, пищевой промышленности и здравоохранения, защиты окружающей среды и энергетики³.

Взаимный интерес сторон к теме космоса проявился при подготовке программы Года науки Россия-ЕС. Космическая тема стала центральной сразу для трех крупных встреч представителей европейских научных и деловых кругов: Международного форума «Аэрокосмический университет будущего: вызовы технологии и инновации» (Берлин, 22–24 мая 2014 г.)⁴, Международного конгресса Международного совета по аэронавтическим наукам (ICAS) (Санкт-Петербург, 7–12 сентября 2014 г.)⁵, Конференции «Объединенные спутниковые системы» (Москва, 13–15 октября 2014 г.)⁶. По числу мероприятий, проведенных в рамках Года науки Россия-ЕС, космос стал одной из наиболее востребованных тем, и даже общий кризис в отношениях не смог сильно повлиять на научные контакты в этой области.

Очевидно, что высокий интерес к данной теме объясняется прежде всего тем, что Россия и ЕС (в лице государств-членов) занимают ведущие позиции в сфере космоса и на этой почве уже долго и плодотворно взаимодействуют. Заложен неплохой правовой и институциональный фундамент сотрудничества в данной области.

* Касьянов Рустам Альбертович – к. ю. н., PhD in EU Law (FRANCE), доцент кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России. rprof@mail.ru.

Правовые и институциональные основы сотрудничества в области исследования и использования космоса

В настоящее время на европейском континенте все основные процессы, связанные с исследованием и использованием космоса, организованы и реализуются на трех уровнях: национальном; международной межправительственной организации – Европейского космического агентства (ЕКА); Европейского союза. Соответственно трем указанным уровням формируются правовые и институциональные основы отношений, связывающие Россию с ее европейскими партнерами.

Двусторонние межгосударственные отношения и сотрудничество в рамках международной межправительственной организации (в данном случае – ЕКА) стали традиционными форматами международного сотрудничества. В силу классического характера данных форм межгосударственного общения ограничимся общей характеристикой этих двух уровней.

Национальный уровень

В разные годы Россия подписала двусторонние договоры с рядом государств – членов ЕС, регулирующие различные аспекты сотрудничества в космической сфере (например, договоры с Францией – 1996 и 2003 гг.; договоры с Италией и Бельгией – 2000 г.; договор с Германией – 2001 г., договор с Испанией – 2006 г., договор с Швецией – 2010 г. и др.). Как правило, эти международные договоры носят типовой характер, их содержание незначительно варьируется и напрямую зависит от характера заинтересованности и возможностей сторон в области исследования и использования космоса. Соответственно выстраиваются и институциональные основы сотрудничества – они носят межведомственный характер.

Из всех государств – членов ЕС Франция обладает наиболее мощным научным и технологическим потенциалом в космической сфере. Не удивительно, что российско-французские отношения в этой области хорошо развиты. Если говорить о договорно-правовой базе, то среди наиболее интересных и содержательных можно выделить Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о долгосрочном сотрудничестве в области разработки, создания и использования ракет-носителей и размещения ракеты-носителя «Союз-СТ» в Гвианском космическом центре (Париж, 7 ноября 2003 г.) В данном международном договоре стороны

закрепили условия расширенного сотрудничества в области разработки, создания и использования ракет-носителей. Определен механизм взаимодействия с французским Национальным центром космических исследований, на территории которого располагается Гвианский космодром, с которого осуществляются коммерческие запуски ракеты-носителя «Союз-СТ». Первый успешный запуск состоялся 21 октября 2011 г., когда на орбиту были выведены два европейских навигационных спутника «Галилео».

Соглашение носит долгосрочный характер, срок его действие истекает 31 декабря 2016 г., но предусмотрена автоматическая пролонгация на последующие 10-летние периоды. В ст. 19 закреплено, что любая из сторон вправе выйти из Соглашения, заранее направив письменное уведомление. Здесь же особо оговаривается, что в случае прекращения действия Соглашения его положения продолжают применяться в отношении всех проектов и работ, находящихся в процессе выполнения. Это характерное для международно-правовых обязательств правило в современных условиях приобретает особое значение, особенно если провести определенные параллели со спорами вокруг поставок в Россию французских вертолетоносцев «Мистраль». В целом, хочется верить, что российско-французские отношения, имеющие долгую и богатую историю, будут и далее развиваться в традиционном дружеском ключе.

Уровень ЕКА

В 1950–1960-х гг. космос интересовал узкий круг европейских государств. За координацию межгосударственных усилий в области космоса изначально отвечали Европейская организация по космическим исследованиям (ESRO) и Европейская организация по разработке ракет-носителей (ELDO). В 1975 г. на их основе было образовано ЕКА, занимающее с тех пор лидирующие позиции в области исследования и использования космоса. В последние годы ЕКА активно развивает отношения с Россией, а его тесные связи с ЕС привели к тому, что в большинстве случаев приходится говорить именно о трехстороннем формате отношений Россия-ЕС-ЕКА в области исследования и использования космоса.

В настоящее время ЕКА (наравне с ЕС) является привилегированной стороной для России в контексте европейского сотрудничества в космической сфере. Об этом можно говорить, учитывая наличие хорошо проработанной правовой базы отношений. Ее составляют

соглашения, заключенные либо напрямую с Правительством РФ⁷, либо с уполномоченными российскими ведомствами⁸.

В качестве иллюстрации богатой договорно-правовой базы рассмотрим Соглашение между Правительством РФ и ЕКА о сотрудничестве и партнерстве в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях (Париж, 11 февраля 2003 г.). Это соглашение закрепляет отношения партнерства между сторонами и направлено на развитие сотрудничества в десяти основных направлениях: фундаментальные и прикладные исследования космического пространства, включая физику солнечно-земных связей, радиоастрономию, астрофизику высоких энергий и изучение Солнца и планет; исследования по микрогравитации, космическое материаловедение, физика жидких материалов, космическая медицина и биология; дистанционное зондирование Земли для мониторинга окружающей среды, метеорологии, геодезии и картографии; подготовка к исследованию планет человеком и др. Соглашение хорошо проработано, так как в нем помимо традиционных вопросов, связанных с предметом, целями, принципами, сторонами соглашения, а также вопросами финансирования, достаточно подробно урегулированы защита интеллектуальной собственности, таможенные процедуры.

В космической сфере ЕКА – это главный партнер для ЕС. Рамочное соглашение, заключенное между сторонами в ноябре 2003 г., регулирует широкий круг вопросов, связанных с реализацией «европейской космической политики» (ст. 1)⁹. Правовое закрепление понятия «европейская космическая политика» в тексте Рамочного соглашения 2003 г. помимо собственно факта юрисдикции данного понятия, позволяет считать европейскую космическую политику продуктом совместных действий ЕС и ЕКА и их государств-членов. В сообщении Европейской комиссии от 26 апреля 2007 г. «Европейская космическая политика» прямо говорится, что «европейская космическая политика должна позволить Европейскому союзу, Европейскому космическому агентству и их государствам-членам лучше координировать действия и программы, а также выполнять соответствующие функции в области космоса» (п. 1)¹⁰.

Можно предположить, что чисто формально за бортом европейской космической политики остаются некоторые европейские государства (не-члены ЕКА и ЕС), в том числе те из них (Россия), которые согласно основополагающим документам имеют статус партнера как в отношениях с ЕКА (Соглашение между Правительством РФ и ЕКА

о сотрудничестве и партнерстве 2003 г.), так и в отношениях с ЕС (Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 г.). Об участии России в европейской космической политике ничего не говорится и в Совместном меморандуме «О новых возможностях российско-европейского партнерства в области космоса», который был подписан в декабре 2001 г. по результатам трехсторонних переговоров Роскосмоса, ЕКА и Европейской комиссии.

В последние годы сотрудничество ЕС и ЕКА активно развивается. Обсуждается возможность преобразования ЕКА в агентство ЕС. Начало этой дискуссии было положено еще в ноябре 2001 г., когда заседание министров стран – участниц ЕКА в Эдинбурге впервые посетил глава Европейской комиссии. Данный сценарий вполне реалистичен, особенно если учитывать, что в настоящее время порядка 20% средств, которыми управляет ЕКА, поступает из бюджета ЕС. Кроме того, с недавнего времени Лиссабонский договор (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.) прямо закрепляет необходимость тесной координации усилий ЕС и ЕКА (п. 3 ст. 189 ДФЕС).

Уровень ЕС

На рубеже XX–XXI вв. ЕС обозначил свое стремление активнее воздействовать на европейские процессы в области космоса. В конце 2003 г. одновременно с заключением Рамочного соглашения с ЕКА была представлена Белая книга «Космос: новая европейская граница для расширяющегося Союза. План действий по реализации Европейской космической политики»¹¹ (11 ноября 2003 г.). Ценность данного документа состоит в его программном характере, поскольку обязательной юридической силы он не имеет. Правовые основы европейской космической политики были заложены позже, когда в Лиссабонский договор была включена ст. 189. В п. 1 этой статьи закреплено, что ЕС разрабатывает европейскую космическую политику, которая должна способствовать научно-техническому прогрессу, промышленной конкурентноспособности и выполнению других задач. Стоит также упомянуть ст. 4 ДФЕС, которая относит космос к сфере совместной компетенции ЕС и его государств-членов. Таким образом, именно с Лиссабонского договора начался качественно новый этап в развитии европейской космической политики, которая впервые обрела солидный правовой наднациональный фундамент, обязательный как для государств-членов, так и для институтов ЕС.

Из-за особенностей формирования космической политики Европейского союза в 1994 г. в момент подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве ЕС не был готов предложить детально разработанную правовую основу отношений в этой области. Само появление «космических» статей в СПС стало возможно благодаря одновременному подписанию соглашения государствами – членами данного интеграционного образования, что позволило расширить предметную сферу его действия. В результате в основополагающем документе, который до сих пор регулирует отношения России и ЕС, сфере космического сотрудничества посвящено только две правовые нормы, которые носят общий характер и прежде всего отражают интересы государств – членов ЕС, лидирующих в космической отрасли. В ст. 41 закреплены обязательства сторон по обеспечению справедливых, сбалансированных и конкурентных условий для рыночных космических запусков и космического транспорта; в ст. 67 «Космос» говорится о необходимости поощрять долгосрочное сотрудничество в области гражданских космических научных исследований, опытно-конструкторских разработок и их коммерческого применения.

Анализируя правовые основы сотрудничества России и ЕС в области исследования и использования космоса, необходимо сказать о роли так называемых четырех «общих пространств» – «Общее экономическое пространство», «Общее пространство свободы, безопасности и правосудия», «Общее пространство внешней безопасности», «Общее пространство научных исследований, образования, включая культурные аспекты»), – к строительству которых стороны приступили сразу после саммита Россия-ЕС в Санкт-Петербурге (май 2003 г.). Для реализации этих «общих пространств» на саммите в Москве (май 2005 г.) партнеры утвердили так называемые «дорожные карты», включающие кратко- и среднесрочные мероприятия, необходимые для решения поставленных задач. Несмотря на то, что «дорожные карты» не имеют обязательной юридической силы и к правовым основам сотрудничества Россия–ЕС их можно отнести только условно, в развитии партнерских отношений они играют важную роль, порой сопоставимую с ролью СПС.

Вопросы космического сотрудничества Россия–ЕС получили закрепление в «дорожной карте» по «общему экономическому пространству». В разделе «Космос» стороны определили четыре основные цели сотрудничества:

- доступ в космическое пространство – ракеты-носители и перспективные космические транспортные системы;
- прикладные космические разработки – глобальные навигационные спутниковые системы (ГНСС); глобальный мониторинг с помощью спутников; спутниковые телекоммуникации;
- исследование космоса и использование Международной космической станции (МКС);
- разработка космических технологий.

Для реализации этих целей Россия и ЕС определили круг первоочередных действий. В их число входят сотрудничество по созданию инфраструктуры для запуска российских ракет-носителей «Союз-СТ» с европейского космодрома в Гвианском космическом центре; расширение и укрепление сотрудничества по ГНСС «ГЛОНАСС» и «Галилео», включая обеспечение совместимости и взаимодополняемости двух систем; дальнейшая координация позиции России и ЕС в отношении инициативы по Глобальному наблюдению Земли (ГЕО); продолжение сотрудничества по использованию МКС и др.

Если оценивать «дорожную карту» по «Общему экономическому пространству» в контексте сотрудничества в области космоса, то можно выделить ряд особенностей. Во-первых, на фоне экономических и торговых вопросов, центральных в данном документе, вопросы сотрудничества в области космоса не выглядят каким-то скромным приложением и занимают в «дорожной карте» важное место (раздел 5 «Космос»). Более того, сотрудничество в области космоса буквально «пронизывает» всю «дорожную карту». (В качестве примера можно указать отсылку в разделе «Космос» на раздел 3.1 «Сети: телекоммуникации и транспорт», в котором говорится о совместных проектах, охватывающих космические прикладные разработки по широкополосному вещанию, телекоммуникациям и развитию широкополосных мультимедийных систем.)

«Всепроникающий» интерес к космическому сотрудничеству может быть продемонстрирован и на другом примере. Раздел «Космос» напрямую отсылает к «дорожной карте» по «Общему пространству научных исследований, образования, включая культурные аспекты», в которой сделан акцент на развитие космических наук. Подобные отсылки к положениям других «дорожных карт» имеют и чисто практическую значимость: из-за отсутствия так называемых «секторных» соглашений Россия-ЕС в области космоса, которые регулировали бы

отдельные аспекты сотрудничества сторон и тем самым дополняли СПС, появляется возможность использовать юридические возможности, которые предоставляют секторные соглашения, принятые в других областях. Можно указать на Соглашение между Правительством РФ и Европейским Сообществом о сотрудничестве в области науки и технологий (Брюссель, 16 ноября 2000 г.), которое затрагивает космическую тематику в контексте мониторинга окружающей среды и климата.

Во-вторых, в «дорожной карте» по «общему экономическому пространству» нет графика реализации поставленных задач. Действия партнеров стали более согласованными только благодаря созданию Диалога Россия-ЕС по сотрудничеству в области космоса (ДСК). Положение о порядке ведения ДСК было подписано 10 марта 2006 г. в Брюсселе Роскосмосом, Европейской комиссией и ЕКА одновременно с Совместным заявлением Роскосмоса и Еврокомиссии об учреждении Диалога. Таким образом, с момента подписания «дорожных карт» прошел почти год, прежде чем были сделаны конкретные шаги по созданию специализированных институциональных основ в области космического сотрудничества. Это можно признать хорошим результатом, так как для создания Диалога Россия-ЕС по финансовой и макроэкономической политике – один из центральных диалогов в рамках «дорожной карты» по «общему экономическому пространству» – потребовалось в два раза больше времени¹². Этот факт косвенно подтверждает высокую заинтересованность сторон в развитии космического сотрудничества, а также в определенной степени свидетельствует об отсутствии каких-либо серьезных разногласий в данной области.

В рамках ДСК был создан Управляющий Совет, который возглавили руководитель Роскосмоса, глава директората по предпринимательству и промышленности Европейской комиссии и Генеральный директор ЕКА. В соответствии с положениями «дорожной карты» были сформированы семь рабочих групп по конкретным направлениям совместных работ (дистанционное зондирование Земли, спутниковая навигация, спутниковые телекоммуникации, фундаментальные космические науки, прикладные космические науки и технологии, системы выведения, пилотируемые программы). В дальнейшем указанные рабочие группы были реформированы: часть из них была упразднена (рабочие группы по системам выведения и по пилотируемым программам), а оставшиеся были объединены в рамках рабочих групп по информационным спутниковым системам (дистанционное зондирование Земли,

спутниковую навигацию, спутниковые телекоммуникации) и по науке и технологиям (фундаментальные космические науки и прикладные космические науки и технологии).

Анализ СПС и «дорожных карт» позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, вопросы сотрудничества в области исследования и использования космоса лучше раскрыты в «дорожных картах», нежели чем в самом СПС. Во-вторых, в данной области прослеживаются вертикальные (в рамках одной «дорожной карты») и горизонтальные (в рамках нескольких «дорожных карт») связи, что расширяет границы регулирования. В-третьих, налицо ярко выраженный многогранный характер сотрудничества сторон, охватывающий разные сферы.

Совместные проекты России, ЕС и его государств-членов в области космоса представляют взаимный научный и коммерческий интерес. Об этом можно судить, в том числе по итогам проведения Года науки Россия-ЕС 2014 г.

В будущем цели развития отношений в сфере исследования и использования космоса потребуют реформы действующих с 1994 г. правовых основ сотрудничества. Дополнительные возможности, которые вытекают из новой компетенции Евросоюза в сфере построения европейской космической политики, а также успехи, достигнутые в рамках сотрудничества России с отдельными государствами – членами ЕС и с ЕКА, необходимо учитывать при подготовке нового базового соглашения – своего рода СПС-2. Не менее важно использовать опыт, накопленный в рамках реализации «дорожных карт», причем некоторые положения данных политических документов могут быть взяты в качестве основы для будущего Соглашения, получив тем самым юридическую силу. Очевидно, что вопрос подписания СПС-2 вряд ли будет включен в повестку дня в ближайшее время, но в среднесрочной перспективе это вполне возможно, а совершенствование правовых основ сотрудничества Россия-ЕС обязательно станет приоритетной задачей сторон.

Cooperation of Russia and the EU in the Area of Exploration and Use of Outer Space (Summary)

*Rustam A. Kasyanov**

The jubilee year (the 20th anniversary of the Agreement on Partnership and Cooperation between the EU and Russia – the PCA) of the relations between the Russian Federation and the European Union has turned out to be the most complicated. In 2014 the Ukrainian situation has strongly affected the long-lasting relations between Russia and the EU, and now enormous efforts shall be made in order to regain the level of trust and mutual understanding reached in the past years.

Shortly before the escalation of the Ukrainian crisis the year 2014 had been officially announced as the EU-Russia Year of Science, Technology and Innovation. A huge scientific potential of relation between the Russian Federation, the EU and its Member States can be well exemplified by cooperation of the partners in the area of exploration and use of outer space. A comprehensive legal and institutional base of the cooperation provides for successful performance of complex projects. Further development of contacts in this field would make a positive effect on the general scope of cooperation.

Keywords: European Union; the European Space Agency; Agreement on Partnership and Cooperation between the EU and Russia; “Common spaces between Russia and the EU”; EU-Russia Year of Science; cooperation in the area of exploration and use of outer space.

¹ Полное наименование – Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (заключено на о. Корфу, 24 июня 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8.

² Указ Президента РФ от 28.12.2013 № 963 «О проведении в Российской Федерации Года науки Россия-ЕС» // <http://kremlin.ru/acts/19936>.

³ Пресс-релиз Европейской комиссии от 22 ноября 2013 г. // http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1038_ru.htm.

⁴ Подробную информацию см. на сайте <http://www.aerospaceconf.com/>.

* Rustam A. Kasyanov – Ph.D. in Law, Ph.D. in EU Law (France), senior lecturer of the Chair of European Law, MGIMO-University MFA Russia. rprof@mail.ru.

⁵ Подробную информацию см. на сайте <http://icas2014.com/>.

⁶ Подробную информацию см. на сайте www.fssworkshop.com.

⁷ Например, см.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Европейским космическим агентством относительно таможенного оформления и беспошлинного ввоза и вывоза товаров в рамках сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства (Москва, 18 ноября 1997 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 6; Соглашение между Правительством РФ и Европейским космическим агентством об учреждении в Российской Федерации Постоянного представительства Европейского космического агентства и его статусе (Москва, 10 апреля 1995 г.) // Бюллетень международных договоров. 2009. № 6.

⁸ Например, см.: Соглашение между Федеральным космическим агентством и Европейским космическим агентством о долгосрочном сотрудничестве и партнерстве в области разработки, создания и использования ракет-носителей (Москва, 19 января 2005 г.) // www.federalspace.ru.

⁹ Framework Agreement between the European community and The European Space Agency // OJ L 261, 6.8.2004, pp. 64–68.

¹⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament «European Space Policy» // COM (2007) 212 final.

¹¹ См.: White Paper on Space: a new European frontier for an expanding Union – An action plan for implementing the European Space policy // COM (2003) 673 final.

¹² Подробнее см.: Касьянов Р. А. Диалог Россия – Европейский союз по финансовой и макроэкономической политике в период 2007–2012 гг. // Право и управление. XXI век. 2013. № 4. С. 16–25.