

**А.А. Рубанов**

главный научный сотрудник  
сектора гражданского  
права Института  
государства и права РАН,  
доктор юридических наук

## Новый Консульский устав и российская космонавтика

*Принятие Консульского устава Российской Федерации в 2010 г. является шагом в процессе модернизации правовой системы нашей страны. Однако новый устав не содержит норм, отражающих участие России в освоении космоса. Между тем еще в 1997 г. Воздушный кодекс Российской Федерации установил, что космическая деятельность является государственным приоритетом. Существует и глобально-территориальное обстоятельство, требующее, чтобы в новом уставе существовали правила о российской космонавтике. Советский Союз занимал одну шестую часть всей земной суши. Россия же занимает только одну девятую ее часть. Соответственно, для российских консулов увеличивается возможность соприкосновения с проблемами, порождаемыми отечественной космонавтикой.*

**Ключевые слова:** космос, консул, устав.

Принятие Консульского устава Российской Федерации<sup>1</sup> является важным шагом в процессе модернизации правовой системы нашей страны. До этого момента функционировал Консульский устав СССР. Это был закон не просто другого государства, но государства, принципиально отличного по своей социально-политической сущности. Достаточно отметить, что в Консульском уставе СССР на консулов возлагалась борьба с дезертирством. В Консульском уставе Российской Федерации отсутствует даже сам термин «дезертир». Целью настоящей статьи не является сравнительное исследование двух консульских уставов. Мы ограничимся только их сопоставлением.

Как и Консульский устав СССР, новый Консульский устав Российской Федерации не содержит норм, отражающих вовлечение соответствующих государств в деятельность по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях<sup>2</sup>. В новом уставе такая вовлеченность обязательно должна была получить отражение. Эта обязательность имеет именно юридический характер. Новый Консульский устав в общем виде предусматривает, что консульская деятельность осуществляется в соответствии с «нормативными правовыми актами Российской Федерации» (ст. 2).

---

<sup>1</sup> Утвержден Федеральным законом от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ // Российская газета. 2010. 7 июля.

<sup>2</sup> В настоящей статье не рассматриваются вопросы использования космического пространства в военных целях, а также совершение консульских действий в отношении военных объектов.

К моменту издания нового Консульского устава один из таких интересующих нас актов уже был принят. Этим законом является Воздушный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу 19 марта 1997 г., т.е. почти за 13 лет до нового Консульского устава. Рассмотрим те его положения, которые регулируют функционирование российской космонавтики.

Названный кодекс содержит главу II «Государственное регулирование использования воздушного пространства», в которой имеется ст. 13 «Государственные приоритеты в использовании воздушного пространства». Она открывается правилом, устанавливающим, что все пользователи воздушного пространства обладают равными правами на его использование (п. 1).

За ним следует интересующее нас положение: «При возникновении потребности в использовании воздушного пространства одновременно двумя или более пользователями воздушного пространства право на его использование предоставляется пользователям в соответствии с государственными приоритетами в следующей последовательности: ...3) запуск, посадка, поиск и эвакуация космических аппаратов и их экипажей».

Таким образом, функционирование российской космонавтики юридически является государственным приоритетом. Более того, оно уступает только двум другим жизненно важным государственным приоритетам, включая, в частности, отражение вооруженного вторжения на территорию России (п. 1 ст. 13) и оказание помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (п. 2 ст. 13).

Все остальные государственные приоритеты, а их в общей сложности 11, поставлены после государственного приоритета, установленного для российской космонавтики. Среди последних и такие серьезные задачи, как предотвращение и прекращение нарушений федеральных правил использования воздушного пространства (подп. 4 п. 2 ст. 13), выполнение полетов воздушных судов в интересах обороноспособности и безопасности государства (подп. 5 п. 2 ст. 13).

Указанным государственным приоритетом охватывается «Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы». Эта программа была установлена Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов”», где об этой программе говорится не один раз<sup>3</sup>.

Существование «Федеральной космической программы России на 2006–2015 годы» не получило никакого отражения в новом Консульском уставе. При существовании в праве России государственного приоритета российской космонавтики это является его серьезным недостатком.

Разумеется, в законе о федеральном бюджете упоминаются и другие федеральные программы, на них также выделяются ассигнования. Но юридический статус «Федеральной космической программы России на 2006–2015 годы» серьезно отличается от статуса всех остальных федеральных программ именно в силу того, что в праве России существует государственный приоритет российской космонавтики. Поэтому молчание нового Консульского устава о существовании российской космонавтики, повторим это, является его серьезным недостатком.

---

<sup>3</sup> См.: Российская газета. 2010. 27 июля. С. 19, 23.

Кроме юридических, есть и другое обстоятельство, которое требует, чтобы именно в новом Консульском уставе существовали правила о российской космонавтике. Это обстоятельство можно назвать глобально-территориальным. Как известно, Советский Союз занимал одну шестую часть всей земной суши, Россия занимает одну девятую ее часть. В результате для российской космонавтики повышается вероятность возвращения запущенных космических объектов на ту часть земной суши, которая является территорией иностранных государств. Соответственно, и для российских консулов увеличивается возможность соприкосновения с проблемами, которые порождаются функционированием российской космонавтики.

Структура нового Консульского устава является довольно сложной. Она строится на делении его норм на обособленно стоящие правила, посвященные консульским функциям (ст. 5 гл. 1 «Общие положения»), и отдельно сгруппированные положения, определяющие действия по выполнению консульских функций (ст. 16–36, объединенные в гл. 4 «Действия по выполнению консульских функций»). В результате то, что охвачено термином «функции», структурно отделено от того, что подведено под термин «действия».

К сожалению, однако, термины «функции» и «действия» не разграничивают обозначаемые с их помощью явления. Более того, похоже на то, что ими обозначается одна и та же категория, только рассматриваемая с несколько различных точек зрения. Поэтому в новом Консульском уставе встречаются текстуальные повторы. Например, его ст. 31 «Консульские действия в отношении воздушных судов, средств подвижного состава автомобильного и железнодорожного транспорта и членов их экипажей (бригад)», помещенная в гл. 4 нового Консульского устава, в значительной степени повторяет текст ст. 5 «Консульские функции» (подп. 11 п. 2).

В подпункте 11 п. 2 ст. 5 «Консульские функции» суммарно сказано об оказании необходимого содействия ряду объектов. Самые подробные правила новый Консульский устав содержит о морских судах. Они тесно связаны с положениями Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации. Ни этот кодекс, ни соответствующие правила нового Консульского устава никак не затрагивают функционирование российской космонавтики.

Фактически ситуация, когда в пределах консульского округа окажется российский космический объект, запущенный во исполнение «Федеральной космической программы России на 2006–2015 годы», ближе всего к ситуации, когда в этом округе оказывается российское воздушное судно. В конце концов, космический объект при своем приземлении проходит через воздушное пространство страны пребывания российского консула. Однако новый Консульский устав уделяет воздушным судам мало внимания, устанавливая лишь отсылочную норму: «В отношении воздушных судов... применяются положения статьи 29 настоящего Федерального закона» (ст. 31).

Новый Консульский устав реципировал понятие воздушного судна из Воздушного кодекса Российской Федерации. Названный кодекс устанавливает: «Воздушное судно — летательный аппарат, поддерживаемый в атмосфере за счет взаимодействия с воздухом, отличного от взаимодействия с воздухом, отраженным от поверхности земли или воды» (ст. 32). По этой причине правила о воздушных судах сами по себе неприменимы для регулирования функционирования российской космонавтики.

Новый Консульский устав с полным основанием исходит из того, что объекты, в отношении которых совершаются консульские функции и консульские действия, должны иметь российскую регистрацию. В частности, он устанавливает, что консульское должностное лицо оказывает содействие «судам, плавающим под Государственным флагом Российской Федерации» (п. 1 ст. 29). Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации содержит положения о регистрации судов, имеющих право плавания под Государственным флагом Российской Федерации (§ 2 гл. II). О российской регистрации воздушных судов в новом Консульском уставе специально не упоминается. Но в нем есть суммарное положение: «В отношении воздушных судов, подвижного состава автомобильного и железнодорожного транспорта, зарегистрированных или учтенных в Российской Федерации, и членов их экипажей (бригад), находящихся на территории консульского округа, применяются положения статьи 29 настоящего Федерального закона» (ст. 31).

Перечень исчерпывающий, и в нем опять-таки отсутствуют российские космические объекты. Неплохо, конечно, что в поле зрения нового Консульского устава попал российский автомобильный и железнодорожный транспорт. Но остается открытым вопрос, почему в его поле зрения нет космических объектов, запущенных во исполнение «Федеральной космической программы России на 2006–2015 годы».

Новый Консульский устав реципировал из Воздушного кодекса Российской Федерации и понятие государственного учета. При этом реципировал довольно своеобразно. В названном кодексе установлено, что «экспериментальные воздушные суда подлежат государственному учету» (п. 3 ст. 33), и одновременно сказано, что этот учет осуществляется специально уполномоченным органом «в области оборонной промышленности» (п. 3 ст. 33). В новом Консульском уставе понятие «учет» было существенно расширено и применено к средствам подвижного состава автомобильного и железнодорожного транспорта (ст. 31, подп. 11 п. 2 ст. 5). Отметим попутно, что к учету этих объектов оборонная промышленность отношения не имеет.

Вообще говоря, российский консул окружен бесконечным количеством самых разнообразных объектов, расположенных в пределах его консульского округа. Но только те из них, которые имеют российскую регистрацию или российский учет, должны привлекать его внимание.

В праве России существует законодательный акт, предусматривающий регистрацию космических объектов. Им является ст. 1207 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ): «К праву собственности и иным вещным правам на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты, подлежащие государственной регистрации, их осуществлению и защите, применяется право страны, где эти суда и объекты зарегистрированы». Суда внутреннего плавания — это особая проблема, которую мы не рассматриваем. Нас интересуют космические объекты, а также морские суда, оказавшиеся в пределах консульского округа российского консула.

Статья 1207 ГК РФ прямо устанавливает, что космические объекты подлежат государственной регистрации. Для целей данной статьи нет необходимости рассматривать проблему государственной регистрации космических объектов с точки зрения международного (публичного) права. Однако необходимо еще раз привести

слова ст. 1207 ГК РФ: «...космические объекты, подлежащие государственной регистрации».

Новый Консульский устав различно отреагировал на эту государственную регистрацию. Он сделал адекватные выводы из одной части текста ст. 1207, где предусматривается государственная регистрация воздушных и морских судов. О консульских действиях в отношении воздушных судов в новом Консульском уставе говорится (хотя и довольно кратко) в ст. 31, а о консульских действиях в отношении морских судов, находящихся на территории консульского округа, говорится особенно подробно в ст. 29.

Однако новый Консульский устав никак не отреагировал на возможную российскую государственную регистрацию космических объектов, предусмотренную ст. 1207 ГК РФ. Он не сделал никаких выводов из той части ее текста, где говорится о космических объектах, подлежащих государственной регистрации. Таким образом, перед нами еще один случай неадекватного отношения нового Консульского устава к самому существованию российской космонавтики.

Подводя итоги сказанному, следует подчеркнуть, что новый Консульский устав необходимо повернуть лицом к существованию российской космонавтики. Очевидно, что эта работа окажется весьма сложной. Она должна происходить в законодательной сфере.

Поскольку данная статья является научным исследованием, мы хотели бы высказать всего лишь одно законодательное предложение. В новом Консульском уставе есть п. 6 ст. 36, устанавливающий, что «от уплаты консульских сборов и сборов в счет возмещения фактических расходов, связанных с совершением консульских действий, освобождаются:

- 1) федеральные органы государственной власти;
- 2) физические лица — герои Советского Союза, герои Российской Федерации и полные кавалеры ордена Славы, участники и инвалиды Великой Отечественной войны, граждане, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда», граждане, пострадавшие в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также других радиационных или техногенных катастроф».

С нашей точки зрения, подп. 2 п. 6 ст. 36 нового Консульского устава (о физических лицах) необходимо дополнить следующими словами: «летчики-космонавты Российской Федерации, летчики-космонавты СССР»<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Для сравнения отметим, что согласно п. 326 Приказа Управления делами Президента Российской Федерации от 12 июля 2010 г. № 245 (Приложение № 2) летчики-космонавты обслуживаются в залах официальных лиц и делегаций, организуемых в пунктах пропуска через государственную границу, установленных в аэропортах г. Москвы, Московской области, г. Санкт-Петербурга и г. Сочи.