

**Журавльова Л.В.**

*аспірант Інституту історичної освіти НПУ ім. М.П.  
Драгоманова*

## **ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ КОСМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ США ТА ЇЇ КОМЕРЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ**

*Аналізується діяльність та еволюція інституційних механізмів втілення космічної політики США. Розкривається роль та місце основних інститутів у формуванні урядового курсу на комерціалізацію космічної політики США.*

*Ключові слова: космічна політика США, комерціалізація космосу.*

За понад сорок років присутності людини в космосі і дослідження нею космічного простору в США було сформовано нову галузь урядової діяльності – космічна політика. Комплексне розуміння місця і ролі кожного з інститутів, які беруть участь у формуванні та втіленні космічної політики США, надасть змогу простежити причинно-наслідковий зв'язок між декларативними заявами президентських адміністрацій США і реальними результатами космічної політики. Відтак, виявлення процесу формування інституційних механізмів космічної політики США та її комерційного чинника становить значну актуальність даного дослідження.

Стаття ґрунтується на працях американських учених, які розглядають вплив інститутів на комерціалізацію американської космічної програми або з позитивної точки зору [11], або як структури, які створюють бар'єри [9] на шляху до цієї

комерціалізації. Для кращого розуміння повноважень і функцій урядових інституцій до дослідження залучені праці політично-правового характеру [7; 8; 14].

Але більшість праць як американських [4], так і українських [2], і російських дослідників [1], лише опосередковано торкаються питання механізмів функціонування космічної політики США. Тому метою даної статті є комплексно розглянути роль основних інститутів у формуванні урядового курсу на комерціалізацію космічної політики США

Ключова роль у формуванні та реалізації космічної політики США належить президенту і виконавчій гілці влади. Президент виробляє власну політичну лінію щодо діяльності США в космосі, яка стає загальнонаціональною програмою. Кожна президентська адміністрація, починаючи з Дж. Картера, видавала президентську директиву «Національна космічна політика» [17; 18; 19; 20; 21]. Тут визначаються основні цілі та завдання космічної політики США, призначаються міністерства і відомства, відповідальні за певні сфери цієї політики, обґрунтовується необхідність продовження міжнародного співробітництва в космосі.

Але конкретне бачення президентів космічної політики США не можна простежити тільки крізь ці директиви. Більшість завдань і цілей, виголошених у них, успадковувалися наступною президентською адміністрацією майже без змін. Це були універсальні, підпорядковані ідеї месіанства, постулати, які не втратили свою актуальність і нині для США.

Зрозумілішим курс президента у сфері освоєння і використання космосу ставав з його промов та оголошених ініціатив. Наприклад, 12 вересня 1962 р. Дж. Кеннеді виголосив свою «місячну промову», у якій передбачалося «до кінця десятиліття» відправити людину на Місяць і повернути її назад [16]. Дж. Кеннеді зміг запевнити американців, що освоєння Місяця людиною є нагальною потребою того часу. Важливу

роль тут відіграла особиста впевненість президента в тому, що космос є тією сферою, де США зможуть продемонструвати власну перевагу і на 1961 р. для Дж. Кеннеді не було нічого важливішого за проект «Аполон» [1, с. 135].

За Р. Ніксона космічна програма США зазнала значних змін. Президент Р. Ніксон завжди надавав перевагу військовим перед цивільними аспектами космонавтики. Його бюджетна політика яскраво це продемонструвала. Якщо на 1965 р. бюджет НАСА становив 5,25 млрд. дол., 1969 р. – 4 млрд. дол., то на момент, коли Р. Ніксон покидав пост президента (1974 р.), бюджет скоротився до 3,04 млрд. дол. [1, с. 426–427]. Водночас, військові космічні програми не піддалися такому «знекровленню», і більше того, навіть злегка поправили своє фінансове благополуччя [3, р. 180].

Президенти США по-різному ставилися до космічної політики, що було продиктовано власними переконаннями і лідерськими якостями. Наприклад, Дж. Картер з приводу своєї космічної програми висловився так: «Зараз неможливо і непотрібно взяти на себе зобов'язання у стилі програми «Аполон»» [8, р. 84]. Так чи інакше, саме президент у США формує космічну політику держави і її досягнення або провали є його особистими заслугами або прорахунками.

Іншим важливим інститутом космічної політики є Конгрес. Конгрес, без заперечень, як орган законодавчої гілки влади має високий статус. Безпосередній вплив на космічну політику Конгрес здійснює здебільшого через фінансування космічних проектів і відіграє значну роль у міжнародній космічній політиці. Також Конгрес втручається, якщо питання стосуються національної безпеки чи національних інтересів США. Як це відбулося 1984 р., коли конгресмени виступили проти президентської ініціативи Р. Рейгана приватизації метеосупутників, пославшись на особливу суспільну важливість системи метеоконтролю [4, р. 752].

Однак позиція президента щодо освоєння і використання космосу формується під впливом інших державних структур, які накладають на космічну політику відбиток дуже різних точок зору. Серед них: Міністерство оборони, Міністерство транспорту, Міністерство торгівлі, Національне управління з аеронавтики та дослідження космічного простору (НАСА), Управління комерційних космічних перевезень (АСТ) та ін. Існують також і неурядові організації, які опосередковано впливають на космічну політику США. Але більшість цих організацій впливають на космічну політику опосередковано. Наприклад, Р. Рейган у формуванні своєї передвиборної кампанії 1980 р. та концептуальному визначенні політики керувався рекомендаціями приватного фонду «Херитидж» («Спадщина»). Доповіді експертів «Херитидж» неодноразово використовувалися республіканцями при підготовці програмних виступів свого головного кандидата. І хоча науково-технічна політика відповідно до духу всієї кампанії була на периферії уваги «Херитидж», фонд чітко визначив власну позицію в цій галузі: прикладні науково-технічні проекти повинні перейти у відання приватного бізнесу [2, с. 56].

Структурним агентством, яке має пряму причетність до космічної політики США, звичайно є НАСА. Незважаючи на досить високу роль космічних технологій у безпекових питаннях США, НАСА, у свою чергу, було створене 1958 р. як агентство, на яке покладалося втілення саме цивільного чинника космічних досліджень. Але межа між повноваженнями Пентагону і НАСА була від самого початку нечіткою. У законі «Про національну аеронавтику і космос», яким і було створено НАСА, зазначалося: «Конгрес заявляє, що загальний добробут і безпека Сполучених Штатів вимагає прийняття відповідних заходів у сфері авіаційної і космічної діяльності. Конгрес також заявляє, що зазначена діяльність буде перебувати в компетенції цивільного агентства і керуватиметься ним. Це агентство здійснює контроль за авіаційною і космічною діяльністю США,

за винятком тих випадків, коли йдеться про діяльність, яка пов'язана в основному із розробкою систем озброєння, військовими операціями або обороною Сполучених Штатів... і яка буде перебувати в компетенції Міністерства оборони і керуватися ним. Кінцеве рішення про те, яка з організацій (НАСА чи Пентагон) буде відповідати за той чи інший напрям такого виду діяльності, буде ухвалюватися президентом...» [10, р. 335]. Починаючи з цього періоду, інтереси НАСА і Пентагону неодноразово вступали в конфлікт.

Так, 1961 р. голова Команди повітряних досліджень і розвитку генерал Б. Шрівер стверджував, що військові космічні програми не були підтримані належно через невеликі технічні відмінності між космічною програмою Міністерства оборони і НАСА, і що в терміновому порядку існуючі американські цивільні програми повинні застосовуватись у військово-космічних програмах США [5, р. 18]. Ці настрої в подальшому лягли в основу першого плану Військово-повітряних сил США щодо освоєння космосу.

НАСА ж стало спеціалізованим агентством, яке очолював адміністратор, який обирався президентом і затверджувався Сенатом. До того ж НАСА відіграло значну роль і в міжнародній політиці, оскільки за статутом це агентство могло представляти США на міжнародній космічній арені [10, р. 339]. Відтак, НАСА координувало увесь спектр космічної діяльності федерального уряду у військовій, комерційній і науковій сферах.

Однак частину повноважень час від часу отримували й інші федеральні відомства. Так, після закінчення «місячної гонки» 1970 р. Р. Ніксон створив у структурі Міністерства торгівлі нове управління – Національне управління з дослідження океанів та атмосфери (НОАА). Це орган, який займається різного роду метеорологічними і геодезичними дослідженнями для США, здійснює моніторинг клімату (серед

іншого видає штурмові попередження), підтримує морську торгівлю та ін. [15]. На початок 1970-х рр. НОАА належала ціла система метеосупутників, які забезпечували оперативну роботу управління.

1969 р. НАСА ж приступило до здійснення великого прикладного проекту зі здійснення дистанційного зондування землі (ДЗЗ) – «Лендсат», призначеного для розвідки і вивчення природних ресурсів та екологічного моніторингу. Але НАСА не було експлуатаційним відомством. Утворене для того, щоб відповісти на радянський технічний виклик, воно спеціалізувалося на проведенні науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт. Будучи націленим на безупинне технічне вдосконалювання, НАСА у своїх прикладних проектах нерідко зневажало інтереси потенційних клієнтів заради створення новітніх зразків космічної техніки [14, р. 40].

І 1979 р. президент США Дж. Картер видав доручення, що управління програмою «Лендсат» переходить від НАСА в НОАА з метою передачі програми в приватні руки [13, р. 40]. Таким чином, комерціалізація ДЗЗ була покладена на управління в структурі Міністерства торгівлі, яке повинно було налагодити відносини між державою та приватним бізнесом. Такий крок свідчив ще й про відмову орієнтації ДЗЗ лише на військові цілі і бажання розвивати комерційний потенціал даної галузі.

Іншим міністерством, яке активно долучалося до процесу комерціалізації космосу, було Міністерство транспорту США. Космічні перевезення стали новим видом транспорту, до якого швидко долучалися приватні компанії. Після першого приватного космічного запуску ракети «Конестога 1» 1982 р. виникла плутанина щодо підзвітності компанії, яка створила і здійснила запуск своєї ракети носія. І президент Р. Рейган створив Управління комерційних космічних перевезень (АСТ) у межах Міністерства транспорту.

На 1986 р. АСТ вже встановило правила, які регулювали запуски приватних компаній і після аварії «Челленджера», це управління стало ключовим і в космічній політиці, і в бізнесі [7, р. 194]. Федеральне управління цивільної авіації (ФАА), також у складі Міністерства транспорту, було вже втягнуте в державні та приватні космічні запуски через те, що всі ці запуски були і залишаються можливими за умови дотримання правил ФАА. Адже всі запуски в космос відбуваються в американському повітряному просторі. Зрештою, АСТ отримало чіткий мандат, як агентство, яке контролює приватні запуски у космос. Коли воно було створене, АСТ визначило принаймні дванадцять федеральних бюро, плюс штатів та інших округів, які могли мати деяку юрисдикцію у регулюванні космічної діяльності [7, р. 195].

Разом усі ці державні органи формують і забезпечують функціонування космічної політики США. Кожен із цих інститутів, у межах своєї компетенції, здійснює діяльність, яка націлена на забезпечення лідерства Сполучених Штатів у космосі. Але не завжди всі ці установи діють злагоджено. Відносини всередині державних відомств часто можуть призводити до гальмування комерціалізації космосу і створювати бар'єри на цьому шляху. І ці бар'єри стали предметом гострих дискусій.

Найактуальнішим уже на середину 1980-х рр. постало питання у якій мірі уряд США повинен брати участь у комерціалізації космосу?

Прихильники позиції можливості ефективного і раціонального втручання держави в комерціалізацію космосу вважали, що уряд повинен відігравати активну роль у процесі комерціалізації космосу. Дослідження Бюджетного управління Конгресу «Стимулювання приватних інвестицій у космічну діяльність» [6] у повній мірі розкрило таку позицію. У ньому стверджувалося, що уряд може допомогти долати перешкоди

приватним компаніям у питаннях інвестування через надання субсидій. Відповідно до цієї тези космічна діяльність перетвориться у високорозвинуту галузь економіки лише за допомогою федеральної підтримки. Приватні інвестори самі не в змозі створити потенціал для розвитку ринку комерційних космічних послуг. Зрозуміло, що високий ступінь ризику, великі розміри інвестицій і можливість того, що конкуренти чи інші негалузеві фірми долучаться до отримання прибутків, не додавали привабливості космічному бізнесу. Відтак, федеральне втручання, гарантуючи наявність ринків або субсидій досліджень і виробництва, може зробити інвестиції в космічній діяльності прийнятною альтернативою іншим видам інвестування [6, р. x].

Зважаючи на ту обставину, що наведений вище висновок, висловлений самими представниками влади, є недивним саме таке обґрунтування участі держави в комерціалізації космосу. Однак не лише працівники Бюджетного управління Конгресу вважали державне регулювання комерційного чинника освоєння космосу незмінним елементом космічної політики США.

Ненсі Л. Роуз (американський економіст) також вважає державне втручання у комерціалізацію космосу необхідною умовою успішного розвитку космічного ринку: «Міркування ефективності, звичайно, – не єдина мотивація державного втручання. У космічній політиці, як і в багатьох інших сферах щодо політичних цілей, таких, як підвищення національного престижу, демонстрація технологічного лідерства або сприяння міжнародному співробітництву, часто панують політичні дебати, тому що переслідування таких цілей не обов'язково сумісне з прагненням вироблення ефективних комерційних ринків, і тому, що багато з аргументів на користь політики комерціалізації космосу сформульовані з точки зору нежиттєздатності приватного ринку в цій сфері» [11, р. 98]. Відтак, вбачаючи певні недоліки в самих формулюваннях щодо



комерціалізації космосу, Ненсі Л. Роуз стала на захист можливості ефективного і раціонального державного втручання.

Під раціональним державним регулюванням комерційного космосу малося на увазі врегулювання балансу між технічним успіхом космічних проектів і їх економічною ефективністю [11, р. 117]. Тому основне завдання держави полягало в тому, щоб створити такі проекти і скеровувати їх.

Інші ж обґрунтовували, що для підвищення ефективності космічної програми США не уряд, а приватні компанії повинні самостійно виробляти товари і надавати послуги в космічній галузі із мінімальною участю урядового контролю. Дехто з дослідників розглядає урядовий контроль і виробництво урядом космічних товарів як бар'єр для приватних інвесторів, які не в змозі конкурувати з федеральними відомствами.

Конфлікти в середині урядових агентств США та Конгресу створюють бар'єри на шляху космічного підприємництва. Прихильником такої позиції є Девід М. Лівінгстон – професор університету Північної Дакоти: «Роль державних органів у регулюванні комерційних космічних підприємств відрізняється від ролі Конгресу. Існують потенційні юрисдикційні конфлікти між агентствами і навіть між відділами цих різних установ. Ці конфлікти можуть збільшити витрати для бізнесу, який працює в космосі» [9, р. 76].

Іншим бар'єром є питання фінансування космічних комерційних проектів з боку держави. Так, старший науковий співробітник дослідницької організації «Ресурси для майбутнього» Молі К. Маколей зазначала: «Я вітаю державне фінансування космічних досліджень і є прихильником комерціалізації космосу. Однак використання федерального податкового кодексу для просування комерціалізації може не відповідати очікуванням ентузіастів у цій сфері і насправді може мати непередбачувані небажані наслідки для космічної

комерції. Коротше кажучи, запропоновані податкові пільги можуть сповільнити розвиток космічного бізнесу» [12, р. 2].

Звичайно, на початок 1990-х рр. космічний бізнес ще не міг розвиватися без підтримки держави. Кожен новообраний президент США вирішував настільки ця підтримка буде широкою, що залежало від особистих поглядів президентів на пріоритетність комерціалізації космосу серед національних інтересів США.

Відтак, космічна політика, як і будь-яка інша сфера діяльності США, регулюється великою кількістю учасників, залучених до неї. Серед них – державні інститути, неурядові організації, космічні корпорації та ін. Міра повноважень, а відтак – відповідальності, у сфері освоєння і використання космосу в цих інститутах різна. Від моделі їх взаємодії між собою часто залежить ефективність реалізації космічної політики США і саме вироблення її пріоритетних напрямків. Незважаючи на значний внесок кожного з них, усе ж провідну роль у виробленні порядку денного космічної програми відіграє президент. Саме президент на різних етапах космічної історії США був ідейним вихователем грандіозних космічних програм. Президент і його адміністрація відіграли першочергову роль у виробленні курсу на комерціалізацію космосу.

Створення ж спеціалізованих установ (АСТ) у структурі виконавчої влади свідчило про зростання ролі комерціалізації космосу в системі національних пріоритетів США. Однак з розвитком і популяризацією цього напрямку в космічній політиці США виникли і значні суперечності, які розділили американський політичний істеблішмент і дослідників даної проблематики на прибічників активного втручання держави в процес комерціалізації космічної галузі і його противників.

### **Література**

1. Караш Ю.Ю. Тайны лунной гонки СССР и США: сотрудничество в космосе. – М. : ОЛМА-ПРЕСС Инвест, 2005. – 473 с.

2. Прошин Д.В. Політика адміністрації Р. Рейгана в галузі дослідження і використання космічного простору (1981–1989 рр.) : дис. кандидата істор. Наук : спец. 07.00.02 / Денис Володимирович Прошин. – Дніпропетровськ, 2001. – 196 с.

3. Aeronautics and Space Report of the President, Fiscal Year 1991 Activities, NASA, Washington, D.C., 1991. – 188 p.

4. Bulloch C. Earth observation from space: How clouded is the long look down? // *Interavia*. – 1984. – № 8. – P. 751 – 754.

5. Chapman B. Space Warfare and Defense: A historical Encyclopedia and research guide, ABC-CLIO, 2008. – 403 p.

6. Encouraging Private Investment In Space Activities, The Congress of the United States Congressional Budget Office Study. – February 1991, Second and D Streets, S. W., Washington, D.C. – 109 p.

7. Goldman N. C., American Space Law: International and Domestic, 2nd.edition, Univelt, Inc., San Diego, Calif. : Univelt. 1996. – 488 p.

8. Goldman N. C., Space policy: An Introduction. – Iowa State University Press, 1992. – 321 p.

9. Livingston D.M. Barriers to Space Enterprise / Space: The Free-market Frontier, ed. by Edward L. Hudgins. – 2002, Washington, D.C. – P. 67 – 82.

10. National Aeronautics and Space Act of 1958, Public Law 85568,72 Stat., 426. Signed by the president on July 29,1958.// Exploring the Unknown: Selected Documents in the History of the U.S. Civil Space Program : In 6 vols. / NASA. – Wash., D. C., 1999. – Vol. I : Organizing for Exploratian. – P. 334 – 345.

11. Rose N.L. The Government's Role in the Commercialization of New Technologies: Lessons for Space Policy. «In Economics and

Technology in U.S. Space Policy», edited by M. Macauley. – Washington, D.C. : Resources for the Future, 1987. P. 97 – 126.

12. The Omnibus Space Commercialization Act of 1996 and the Space Business Incentives Act H.R. 1953 Testimony Prepared for Presentation to Committee on Science U.S. House of Representatives By Molly K. Macauley, Senior Fellow Resources for the Future – March 5, 1996. – 6 p.

13. The White House Press Release, November 20, 1979. – in: United States Civilian Space Policy: Report prep. by the Subcomm. on Space Science a. Applications of the Comm. on Science a. Technology, U. S. House of Representatives, 97th Congr., 1st Sess., April 1981. – Wash., D. C. : U. S. GPO, 1981. – P. 40–41.

14. Waldrop M. Imaging the Earth (II): The Politics of Landsat // Science. – 1982. – Vol. 216. – P. 40–41.

15. About NOAA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.noaa.gov/about-noaa.html>

16. Kennedy J. F. Moon Speech - Rice Stadium, September 12, 1962 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://er.jsc.nasa.gov/seh/ricetalk.htm>

17. NSD №30, «National Space Policy», November 2, 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bushlibrary.tamu.edu/research/pdfs/nsd/nsd30.pdf>

18. NSDD N 42, «National Space Policy», July 4, 1982[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hq.nasa.gov/office/pao/History/nsdd-42.html>.

19. NSPP №49 «U.S. National Space Policy», August 31, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/index.html>.

20. PPD №4 « National Space Policy», June 29, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/national\\_space\\_policy\\_6-28-10.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/national_space_policy_6-28-10.pdf)

21. PDD/NSC №49 «National Space Policy», September 19, 1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/nstc-8.htm>

*The activity of institutional arrangements and its evolution for the implementation of the US space policy is analyzed here. The role and place of the main institutions in the formation of government policy on the commercialization of US space policy is revealed here.*

*Keywords: US space policy, the commercialization of space.*

*Анализируется деятельность и эволюция институциональных механизмов реализации космической политики США. Раскрывается роль и место основных институтов в формировании правительственного курса на коммерциализацию космической политики США.*

*Ключевые слова: космическая политика США, коммерциализация космоса.*