

УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА МЕЖДУНАРОДНОГО КОСМИЧЕСКОГО ПРАВА И ПОЛИТИКИ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТВЕТСТВЕННОГО, БЕЗОПАСНОГО И МИРНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОСМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА



С.М. ПОПОВА,
к.полит.н., ведущий
научный сотрудник Института
социально-политических
исследований РАН (г. Москва)

В статье рассматриваются дискуссии и итоги Первой конференции Организации Объединенных Наций по космическому праву и космической политике (First United Nations Conference on Space Law and Policy), состоявшейся в Москве 11—13 сентября 2018 г. Конференция не только суммировала самые острые вызовы, стоящие перед экспертным сообществом стран-участников космической деятельности, но и обозначила ключевые тренды дальнейшего развития теории и практики международного космического права и политики.

Ключевые слова: космическое право; космическая политика; международное право; ООН; Договор о космосе; «мягкое право»; космическая деятельность; космическая безопасность; космический мусор; космические ресурсы.

11—13 сентября 2018 г. в Москве прошла Первая конференция ООН по космическому праву и космической политике (First United Nations Conference on Space Law and Policy).¹

Масштабное мероприятие под эгидой Управления ООН по вопросам космического пространства (United Nations Office for Outer Space Affairs – UNOOSA) и Правительства Российской Федерации было организовано Государственной корпорацией «Роскосмос», Министерством иностранных дел РФ и Правительством Москвы.

В конференции приняли участие более 180 ведущих экспертов в области космического права и политики государств-членов ООН, в том числе из России, США, Китая, Австралии, Индии, стран Европейского Союза, Азии, Африки и Латинской Америки.

Конференция в Москве стала первой в новой серии крупных мероприятий, реализуемых Управлением ООН по вопросам космического пространства (далее – UNOOSA) в целях развития потенциала стран-участниц в области космического права и космической политики. Ранее (в период с 2002 г.) UNOOSA провело 10 семинаров по наращиванию потенциала в области космического права и политики в сотрудничестве с Нидерландами, Южной Кореей, Бразилией, Нигерией, Украиной, Исламской Республикой Иран, Таиландом, Аргентиной, Китаем, а также на площадке ООН в Вене (Австрия).²

© С.М. Попова, 2018

¹First United Nations Conference on Space Law and Policy. URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/first-united-nations-conference-on-space-law-and-policy.html> (10.10.2018).

²United Nations Workshops on Space Law. URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/workshops/>



Кадр из фильма о советско-американском проекте «Союз-Аполлон» и дружбе космонавта А.А. Леонова и астронавта Т.П. Стаффорда

Основой такого рода деятельности UNOOSA является Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № A/RES/70/1 «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», содержащая Цели устойчивого развития (Sustainable Development Goals – SDGs).³ В частности, речь идет о SDG 16: «содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях».

В соответствии с этими ориентирами, в программу работы конференции были вынесены самые актуальные правовые и политические вопросы, связанные с использованием космического пространства, представляющие интерес для максимально широкого круга представителей международного космического сообщества:

- обеспечение ответственного, мирного и безопасного использования космического пространства;
- предупреждение образования «космического мусора» и ликвидация последствий его существования;
- разведка, добыча и использование космических ресурсов;
- управление космическим движением;
- укрепление потенциала стран в области космического права и политики.

Открыли конференцию выступления директора UNOOSA Симонетты Ди Пиппо (Simonetta Di Pippo) и заместителя генерального директора ГК «Роскосмос» Сергея Валентиновича Савельева.

index.html (10.10.2018).

³Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № A/RES/70/1 // URL: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares70d1_ru.pdf (13.10.2018).



Директор UNOOSA Симонетта Ди Пиппо (Simonetta Di Pippo) открывает конференцию



Приветственное слово заместителя генерального директора ГК «Роскосмос» С.В. Савельева

Как подчеркнула в своем приветственном слове г-жа Ди Пиппо, Генеральная Ассамблея ООН на протяжении десятилетий в своих резолюциях о международном сотрудничестве в использовании космического пространства в мирных целях подтверждает важность совместных усилий государств-участников в развитии международного космического права и рекомендует в первоочередном порядке рассматривать вопросы, связанные с обеспечением ответственного, мирного и безопасного использования космоса.⁴

Директор UNOOSA напомнила собравшимся о форуме UNISPACE+50, посвященном 50-й годовщине первой Конференции Организации Объединенных Наций по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях, который прошел в июне 2018 г. в Вене. Форум наметил будущий курс глобального космического сотрудничества и принял специальную резолюцию о космосе как факторе устойчивого развития. Этот документ призывает государства-члены UNOOSA разработать повестку дня «Space2030» и план ее реализации с целью укрепления вклада космоса в Повестку дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года.

Помимо развития мер транспарентности и укрепления доверия в космической деятельности⁵ и повышения степени информированности общественности, г-жа

⁴См.: Welcome Address by Simonetta Di Pippo, Director United Nation Office for Outer Space Affairs, First United Nations Conference on Space Law and Policy. 11-13 September 2018, Moscow, Russian Federation // URL: <http://www.unoosa.org/oosa/en/aboutus/director/director-statements/2018/welcome-address-to-the-first-United-nations-conference-on-space-law-and-policy.html> (13.10.2018).

⁵Меры по обеспечению транспарентности и укреплению доверия в космической деятельности. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 2017 г. [по докладу Первого комитета (A/72/409)]

Ди Пиппо назвала одной из задач конференции в Москве привлечение внимания властей и лиц, принимающих решения, к проблемам прогрессивного развития международного космического права. Она также призвала экспертов обсудить и проанализировать, каким образом космическая наука, техника, право и политика соотносятся с космической экономикой, космическим обществом, доступностью космоса и космической дипломатией и влияют на них.

Приветствуя участников конференции, заместитель генерального директора ГК «Роскосмос» С.В. Савельев отметил, что новые тренды в развитии космической деятельности (в том числе расширение числа ее участников, создание новых образцов космической техники, увеличение численности орбитальных группировок) неизбежно меняют состояние космической среды. В связи с этим «планы по дальнейшему освоению космоса требуют создания не только соответствующих методик и технических решений, но и совершенствования международной правовой основы для их применения».

Одновременно выступающий напомнил о существовании серьезных различий в подходах к решению задач в области международно-правового регулирования космической деятельности, поскольку, космические системы имеют важное значение для обеспечения национальной безопасности и обороноспособности государств перед лицом геополитических угроз, а космические технологии носят двойной характер.

С.В. Савельев призвал участников конференции к конструктивному диалогу с тем, чтобы реализовать общую цель – обрести общеприемлемые, недискриминационные международные механизмы регулирования космической деятельности, что «будет способствовать долгосрочному устойчивому развитию в интересах всех без исключения государств, сохранению космического пространства пригодным для дальнейшего использования в мирных целях». Докладчик еще раз высказал позицию российской стороны, о том, что «такие серьезные вопросы, как создание международных регулятивных механизмов космической деятельности, должны решаться исключительно в многостороннем формате, под эгидой ООН, с учетом интересов всех участников космической деятельности».⁶

1. Вопросы обеспечения ответственного, мирного и безопасного использования космического пространства

Участники конференции детально обсудили вызовы и угрозы в области космических операций, вопросы безопасности и долгосрочной устойчивости космической деятельности, а также пути содействия ответственному, мирному и безопасному использованию космического пространства.

№ A/RES/72/56. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/72/56> (дата обращения: 13.10.2018); Меры по обеспечению транспарентности и укреплению доверия в космической деятельности Доклад Генерального секретаря ООН. 16 февраля 2017. № A/72/65. URL: <http://undocs.org/ru/A/72/65> (13.10.2018).

⁶См.: Приветственное слово заместителя генерального директора Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» Савельева Сергея Валентиновича к участникам первой конференции ООН по космическому праву и космической политике (Москва, 11 сентября 2018) URL: http://www.unoosa.org/documents/pdf/spacelaw/workshops/2018/saveliev_s_R.pdf (13.10.2018).



Сессия, посвященная анализу возможностей правового регулирования добычи космических ресурсов

Было отмечено, что растущее число субъектов в космосе, включая частный сектор, и расширение направлений космической деятельности создает новые возможности, но также формирует новые угрозы для обеспечения безопасности и устойчивости деятельности в космосе. Для снижения угроз необходимо не только расширять сотрудничество в целях повышения осведомленности всех субъектов космической деятельности, но, прежде всего, адаптировать и укреплять международную нормативную базу для устойчивого и ответственного использования космического пространства. В этой связи была отмечена роль Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях (United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – COPUOS), Конференции по разоружению, комиссии Организации Объединенных Наций по разоружению, Генеральной Ассамблеи (Conference on Disarmament, the United Nations Disarmament Commission), и недавно созданной группы правительственных экспертов по предотвращению гонки вооружений в космическом пространстве (Group of Governmental Experts on the Prevention of an Arms Race in Outer Space).

Российская Федерация и ряд других участников конференции, выступающие за принятие нового Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, угрозы силой или ее применения в отношении космических объектов (Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects – PPWT), инициировали обсуждение вопроса о масштабах самообороны в космической деятельности. Было решено вынести эту проблематику на специальное обсуждение с тем, чтобы улучшить общее понимание вопроса.

Одновременно в том же контексте отмечена актуальность дальнейшего рассмотрения вопросов должного учета и международной ответственности за нацио-

нальную космическую деятельность. Высказана идея о необходимости совместной работы космического и «разоруженческого» сообществ над сквозными темами, касающимися космической безопасности.

Как проблема, имеющая отношение ко всей деятельности в космическом пространстве, были обсуждены соответствующие аспекты кибербезопасности. В частности, подчеркивалась необходимость мониторинга текущих научно-технических достижений в этой области и соответствующего реагирования на них. Также отмечалась важность постоянного обмена информацией и мнениями по вопросам защиты космического имущества и космических систем, включая инфраструктуры, в целях поиска общих подходов к защите коммуникаций и космических систем.

Большой интерес вызвало обсуждение роли национальной политики и внутреннего правового регулирования в целях создания благоприятных условий для развития космической деятельности. Констатируя наличие различных подходов государств в удовлетворении своих конкретных потребностей и практических интересов, участники конференции не смогли прийти к единому мнению в оценке процессов, происходящих в сфере национального космического регулирования и их влиянии на международное положение дел. Была еще раз подчеркнута важность обмена информацией и обсуждены различные средства всеобщего информирования о космической обстановке и будущего управления космическим движением, поскольку все это самым непосредственным образом относится к проблемам глобального управления деятельностью в космическом пространстве, связанными с обеспечением защищенности, безопасности и стабильности.

После обсуждения проблем, связанных с нынешними вызовами международному регулированию космической деятельности, конференция пришла к выводу о том, что национальные космические программы представляют собой важнейшие элементы, обеспечивающие исследование и использование космического пространства в мирных целях, и призвала государства к расширению сотрудничества в этой сфере, включая обмен информацией, опытом и моделями.

В свою очередь представители UNOOSA выразили готовность Управления стать координационным механизмом для объединения усилий различных «космических» структур ООН (UN-Space) по вопросам транспарентности и укрепления доверия в космосе и обеспечить синергию этого процесса с мероприятиями по разработке повестки дня «Space2030» и реализацией руководящих принципов долгосрочной устойчивости космической деятельности.

2. Правовые вопросы, связанные с предупреждением образования «космического мусора» и ликвидацией последствий его существования

Постоянное увеличение объемов «космического мусора» и связанных с этим опасных инцидентов и иных проблем, делает особенно актуальным вопрос о создании эффективных международных правил и руководств, способных ввести ситуацию в контролируемое русло.

Как известно, точное юридическое определение «космического мусора» в международном космическом праве на данный момент отсутствует. Очевидно, что сложившееся техническое определение этого явления, используемое участниками

космической деятельности, могло бы способствовать прогрессу в создании международно-принятой юридической дефиниции. Высказывались также мнения, что такое единое юридическое определение может быть актуальным для права лишь в случае, если третья сторона предпримет несанкционированные действия по удалению «космического мусора».

Эксперты пока не сошлись во мнениях о надлежащем правовом механизме решения проблемы «космического мусора»: одни выступают за необходимость разработки и принятия единого, общепризнанного базового документа, другие считают более эффективным инструментом двусторонние соглашения.

В части, касающейся создания правовых основ для возможных в будущем операций по «активной очистке» космоса от произведенного человечеством «мусора», возник вопрос о необходимости разработки более детальных критериев, по которым космический объект может быть признан потерявшим свою функциональность, «недействующим» (non-functional). Кроме того, требуется более четкое понимание термина «собственник космического мусора» и определение его обязательств.

Постоянно растет актуальность вопросов, связанных с регулированием ответственности за ущерб, причиненный «космическим мусором». Было предложено обсудить условия применения Конвенции о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (Space Liability Convention) к инцидентам с «космическим мусором», а также роль внутреннего законодательства стран-участниц ООН в разрешении такого рода ситуаций.

Конференция еще раз подтвердила необходимость укрепления координации усилий по проблематике «космического мусора» в рамках работы COPOUS и его вспомогательных органов, как путем создания специальных рабочих групп, так и путем привлечения различных специалистов к участию в обсуждениях.

3. Вопросы разведки, добычи и использования космических ресурсов

Дискуссии о правовой модели регулирования разведки, добычи и использования космических ресурсов стали особенно острыми после принятия США (2015) и Люксембургом (2017) национальных актов, допускающих частное присвоение ресурсов, добытых в космосе.⁷ В связи с этим, обсуждение международно-правовых аспектов политики, нацеленной на развитие национального космического потенциала путем поощрения коммерческой разведки, добычи и использования внеземных ресурсов, привлек самый живой интерес экспертов.

Были рассмотрены различные принципы и концепции международного права (космического, морского и др.), применимые к деятельности, связанной с космическими ресурсами, а также обсуждена необходимость установления общих правил и единой политики в области исследования, эксплуатации и использования космических ресурсов.

⁷The U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act of 2015 // Public Law 114-90. Nov. 25, 2015. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262/text> (13.10.2018); Loi du 20 juillet 2017 sur l'exploration et l'utilisation des ressources de l'espace // Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. 28.07.2017. URL: <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/07/20/a674/jo> (13.10.2018).



Эксперты обсуждают перспективы развития образования в области космического права

Сложившиеся различия в подходах к предпочтительному типу правового регулирования (общедозволительный VS разрешительный) ярко отразились в трактовке экспертами норм действующего международного Договора о космосе (Outer Space Treaty, 1967)⁸ применительно к проблематике космических ресурсов. Так одни специалисты считают положения ст. 1 Договора о космосе, предусматривающие, что космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, открыто и свободно для исследования и использования, достаточным основанием для «легализации» коммерческой разведки и эксплуатации внеземных ресурсов. Другие настаивают, что Договор о космосе не дает должного уровня определенности в этом вопросе, а ратифицированное рядом государств Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах (Moon Agreement, 1979)⁹ и вовсе содержит прямой запрет.

Были высказаны позиции о том, что универсальные принципы свободного и открытого доступа, провозглашенные Договором о космосе (ст. 1), полностью согласуются с принципом неприсвоения космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (ст. 2), а деятельность по добыче космических ресурсов не может рассматриваться как национальное присвоение в контексте ст. 2 до тех пор, пока она не связана с уничтожением небесного тела или удалением его с естественной орбиты.

⁸Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies. 1967 // United Nation Treaties and Principles on Outer Space. New-York: United Nations, 2002. P. 3-8.

⁹The Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies. 1979. 1967 // United Nation Treaties and Principles on Outer Space. NY: United Nations, 2002. P. 27-35.