



Тереза Хитченс

## ПРАВА И СВОБОДЫ НА ОРБИТЕ — КАК ОБЕСПЕЧИТЬ БЕЗОПАСНОСТЬ КОСМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Космическое пространство продолжает все активнее использоваться в военных, гражданских и коммерческих целях, в космической деятельности участвует все больше заинтересованных сторон, а возможность применять спутниковые технологии становится критической для нормального функционирования общества. Космические технологии находятся на подъеме: страны уже начали использовать сверхмалые спутники типа *CubeSat* и созвездия спутников. Добыча полезных ископаемых на астероидах и массовый космический туризм перестали быть фантастикой — живущие сегодня поколения вполне смогут застать эти новшества. Но новые возможности несут в себе и риски — соперничество в космосе может стать причиной межстрановых конфликтов. При этом к двум традиционным космическим сверхдержавам — России и США — присоединилось много новых игроков: в космосе сегодня представлены не только страны, но и, например, университеты и некоммерческие организации.

Быстрое развитие технологий также означает, что национальные и международные институты, призванные их регулировать, не успевают за их развитием. Наконец международные институты и международное право, созданные в годы холодной войны, давно устарели; это видно, в частности, на примере того, что вопросы мирного и военного использования космического пространства необоснованно разграничиваются.

Вся деятельность, которая ведется в космическом пространстве, регулируется на двух уровнях законодательства: международном и национальном. Первый уровень основан на международных договорах, а также на общепринятых практиках и нормах, относящихся к области *мягкого права*. Второй включает законы и подзаконные акты отдельных государств, а также регулятивные документы и правила различных организаций. Основными задачами правового регулирования космической деятельности на данном этапе являются обеспечение **безопасности** (англ. — *security*) в военном аспекте, **защищенности** (англ. — *safety*) людей и природной среды и достижение **устойчивости** (англ. — *sustainability*) в использова-



А  
Н  
А  
Л  
И  
З

нии космического пространства в долгосрочной перспективе. Все три задачи взаимосвязаны и дополняют друг друга.

## РЕГУЛИРОВАНИЕ КОСМИЧЕСКОГО МАСШТАБА

Существующая сегодня система международного космического права основывается на четырех соглашениях, принятых под эгидой ООН:

- Договор о космосе 1967 г.;
- Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство 1967 г.;
- Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами 1971 г.;
- Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство 1974 г.

Пятый документ, принятый Генеральной ассамблеей ООН в 1979 г. — Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах, не был ратифицирован ведущими космическими державами и не имеет в настоящее время практического значения.

Кроме документов, принятых под эгидой ООН, важным элементом системы международного космического права является деятельность специализированного агентства ООН Международного союза электросвязи (МСЭ). К сожалению, усилия агентства зачастую игнорируются. В рамках своего мандата по развитию и регулированию информационно-коммуникационных технологий МСЭ распределяет между государствами спутниковые орбиты. Устоявшееся представление о космосе как о большом пустом пространстве является ложным — геостационарная и низкая околоземная орбиты используются очень активно. Доступ к околоземному пространству важно контролировать, с тем чтобы функционирование спутниковых систем тех или иных государств оставалось бесперебойным. Эту функцию и выполняет МСЭ.

Международные договоры, регулирующие космическую деятельность, дополняются нормами *мягкого права*. Среди них можно выделить пять ключевых политических договоренностей, принятых в рамках ООН, однако не являющихся юридически обязывающими:

- Декларация правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства 1963 г.;
- Принципы использования государствами искусственных спутников Земли для международного непосредственного телевизионного вещания 1982 г.;
- Принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космического пространства, 1986 г.;
- Принципы, касающиеся использования ядерных источников энергии в космическом пространстве, 1992 г.;

- Декларация о международном сотрудничестве в исследовании и использовании космического пространства на благо и в интересах всех государств, с особым учетом потребностей развивающихся стран 1996 г.

Развитие международного *мягкого права* в космической сфере продолжается и сегодня, в частности в рамках Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях. Особо следует отметить продолжающуюся работу над дополнением Руководящих принципов по предупреждению образования космического мусора (2007 г.). Термин «космический мусор» определить сложно, однако необходимо признать, что при каждом использовании космического пространства в космосе остается определенное количество мусора, представляющего серьезную опасность. Даже небольшой обломок вышедших из строя объектов может легко пробить обшивку спутника и уничтожить его.

Деятельность Рабочей группы по долгосрочной устойчивости космической деятельности также способствует развитию *мягкого права* в области освоения космоса. В 2016 г. был принят первый свод Руководящих принципов обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности. Документ содержит полезные положения, но, что наиболее важно, его появление свидетельствует о том, что, несмотря на тяжелую геополитическую обстановку и конфликт между Россией и США, конструктивная совместная работа в сфере космической безопасности действительно возможна. Эта работа дает надежду на улучшение двухсторонних российско-американских отношений.

В 2013 г. Группа правительственных экспертов (ГПЭ) по выработке мер транспарентности и доверия в отношении космической деятельности выпустила доклад, посвященный вопросам безопасности в космическом пространстве. В докладе были проанализированы вопросы обеспечения безопасности и снижения вероятности конфликтов в космическом пространстве. Там же был представлен согласованный ряд мер по установлению и укреплению доверия, которые становятся все более необходимыми по мере усиления угрозы гонки вооружений в космическом пространстве. Государствам следовало бы присоединиться к реализации данных мер.

Говоря о мерах *мягкого права*, следует также упомянуть стандарты Международной организации по стандартизации (ISO), охватывающие большинство отраслей экономики и разработанные, в том числе для закрепления стандартов космической деятельности. Эти нормы вырабатываются непосредственно представителями космической отрасли, и, несмотря на то что меры не носят юридически обязывающий характер, эти стандарты соблюдаются. Кроме этого, развитию системы *мягкого права* способствует деятельность Межагентского координационного комитета по космическому мусору (МККМ) — результат сотрудничества космических агентств разных стран, занимающийся, в частности, анализом возможностей по сбору и удалению с орбиты космического мусора, а также разработкой руководства в данной сфере. Для большей эффективности норм *мягкого права* необходимы дальнейшее развитие и кодификация подобных стандартов и руководств.

Наконец набор стандартов и практик, применяемых национальными космическими операторами и государственными структурами, с течением времени также может стать нормой *мягкого права* или даже *жесткого законодательства*, в случае, если он будет принят на международном уровне.



## Комментарий эксперта

Особую озабоченность в контексте обеспечения безопасности космической деятельности вызывает стремление отдельных государств установить международно-правовые режимы использования космического пространства, которые призваны обеспечить доминирование в нем отдельных участников или их групп. Проекты подобных международно-правовых документов призваны закрепить концепцию международного регулирования космической деятельности на основе юридически необязательных соглашений — она очень удобна некоторым государствам. Примером может служить проект Международного кодекса поведения в космическом пространстве, продвигаемый нашими европейскими партнерами при поддержке американских коллег.

Участники космической деятельности, обладающие такими действенными инструментами «конструктивного диалога» с партнерами как весомые экономический и военный потенциалы, напрямую заявляют о своей незаинтересованности в установлении обязательных международно-правовых норм, которые могли бы хоть в малейшей степени ограничить их в выборе методов и средств для достижения собственных целей. «Мягкое право» позволяет нашим западным партнерам игнорировать «неудобные» положения таких документов в отношении себя самих, но в то же время осуждать других участников космической деятельности — даже тех, которые не брали на себя соответствующих обязательств.

Ярким примером может служить ситуация, последовавшая за представлением Россией инициативы о размещении первыми оружия в космосе (НПОК). Значительное число государств признает действенность подобных политических обязательств в целях продолжения мирного использования космоса и присоединилось к НПОК. Апологеты же «мягкого права» поставили под вопрос толкование фразы

«не выводить первыми», сделав вид, что не понимают смысла данного обязательства, которое заключается в предоставлении государством гарантий не начинать гонку вооружений в космосе, с сохранением права на ответные действия, если другое государство переступит эту черту.

Мы не отрицаем действенность отдельных инструментов «мягкой права» в области международного регулирования космической деятельности. Более того, порой это единственно приемлемый на международном уровне инструмент купирования серьезных проблем в этой сфере — особенно там, где в настоящее время технологически невозможно обеспечить достоверное подтверждение исполнения участниками космической деятельности взятых на себя обязательств. Кроме того, в ряде случаев для большинства государств с учетом их различий в экономическом и технологическом развитии наиболее приемлемым вариантом решения конкретных проблем в области космической деятельности является не использование, а именно отказ от использования некоторых методов и средств ее ведения.

Сейчас некоторые активные участники освоения космического пространства стремятся внести изменения в свои национальные законодательства — изменения касаются возможности исследования, разработки и использования природных ресурсов небесных тел. Наличие в отдельных государствах законодательства, призванного урегулировать в одностороннем порядке пробелы, не решенные на уровне международного космического права, только затруднит задачи мирового сообщества по разработке общепризнанных норм и провоцирует напряженность в отношениях между участниками космической деятельности.

**Василий Гуднов, начальник отдела  
международного сотрудничества,  
государственная корпорация  
«Роскосмос»**

## СВОЯ ОРБИТА БЛИЖЕ К ТЕЛУ

Несмотря на то что обеспечение безопасности в космическом пространстве невозможно в отсутствие глобальных правил, национальное законодательство критически важно для непосредственной реализации норм международного права в космической деятельности конкретного государства.

Согласно Договору о космосе 1967 г., государства несут ответственность за обеспечение безопасности при осуществлении космической деятельности и за соблюдение положений договора. Ключевым инструментом государств в этом деле выступает процедура лицензирования субъектов космической деятельности. Кроме этого, Устав и Конвенция МСЭ требуют внесения положений о выделении орбит в национальное законодательство. Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, обязывает государства создать национальные регистры и передавать базовую информацию об орбитах своих космических аппаратов в ООН. Некоторые государства на добровольной основе включают рекомендации ООН в национальные регулирующие документы (например, Руководящие принципы по предупреждению образования космического мусора).

Нормативные аспекты, которые не удастся согласовать на международном уровне, могут быть имплементированы в национальное законодательство. Таким образом, определение «космического объекта» может стать обязательным в рамках законодательства каждой отдельной страны. В случае следования такому пути регулирования космической деятельности критически важным станет обмен информацией о том, какие именно нормы действуют в разных юрисдикциях. В отсутствие взаимной информированности странам будет сложно договариваться на международных форумах.



## ТЕРНИИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Несмотря на сложную и солидную структуру, международное законодательство, призванное обеспечить безопасность космической деятельности, страдает от значительного количества пробелов.

Так, отсутствует международный договор, который бы запрещал размещение в космическом пространстве обычных вооружений. Существует российско-китайский проект юридически обязывающего договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силы в отношении космических объектов (ДПРОК), однако он не поддерживается США — по мнению американской стороны, договор излишне фокусируется на оружии, размещенном в космосе. При этом 99% объектов, которые в настоящее время находятся в космическом пространстве, теоретически могут использоваться в военных целях.

Кроме того, возникает ряд вопросов юридического характера: у международного сообщества нет согласованного определения терминов «космический мусор» и даже «космос», не говоря уже о понятии «космического оружия».

Американская сторона также считает открытым вопрос о том, будет ли противоракетная оборона (ПРО) нарушать ДПРОК, учитывая, что траектории баллистических ракет и противоракет могут проходить через космическое пространство. С точки

зрения Вашингтона, при разработке подобного договора необходимо учитывать наличие систем противоракетной обороны у Китая, России и Израиля. Важно понимать, что США относятся к вопросу ПРО очень трепетно — для американской стороны это не столько научный вопрос, сколько практически теологический.

Кроме того, в международном праве отсутствуют механизмы регулирования добычи полезных ископаемых на небесных телах. Оно также не содержит требований об устранении государствами произведенного ими космического мусора, притом что накопление мусора угрожает самой возможности использования околоземного космического пространства.

Также, несмотря на свою ключевую роль, МСЭ не обладает механизмами юридического принуждения, которые бы заставили государства строго придерживаться использования выделенных им орбит.

Следует отметить и то, что на международную ситуацию в целом влияет отсутствие доверия между ведущими космическими державами. Действия США расцениваются Китаем и Россией как угрожающие, деятельность Москвы вызывает подозрения со стороны Вашингтона и Пекина, а поведение Китая не нравится двум другим углам этого треугольника государств. В таких условиях сложно обсуждать заключение договоров о предотвращении гонки космических вооружений.

Помимо этого, на международных площадках проявляются определенные расхождения в подходах к регулированию космической деятельности, а также по вопросам соблюдения норм международного права между традиционными космическими державами и новыми акторами.

## **ЛИФТЫ КОСМИЧЕСКОЙ ДИПЛОМАТИИ**

Тем не менее ошибочно считать, что текущая международная ситуация исключает возможность достижения договоренностей, направленных на обеспечение безопасности использования космического пространства.

Одним из направлений деятельности мог бы стать процесс по согласованию того, как право вооруженных конфликтов (требование избирательности, пропорциональности, отсутствия сопутствующего ущерба) могло бы применяться в космическом пространстве. Эти нормы могли бы послужить основой для будущих договоров.

Другим потенциально привлекательным направлением могло бы стать введение запрета на испытания или использование противоспутникового оружия, которое ведет к появлению космического мусора. При этом следует учитывать, что вопросы, связанные с ПРО, и попытки связать космическое право с правом вооруженных конфликтов могут затруднить достижение договоренности в этой области.

Выработка механизмов исполнения решений МСЭ в случае, когда использование участков орбиты признано незаконным, отвечает интересам всех космических держав. Необходимые изменения в Регламент радиосвязи могут быть внесены в ходе очередной Всемирной конференции радиосвязи.

Следующим важным аспектом деятельности является кодификация национальных или региональных рекомендаций по устранению космического мусора, а также

реализация на национальном, региональном и глобальном уровне мер транспарентности и доверия, выработанных ГПЭ в 2013 г., включая улучшенный механизм уведомления, консультации и обмен информацией о космических объектах.

В обозримом будущем вряд ли можно ожидать заключения нового соглашения по контролю над вооружениями в космосе — слишком сильно недоверие между ключевыми игроками, однако прорыв может быть возможен на отдельных направлениях. Практически всеобщая обеспокоенность проблемой накопления космического мусора может способствовать заключению соглашения о запрете создания нового мусора. Эта сфера деятельности может стать неким трамплином для продвижения вперед. Некоторые другие вопросы (противоспутниковое оружие, вмешательство в работу спутников и применение права вооруженных конфликтов) также можно рассматривать в качестве предметов регулирования будущих международных договоров. Там же, где мировое сообщество не сможет достичь компромисса, положения *мягкого права* могут получить юридическую силу путем их включения в национальное законодательство.

Наконец критически важно продолжать дипломатические усилия по поиску взаимовыгодных соглашений для обеспечения космической безопасности. Зачастую в сфере безопасности первую скрипку играют военные, но, если мы хотим и дальше использовать космическое пространство в мирных целях, дипломатия должна выйти на первый план. 📺

### **Комментарий эксперта**

*В 2004 г. Россия выступила с инициативой политического обязательства о неразмещении первыми оружия в космосе (НПОК). Год спустя такое же политическое обязательство взяли на себя остальные члены ОДКБ: Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан.*

*В 2012 г. Россия активизировала усилия по расширению количества подписантов обязательства по НПОК. В результате в 2012–2016 гг. обязательство по НПОК приняли еще 8 государств: Бразилия, Индонезия, Шри-Ланка, Аргентина, Куба, Венесуэла, Боливия и Никарагуа. Таким образом, общее число полноформатных участников НПОК достигло 14. Работа на этом направлении продолжается.*

*С целью придания инициативе глобального характера в 2014 г. российская делегация выдвинула проект резолюции ГА ООН по НПОК. Документ призвал космически значимые государства присоединиться к обязательствам по НПОК. К 2015 г. к России в число соавторов резолюции вошло 40 государств, а общая ее поддержка возросла до 130 стран. В стороне от общего тренда остаются лишь голосующие против резолюции по НПОК США и Израиль, а также поддерживающие их по политическим соображениям Грузия и Украина.*

*Являясь политическим обязательством, эта инициатива носит промежуточный и временный характер. Надобность в ней, разумеется, отпадет, когда будет согласован и принят Договор по предотвращению размещения оружия в космосе (ДПРОК). Пока же НПОК остается, по сути, единственной практической мерой, реализуемой в развитие резолюции ГА ООН «Предотвращение гонки вооружений в космическом пространстве» (ПГВК).*



*Основная проблема в согласовании международных подходов к обеспечению мирного использования космоса состоит в том, что со стороны США и их ближайших союзников ведется кампания по дискредитации российских усилий по ПГВК. В силу политических антироссийских установок США оказывают значительное давление на все без исключения государства. Тем не менее Россия намерена продолжать последовательную дипломатическую работу со всеми государствами для продвижения наших инициатив в области ПГВК, ДПРОК, НПОК.*

**Владимир Ермаков,  
заместитель директора Департамента по вопросам  
неразпространения и контроля над вооружениями МИД России**