

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: Limited
30 July 2015
Russian
Original: English and Russian

**Комитет по использованию космического
пространства в мирных целях**
Научно-технический подкомитет
Пятьдесят третья сессия
Вена, 15-26 февраля 2016 года

**Для международного сообщества настало время
решить, поддержит ли оно эффективный комплекс
решений в отношении повышения уровня безопасности
космических операций или же завершит работу над этой
темой с недостаточно убедительными результатами,
лишенными функциональной составляющей
и представляющими относительный практический
интерес**

Рабочий документ, представленный Российской Федерацией¹

Российская Федерация задает установку на предметное регулирование

1. В течение всего трехлетнего цикла рассмотрения темы обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности и безопасности космических операций Российская Федерация последовательно развивала собственные переговорные позиции с акцентом на углубленный взгляд на имеющиеся проблемы в этой области. С российской стороны предпринимались все усилия к обеспечению успеха переговоров, о чем свидетельствуют хронология внесенных Россией предложений и неуклонное повышение степени детализации их проработки. Сформировано солидное портфолио важных инициатив. Их отличает понятная логика и выстроенная артикуляция, которые должны импонировать всем государствам, ценящим честность в политике. Все они подобраны с очень четкой идеей обеспечить расширение спектра решаемых задач и генерирование реальных возможностей для

¹ Текст настоящего документа впервые был представлен на английском и русском языках в качестве документа зала заседаний на пятьдесят восьмой сессии Комитета по использованию космического пространства в мирных целях (A/AC.105/2015/CRP.15).



всестороннего и эффективного регулирования безопасности в космосе на основе оптимального сочетания методов и средств для достижения целей. Российская Федерация предлагает действовать на уровне тонкой и достойной аналитики и логично выстроенной схемы. Интересам международного сообщества соответствовала бы поддержка Российской Федерацией в том, что она делает на этом направлении. Общую прогрессивную линию на подготовку качественного свода руководящих принципов следует продолжить ввиду того, что у этой темы есть немалый ресурс развития.

Цель достижения под эгидой Организации Объединенных Наций нормативного регулирования безопасности космических операций включена в Военную доктрину Российской Федерации

2. Выработка и реализация практических решений в области повышения безопасности космических операций должны не только позитивно сказаться на ситуации в самом космическом пространстве с точки зрения снижения влияния характерных для этой среды угроз и опасностей, но и выполнить существенно более широкую функцию предотвращения такого развития обстоятельств, при котором сама космическая деятельность стала бы фактором, провоцирующим конфликтные ситуации. В связи с этим принципиально важно, что в утвержденной Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 года Военной доктрине Российской Федерации (новая редакция) в числе основных задач России по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов значится "согласование в рамках Организации Объединенных Наций элементов нормативного регулирования безопасного осуществления космической деятельности, включая безопасность операций в космическом пространстве в их общетехническом понимании". Ранее нацеленность на решение вопросов, образующих обширную тему обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности и безопасности космических операций, была зафиксирована в Основах государственной политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2030 года и дальнейшую перспективу. Посыл российской политики точен и ясен. Подобные политические установки побуждают Российскую Федерацию самым серьезным образом подходить к прогнозированию и содействию эффективности будущих регулятивных рамок в рассматриваемой области. Российская Федерация призывает соответствующие другие государства оказать столь же конкретную институциональную поддержку процессу выработки соответствующих договоренностей в рамках Научно-технического подкомитета и Комитета Организации Объединенных Наций по использованию космического пространства в мирных целях. То обстоятельство, что нацеленность российской политики на усиление международной регуляции безопасного осуществления космической деятельности теперь подтверждена и на авторитетном уровне Военной доктрины, будет небезынтересно для международного экспертного сообщества. Хорошо известно, что в аналитических публикациях, посвященных тематике перспективного регулирования безопасности в космосе (в том числе в контексте концептуализирования потенциальных методов и средств управления космическим движением), делаются предположения относительно того, что любое такое регулирование вряд ли реально затронет военную деятельность и военные космические системы. По состоянию на сегодняшний день основания

для таких предположений не являются беспочвенными. Наглядный пример – ситуация с исполнением Конвенции о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1976 года в части представления согласно ее статье IV информации об основных параметрах орбиты космических объектов. Некоторые государства фактически придерживаются практики сокрытия реального местонахождения своих космических объектов военного назначения, зачастую публично объявляя лишь параметры промежуточных орбит, на которых такие объекты находились непродолжительное время. Очевидно, что подобная "фривольность" в понимании целей и существенно важных элементов регулирования регистрации делает невозможной идентификацию космических объектов и, соответственно, кардинально расходится с потребностями обеспечения безопасности космических операций. Таким образом, привычные для некоторых государств и установленные ими же произвольные практики все-таки придется корректировать как минимум в свете необходимости следовать выработанным Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций требованиям по совершенствованию практики регистрации космических объектов. Есть основания рассчитывать, что российские предложения (в частности, конкретный проект руководящего принципа на этот счет) сыграют в этом отношении конструктивную роль.

Общие выгоды, которые могли бы быть извлечены из предложенной Российской Федерацией формулы исполнения будущих руководящих принципов

3. На пятьдесят второй сессии Научно-технического подкомитета некоторыми делегациями делались предположения относительно того, что предлагаемые Российской Федерацией проекты руководящих принципов и имплементационный механизм в существенной мере затрагивают вопросы толкования международного права и даже подводят к изменению согласованного формата будущего свода руководящих принципов как документа добровольного исполнения. Подобная оценка не имеет под собой реальных оснований. Внесенные Российской Федерацией проекты руководящих принципов задуманы не как средство интерпретации международного права, поскольку в них нет ни одного положения, которое потребовало бы правовой оценки. Напротив, предметом рассмотрения являются те срезы проблем безопасности в космосе, для которых характерно отсутствие какого-либо международно-правового регулирования или его незавершенность. Что же касается методов, примененных при формулировании задач каждого из предложенных Российской Федерацией проектов руководящих принципов, то они в значительной мере обусловлены принципами и нормами международного права, что совершенно логично и оправдано. В свою очередь руководящие принципы призваны определять модальности исполнения международно-правовых норм в тех случаях, когда само международное право не содержит исчерпывающего регулирования. Для этого российские предложения сформулированы с использованием таких приемов, которые позволят обеспечить функциональную связь и должную корреляцию руководящих принципов с методами регулирования на основе международного права. Сам же будущий свод руководящих принципов предлагается рассматривать как выражение политического сознания и воли в категориях политических обязательств, тем более что правовая семантика

подтверждает: слово "добровольный" ("voluntary") сродни слову "сознательный", "намеренный". Таким образом, государствам и международным межправительственным организациям все же должно будет вменяться в обязанности практически задействовать руководящие принципы, но при этом их несоблюдение в силу тех или иных обстоятельств не должно будет само по себе иметь правовых последствий с точки зрения критериев Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Необходима убедительная презумпция исполнения руководящих принципов

4. Функции будущих руководящих принципов обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности, каким бы ни был в итоге их предметный охват, должны непосредственно вытекать из принципов и норм международного права, а также целей и задач, определенных Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций. Было бы важно определить тот нормативный характер, которым они должны будут обладать. От этого зависит эффективность их реализации. Эти вопросы не имели бы особого значения в случае, если в силу обстоятельств переговорного процесса было бы допущено упрощение задач, стоящих перед руководящими принципами, а возможности решить с их помощью значимые проблемы оказались неиспользованными. Хотя перспектива такого поворота событий, к сожалению, сохраняется, есть основания полагать, что государства в своем большинстве все же решительно выскажутся в пользу реальных мер по повышению уровня безопасности в космосе. Соответственно, если исходить из того, что руководящие принципы должны отражать достаточно широкий спектр объективных потребностей и содержать важные политические договоренности, то потребуются оговорить конкретные методы исполнения руководящих принципов и оказания институциональной поддержки совокупному политико-правовому регулированию. Хорошие, нужные идеи будут работать при трех условиях: наличии концепции, логики реализации и нормативно-регулятивных возможностей. Руководствуясь именно таким представлением, Российская Федерация внесла предложения по вопросам имплементации и будущего развития руководящих принципов. Стоит обратить внимание на многие полезные особенности российского подхода. Он основан на соблюдении следующих базовых критериев жизнеспособности разрабатываемого свода руководящих принципов:

- руководящие принципы должны составлять работающий и активно используемый документ, институционально прочно связанный с реалиями национального регулирования и практиками государств и международных межправительственных организаций;
- политика государств и международных межправительственных организаций должна обуславливаться осознанной обязанностью добросовестно следовать руководящим принципам и рассматривать их в качестве реального фактора для формирования и реализации необходимых политических, технических и иных решений в рамках собственной системы регулирования;
- акцентирование профильных функций Управления по вопросам космического пространства Секретариата призвано создать синергетический эффект повышения результативности деятельности

по сохранению космоса в качестве безопасной, стабильной и бесконфликтной в операционном отношении среды.

5. Было бы важно не оговаривать подчиненный характер будущих руководящих принципов по отношению к соображениям национальной безопасности. Напротив, следует исходить из необходимости обеспечить такое положение, при котором аспекты безопасного осуществления космической деятельности (как и вся совокупность вопросов обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности) в согласованном в рамках Организации Объединенных Наций регулятивном формате самым непосредственным образом учитывались бы в общем процессе принятия решений при реализации политики в сфере национальной безопасности. Во внесенном Российской Федерацией проекте руководящего принципа по имплементации заложен именно такой подход. Он представляет собой оптимальную формулу построения эффективного регулятивного режима в условиях добровольного характера руководящих принципов.

Адаптивная стратегия развития механизмов обеспечения безопасности в космосе

6. В отсутствие особого механизма имплементации руководящих принципов не получится выстроить правильно смоделированную адаптивную стратегию развития сферы безопасности в космосе и все идеи на этот счет неизбежно будут пробуксовывать. Соответственно, не будут созданы условия для обеспечения восприимчивости государств к новым возможностям укрепления безопасности в космосе и сохранения благоприятных трендов в этой области. Обеспечение эффективного регулирования безопасности космических операций следует рассматривать не только в качестве самостоятельной важной темы, но и как "тактический" этап в контексте определения в будущем в рамках совместной стратегии задач более высокого политического уровня, предполагающих и более сложные технологические и, возможно, правовые решения. Нужно создать достаточно прочную основу для обеспечения операционной безопасности и продолжать наращивать диалог, думая о следующих шагах. В документе "Рекомендации Группы правительственных экспертов по транспарентности и мерам укрепления доверия в космосе: мнения государств – членов Комитета по использованию космического пространства в мирных целях" (A/AC.105/1080/Add.2) Российская Федерация изложила свое видение путей и средств обеспечения уверенного движения в направлении реформирования сферы регулирования безопасности космических операций с акцентом на построение системы доверия. Внесенные Российской Федерацией проекты руководящих принципов демонстрируют, что при наличии доброй воли государств Научно-технический подкомитет был бы способен на реальный успех в деле трансформации указанных рекомендаций в конкретные функции нормативного регулирования. В фокусе внимания российских предложений находятся также многие из тех средств и элементов регулирования безопасности в космосе, которые образуют известные концепции перспективного управления космическим движением. Логика подсказывает, что посредством обеспечения емкого и значимого регулирования безопасности космических операций государства откроют перспективу и заложат навыки взаимодействия в деле дальнейшего изучения и проработки параметров регулирования безопасности в космосе.

Диалог нуждается в позитивной энергии

7. Представившаяся возможность обеспечить регулирование широкого круга проблем безопасности и долгосрочного развития применительно к космической деятельности – это такое беспрецедентное явление политики, которое может расти и становиться осязаемым только через коллективные действия. Решение ключевых и масштабных задач в сфере безопасности в космосе возможно только при активном сознательном участии всех государств. Требуется знание предмета, глубокое и продуманное погружение в тему, наконец, политическая прозорливость. На практике же уровень активности делегаций не всегда носит адекватный характер. Парадокс ситуации, складывающейся в рамках Комитета Организации Объединенных Наций по использованию космического пространства в мирных целях, заключается в том, что многие стремятся к завершению работы на этом направлении, но при этом дело не доходит до обсуждения и решения вопросов, имеющих первостепенное значение для обеспечения безопасности космических операций и долгосрочной устойчивости космической деятельности. Между тем, многое зависит от мнения представителей государств. Влиятельная группа развивающихся стран должна внести свой уникальный вклад в сохранение высокого интеллектуального статуса ведущейся работы, подавая пример плодотворной и эффективной широты взглядов. Обеспечение должного масштаба экспертной аналитики и политических решений становится главной задачей.

Слова не должны расходиться с делом

8. Все более очевидным становится то обстоятельство, что часть делегаций предпочла бы, чтобы Научно-технический подкомитет прекратил проработку темы безопасности космических операций, так и не осознав своих возможностей. Некоторые коллеги именно с такими предпочтениями даже бравировали своим нежеланием работать с обстоятельным материалом (к которому относятся российские проекты руководящих принципов) и тем самым лишают весь замысел разработки регулятивного режима безопасности космических операций права на успех. Выдвигаются утрированные доводы против расширения тематической составляющей формируемого свода руководящих принципов. Важнейшие для долгосрочной устойчивости космической деятельности вопросы произвольно квалифицируются как превышающие границы темы. Налицо пренебрежение всеми теми правилами, по которым должны развиваться дискуссия и работа. Очевидной становится утрата некогда развитых традиций диалога. Не может не обратить на себя внимание то обстоятельство, что делегаты тех самых государств, что аттестируют себя как поборники ответственного поведения в космосе и ранее сами призывали обеспечивать безопасность космических операций в духе такого ответственного подхода, ныне – по мере развертывания дискуссии – оказываются "не в ладах" с ими же декларированным лозунгом. Они отнюдь не демонстрируют энтузиазма по поводу практических идей, которые помогали бы преодолевать многие операционные риски, опасности и угрозы в космосе. Актуальность темы для них внезапно исчезла, а сами эти государства либо не готовы к решениям и переменам, либо просто не желают их.

Матричное прочтение переговорного контекста как фактор, сдерживающий продвижение вперед

9. Реальное и честное следование целям ответственного осуществления космической деятельности должно подтверждаться желанием и готовностью вести предметный диалог по вопросам разработки и реализации конкретных совместных мероприятий. Это, очевидно, не всегда и не у всех получается в силу разных обстоятельств. Глубокая системная причина, по которой создание регулятивного режима безопасности космических операций рискует стать невыполнимой задачей, кроется в известной доктрине доминирования в космосе. Эта доктрина формирует вполне определенные реалии национального регулирования, смысл которого заключается в "проецировании на космос силы" с выраженным акцентом на "упреждающие меры" по любому поводу и без повода. Стремление доминировать формирует наиболее серьезные потенциальные регулятивные риски, ослабляет ограничительные факторы и, как показывает практика, создает известную дилемму в переговорном контексте (в том числе в свете потребностей в разработке международного регулирования безопасности космических операций). В условиях, когда неотъемлемым побудительным мотивом государства является обеспечение доминирования, это государство не ощущает той степени свободы мысли, которая требуется для формирования работающей международной системы обеспечения безопасности в космосе: ведь задача доминирования требует "своей геометрии" присутствия в космосе. Особенность и проблема этой политики в том, что для своего оправдания ей нужны "убедительные угрозы". Все те установки, что заданы априори идеологией доминирования, не позволяют ее приверженцам проявлять объективность, что, собственно, объясняет наблюдаемый диссонанс в политике.

Кодирование неправильного поведения в космосе

10. События в глобальном масштабе со всеми свойственными им связями и параллелями имеют тенденцию к объединению в некие сюжеты. Поэтому следует отдавать отчет в том, что умные и энергичные начинания в сфере регулирования безопасности космических операций могут вовсе не увенчаться успехом по той причине, что группа стран продвигает "альтернативную" опцию в формате подготовленной Европейским союзом (не без целенаправленного иностранного участия) версии кодекса поведения в космосе. Общеизвестный пункт 4.2 этого проекта кодекса является, очевидно, "привнесенным" элементом, не соответствующим европейским менталитету и политическому стилю, как бы кто их ни оценивал. Заложённая в этот пункт попытка вывести несанкционированные принудительные действия в отношении иностранных космических объектов из сферы порицания свидетельствует о небрежении правом и является прямой политической "инвестицией" в доктрину доминирования. Авторы и соавторы проекта кодекса не склонны подвергать это положение коррекции, не считают нужным пояснять, каким образом целенаправленное несанкционированное повреждение или уничтожение иностранного космического объекта может содействовать уменьшению образования космического мусора, каковы должны быть алгоритмы принятия решений и действий, а именно: кто и как будет определять те реальные обстоятельства, которые – согласно предлагаемой схеме – должны будут оправдывать подобные меры, и каким образом будет

определяться компетенция атаковать объект. И понятно – почему: нужна неопределенность и недосказанность. Собственно, по этим причинам эти же страны не расположены к обсуждению внесенных Российской Федерацией проектов руководящих принципов, которые предусматривают четкую регламентацию порядка проведения операций по активному удалению с орбиты и уничтожению на орбите космических объектов строго на основе международного права и при соблюдении всех необходимых мер предосторожности. Примечательно, что некоторые делегации (которые представляют сторонников нынешней версии проекта кодекса), озадаченные тем, чтобы руководящие принципы не содержали каких-либо элементов, потенциально способных затронуть вопросы толкования норм международного права, одновременно проявляют полную беспечность по отношению к попытке фактической ревизии международного права, лежащей в основе проекта кодекса.

Вопросы информационного обеспечения безопасности в космосе

11. Российская Федерация предложила вниманию Научно-технического подкомитета проект создания под эгидой Организации Объединенных Наций, на базе Управления по вопросам космического пространства, интегрированной информационной системы. В рамках такой системы эффективно аккумулировалась бы информация об операционной обстановке в околоземном космическом пространстве, получаемая из различных авторизованных источников. Кроме того, она обеспечивала бы унифицированный учет объектов и событий в космосе, что чрезвычайно важно для достижения единства интерпретации информации и, соответственно, эффективной поддержки действий государств по поддержанию безопасности космических операций. Речь идет о том, чтобы объединить в рамках единого информационного комплекса существующие возможности государств, а также межправительственных и неправительственных международных организаций и структур, имеющих соответствующие возможности. Информационная платформа Организации Объединенных Наций могла бы быть на переднем плане в решении вопросов обеспечения безопасности в космосе и самым непосредственным образом служила бы общим потребностям в деле имплементации будущих руководящих принципов. Российская Федерация обозначила базовые элементы концепции такой платформы (A/AC.105/L.290), которые позволяют перейти к более детальному совместному обсуждению проекта в целом и проработке путей и средств его практической реализации, в частности, к определению облика системы, алгоритма ее функционирования, порядка взаимодействия участников с системой. Весьма полезным было бы участие в этом процессе самого Управления по вопросам космического пространства. Предложения на этот счет изложены в рабочем документе Российской Федерации A/AC.105/L.293.

12. Внимательный анализ формируемого свода руководящих принципов позволяет убедиться в том, что именно наличие совокупной информации о состоянии космической среды, об объектах и событиях в космосе позволит реально выстроить и задействовать весь международный механизм обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности. Если сохранять объективный подход, то нельзя не отметить, что направления и задачи развития взаимодействия в сфере информационного обеспечения

определены на данном этапе лишь фрагментарно. У многих сложился стереотип, что задачу обеспечения безопасности космических операций можно решать за счет использования любых доступных разрозненных данных о ситуации в космосе, к тому же не согласованных между собой. Это опасное заблуждение, негативные последствия которого могут быть весьма ощутимыми. Соответственно, Научно-техническому подкомитету следовало бы воспользоваться предложением, которое было высказано и нашло отражение в пункте 249 доклада Подкомитета по итогам его пятьдесят второй сессии (A/AC.105/1088). Это предложение предусматривает возможность создания в рамках подкомитета специальной группы экспертов для рассмотрения всего спектра вопросов, связанных со сбором и предоставлением в общее пользование информации по мониторингу околоземного космического пространства.

13. В настоящее время в международной практике сложились определенные форматы взаимодействия в информационной сфере. Подобную практику нельзя не приветствовать, но и не следует переоценивать и идеализировать. Она имеет свои вполне конкретные ограничения и недостатки. Определенные проблемы могут возникать в части полноты, достоверности, гарантированности и оперативности предоставления информации, возможностей ее подтверждения, методологии интерпретации данных. Применительно к любому формату сотрудничества в рассматриваемой области должны соблюдаться общие базовые критерии в отношении предоставляемой информации, в частности в том, что касается категорий и состава данных, периодичности обновления информации, стандартов представления и передачи информации, оценки достоверности, точности и разброса значений, степени полноты данных, совместимости данных, полученных из различных источников. Иначе для потребителя подобной информации процесс принятия корректных решений о последующих действиях может быть существенно затруднен. Такой вывод подтверждается на авторитетных экспертных форумах с участием операторов космических аппаратов. В частности, подчеркивается первостепенная важность обеспечения достоверности оценки ошибок прогнозируемого местонахождения объектов и установления правил объединения данных.

14. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что упомянутый в пункте 10 настоящего рабочего документа проект кодекса поведения в космосе не дает даже приблизительного представления о том, как должно в практическом отношении выстраиваться информационное взаимодействие, связанное с мониторингом объектов и событий в космосе. При этом можно было бы предположить, что пункт 4.2 проекта кодекса (предусматривающий несанкционированные принудительные действия в отношении иностранных космических объектов) должен был бы сподвигнуть авторов и соавторов этого документа к тому, чтобы уделить данной теме должное внимание. Ведь если "раскодировать" пункт 4.2, то в нем, по существу, предусмотрена возможность произвольного отчуждения прав государств в отношении их собственности в космосе. Все это логически побуждает задуматься относительно всех возможных политических издержек, которыми грозит применение на практике положений пункта 4.2. Вполне реальная опасность состоит в том, что открывается путь к недобросовестной практике в информационном обеспечении (нужно будет обосновывать либо ошибочные, либо вовсе

преднамеренные неправомерные действия в отношении иностранных космических объектов).

15. Конструктивные свойства регулирования в рассматриваемой области должны обеспечивать такие условия, при которых деятельность по информационной поддержке задач по безопасности космической деятельности не становилась бы объектом практической конкуренции и, тем более, не подвергалась воздействию геополитических факторов.
