

# Космическое право

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КОСМИЧЕСКИХ НАВИГАЦИОННЫХ СИСТЕМ ПОСЛЕДНЕГО ПОКОЛЕНИЯ

А.Д. Куропятников \*

История международного сотрудничества в области применения космических систем показывает, что достижения техники и технологии, направленные на благо всего человечества, позволяют значительно укрепить экономические и политические связи, расширить сферы совместной деятельности государств (экология, научные исследования и многое другое) лишь в том случае, когда использование спутниковых систем базируется на твердой международно-правовой основе. Так, в статье III «Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела» 1967 года говорится о том, что «государства — участники Договора осуществляют деятельность по исследованию и использованию космического пространства, в том числе Луны и других небесных тел, в соответствии с международным правом, включая Устав Организации Объединенных Наций, в интересах поддержания международного мира и безопасности и развития международного сотрудничества и взаимопонимания»<sup>1</sup>. Такое влияние международного права на эволюцию научно-технического прогресса особенно интересно наблюдать на примере решения глобальных проблем современности.

Они требуют от мирового сообщества поиска новых путей их разрешения. В качестве одного из них рассматривается совместное использование достижений человечества в различных сферах деятельности. На сегодняшний день решение глобальной проблемы безопасности и эффективности международного мореплавания видится именно в использовании космических систем. И в этой области имеется богатый опыт международно-правового сотрудничества государств.

---

\* Аспирант Государственного проектно-изыскательского и научно-исследовательского института морского транспорта (СоюзМорНИИпроекта).

Действующее международное космическое право допускает возможность осуществления деятельности по исследованию и использованию космического пространства как государствами в рамках международных организаций и межправительственных договоров и соглашений, так и самими международными организациями. В связи с этим в настоящее время наиболее распространены две формы правового взаимодействия государств по вопросам использования космических систем мировым сообществом, в частности в интересах международного судоходства: это межправительственные соглашения и постоянно действующие международные организации.

Ярким примером сотрудничества является международная организация морской спутниковой связи ИНМАРСАТ, которая была создана на основе Конвенции о Международной организации морской спутниковой связи и Эксплуатационного соглашения к ней как международная межправительственная организация для равноправного сотрудничества государств<sup>2</sup>. Цель организации в соответствии с пунктом 1 статьи 3 Конвенции состоит в том, чтобы содействовать улучшению связи для оповещения о бедствиях и обеспечения охраны человеческой жизни на море, повышению эффективности работы судов и управления ими, совершенствованию служб морской общественной корреспонденции и возможностью радиоопределения<sup>3</sup>. Как указано в той же статье, «организация осуществляет свою деятельность исключительно в мирных целях».

Альтернативной формой сотрудничества государств являются межправительственные соглашения. В настоящее время на разрешение одного из наиболее важных в морском судоходстве вопроса о сохранении человеческой жизни на море направлено сотрудничество между США, Россией, Канадой, Францией и рядом других европейских стран. С 1988 года правительства указанных государств заключили международное соглашение по программе КОСПАС—САРСАТ о дальнейшей эксплуатации созданной в 1977 году поисково-спасательной системы КОСПАС—САРСАТ, в которой используются низковысотные (до 850 км) американские (серии НОАА) и российские (типа «Метеор») спутники, оборудованные для ретрансляции сигналов бедствия от кораблей, судов и самолетов. Данное международное соглашение по программе КОСПАС—САРСАТ является достаточно удачным и может быть принято в качестве образца в области международно-правового сотрудничества по применению космических систем в интересах мирового сообщества.

На примерах международной организации морской спутниковой связи ИНМАРСАТ и международной программы КОСПАС—САРСАТ представляется возможным первоначально обосновать правовое регулирование использования средств спутниковой навигации.

гации последнего поколения для международного мореплавания. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. В качестве такого шага рассматривается проект, инициатором которого явились Европейское сообщество, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), по созданию Глобальной навигационной спутниковой системы (ГНСС). В роли начального звена разработки этой системы выступила организация ИНМАРСАТ.

В начале 1995 года ИНМАРСАТ обратилась к пользователям, официально пригласив их к эксплуатации аппаратуры потребителей навигационных сигналов, которые будут находиться на спутниках третьего поколения ИНМАРСАТ-3. Хотя эта аппаратура будет рассматриваться лишь как приложение к навигационной спутниковой системе (НСС) Навстар/ГПС, Генеральный директор организации ИНМАРСАТ Олаф Лундберг сказал, что это будет только первым шагом к созданию собственной международной гражданской НСО<sup>4</sup>. С точки зрения О.Лундберга, переход от использования ИНМАРСАТ в навигационной спутниковой системе в текущем состоянии к полностью развернутой системе ГНСС будет осуществляться в четыре стадии. И на первых трех стадиях в качестве базового элемента системы подразумевается использование НСС последнего поколения ГЛОНАСС и Навстар.

Данные спутниковые системы обладают рядом качеств, позволяющих отнести их к основным средствам навигации на море, так как они в наибольшей степени отвечают современному уровню требований к навигационным системам. Во-первых, эти спутниковые системы имеют глобальный охват, то есть в любой момент в каждой точке земного шара потребитель может получить свои координаты с точностью, которая недоступна любой другой радионавигационной системе (до 100 м по координатам и 15 м/сек по составляющим вектора своей скорости<sup>5</sup>) и с достаточным уровнем надежности. Во-вторых, спутниковые навигационные системы имеют практически одинаковую точность во всей рабочей зоне, что не свойственно радионавигационным средствам, у которых точность обсервации в значительной мере ухудшается с увеличением расстояния.

Кроме того, с введением данных космических систем пользователи рынка навигационных услуг получают мощный инструмент, который поможет им значительно сэкономить время и средства. А применение ГЛОНАСС и Навстар ГПС позволит отказаться от использования разрозненных систем и средств навигации, даст возможность унифицировать аппаратуру пользователей во всем мире.

Вот почему правовой аспект регулирования международного использования систем ГЛОНАСС и Навстар становится сейчас

наиболее актуальным, и для решения этой проблемы специалистам в области международного права необходимо проработать ряд трудных вопросов, связанных с эксплуатацией данных систем в интересах мирового сообщества.

Наиболее трудоемкая проблема заключается в том, что данные навигационные спутниковые системы первоначально разрабатывались США и Россией как сугубо военные, и вопрос об их использовании ставился с точки зрения интересов национальной безопасности. Всякое гражданское применение, а тем более иностранными пользователями, рассматривалось как второстепенное, и вопрос о доступности навигационных полей этих НСС данной категории потребителей мог быть решен отрицательно (по усмотрению министров обороны России и США). Однако реалии сегодняшнего дня не только показали экономическую выгоду международного использования спутниковых систем ГЛОНАСС и Навстар, но и выявили политические аспекты, позволяющие интегрировать усилия международного сообщества для прогрессивного развития средств космической навигации, не отодвигая на второй план вопросы национальной безопасности России и США. В этом смысле показательно межправительственное соглашение по программе КОСПАС—САРСАТ, где, как указывалось выше, используются спутники, выполняющие как военные, так и гражданские функции.

Казалось бы, такая постановка вопроса об использовании спутников двойного назначения не соответствует принципам международной организации ИНМАРСАТ. Однако на первом этапе функционирования данной организации спутники арендовались у США, и только с 1995 года ИНМАРСАТ станет запускать свои собственные спутники — ИНМАРСАТ-3.

Начиная с 1992 года правительствами стран—держателей навигационных систем последнего поколения были предприняты первые шаги по юридическому обоснованию международного гражданского использования НСС ГЛОНАСС и ГПС/Навстар.

С точки зрения международного права, исходя из указанных особенностей, переход к использованию мировым сообществом навигационных полей НСС ГЛОНАСС и Навстар должен осуществляться в три этапа.

На первом этапе представляется наиболее приемлемым создание министерством обороны совместно с другим министерством, заинтересованным в услугах навигационных систем, объединенного исполнительного органа по управлению НСС в рамках каждой страны. Как альтернативные варианты этого этапа могут быть рассмотрены предложения об образовании межведомственного совета по управлению каждой из систем, передаче управления системами другому правительственному органу либо организации, представля-

ющей частный сектор, а также об образовании общественного органа управления.

Первые шаги по рассмотрению данных предложений уже сделаны. Так, в декабре 1993 года в США объединенной комиссией министерства транспорта и министерства обороны был представлен «Доклад по исследованию применения спутниковой системы ГПС»<sup>6</sup>. Целью работы этой комиссии являлось рассмотрение вопросов, связанных с расширением сферы использования НСС Навстар как внутри США, так и во всем мире. В результате комиссия выработала предложения по гражданскому применению данной системы в рамках национальной безопасности США, а также определила пути международного признания спутниковой навигационной системы второго поколения — ГПС.

В министерстве транспорта Соединенных Штатов Америки выработку рекомендаций по вопросам планирования и политики в области радионавигационных систем координирует Совет по навигации. Управления министерства выполняют отдельные программы, которые содействуют и облегчают пользователям доступ к ГПС.

Ряд меморандумов о соглашениях между министерством обороны и министерством транспорта оформили сотрудничество по гражданскому применению ГПС, разработке и публикации Федерального радионавигационного плана (ФРП). Министерство транспорта сформировало Комитет по обеспечению доступа гражданских потребителей к ГПС (CGSIC), чтобы позволить группам пользователей обмениваться информацией, касающейся использования ГПС. Однако, хотя обмен информацией сам по себе полезен, статус CGSIC на сегодняшний день не позволяет комитету выступать с официальными рекомендациями по проблемам ГПС и по интересам пользователей. Для получения статуса совещательного органа CGSIC необходимо расширить сферу деятельности, чтобы на него распространить действие Закона США о федеральном совещательном комитете (1993 г.). CGSIC действует под началом министерства транспорта, что делает доступной для пользователей информацию о статусе группировки и точных данных по эфемеридам спутников.

Несмотря на успешное сотрудничество министерства обороны и министерства транспорта США, на текущий момент гражданские пользователи продолжают воспринимать ГПС прежде всего как военную систему и испытывают неуверенность в том, что возможности современной структуры управления ГПС позволят удовлетворить их изменяющиеся потребности. Некоторые представители гражданских организаций, таких как Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная морская организация (ИМО), Авиационная транспортная ассоциация, национальная

ассоциация владельцев и пилотов самолетов и производители гражданской аппаратуры ГПС, на официальном уровне выразили беспокойство о том, что министерство транспорта не играет существенной роли при выработке важных решений по применению системы ГПС для удовлетворения изменяющихся потребностей гражданских пользователей. Хотя у министерства обороны есть установленный внутренний порядок обеспечения системных поставок оборудования для военных целей, оно не может профинансировать совершенствование систем, предназначенных для обеспечения чисто гражданских потребностей. Поэтому министерствам обороны и транспорта США необходимо усовершенствовать установленные формы взаимодействия по вопросам удовлетворения различных и быстро меняющихся требований пользователей, представляющих гражданские общественные организации и частный сектор.

Аналогичные шаги по правовой интеграции гражданского и военного рынков услуг навигационной системы ГЛОНАСС сделаны и в России. Была создана межведомственная комиссия «Интернавигация», которая является постоянно действующим органом по координации международного сотрудничества организаций и ведомств Российской Федерации в области создания и эксплуатации радионавигационных систем, а также координации работ в стране по созданию интегрированных радионавигационных полей и обеспечению гражданских потребителей навигационной информацией. Кроме того, для организации взаимодействия с потребителями НСС ГЛОНАСС и оказания им информационных и научно-методических услуг, а также для содействия совместному использованию радионавигационных полей систем ГЛОНАСС и Навстар в Министерстве обороны России создан Координационный научно-информационный центр (КНИИЦ)<sup>7</sup>. Ведутся проработки вопросов, связанных с юридической природой использования НСС ГЛОНАСС в интересах мирового сообщества. Так, предложения по совместному использованию радионавигационного поля системы ГЛОНАСС с полем американской системы Навстар были внесены 9 мая 1988 г. советскими представителями в ИКАО.

Однако, как в случае с НСС ГПС, юрисдикция Министерства обороны России над системой ГЛОНАСС не позволяет гражданским потребителям во всем мире с достаточной степенью надежности обращаться к услугам данной навигационной системы.

Отсутствие твердых правовых гарантий на использование навигационного поля требует поиска компромиссных решений. Поэтому параллельно с первым может проходить и второй этап определения юридического обоснования международного гражданского рынка навигационных услуг систем ГЛОНАСС и Навстар. Основой данного этапа послужат двусторонние российско-амери-

канские соглашения по их совместному использованию. Технические преимущества интеграции этих двух систем не вызывают сомнений у специалистов. Поэтому процесс создания правовой базы может и должен быть форсирован. Существующее межправительственное соглашение по совместному использованию систем ГЛОНАСС и Навстар в области транспорта и создания совмещенного приемопередатчика для определения местоположения пользователя, подписанное в 1994 году, представляется первой ступенью создания такой правовой базы.

Возможно, что последующее развитие правовой основы совместного использования НСС второго поколения пойдет по одному из двух направлений: либо это будет создание координационного органа — международной организации (аналогичной организации ИНМАРСАТ)<sup>8</sup>, либо подписание межправительственного соглашения по использованию навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и Навстар в интересах международного сотрудничества (по подобию программы КОСПАС—САРСАТ). Это будет являться третьим этапом создания международно-правовой базы использования систем спутниковой навигации.

Конечно, и тот, и другой путь международно-правового сотрудничества приемлемы, хотя предпочтительнее кажется второй — по примеру программы КОСПАС—САРСАТ, так как в этом случае наименее затрагиваются национальные интересы США и России по вопросам новых навигационных технологий, которые используются в НСС Навстар и ГЛОНАСС. Поэтому трактовка вопроса международного использования спутниковых навигационных систем в свете международной космической правосубъектности самих государств, не зависящей от какого-либо акта волеизъявления других участников международных отношений и не ограниченной в объеме, представляется понятной. Правомерно создание государствами и правомерно, что действующие международные организации являются вторичными, производными субъектами международного права. Объем правосубъектности таких международных межправительственных организаций ограничен, он определяется волей государств-членов и фиксируется в международном договоре, на основании которого эти организации учреждаются. И на сегодняшний день, владея «ноу-хау» в использовании космических систем для навигации, государства—держатели НСС последнего поколения не будут стремиться к созданию международной организации, хоть как-то ограничивающей их права на эти НСС. Однако выработка юридических предложений по каждому из направлений является предметом дальнейших исследований в международном праве и повлечет за собой создание кардинально нового международного органа или программы, которая могла бы значительно по-

высить эффективность международного использования космических навигационных систем последнего поколения.

Таким образом, мировая экономика в целом, равно как и экономики всех остальных государств мира, в виде спутниковых радионавигационных систем ГЛОНАСС и ГПС получила технически совершенное, универсальное, многоцелевое средство, внедрение которого в сферу производительных сил позволит создать принципиально новые эффективные технологии решения многочисленных общегосударственных и отраслевых (в первую очередь в навигации и судоходстве), научных и практических задач. Они позволят также значительно усовершенствовать существующие научные производственные методики и процессы. Однако международно-правовая основа взаимодействия НСС ГЛОНАСС и Навстар с потребителями находится еще на начальной стадии и требует дальнейшего развития.

---

<sup>1</sup> Копылов М.Н. Международное космическое право. — М., 1987. — С. 70.

<sup>2</sup> Колодкин А.Л., Волосов М.Е. Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ): особенности правового статуса и деятельности // Проблемы развития морского судоходства. — М., 1983. — С. 151—160.

<sup>3</sup> См. Конвенция и Эксплуатационное соглашение о Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ). — М., 1981.

<sup>4</sup> См. Ocean Voice. — Jan. 1995. — P. 10—11.

<sup>5</sup> Шебшаевич В.С., Дмитриев П.П., Иванцевич Н.В. и др. Сетевые спутниковые радионавигационные системы/Под ред. В.С.Шебшаевича. — М., 1993. — С. 408.

<sup>6</sup> См. The Global Positioning System: Management and operation of dual use system // A summary of the Report of the Joint DOD/DOT Task Force on GPS / by H.O.Shirer, Department of Transportation, Washington, DC, M.E. Shaw, Navigation & Surveillance Federal Aviation Administration Washington, DC and J.F.McNeff, Department of Defence, Washington, DC.

<sup>7</sup> См. ГЛОНАСС—ИНФО, бюллетень 1/94(1), 1994. — С. 41.

<sup>8</sup> Международное право: Учебник/Отв. ред. Ю.М.Колосов, В.И.Кузнецов. — М., 1994. — С. 549.

*Статья поступила в редакцию в декабре 1995 года.*