

МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

52-я сессия Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу и проблемы международного космического права

*Жуков Г.П.**

*Волынская О.А.***

Комитет ООН по космосу¹, включающий Научно-технический и Юридический подкомитеты, является главным международным центром взаимодействия государств и международных организаций в сфере космической деятельности (далее КД)².

Современные вызовы КД – ее коммерциализация, с одной стороны, и необходимость обеспечения безопасности и долгосрочного устойчивого развития, с другой, заставили Комитет ООН по космосу пересмотреть традиционные приоритеты своей деятельности.

В настоящей статье будут рассмотрены результаты прошедшей в апреле 2013 г. очередной сессии Юридического подкомитета и их влияние на формирование нового политико-правового режима мировой космической деятельности.

Ключевые слова: Комитет ООН по космосу; Юридический подкомитет; космическая деятельность; коммерциализация; международное космическое право.

* Жуков Геннадий Петрович – д.ю.н., профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов, заслуженный юрист России; академик Международной академии астронавтики и Академии дипломатических наук, почетный директор Международного института космического права. gennady.zhukov@gmail.com.

** Волынская Ольга Александровна – аспирант Международно-правового факультета Всероссийской академии внешней торговли; консультант международно-правового отдела Международно-договорного управления Федерального космического агентства (Роскосмос). o.a.volynskaya@roscosmos.org.

Среди тринадцати пунктов повестки дня³ прошедшей сессии Юридического подкомитета Комитета ООН по космосу (далее ЮПК) наибольший интерес с точки зрения науки международного космического права представляют следующие вопросы: статус и применение пяти договоров ООН по космосу; вопросы, касающиеся определения и делимитации космического пространства; национальное законодательство, имеющее отношение к исследованию и использованию космического пространства в мирных целях; рассмотрение и обзор событий, касающихся Протокола к Конвенции о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования применительно к космическому имуществу; обзор международных механизмов сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях. Далее будут представлены результаты рассмотрения указанных проблем в ЮПК.

Статус и применение пяти договоров ООН по космосу

За 60-е – 70-е годы XX века, «золотой век» международного космического права (далее МКП), были разработаны и приняты все основные международные соглашения, заложившие фундамент МКП и ставшие правовой основой мировой космической деятельности: Договор по космосу (1967 г.)⁴, Соглашение о спасании (1968 г.)⁵, Конвенция об ответственности (1972 г.)⁶, Конвенция о регистрации (1975 г.)⁷ и Соглашение о Луне (1979 г.)⁸

Итоги развития МКП в XX веке были подведены на Третьей конференции ООН по исследованию и использованию космического пространства в мирных целях (ЮНИСПЕЙС-III)⁹ в 1999 году и нашли отражение в Венской декларации о космической деятельности и развитии человеческого общества «Космос на рубеже тысячелетий»¹⁰. Признавая важный вклад космической науки и техники в обеспечение благосостояния человека, экономическое, социальное и культурное развитие, подтверждая общую заинтересованность всего человечества в достижении прогресса в области исследования и использования космоса, Декларация провозгласила стратегию решения в будущем ряда глобальных задач, среди которых укрепление статуса космической деятельности в рамках ООН. Поставленная задача должна быть решена, в частности, поощрением усилий Комитета ООН по космосу по «разработке норм космического права путем обращения с призывами к государствам ратифицировать или принять разработанные Комитетом договоры

по космосу, а также путем обращения к межправительственным организациям заявить о принятии этих договоров и путем обеспечения дальнейшего развития космического права для удовлетворения потребностей международного сообщества, уделяя особое внимание потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой»¹¹.

Поставленная задача легла в основу создания в рамках ЮПК Рабочей группы по статусу и применению пяти договоров Организации Объединенных Наций по космосу под председательством известного бельгийского юриста Ж.-Ф. Майенса. Ежегодно Рабочая группа отслеживает изменения статуса основных космических соглашений, выявляет факторы, препятствующие присоединению к ним большего числа сторон, и вырабатывает предложения по стимулированию участия государств и международных организаций в указанных соглашениях.

На 52-й сессии ЮПК в апреле 2013 г прозвучали заявления о том, что международное космическое право является залогом долгосрочной устойчивости КД, и в связи с этим важно отслеживать практику применения норм МКП с учётом изменения условий и необходимости обновления действующих норм МКП. Соответственно, могут быть разработаны новые международно-правовые инструменты. Таким инструментом, по мнению российской делегации, может стать всеобъемлющая Конвенция по МКП, которая устранил противоречия положений действующих космических соглашений и создаст универсальный международно-правовой режим КД с учетом современных требований и по примеру Конвенции международного морского права 1982 г.¹²

В противовес российской инициативе делегация ФРГ предложила сосредоточить внимание ЮПК на применении документов ООН по космосу, не имеющих юридически обязательной силы, но которые, по мнению выступавших, следует принимать во внимание при толковании МКП¹³.

Особо следует отметить ответное заявление видного юриста-международника, директора Европейского центра космического права С. Маркизио, который напомнил участникам нынешней сессии о том, что толкование МКП не входит в компетенцию Комитета ООН по космосу и его подкомитетов, что только государства участники соответствующих соглашений вправе толковать их нормы. Такое полномочие может быть передано Комитету отдельным документом, принятым его членами на основе консенсуса.

Проф. Маркизио отметил, что в МКП отсутствует четкая иерархия соглашений, ни в одном из пяти документов не закреплено верховенство его юридической силы над остальными космическими соглашениями¹⁴. Тем самым, не исключен потенциальный конфликт международно-правовых норм на практике.

В продолжение дискуссии о роли рекомендательных норм МКП делегация Японии предложила новый пункт повестки дня «Общий обмен информацией о практике в отношении юридически необязательных документов, касающихся космической деятельности»¹⁵, предусматривающий сбор соответствующих данных на уровне ООН и обмен ими. Учитывая, что государства участники Комитета ООН по космосу рассматривают возможности оптимального преодоления современных вызовов в области исследования и использования космического пространства в мирных целях и что международное космическое сообщество не располагает достаточной информацией о том, как государства и международные организации применяют принципы, декларации, руководящие принципы, принятые резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, следует с вниманием оценить предложение делегации Японии. По её мнению, было бы полезно провести оценку того, в какой степени и каким образом отдельные государства применяют на практике эти инструменты при ведении дел на национальном уровне и в рамках международной деятельности. Работа по новому пункту повестки дня начнется уже в 2013 году.

Определение и делимитация космического пространства

Попытки дать определение космическому пространству предпринимаются с 1966 года в рамках ЮПК¹⁶. Однако на сегодняшний день не выработано единого подхода в ЮПК по этой проблеме. Только в Договоре по космосу рассматриваемый термин употребляется 38 раз, однако его содержание не раскрывается.

За прошедшие почти полвека позиции государств по данному вопросу практически не изменились. США считают делимитацию воздушного и космического пространств угрозой современной КД и традиционно отстаивают принятие решения о применимом праве (воздушное или космическое) в каждом конкретном случае эксплуатации КА на практике (функциональный подход)¹⁷. Российская Федерация выступает за договорное разграничение воздушного и космического пространств и, соответственно, их правовых режимов¹⁸. Как долго продлится

противоборство сторон в ЮПК, покажет время. По мнению ряда российских юристов в международном праве сложился обычай, в соответствии с которым космическое пространство начинается с высоты минимальных перигеев орбит искусственных спутников Земли (около 100 км над уровнем моря)¹⁹.

Национальное космическое законодательство

В 2008 г. ЮПК взял курс на систематизацию и детальный анализ действующих внутренних правовых режимов космической деятельности стран мира²⁰. В рамках Рабочей группы по национальному законодательству, имеющему отношение к исследованию и использованию космического пространства в мирных целях, под председательством проф. И. Марбо (Австрия) с 2008 по 2013 гг. было проведено фундаментальное исследование национального космического права и определены ключевые правовые блоки, которые полностью соответствуют требованиям МКП и должны лежать в основе каждого нового законодательства по космосу²¹:

1. Сфера применения национального космического права;
2. Выдача разрешений и лицензий;
3. Безопасность космической деятельности;
4. Наблюдение за деятельностью неправительственных юридических лиц;
5. Регистрация космических объектов;
6. Ответственность и страхование космических рисков;
7. Передача прав собственности или контроля в отношении космических объектов.

На апрельской сессии 2013 г. ЮПК подчеркнул, что, несмотря на специфику национального законодательства по космосу, действующие и вновь создаваемые правовые режимы в обязательном порядке должны обеспечивать выполнение государствами своих международных обязательств, прежде всего в части использования космоса в мирных целях, ответственности за всю национальную космическую деятельность, обмена информацией о характере, ходе и результатах КД²².

Промежуточные итоги работы Рабочей группы ЮПК были представлены на 52-й сессии ЮПК в виде проекта рекомендаций по национальному законодательству, имеющему отношение к исследованию и использованию космического пространства в мирных целях²³.

Протокол УНИДРУА по космическому имуществу

8 апреля 2013 г. в рамках сессии ЮПК был проведен симпозиум Международного института космического права и Европейского центра космического права по текущему состоянию переговорного процесса и перспективных работах по Протоколу к Конвенции УНИДРУА о международных гарантиях в отношении подвижного оборудования применительно к космическому имуществу, который был принят в 2012 г.

Преимуществами Протокола являются введение нового вещного права в отношении космического имущества, которое гарантирует возврат инвестиций кредиторов в космические проекты и стимулирует привлечение инвестиций в отрасль что, в свою очередь, позволит предприятиям среднего бизнеса обращаться за финансированием собственных космических проектов под залог создаваемого (используемого) имущества и обеспечить здоровую конкуренцию ведущим операторам на мировом космическом рынке. Протокол является первым инструментом космического права, регулирующим частноправовые отношения²⁴.

Считая вводимый Протоколом международно-правовой режим угрозой своей монополии на международном рынке, ведущие промышленные и финансовые структуры (в общей сложности порядка 100 компаний) выступили с резкой критикой документа. По их мнению, на сегодняшний день в принятии Протокола нет необходимости, так как отсутствует проблема недофинансирования космического рынка. Более того, любые наднациональные правовые ограничения, ненужные бюрократические препятствия будут иметь резко негативные последствия для нормальных деловых операций, так как двухуровневые требования к коммерческим компаниям по международному и национальному праву станут «ненужным, сбивающим с толку и громоздким препятствием для финансовых операций»²⁵, противоречащим сложившейся рыночной практике. Очевидно, такая позиция имеет целью не допустить либерализацию мирового космического рынка, что в корне противоречит фундаментальным принципам равенства и недискриминации при осуществлении КД.

Несмотря на утверждение текста Протокола, не решены следующие проблемы:

1. четко не определена сфера применения Протокола, не согласовано определение «космического имущества» (space assets), которое является новаторским в космическом праве;

2. не установлен порядок регламентации прав нескольких кредиторов в отношении одного и того же или связанного имущества (транспондеры);

3. не согласована концепция «публичных услуг», которая позволяет должнику, оказывающему такие услуги, получить отсрочку в применении против него санкций кредитора).

В настоящее время в рамках УНИДРУА готовится официальный комментарий к Космическому протоколу, в котором, как ожидается, будут раскрыты основные проблемные вопросы документа и приведены варианты их решения.

Международные механизмы сотрудничества в космосе

Резолюция ГА ООН 1472, учредившая Комитет ООН по космосу, содержала важное положение: «Организация Объединенных Наций должна способствовать международному сотрудничеству в области мирного использования космического пространства». Данная декларативная норма была позднее отражена в ст. III Договора по космосу и превратилась в один из основополагающих принципов МКП.

На прошедшей апрельской сессии ЮПК 2013 г. было принято решение о создании Рабочей группы по обзору международных механизмов сотрудничества в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях под председательством проф. С. Аоки (Япония). Задачами Рабочей группы на ближайшие пять лет являются изучение концепции «международное сотрудничество» в МКП, основных международно-правовых актов, регулирующих вопросы международного сотрудничества, типов, уровней, условий, задач сотрудничества, опыта правотворчества отдельных государств в обеспечение реализации проектов и программ международного сотрудничества в космической сфере²⁶.

Особая значимость вновь созданной Рабочей группы подтверждается общим стремлением ведущих космических держав и новых участников космической деятельности в максимально возможной степени объединять свои возможности и ресурсы для реализации совместных амбициозных проектов и программ, требующих колоссальных средств и усилий, которые могут быть обеспечены только посредством международной кооперации.

Перспективы ЮПК

По итогам 52-й сессии ЮПК необходимо отметить следующее.

Позиции противоборствующих сторон по ключевым вопросам МКП в целом остаются неизменными на протяжении более полувека. Политику ЮПК традиционно определяют космические державы (США, Россия, КНР, Япония), обладающие достаточным космическим потенциалом, прежде всего собственной независимой пусковой инфраструктурой. Развивающиеся страны имеют возможность выступать с инициативами, однако в подавляющем большинстве случаев сталкиваются с противодействием ключевых игроков на мировой космической арене.

В целом работа ЮПК остается чересчур формализованной, мало динамичной и инертной. Который год звучат предложения о необходимости обеспечить более тесную координацию деятельности ЮПК и Научно-технического подкомитета, которые пока остаются нереализованными.

Вместе с тем, по отдельным важным проблемам принимаются рекомендации и предлагаются пути их решения. Благодаря активизации участия экспертов Японии в деятельности ЮПК появились новые интересные направления исследований, которые, возможно, станут стимулировать нормотворческий процесс на уровне ООН и способствуют разрешению давних правовых вопросов.

На сегодняшний день можно отметить тенденцию постепенного оживления деятельности ЮПК, главным стимулом которой, по единогласному мнению участников Подкомитета, станет широкое привлечение к работе ЮПК молодых специалистов и большая открытость новым прогрессивным идеям.

¹ Создан резолюцией ГА ООН 1472 (XIV) от 12 декабря 1959 г.

² Предложения о создании универсальной космической организации выдвигались учеными начиная с 1950 года. Официально с подобной инициативой о создании Всемирной космической организации (ВКО) впервые выступил СССР в 1980 году. Предполагалось, что организация, действуя в тесной связи с ООН, сможет централизованно решать задачи глобального характера, связанные с развитием космической деятельности, будет способствовать доступу всех стран к использованию космического пространства, придаст новый импульс исследованиям космоса. Из-за принципиальных разногласий развитых и развивающихся стран предложение реализовано не было / Подробнее см.: Горов К. Каменецкая Е.П. Проблемы развития космического права // Вне конфронтации. Международное право в период холодной войны. Сборник статей. М.: Издательство «Спарк», 1996. С. 284-288.

³ Проект отчета 52-й сессии ЮПК A/AC.105/C.2/L.290/Add.4 от 18.04.2013.

⁴ UN GA Res. 2222 (XXI). Treaty On Principles Governing The Activities Of States In The Exploration And Use Of Outer Space, Including The Moon And Other Celestial Bodies. 1499th plenary meeting, 19 December 1966 / United Nations Treaties and Principles on Outer Space. NY: United Nations Publ., 2008. P. 3-9. Договор был открыт для подписания 27.01.1967, вступил в силу 10.10.1967.

⁵ UN GA Res. 2345 (XXII). Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space. 1640th plenary meeting, 19 December 1967 / United Nations Treaties and Principles on Outer Space. NY: United Nations Publ., 2008. P. 9-13. Соглашение было открыто для подписания 22.04.1968 и вступило в силу 03.12.1968.

⁶ UN GA Res. 2777 (XXVI). Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects. 1998th plenary meeting, 29 November 1971 / United Nations Treaties and Principles on Outer Space. NY: United Nations Publ., 2008. P. 13-22. Конвенция была открыта для подписания 29.03.1972 и вступила в силу 01.09.1972.

⁷ UN GA Res. 3235 (XXIX). Convention on the Registration of Objects Launched into Outer Space. 2280th plenary meeting, 12 November 1974 / United Nations Treaties and Principles on Outer Space. NY: United Nations Publ., 2008. P. 22-27. Конвенция была открыта для подписания 15.01.1975 и вступила в силу 15.09.1976.

⁸ UN GA Res. 34/68. Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies. 89th plenary meeting, 5 December 1979 / United Nations Treaties and Principles on Outer Space. NY: United Nations Publ., 2008. P. 27-35. Соглашение было открыто для подписания 18.12.1979 и вступило в силу 11.07.1984.

⁹ Главными целями ЮНИСПЕЙС-III были содействие эффективному использованию космической техники, поддержка развивающихся стран и предоставление им доступа к использованию результатов космических исследований для экономического и культурного развития, а также активизация международного сотрудничества в области космической науки и техники и их практического применения / Документ ООН A/Conf.184/6 от 30.07.1999, с. 21.

¹⁰ Там же.

¹¹ Пункт 1.e(iv) Декларации.

¹² Впервые российская делегация выступила с данным предложением в 1999 г. на 38 сессии ЮПК (Рабочий документ A/AC.105/C.2/L.213). Предложение подверглось критике,

в первую очередь, со стороны Соединенных Штатов, выступивших за глобализацию действующего режима по космосу путём приведения национального космического законодательства в соответствие с нормами МКП (пп. 69-70, 99 документа ООН А/АС.105/738). Данный вопрос поднимается ежегодно на сессиях ЮПК. Российскую инициативу поддерживают КНР, Греция и Колумбия, в ответ появились новые контраргументы, к примеру, о том, что «разработка нового всеобъемлющего документа по космическому праву может подорвать существующий правовой режим космической деятельности» (п. 176 документа ООН А/64/20). Единого мнения по данному вопросу в Комитете ООН по космосу пока не достигнуто..

¹³ Так, например, по мнению представителя немецкой делегации, при толковании термина «ущерб» в МКП исходя из норм Конвенции об ответственности 1972 г. необходимо в данное понятие включать ущерб окружающей среде Земли и космоса. Также целесообразно рассмотреть вопрос о международной ответственности государств, которые *de jure* не являются запускающими, однако осуществляют юрисдикцию и контроль над потенциально опасными космическими объектами.

¹⁴ Важно, что в преамбулах ключевых резолюций ГА ООН по вопросам толкования концепции «запускающее государство» (резолюция 59/115 от 10.12.2004) и практике регистрации космических объектов (резолюция 62/101 от 17.12.2007) прямо закреплено, что указанные резолюции не имеют целью толковать соответствующие нормы соглашений по космосу.

¹⁵ Документ ООН А/АС.105/С.2/Л.291.

¹⁶ Пункт 19 Резолюции ГА ООН 2222 (XXI).

¹⁷ В рамках «функционального» подхода к рассматриваемой проблеме воздушное и космическое пространство рассматриваются как одно целое и не подлежит искусственному разделению. Правовые режимы указанных пространств действуют параллельно и применяются в зависимости от природы деятельности государств в космосе и конечных ее целей. Подробнее см., например: *The Law of Outer Space by Manfred Lachs / Edited by Masson-Zwaan T., Hobe S. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden/Boston, 2010. P. 53-54; Международное космическое право: Учебник / Отв. ред. А.С. Пирадов. С. 137-138.*

¹⁸ Подробнее об истории проблемы см.: Mandl V. *Das Weltraum-Recht: Ein Problem der Raumfahrt.* Mannheim, Berlin, Leipzig; J. Bensheimer, 1932. 48 p.; Korovin E. *La Conquête de la Stratosphère et le Droit International // Revue Générale de Droit International Public.* 1934. Vol. 41, no. 6. P. 675-686; Hobe S. *Current and Future Development of International Space Law // Disseminating And Developing International and National Space Law: the Latin America and Caribbean Perspective. Proceedings of the United Nations/Brazil Workshop on Space Law.* United Nations, New York, 2005. P. 2-24; *The Law of Outer Space by Manfred Lachs, p. 53-54 и др.*

¹⁹ Г.П. Жуков. *Международное космическое право и вызовы XXI столетия.* М.: РУДН, 2011. С. 52.

²⁰ Пункт 138 документа ООН А/АС.105/917; п. 4 Резолюции ГА ООН 63/90.

²¹ Пункт 4 документа ООН А/АС.105/С.2/2011/CRP.4.

²² Пункт 9 параграфа 12 документа ООН А/АС.105/С.2/2011/CRP.4.

²³ Документ ООН А/АС.105/С.2/Л.289.

²⁴ Подробнее о Протоколе см.: Goode R. *The Cape Town Convention on International Interests in Mobile Equipment: a Driving Force for International Asset-Based Financing // UNIDROIT, URL: <http://www.unidroit.org/english/conventions/mobile-equipment/>*

depositoryfunction/information/overview.pdf (дата обращения: 28.04.2013); Stanford M.J. The preliminary Draft Protocol to the Convention on International Interests in Mobile Equipment on Matters specific to Space Assets // United Nations/Thailand Workshop on Space Law «Activities of states in outer space in light of new developments: meeting international responsibilities and establishing national legal and policy frameworks» (Bangkok, 16-19 November 2010); Вольнская О.А., Десятков А.А. Берлинский протокол по космическому имуществу 2012 года: теория и практика // Московский журнал международного права. 2012. № 4(88). С. 75-85.

²⁵ Letter to UNIDROIT // ESOA, URL: <http://www.esoa.net/upload/files/news/unidroit/20111209industryletter.pdf>, (дата обращения: 28.04.2013).

²⁶ Пункты 175-179 рабочего документа ООН А/АС.105/1003.

²⁷ Established by UN GA Resolution 1472 (XIV) of 12 December 1959.

52nd Session of the Legal Subcommittee of the UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space and the Problems of International Space Law (Summary)

*Gennady P. Zhukov**

*Olga A. Volynskaya***

The UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space²⁷, which consists of the Scientific and Technical and the Legal Subcommittees, is the main international centre for the interaction of states and international organizations in the area of space. Current challenges of space operations commercialization on the one hand, security and long-term sustainability on the other have forced the Committee to reassess the traditional priorities of its activity.

The present article considers the results of the latest session of the Legal Subcommittee of April 2013 and their influence on the establishment of a new political and legal regime of the global space activities.

Key words: UN Committee on the Peaceful Uses of Outer Space; Legal Subcommittee; space activities; commercialization; international space law.

* Gennady P. Zhukov – Doctor of laws, Professor of the International Law Department of the People’s Friendship University, Honoured Jurist of Russia; Academician of the International Academy of Astronautics gennady.zhukov@gmail.com.

** Olga A. Volynskaya – postgraduate student of the International Law Department, Russian Foreign Trade Academy of the Ministry for Economic Development of Russia; Counsel of the International Law Division, International Cooperation and Contractual Department, Federal Space Agency (Roscosmos). o.a.volynskaya@roskosmos.org.