

МЕЖДУНАРОДНОЕ КОСМИЧЕСКОЕ ПРАВО

Правовые проблемы осуществления космической деятельности государствами Азии

*Малышева Н.Р.**

*Негода С.А.***

В последнее десятилетие растущую заинтересованность в развитии международного и национального космического права проявляют государства азиатского континента. Тенденции, которые прослеживаются в указанной сфере, текущее состояние проблемы, перспективы решения наболевших вопросов – все это было предметом интересной дискуссии, состоявшейся в марте 2001 г. в Сингапуре в ходе международной научной конференции «Космическое право: правовые проблемы и коммерческие перспективы для Азии»¹. Предлагаемая статья является обзором этих тенденций.

Сегодня государства Азии оценивают вопросы развития космического права как чрезвычайно актуальные. От них во многом зависят продуктивность осуществления космической деятельности, успешность развития формирующегося паназиатского космического рынка.

Экономическое развитие региона в значительной степени зависит от создания космической инфраструктуры, предоставления доступа государствам Азии к результатам космической деятельности. Азиатские страны, имеющие большие территории, заинтересованы в развитии космических телекоммуникаций; расширении сферы услуг по дистанционному зондированию Земли (ДЗЗ) для исследования природ-

* Малышева Наталья Рафаэлевна – д.ю.н., член-корреспондент АПрНУ, профессор.

** Негода Сергей Александрович – к.ю.н.

¹ Space Law Conference 2001: Legal Challenges and Commercial Opportunities for Asia. – Singapur, 2001.

ных ресурсов, поскольку это позволило бы снизить расходы на их разработку по сравнению с традиционными топографическими методами.

Экономически развитые государства Азии, такие как Китай, Корея, Сингапур, Япония, заинтересованы в международно-правовом урегулировании продажи услуг, предоставляемых с помощью космической техники. Правительство Республики Сингапур, в частности, разработало программу, согласно которой это государство в ближайшее десятилетие должно стать информационным мегахабом для всего Азиатско-Тихоокеанского региона. Исходя из этого Сингапур чрезвычайно заинтересован в расширении международного, в первую очередь регионального, сотрудничества в сфере космической деятельности и его правовом обеспечении. На передний план в этой связи выдвигаются вопросы охраны интеллектуальной собственности, правового регулирования осуществления услуг спутниковых телекоммуникаций.

Если односложно охарактеризовать направленность дискуссии, которая велась на конференции, можно с уверенностью выделить проблемы правового регулирования осуществления ДЗЗ, предоставления услуг спутниковых телекоммуникаций и навигации, разрешения споров, возникающих в ходе осуществления коммерческой космической деятельности. Именно эти вопросы являются сегодня приоритетными для азиатского региона, и на поисках путей их решения сосредоточена научная мысль юристов-международников, работающих в области космического права. Особое место в этом ряду занимает международно-правовое регулирование регионального сотрудничества азиатских государств в сфере космической деятельности.

Кроме того, как считает Генеральный атторней Сингапура г-н Чан Сек Кеонг, для Азии сегодня важным является определение роли частного капитала в космической деятельности, решение правовых проблем, относящихся к деятельности по запуску, а также развертывание широкой дискуссии по вопросу целесообразности учреждения Космического агентства Азии.

По оценкам специалистов, складывающиеся космические рынки Азии в XXI веке станут чрезвычайно привлекательными для крупнейших космических держав и космических компаний. В связи с этим вполне понятна обеспокоенность многих политиков и ученых этого региона, которые стремятся подготовить свои государства к сотрудничеству с более сильными партнерами, каковыми сегодня являются Российская Федерация, США, страны-члены Европейского космического

агентства (далее ЕКА). Как справедливо отметил доктор Хуиканг Хуанг (МИД КНР), коммерческая космическая деятельность может оказать не только положительное, но и негативное влияние, особенно на развивающиеся страны. Эти страны будут вынуждены открыть свои рынки транснациональным корпорациям и иностранным инвесторам, которые обладают преимуществом в финансовых и людских ресурсах, а также высокими технологиями, что будет оказывать негативное влияние на молодые космические рынки развивающихся государств.

Следует отметить, что указанные выше проблемы осложняются следующим существенным фактором. Ни одно из государств Азии сегодня не разработало своего национального космического законодательства. Корея, Япония и КНР осуществляют вполне серьезную космическую политику, которая реализуется в соответствии с принимаемыми правительствами этих государств национальными космическими программами, но не подкреплена национальным регулированием соответствующих проблем.

В Индии и Индонезии некоторые виды космической деятельности (космические телекоммуникации, ДЗЗ) регулируются соответствующими нормативными актами, однако в этих государствах, как и в других странах Азии, отсутствует концептуальный, системный подход к созданию национального космического права. Представители государств азиатского региона с тревогой отмечают эту проблему. При этом лишь в КНР предпринимаются первые шаги по разработке нормативных актов, которые будут устанавливать общие принципы осуществления космической деятельности, а также деятельности по запуску полезных нагрузок в космос.

Одновременно следует отметить, что государства Азии достаточно активно ведут работу по ратификации основных международных договоров в области космического права. Данный фактор должен облегчить разработку основ национальных космических законодательств, поскольку ратификация указанных документов обязывает государство не только следовать требованиям договоров, но и имплементировать их основные принципы в национальное законодательство.

Наиболее актуальной является проблема доступа развивающихся государств к космическим технологиям и информации, полученной в результате проведения космических исследований.

Сегодня подавляющее большинство населения планеты по-прежнему не имеет доступа ко всем благам, приносимым космическими тех-

нологиями. Так, по данным профессора Тошио Косуга (Университет электросвязи, Япония) сегодня, несмотря на то, что 276 млн. человек используют Интернет и ежедневно 200 тыс. компьютеров присоединяются к Интернету, 95 % всего населения планеты не участвует в этой деятельности.

Кроме того, Президент Международного института космического права (IISL) г-н Надариши Ясентулиана отмечает, что 84 % пользователей мобильных телефонов, 91 % всех факс-аппаратов, 97 % всех компьютеров, присоединенных к Интернету, находятся в развитых странах.

На фоне этой ситуации в развитых космических государствах, как известно, набирает темпы тенденция снижения ценности принципа осуществления космической деятельности на благо и в интересах всех государств. Тому подтверждением служит приватизация ведущих межправительственных организаций спутниковой связи («Интелсат», «Инмарсат», «Евтелсат»).

У представителей государств Азии, особенно развивающихся, приватизация указанных организаций вызывает оправданные опасения. Среди ученых по этому поводу развернулась оживленная дискуссия. Профессор Рам Якху (Университет МакГил, Канада) считает, что процессы приватизации, дерегуляции и глобализации будут развиваться и далее. В будущем принцип осуществления космической деятельности, и в частности спутниковых телекоммуникаций, в интересах всех государств будет еще более скомпрометирован.

В этом мнении профессора Якху поддерживают такие ученые, как профессор Андем (Университет Лапландии, Финляндия), профессор Абу Бакар Мунир (Университет Малайи, Малайзия), а также профессор Лайал (США). Последний, в частности, полагает, что в ближайшие годы, несмотря на декларированную «Интелсатом» приверженность принципу всеобщего доступа, «Интелсат» перестанет существовать как организация, в рамках которой все государства могли получить справедливый доступ к космическим телекоммуникациям.

Результаты многолетней работы заинтересованных государств по укреплению принципов международного космического права, усилению их авторитета, углублению международного сотрудничества в области освоения космоса сегодня находятся под угрозой. Еще совсем недавно, а именно в 80-х годах, французский ученый-юрист Оливье де Сан-Лаже писал, что «необходимо облегчить реальный доступ развивающихся стран к космической деятельности на справедливой

основе, постепенно разработать свод норм, которые являлись бы не результатом конфронтации Севера с Югом, а плодом анализа совпадающих интересов и поощряли бы не ту или иную часть нашей планеты, но реально служили бы всему человечеству и делу развития»².

К сожалению, сегодня мы должны констатировать, что конструктивный диалог между Севером и Югом все более затрудняется, особенно вследствие коммерциализации космической деятельности. На арену выходят частные компании, интересы которых основываются прежде всего на соображениях коммерческой выгоды, а существующие принципы международного космического права не всегда удобны для этих новых субъектов.

Среди новых идей, отстаиваемых азиатскими теоретиками космического права, — идея необходимости создания нового оператора, подобного «Интелсат», но только для стран Юга. Однако, на наш взгляд, к реализации подобных замыслов следует подходить крайне осторожно по двум причинам. Во-первых, более мощные телекоммуникационные компании, а также приватизированные межправительственные организации спутниковой связи будут составлять слишком жесткую конкуренцию для подобной организации Юга, вследствие чего она станет нерентабельной и обанкротится. Во-вторых, сегодня как никогда важно вести диалог между всеми государствами, находить общие интересы и вырабатывать общие позиции в рамках существующих институтов, таких как Комитет ООН по космосу (UN COPUOS). Разделение общих проблем по региональному признаку в конечном счете приведет к разобщенности и анархии в области космической деятельности, которая, напомним, не только может приносить пользу человечеству, но и представлять всеобщую угрозу.

Коммерциализация космической деятельности, ставшая уже частью космической жизни, нередко приносит и пользу государствам. Доктор Хуанг Хуиканг отмечает, что «в соответствии с информацией, предоставленной ООН, в 1996 г. коммерческое использование телекоммуникационного оборудования и развитие элементов инфраструктуры, таких как производство ракет-носителей, спутников и наземного оборудования, представляло 53 % космической промышленности, и впервые коммерческие доходы превысили расходы правительств».

В государствах Азии коммерциализация, за редким исключением,

² Космическое право. Современные аспекты / Ред. Ж. Дютей де ля Рошер. - М.: ИНИОН АН СССР, 1989. С. 9.

только набирает темпы. Участие частного сектора в космической деятельности ограничено и расширяется медленно. Одна из главных причин такого положения состоит в том, что большинство государств Азии – развивающиеся страны. Некоторые государства, которые относятся к космическим, такие как Китай, Япония и Индия, только недавно начали строить свои национальные космические программы. Поэтому эпоха приватизации и коммерциализации космической деятельности еще в полной мере не пришла в Азию.

Даже в Японии, одной из лидирующих стран космического рынка Азии, роль государства в космической деятельности еще очень сильна. В 1996 г. доля государственного заказа на продукцию или услуги космического сектора составляла 70 %³.

Ученые стран Азии, между тем, как и везде в мире, активно разрабатывают проблему определения статуса негосударственных юридических лиц, деятельность которых все более расширяется по мере увеличения темпов коммерциализации космоса. С правовой точки зрения, участие частного сектора в космической деятельности представляется возможным. Профессор ван дер Дунк (Международный институт воздушного и космического права, Голландия) считает, что международное право не ограничивает частную космическую деятельность. Фундаментальный принцип космического права – свобода осуществления космической деятельности – применяется также и к частной космической деятельности. Наилучший способ контроля со стороны государств за частной космической деятельностью – введение эффективной системы лицензирования. В этой связи профессор Дунк выражает обеспокоенность по поводу отсутствия национальных космических законодательств в странах Азии, с помощью которых можно было бы эффективно регулировать космическую деятельность частного сектора.

Доктор Хуиканг Хуанг также полагает, что частная космическая деятельность возможна, но условия ее осуществления зависят от особенностей политического строя и правовой системы того или иного государства. Так, частный сектор, по его мнению, может:

участвовать в открытых частях национальных космических программ;

³ См.: K. Tatsuzawa. Space Commercialization Law and Policy in Japan. Опубликовано в мае 1996 г. в ECSL News No. 16. Документ находится в Интернете по адресу (по состоянию на 20.04.2001 г.): <http://esapub.esrin.esa.it/ecsl16/tats16.htm>.

делать частные инвестиции в развитие космических технологий; осуществлять поддерживающие услуги – страхование, консалтинг, финансовые и юридические услуги;

выступать партнером государственных органов в коммерческих услугах запуска, например, основывая совместные предприятия⁴.

Доктор Хуиканг Хуанг особо отметил, что поскольку, за исключением общих положений международного космического права, которые могут быть применены к коммерческой космической деятельности, сегодня международное сообщество не выработало глубоких специфических правил, государства вынуждены регулировать частную космическую деятельность в пределах своего национального законодательства.

Заслуживает поддержки предложенная д-ром Хуикангом система мер, которые должны быть предприняты при регулировании государствами коммерческой космической деятельности. Она укладывается в ответы на четыре нижеследующих вопроса.

1. Как эффективно обеспечить ответственность государства за деятельность своих национальных субъектов?

Следует ввести систему лицензирования для частной космической деятельности, которая уже успешно применяется большинством космических государств, но еще не установлена практически нигде в азиатских государствах. Конкретное содержание системы лицензирования может варьироваться в зависимости от специфических условий страны.

2. Как гарантировать компенсацию правительству ущерба, причиненного частными компаниями?

Возможно, решением может быть установление системы обязательного космического страхования. Частная компания, которой разрешили осуществить запуск космического объекта, должна оплатить страхование ответственности третьей стороны.

3. Как обеспечить юрисдикцию и контроль со стороны запускающего государства над космическим объектом, запускаемым частной компанией?

Для решения этой задачи большое значение имеет учреждение и ведение национального регистра. Регистрация должна осуществляться

⁴ Так, например, Китай осуществил 27 коммерческих запусков иностранных спутников. Для этих целей иногда требовалось создание коммерческих предприятий с иностранными партнерами (например, СП между Sinosat-1 EurasSpace GmbH).

ся на обязательной основе для всех субъектов, осуществляющих запуск.

4. Как разрешить спор публичного характера между правительственным лицом и частными компаниями, возникающий вследствие имплементации космической политики правительства?

По мнению д-ра Хуиканга Хуанга, растущая коммерциализация обязательно принесет большое количество споров между разными участниками. Большинство этих споров будет носить гражданско-правовой характер: споры относительно прав по контракту, ответственность за ущерб и так далее. Однако возможно несколько вариантов споров исключительно публичного характера, например, когда интересы частной корпорации затронуты вследствие реализации правительством национальной космической политики или администрирования космической деятельности.

Относительно гражданско-правовых исков достаточно легко прибегнуть к национальным процедурам и разрешить спор в судебном или коммерческо-арбитражном порядке.

Однако как быть, если вследствие реализации космической политики правительства возникает спор публичного характера между правительственным лицом и частными компаниями? Известно, что в некоторых западных странах частные лица и частные компании в соответствии с национальным правом могут оспаривать космическую политику правительства и его решения. Например, некоторые из негосударственных организаций в США несколько раз обращались в суд с иском о запрещении запусков космических объектов с ядерными источниками энергии на борту. Однако в большинстве стран Азии такие юридические способы разрешения споров невозможны по причине отсутствия соответствующих норм и процедур. Данная проблема требует дальнейшего рассмотрения и решения.

Таким образом, для государств Азии неотложным является пересмотр национальных космических политик в новом контексте и построение эффективного космического законодательства с учетом интересов государственного и негосударственного секторов.

Одной из конкретных правовых проблем для государств Азии сегодня является регулирование вопросов, связанных с осуществлением ДЗЗ.

По мнению профессора Приятна Абдурашида (исследовательский центр Tetana Duta Konsulindo, Индонезия), если речь идет о правовом

регулировании вопросов, связанных с космическим сегментом, то должны применяться нормы международного права, поскольку космический сегмент помещен в космическое пространство, которое открыто всем странам для мирного использования в интересах всего человечества.

В случае если зондируемая территория – территория Индонезии, и если наземный сегмент установлен в Индонезии, должны применяться нормы национального права Индонезии. Одним из существующих национальных нормативных актов, относящихся к данному виду деятельности, является правительственное постановление № 46 от 1974 г. относительно создания компании «Aerial Survey Company».

Многие государства Азии обеспокоены тем, что с появлением новой технологии осуществления ДЗЗ, которая позволяет получать снимки зондируемой территории с высочайшим разрешением, усилилась угроза их суверенным интересам и безопасности. Г-н Шридара Мурти из Индийской организации космических исследований (ISRO) отмечает, что тот консенсус, который был достигнут относительно предварительного согласия зондируемого государства на доступ к данным или информации, собранной из космоса с его территории, в последние годы вновь нарушен. Во многом продолжению дискуссии способствует появление указанной технологии высокоточных снимков, а также то, что с развитием Интернета стал возможен глобальный доступ к данным ДЗЗ. Поэтому многие государства сегодня выступают за пересмотр Принципов, касающихся дистанционного зондирования Земли из космического пространства 1986 г.

Кроме того, государства желают получить доступ к данным и информации, полученным с их территории с помощью ДЗЗ, на справедливой основе. Коммерческие компании, в ведении которых сегодня находится бизнес ДЗЗ, отказываются предоставить такой доступ, ссылаясь на свои коммерческие интересы. В то же время для некоторых ситуаций доступ к данным ДЗЗ является жизненно важным для государства. Например, как справедливо отмечает г-н Надариши Ясентулиана, адекватный доступ к информации является ключевым для всех стадий предупреждения природных катастроф⁵. Управляющий директор SPOT ASIA Эммануэль Набет предлагает предоставлять часть данных ДЗЗ государству в обмен на разрешение зондировать его территорию.

⁵ N. Jasentuliana. UNISPACE III: Issues and Challenges // The Korean Journal of Air and Space Law. Vol. 12. – 2000. P. 301.

ДЗЗ в определенной мере выходит на проблемы государственного суверенитета, а также затрагивает некоторые деликатные моменты, такие как право privacy (право быть оставленным в покое), интересы собственности на национальные природные ресурсы, экономической безопасности, гарантированные Хартией экономических прав и обязанностей государств, которая принята ООН 12 декабря 1974 г. Статья 2 параграфа 1 Хартии, в частности, гласит: «Каждое государство имеет право и должно свободно осуществлять полный постоянный суверенитет над всеми своими богатствами, природными ресурсами и экономической деятельностью, включая право на владение, пользование и эксплуатацию».

Г-н Набет отмечает, что большинство стран Юго-Восточной Азии приняли национальные законодательные акты (в большинстве случаев по соображениям национальной безопасности), запрещающие их гражданам и частным организациям получать доступ к информации о территории и природных ресурсах. Эти государства также запретили коммерческим компаниям, которые проводят фотосъемку территории с борта самолета, продавать полученные данные.

Некоторые страны требуют официальной проверки информации перед тем, как она попадет к пользователям, другие разрешают частным компаниям покупать информацию только из-за рубежа, что делает ее достаточно дорогой, и поэтому компания для получения данных ДЗЗ должна иметь очень высокую мотивацию.

Во многих случаях государство, которое зондирует собственную территорию, захватывает и территорию соседнего государства или даже нескольких государств. Например, если Индонезия желает получить данные о территории Северной Суматры или Калимантана, неизбежно зондируются и части территорий соседних Малайзии, Сингапура, Папуа Новой Гвинеи.

Профессор Абдурашид считает, что на начальной стадии сбора данных от соседних государств необходимо получение их предварительного согласия. Кроме того, государство-член ASEAN или другое соседнее государство в регионе, которое не имеет соответствующих технологий и которому нужны данные ДЗЗ, может предоставить зондирующему государству право зондировать и свою территорию. В то же время должно быть проведено четкое разделение между правовым регулированием деятельности государств в области ДЗЗ природных ресурсов и такой же деятельности, касающейся состояния ок-

ружающей среды. Это связано с тем, что информация относительно экологической ситуации, полученная зондирующим государством вследствие осуществления ДЗЗ, может касаться и его интересов.

Сегодня для государств уже недостаточно обладать только политическим желанием, технологическими знаниями и космической инфраструктурой для того, чтобы войти в глобальный космический конкурентный рынок. Расходы и риски государств становятся слишком большими для того, чтобы их смогла вынести одна нация. В связи с этим в среде политиков и ученых Азии уже достаточно продолжительное время обсуждается вопрос о возможности создания региональной организации для Азии, которая регулировала бы осуществление межгосударственного сотрудничества в области освоения космоса. Немаловажную роль в продвижении такой идеи играет стремление государств региона защитить свои рынки, дать возможность формироваться космическому рынку без прессинга со стороны более сильных партнеров.

Поэтому в Азии все слышнее голоса тех, кто предлагает основать Азиатское космическое агентство для стимулирования развития сотрудничества в космической политике, праве, науке, технологии и промышленности между странами Азии. В качестве исходной модели такой организации профессор Ду Хван Ким (Корейская Ассоциация воздушного и космического права) предлагает взять структуру и философию ЕКА.

Азиатское космическое агентство (далее АКА) предлагается как международная организация, действующая в соответствии с международным правом и национальным правом государств-членов. Членами АКА смогут быть государства, которые подпишут Конвенцию об учреждении АКА.

АКА будет отвечать за правотворчество, способствовать передаче космических технологий, проводить подготовку специалистов, обеспечивать обмен информацией. Также в ведении АКА будет находиться координация мониторинга окружающей среды с помощью спутников. Агентство будет ответственно за реализацию Космических программ Азии. Государства-члены интегрируют свои национальные программы в эту программу.

Финансирование АКА предлагается осуществлять за счет взносов государств-членов, которые будут дифференцированы в зависимости от среднего национального дохода за последние три года.

Управлять политикой АКА, оценивать его повседневную деятельность будет Совет государств-членов, в который войдут представите-

ли правительств. Совет будет избирать Председателя для проведения и подготовки своих заседаний, а также назначать Генерального директора, отвечающего за повседневную деятельность АКА.

Споры между государствами-членами будут первоначально разрешаться в Совете. В случае неудачи их разрешения будут применяться арбитражные процедуры.

По мнению профессора Кима, штаб-квартира предполагаемой организации должна располагаться в географическом центре азиатских стран.

По нашему мнению, учреждение региональных космических организаций сегодня является целесообразным. Это будет способствовать решению повседневных задач космонавтики, таких как взаимопомощь в создании наземной и космической инфраструктуры в регионе, разработка космических технологий и их применение для нужд государств и др. Важно, чтобы в таких организациях устанавливались действительно партнерские отношения между государствами.

Что касается глобальных вопросов освоения космоса, определения путей развития космических технологий и международного космического права, то здесь прерогатива должна непременно оставаться за существующими институтами, в частности за Комитетом ООН по мирному исследованию и использованию космического пространства.

Подтверждением высокой роли ООН в деле развития международного сотрудничества по освоению космоса служит организация в 2000 г. в г. Нью Дели (Индия) Комиссией ООН по социально-экономическим вопросам для Азиатско-Тихоокеанского региона (ESCAP) второй министерской конференции по вопросам использования космических технологий в деле стабильного развития Азиатско-Тихоокеанского региона.

Отрадно констатировать, что в странах Азии есть понимание важной, приоритетной роли права, как международного, так и национального, в развитии космической деятельности. Для многих государств региона создание эффективной правовой среды является залогом доступа к космическим технологиям и данным ДЗЗ. В свете желания некоторых государств Азии развивать инфраструктуру для запуска потребуются разработка ими национальной системы космического законодательства, создание привлекательной инвестиционной среды, а также ратификация международных договоров, составляющих костяк международного космического права. Коммерциализация космической деятельности увеличивает сложность задачи.

По мнению бывшего директора Комитета ООН по космосу г-на Надариши Ясентулиана, «право для космической деятельности сегодня требует большего прояснения и уточнения для целей чрезвычайно сложной и разнообразной космической промышленности, особенно в свете того, что она становится настолько приватизированной и коммерчески яркой. Данная ситуация может потребовать создания нового правового режима, который мог бы основать более эффективные правовые стандарты и рекомендации»⁶.

⁶Space Law Conference 2001: Legal Challenges and Commercial Opportunities for Asia.