

10 June 2015

English/Russian only

**Committee on the Peaceful
Uses of Outer Space**
Fifty-eighth session
Vienna, 10-19 June 2015

COPUOS session 2015: Time for the international community to decide whether it would support an effective set of solutions regarding the enhancement of the safety of space operations or wind up its work on this topic with inconclusive results devoid of any functional load and having marginal practical usefulness

Working paper submitted by the Russian Federation

- **Russia sets the task of achieving substantive regulation**

1. Throughout the three-year cycle of considering the topic of ensuring long-term sustainability of outer space activities and safety of space operations, the Russian Federation has been consistently developing its own negotiating position with an emphasis on an in-depth view of the existing problems in this field. The Russian side was doing its utmost to ensure success of the negotiations, which can be testified by the history of proposals made by Russia and their steadily increasing level of detail. A solid portfolio of important initiatives has been formed. They are distinguished by a clear logic and calibrated articulation which should appeal to all those States that value fairness in politics. All these initiatives were carefully lined up to ensure a broader array of issues to be addressed, as well as to generate real opportunities for a comprehensive and efficient safety and security regulation in outer space on the basis of an optimal combination of methods and means for achieving the goals. In this work the Russian Federation suggests leaning on shrewd and adequate analytics and logically built scheme. The support for what Russia is doing in this field would meet the interests of the international community. The general progressive line of policy towards working out an efficient set of guidelines should be continued since this topic possesses quite a potential for development.

V.15-04142 (E)

Please recycle 

- **The goal of achieving, under the auspices of the United Nations, of normative regulation of safety of space operations has been incorporated into the Military Doctrine of the Russian Federation**

2. The development and the implementation of practical solutions in the field of enhancing safety of space operations should not only have a positive impact on the situation in outer space considering the need to decrease the effects of threats and hazards typical of this environment, but also perform a much broader function of preventing such scenarios when the space activity itself becomes a trigger of a conflict. In this regard, it is particularly important to note that the Military Doctrine of the Russian Federation (new edition) approved by the President of the Russian Federation on 25 December 2014 lists among Russia's main tasks in deferring and preventing armed conflicts the “endorsement within the United Nations of the regulatory elements of safe conduct of outer space activities, including safety of operations in outer space in their general technical understanding”. Earlier, the commitment to solving the problems that are part of a large topic of ensuring long-term sustainability of outer space activities and safety of space operations was set in the Framework for the State Policy of the Russian Federation Relating to Outer Space Activities for the Period up to 2030 and Beyond. The message of the Russian policy is definite and clear. Such policy line encourages the Russian Federation to take a most serious approach towards forecasting and promoting the efficiency of the future regulatory framework in the field in question. Russia urges other States concerned to offer similar institutional assistance to the process of working out relevant arrangements within the Scientific and Technical Subcommittee and the COPUOS in general. It will be interesting for the international expert community to learn that the commitment of the Russian policy to strengthening international regulation of safe conduct of outer space activities has been authoritatively recognized by the Military Doctrine as well. The analytical publications on possible future regulation of safety and security in outer space (including in the context of conceptualized potential methods and means of space traffic management) are known to make assumptions that any such regulation would hardly affect military activities and military space systems. As of today, these assumptions are not completely unjustified. The implementation of the 1976 Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space, namely of the provision on furnishing the information on basic orbital parameters of space objects contained in its Article IV, is a clear example thereof. Some States, in fact, tend to adhere to a practice of concealing the real location of their military space objects, often publicly announcing the parameters of intermediate orbits in which these objects were located for a short period of time. It is obvious that such a “frivolity” in understanding the objectives and significant elements of registry regulation makes it impossible to identify space objects and, therefore, overtly contradicts the need to ensure safety of space operations. Hence, these arbitrary practices that some States have established and got used to would have to be corrected at least due to the need to meet the requirements on enhancement of the practice in registering space objects developed by the United Nations General Assembly. There is good reason to expect that Russian proposals (the relevant draft guideline in particular) will be instrumental in this regard.

- **Collective benefits that could be derived from the Russia-proposed formula of implementation of the future guidelines**

3. At the 52nd session of the Scientific and Technical Subcommittee some delegations suggested that Russia-proposed draft guidelines and the implementation mechanism affect to a great extent the interpretation of international law and even lead to changes in the agreed format of the future set of guidelines as a voluntary instrument. There are no real grounds for such a conclusion. The draft guidelines proposed by the Russian Federation were not designed to interpret international law since they do not contain a single provision that would warrant legal qualification. On the contrary, they address those aspects of space security that are characterized either by absence or incompleteness of international legal regulation. As for the methods used to define the tasks of each of the Russia-proposed draft guidelines, they are largely conditioned by the principles and norms of the international law, which is perfectly logical and justified. The guidelines themselves are designed to define modalities for the implementation of the norms of international law in cases when the international law does not provide for a comprehensive regulation. For this purpose, the Russian proposals have been formulated in such a way so as to provide for functional links and necessary correlation of the guidelines with the regulatory methods built on international law. The future set of guidelines, is proposed to be regarded as an expression of political conscience and political will in terms of political obligations, especially given that the legal semantics confirms that the notion “voluntary” is akin to the notions “conscientious”, “purposeful”. It would, therefore, be incumbent upon States and international intergovernmental organizations to practically engage the guidelines; however, their non-observance for various reasons should not entail any consequences in law from the viewpoint of the criteria set in the 1969 Vienna Convention on the Law of International Treaties.

- **There should be a strong presumption of implementation of the guidelines**

4. The functions of the future guidelines for ensuring long-term sustainability of outer space activities, whatever their ultimate thematic scope, should stem directly from the principles and norms of international law, as well as the goals and objectives, defined by the United Nations General Assembly. It would be important to define their normative character. This will affect the efficiency of their implementation. These matters would be of no particular importance if the specifics of the negotiating process allowed for the simplification of guidelines' tasks and if the possibilities for applying them to solve significant issues remained unused. Despite the fact that the chances of such a scenario, unfortunately, have not been reduced, there are reasonable grounds to believe that the majority of States will decisively speak out in favour of real measures to enhance the level of safety and security in outer space. Consequently, if it is assumed that the guidelines should reflect a broad range of objective needs and incorporate important political arrangements, it would be necessary to agree on concrete methods of implementation of the guidelines and provision of institutional support to the integrated political and legal regulation. Good and valuable ideas will work under three conditions: availability of a clear concept, logics behind their realization and regulatory potentials. Guided by this understanding, the Russian Federation has made proposals on the implementation and the future development of guidelines. It is worth drawing attention to many useful features of the Russian approach. It is

based on the following basic viability criteria of the set of guidelines that is being developed:

- The guidelines should become a workable and living instrument with tight institutional links to the realities of national regulation and practices of States and international intergovernmental organizations;
- The policy of States and international intergovernmental organizations should be conditioned by the perceived responsibility to diligently follow the guidelines and consider them as a real factor for the development and implementation of the necessary political, technical and other solutions within their proper regulatory systems;
- The focus on the specialized functions of the United Nations Office for Outer Space Affairs is meant to create synergy to scale up the impact of the activities aimed at preserving outer space an operationally safe, stable and conflict-free environment.

It would be imperative to avoid specifying the subordinate character of the future guidelines in relation to national security considerations. On the contrary, it is necessary to create such conditions when aspects of the safe conduct of outer space activities (as well as the entire range of issues related to the long-term sustainability of outer space activities) within the UN-agreed regulatory format are directly incorporated in the general decision-making process when implementing national security policies. This is the very approach that forms the basis for the Russia-proposed draft guideline of implementation. It constitutes an optimal way of establishing an efficient regulatory regime assuming the voluntary character of the guidelines.

- **Adaptive strategy of developing mechanisms for ensuring space security**

5. In the absence of a special guidelines implementation mechanism, it will be impossible to develop a clear-cut adaptive strategy for enhancing safety and security in outer space and any related ideas will be inevitably stuck. Consequently, no conditions for ensuring receptiveness of States to the new possibilities for enhancing safety and security in outer space and preserving positive trends in this domain will be created. Efficient regulation of safety of space operations should be considered as an important independent issue, but also as a “tactical” phase in future efforts to determine, within a common strategy, the goals at a higher political level that call for more complex technological and, probably, legal solutions. It is necessary to establish a sound foundation for ensuring operational safety and continue to develop the dialogue with a focus on further steps. In the document entitled “Recommendations of the Group of Governmental Experts on Transparency and Confidence-building Measures in Outer Space Activities: Views of States Members of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space” (A/AC.105/1080/Add.2), the Russian Federation set forth its vision of the ways and means to secure a steady movement towards reforming regulatory mechanisms for space operations safety with the emphasis on the system of trust. The draft guidelines submitted by the Russian Federation demonstrate that, provided there is goodwill on the part of States, the Scientific and Technical Subcommittee could really succeed in transforming the above recommendations into concrete regulatory

functions. The Russian proposals focus on quite a number of those means and elements of outer space safety regulation that form the well-known concepts of potential space traffic management. Logics suggests that through a comprehensive and meaningful regulation of safety of space operations the States will open up a new perspective and will form the basis for cooperation towards further study and elaboration of space security regulation parameters.

- **Dialogue needs positive energy**

6. The opportunity to ensure regulation of a wide range of issues of security and long-term development with regard to outer space activities, which has presented itself, is a kind of an unprecedented phenomenon in politics, which can grow and become tangible only through collective action. Resolving key and large-scale space security issues is possible only with conscious active participation of all States. Proficiency, deep and thoughtful immersion in the subject and, finally, political insight are required. However, the level of activity of delegations is not always adequate in practice. The paradox of the situation emerging within the framework of COPUOS is that many seek to complete the work in this direction, but it does not come to discussion and resolution of the issues that are of paramount importance for ensuring safety of space operations and long-term sustainability of outer space activities. Meanwhile, much depends on the opinions of the representatives of the States. The influential group of developing countries should make its own unique contribution to maintaining high intellectual status of the ongoing work, while setting an example of fruitful and effective broadmindedness. Ensuring expert analysis and political decisions of adequate scale is becoming a major task.

- **Actions should match the words**

7. The fact is becoming more obvious that some delegations would prefer that the Scientific and Technical Subcommittee stopped working on the subject of safety of space operations without ever realizing its opportunities. Some colleagues having precisely such preferences even flaunt their unwillingness to work with the comprehensive material (which includes the Russian draft guidelines) and thereby deprive the whole idea of developing the regulatory regime for ensuring safety of space operations of the right to succeed. Exaggerated arguments are put forward against the expansion of the thematic element of the set of guidelines currently being shaped. The most important issues for the long-term sustainability of outer space activities are arbitrarily classified as extraneous to the subject. It is clear that there is a disregard to all the rules, according to which the discussion and work should develop. The downfall of the once developed traditions of dialogue is obvious. It is impossible not to draw attention to the fact that the delegates from the States attesting themselves to be the champions of responsible behaviour in space and having previously urged to ensure safety of space operations in the spirit of this responsible approach are currently, as the discussion is in progress, at loggerheads with the slogan declared by themselves. They show no enthusiasm for the practical ideas that would help overcome many operational risks, hazards and threats in space. The relevance of the subject for them has suddenly disappeared, and these States are either not ready for decisions and changes or just do not want them.

- **Matrix reading of the negotiating context as a factor that stifles progress**

8. The real and honest adherence to the purposes of responsible conduct of outer space activities should be confirmed by desire and willingness to hold a substantive dialogue on the development and implementation of specific joint measures. Obviously, it is not achieved every time and by everybody due to various circumstances. A deep systemic reason why the establishment of a regulatory regime for ensuring safety of space operations risks becoming an impossible task lies in the well-known doctrine of dominance in space. This doctrine forms quite well-defined realities of national regulation, the meaning of which is “power projection into outer space” with a strong emphasis on “pre-emptive measures” for any reason and for no reason at all. The desire to dominate poses the most serious potential regulatory risks, weakens restraints and, as practice shows, creates a certain dilemma in the context of negotiations (including in the light of the needs for the development of international regulation of safety of space operations). In the circumstances where the intrinsic motivation of a State is to ensure dominance, the freedom of thought in that State is not sufficient to form a working international system of security in space, as the task of dominance requires “its geometry” of the presence in space. A peculiarity and a problem of this policy is that it needs “persuasive threats” for its justification. All the assumptions that are a priori defined by the ideology of domination do not allow its followers to be objective, which, in fact, explains the observed discord in politics.

- **Coding the misconduct in outer space**

9. The events on a global scale with all their characteristic connections and parallels tend to combine into certain scenarios. Therefore, it is necessary to take account of the fact that intelligent and vigorous initiatives in the field of regulation of safety of space operations may not succeed at all because of a group of countries promoting an “alternative” option in the format of the version of the Code of Conduct for Outer Space Activities prepared by the EU (not without purposeful foreign involvement). The notorious paragraph 4.2 of the draft Code is apparently a “superimposed” element which does not conform with the European mentality and political style, however someone may characterize them. An attempt to relieve unauthorized coercive measures in regard to foreign space objects, which is implicit in the said paragraph, of censure points to the negligence of law and is a direct political “investment” in the doctrine of dominance. The authors and cosponsors of the draft Code are not inclined to correct this provision and do not consider it necessary to explain how the targeted unauthorized damage or destruction of a foreign space object can contribute to reducing the creation of space debris, what the algorithms of decision-making and action should be like, namely, who and how will determine the real circumstances which, according to the proposed scheme, will have to justify such measures and how the attribution for attacks on an object will be determined. And it is clear why: uncertainty and understatement are needed. Actually, this is why these very countries are not inclined to discuss the draft guidelines submitted by the Russian Federation, which envisage a clear regulation of the order of in-orbit active removal and destruction operations in regard to space objects strictly on the basis of international law and subject to all necessary precautions. It is remarkable that some delegations (which represent the proponents of the current version of the draft Code), anxious not to let the guidelines contain

any elements that could potentially affect the interpretation of international law, at the same time show absolute complacency over the attempt of actual revision of international law underlying the draft Code.

- **Issues of informational support for space security**

10. Russia submitted to the Scientific and Technical Subcommittee a project of establishing, under the aegis of the UN, an integrated information system hosted by the Office for Outer Space Affairs. In such a system, information on the operational situation in the near-Earth space obtained from different authorized sources could be effectively accumulated. Besides, it would ensure unified record keeping on objects and events in space, which is vitally important for achieving the consistent interpretation of the information and, subsequently, effective support for the actions of the States aimed at maintaining safety of space operations. The point is to consolidate the existing capabilities of States, intergovernmental and nongovernmental international organizations and entities within a single information complex. The United Nations information platform could take the lead in addressing the issues of safety and security in space and directly serve the common needs in the implementation of the prospective guidelines. Russia has outlined the basic elements of the concept of such a platform (A/AC.105/L.290) which allow to proceed to a more detailed joint discussion of the project as a whole, and to the elaboration of ways and means of its practical implementation, in particular concerning configuring the system, the algorithm of its functioning, the mode of interaction between the participants and the system. The participation of the Office for Outer Space Affairs in this process would be very valuable. Proposals in this regard are set out in the working paper of the Russian Federation A/AC.105/L/293.

Careful analysis of the set of guidelines being drafted reveals that only the availability of aggregate information on the situation in space, space objects and events, will actually allow for the creation and application of the whole international mechanism of ensuring the long-term sustainability of outer space activities. If the impartial approach is upheld, it should be noted that the trends and objectives of the development of the cooperation in the field of the informational support have only been determined fragmentarily so far. There is a widespread stereotype that safety of space operations can be achieved using any available fragmented and mismatched data on the situation in space. That is a dangerous delusion which may have a tangible negative effect. The Scientific and Technical Subcommittee should, therefore, accept the proposal expressed and reflected in paragraph 249 of the report of the Subcommittee on its 52nd session. This proposal provides for the establishment within the Subcommittee of an ad hoc experts group to address the full range of issues of collecting and sharing information on the monitoring of the near-Earth space.

At the moment, international practice has given rise to a number of established formats of interaction in the information sphere. Such practice can only be welcome, though not overestimated or idealized. It has its own quite specific constraints and deficiencies. Certain specific problems may occur in terms of the completeness of information, its reliability, security and promptness of its provision, ways of its validation, methods of data interpretation. With regard to any format of cooperation in the area under consideration, common basic criteria pertaining to the provided

information should be met; this concerns, in particular, data categories and composition, information update rate, standards of information presentation and transmission, reliability assessment, data precision and accuracy, degree of data completeness, compatibility of data acquired from various sources. Otherwise the process of making appropriate decisions on follow-up actions may be considerably hindered for the user of such information. This conclusion is confirmed by authoritative expert forums involving spacecraft operators. The forums emphasize, in particular, the utmost importance of ensuring reliability of the estimation of errors of predicted position of objects and the establishment of data fusion rules.

It is noteworthy that the draft Code of conduct in space which was referred to in paragraph 10 of the present working paper does not give even a rough idea of how information cooperation related to the monitoring of objects and events in space should be organized in practice. It could be assumed, though, that paragraph 4.2 of the draft Code (stipulating unauthorized coercive measures regarding foreign space objects) should have inspired its sponsors and co-sponsors to give due attention to this issue. Because if paragraph 4.2 is “deciphered”, it becomes evident that it actually allows for the arbitrary alienation of rights of States with respect to their space assets. This logically calls for the consideration of all possible political costs the implementation of the provisions of paragraph 4.2 may entail. The real danger is that it opens up possibility for an abusive practice in the field of informational support (wrong or even intentional illegal acts with respect to foreign space objects will have to be justified).

Constructive properties of the regulation in the area under consideration should ensure that activities on the informational support for safety and security of space activities would not turn into a subject of practical competition or even worse become susceptible to the influence of geopolitical factors.

Сессия Комитета ООН по космосу 2015 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, лишенной функциональной составляющей и представляющими относительный практический интерес.

Рабочий документ, представленный Российской Федерацией

- **Россия 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 чём свидетельствует хронология внесённых 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 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 России 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 должна 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 ООН 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. Россия призывает соответствующие другие государства оказать столь же конкретную институциональную поддержку процессу выработки соответствующих договоренностей в рамках Научно-технического подкомитета и Комитета ООН по космосу в целом. 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, посвящённых 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 её 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 всё-таки придётся корректировать, как минимум, в свете необходимости следовать выработанным Генеральной Ассамблеей ООН 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 Россией формулы исполнения будущих руководящих принципов**

3. На 52-й сессии Научно-технического подкомитета некоторыми делегациями делались предположения относительно того, что предлагаемые Россией 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 Россией 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 1968 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 ООН. 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 ООН по вопросам космического пространства призвано создать синергетический эффект повышения результативности деятельности по сохранению космоса в качестве безопасной, стабильной и бесконфликтной в операционном отношении среды.

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 ООН регулятивном формате самым непосредственным образом учитывались бы в общем процессе принятия решений при реализации политики в сфере национальной безопасности. Во внесенном Россией 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**

5. 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 своё 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 ёмкого 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**

6. 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 складывающейся в рамках Комитета ООН по космосу ситуации 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, 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**

7. 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 бравируют 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**

8. 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, создаёт 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**

9. 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 ЕС (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 не оценивал. Заложенная 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 неопределённость и недосказанность. Собственно, по этим причинам эти же страны не расположены к обсуждению внесенных Российской Федерацией проектов руководящих принципов, которые предусматривают чёткую 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

10. Россия предложила вниманию Научно-технического подкомитета проект создания под эгидой ООН, на базе Управления по вопросам космического пространства (УВПК), 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 учёт 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 идёт 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 ООН 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. Россия 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 её функционирования, порядка взаимодействия участников с системой. Весьма полезным было бы участие в этом процессе самого УВКП. Предложения на этот счет изложены в рабочем документе Российской Федерации A/AC.105/L/293.

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 счёт 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 52-й сессии. 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.

В настоящее время в международной практике сложились определённые 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. Определённые

проблемы могут возникать в части полноты, достоверности, гарантированности и оперативности предоставления информации, возможностей её 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 затруднён. Такой вывод подтверждается на авторитетных экспертных форумах с участием операторов космических аппаратов. В частности, подчёркивается первостепенная важность обеспечения достоверности оценки ошибок прогнозируемого местонахождения объектов и установления правил объединения данных.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что упомянутый в пункте 10 настоящего рабочего документа проект Кодекса поведения в космосе не даёт 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 нём, по существу, предусмотрена возможность произвольного отчуждения прав государств в отношении их собственности в космосе. Всё 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).

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