

21 June 2018

English and Russian only

**Committee on the Peaceful
Uses of Outer Space**
Sixty-first session
Vienna, 20–29 June 2018

**Survey of the problem of discretion exercised by States in
interpreting basic legal principles and norms related to safety
and security in outer space**

Working paper submitted by the Russian Federation

1. The purpose of this working paper is to identify and define problems associated with known or potential divergence in the interpretation by States at their own discretion (i.e. according to accepted judgments) of the principles and norms of international law pertaining to safety and security in outer space. The working paper also addresses the issue of the feasibility of developing a common understanding regarding the discretion that can be exercised by States in interpreting and implementing the said principles and norms.

2. When interpreting a number of the provisions of the 1967 Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and other Celestial Bodies as well as the Charter of the United Nations (as it fully applies to regulating outer space activities) that are vital to safety and security in outer space, States do, indeed, act at their discretion. Among such provisions are those of Article IX of the Outer Space Treaty that prescribe a requirement to evade potentially harmful interference with space activities of other States. Developing a method that would make it possible to measure the harmful nature of interference objectively and absolutely may in a decisive way promote relevant agreed understanding. It would be appropriate in this context to refer to an important issue of interpreting the legal grounds for, and the modalities of, resorting, in a hypothetical case, to self-defence in accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations as applied to outer space. Agreeing on a sound interpretation of an international norm here is a very complicated matter considering, inter alia, that some national regulations actually replace Article 51 with a radical concept of self-defence in outer space that provides for preventive, pre-emptive and anticipatory self-defence. The substance of the problem becomes even more complex due to the fact that under those same jurisdictions self-defence in outer space is claimed to be a long-established norm of customary law.

3. There is a noticeable trend to introduce a sort of “new principles” into political and academic lexicon to guide outer space activities, such as the “principle of freedom of action in outer space” that drastically deviates from the concept of Article I of the 1967 Outer Space Treaty. As a result of merging provisions of Articles I and IX of the said Treaty, references are often made to the “right of access to outer space without



interference". Politicians and experts start referring to a "free access to outer space". At the same time, the Outer Space Treaty (Article I) provides for "free access" only with respect to "all areas of celestial bodies". In this context, it is fully understandable that access implies actual physical presence. Unimpeded access to near-Earth outer space may not actually be assured due to objective reasons of congestion of certain orbits. There is no absolute freedom of access to radiofrequency spectrum which is regulated so as to avoid harmful radiofrequency interference. Besides, unprecedented legislative actions undertaken under some jurisdictions regarding space resources cannot but create a major legal ambiguity by presenting a de facto new reading of the fundamental norm prohibiting national appropriation of outer space, including the celestial bodies. And, finally, ever more references, at political and expert levels, are made to "national and commercial (private) activities in outer space". Such "novelty" is designed to disintegrate the understanding flowing from Article VI of the Outer Space Treaty that contains a single notion of "national activities in outer space" that includes activities of non-governmental entities. Attempts to assign entirely new meanings to the well-established legal principles and norms can only complicate the problem of safety and security in outer space.

4. Outer space has not so far been a scene of discord or conflict which could lead to tensions between States with great consequences and provoke instability. Until recently, there have been no encroachments on absolute treaty obligations. Nowadays, the declining respect for international law in general and the risk of concepts and ideals of the Outer Space Treaty being challenged, questioned or unilaterally reconceptualized on the pretext that they do not reflect reality can negatively influence safety and security variables characterizing the situation in outer space, as well as put the stable and predictable interaction between States at risk.

5. The Outer Space Treaty contains quite definite commitments based on solid ethical standards designed to promote conditions of stability in outer space. But here again, the way States uphold the spirit of relevant legal provisions depends to a decisive degree on the States themselves. For instance, Article III specifically provides for the obligation of States to carry on activities in the exploration and use of outer space in the interests of maintaining international peace and security and promoting international cooperation and understanding. How then can such obligation correlate with the fact that national regulation of outer space activities under some jurisdictions seems to take a logic of its own by generating a combination of doctrines and operational strategies that are in contrast with pivotal norms of international law since such doctrines and strategies provide for the right to deny other States access to outer space? It should be noted that such behavioural options implying coercive influence on foreign space objects are not even made conditional on extraordinary circumstances, such as the declaration of a state of war or the invocation of the right to self-defence, but rather serve an integral part of space operations planning policy.

6. The examples given above show that a lot depends on political approaches and behaviour of States since they decide whether or not their specific actions and their national regulations correlate with international commitments. Hence, there is the need to apply, within the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, conscious, well-calibrated and systematic efforts in order for the States to speak in favour of overcoming political ambiguities that characterize interpretation of the international space law and its correlation with national regulation. An extremely important task to perform is to elaborate a useful approach towards classifying conflict and near-to-conflict situations in outer space. The basic function of such activity would be to clarify a range of fundamental and ever new problems pertaining to safety and security in outer space. Common sense and pragmatic considerations should serve as distinctive motivation guiding the work. The kind of understanding sought here is intended to contrast in a very useful and prudent way with the pursuit of egocentric approaches to dealing with conflicts of interests in outer space.

7. The national space policy of the Russian Federation provides that its national interests in outer space are to be secured using all means available under international law, including the right to self-defence in accordance with the Charter of the United

Nations. At the same time, the Russian Federation has launched a major initiative to have the legal grounds for, and modalities of, resorting, in a hypothetical case, to self-defence in accordance with the Charter of the United Nations as applied to outer space considered by the Committee in an attempt to reach a comprehensive understanding on that score. In case this endeavour succeeds, the arrangement would be politically and legally validated by the General Assembly and the Security Council of the United Nations. The value of such an arrangement as endorsed by the two bodies would be hard to overestimate. The problem is clarifiable through collective reasoning, persistence and good will. Analytically, finding ways to address the issues of self-defence in outer space would constitute further dimension of solving the problem of ensuring safety of space operations.

8. In its working paper [A/AC.105/L.294](#), the Russian Federation has provided a useful approach to categorizing the situations that could potentially lead to conflicts of interests or a full scale conflict in outer space. The basic and rather exhaustive criteria needed for describing such situations seem to be in place. The sufficiency of the proposed system of differentiation of circumstances that may lead to conflicts could well be further explored by adding descriptive precision as regards the nature, causes and consequences of events in outer space, as well as elements describing modes of reasonable behaviour of States. The broader the reliable description of different situations requiring reserved response is, the more realistic the efforts to avert dangerous developments or threats to peace and security in outer space would be. Besides, the said working paper features a questionnaire that the Russian Federation has drafted for potential use as the idea and information gathering technique so that States could share their vision.

9. The issue of clarifying modalities of resorting to self-defence in outer space has not yet become an “opinion leader” in the Committee and does not command the attention of delegations, although for different reasons. Some think that the issue itself conveys negative connotation and prejudices the ethics of the exploration and use of outer space. Coping with emotions when interpreting this topic in a pragmatic way could prove to be the right thing to do. Still, others, while being fully aware of the need to have such intellectual exercise, refrain from addressing this issue due to political sensitivities involved. In case there is no political sentiment in the Committee to support the initiative to jointly agree on a common interpretation of self-defence in outer space, the Russian Federation will not argue its case forever. If States choose to defeat this sensible proposal, that would be their decision. The fact that some States prefer to adhere to a very specific concept of self-defence in outer space means that the Russian Federation has no choice other than to provide for the development of methods and means of responding to existing and forecasted threats premising its position exclusively on its own understanding of the current situation in outer space and assessment of the way it develops.

10. The articles on responsibility of States for internationally wrongful acts developed by the International Law Commission and taken into consideration by the United Nations General Assembly in 2001 ([A/RES/56/83](#)) confirm the de facto legal accuracy of distinguishing the situation when there are legal provisions for using the right to self-defence, on one side, and the situation when adequate response to the use of force is required, on the other side. According to these articles, which are very important for developing responsibility concept in the system of international law and ensuring effective regulation of the corresponding principles and norms, the wrongfulness of an act is precluded, if an act constitutes a lawful measure of self-defence taken in conformity with the Charter of the United Nations or a countermeasure taken against a State which is responsible for an internationally wrongful act. At the same time, it is envisaged that the countermeasure shall not affect the obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations, and must be commensurate with the injury suffered, taking into account the gravity of the internationally wrongful act and the rights in question. It is also specified that a State can take urgent countermeasures as are necessary to preserve its rights. Necessity may serve as a ground for not considering a particular

act as a wrongful one and as not being in conformity with an international obligation, if such an act, firstly, is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril and, secondly, does not seriously impair an essential interest of a State or States in relation to which an international obligation exists, or of the international community as a whole.

11. It should be observed that the term and the concept of a “wrongful act in outer space” are not in active use. Cases when a State was actually accused of having committed a wrongful act in outer space cannot be readily cited. Of course, everybody understands that it would certainly be an unlawful conduct for a State Party to the Outer Space Treaty to orbit nuclear weapons. It would also be a wrongful conduct to establish military bases, installations and fortifications on the Moon and other celestial bodies. The problem is that not all legal provisions are exhaustively explicit in stating what correct behaviour is and what should be treated as a wrongful act. Perhaps, it would be easy to identify a rather large-scale wrongful infringement of interests in outer space. It is much more difficult to measure “harmful interference” in an objective way and using absolute indicators. This term covers all situations. Except for the domain of telecommunications, there are no explicit procedures to protect outer space activities from harmful interference in case it does not produce a damaging effect requiring the 1972 Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects to come into play. Indeed, Article IX of the Outer Space Treaty is more of a general nature. Can then States find a suitable way to improve the provisions of this Article?

12. Finding a precise method to be used for determining, in an objective way, what constitutes harmful interference does not seem a fairly easy thing to do. The prospects of establishing general standards (criteria), in accordance with which the notion of “harm” should be ascertained, are subject to yet one more difficulty. And the difficulty is that Article IX of the Outer Space Treaty targets the problem of potentially harmful interference which may be caused to activities of other States or any activities “in the peaceful exploration and use of outer space”. Unfortunately, international law has not been helpful in terms of legally defining what “peaceful” really is in this particular context. Judging by the discourse in the academic circles, the fundamental choice here seems to be between two options: one is to associate peaceful uses of outer space with its non-military uses, the other equates peaceful and non-aggressive uses of outer space. The efforts that are being undertaken at the initiative of Brazil and other States within the framework of drafting in the Scientific and Technical Subcommittee of the Committee the set of guidelines for the long-term sustainability of outer space activities, to devise the political commitment of States to use the outer space for solely peaceful purposes, prove to be of great practical use. Agreement on this topic would contribute to a more practical perception of the scope of the norm contained in Article IX of the Outer Space Treaty and the way this norm should operate. The Russian Federation was among those States that added realistic dimension to the evolving notion of conducting activities in the exploration and use of outer space solely for peaceful purposes. There seems to be an understanding now that the concept of peace in outer space should not attempt to outlaw the use of space technologies in the interests of monitoring activities as well as a number of space applications supporting national and international security. Such shift in approaches towards the consideration of actual circumstances enhances confidence in the endeavour and provides further vision of practical aspects requiring attention. This topic relates to the separate segment of regulation developed under the agreements between the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America and between the Russian Federation and the United States of America in the field of nuclear arms control. They include the norm on non-interference with the national technical means of verification. The Parties also committed themselves to use those means in a manner consistent with generally accepted principles of international law. The intent here has been to prevent interference with the operation of intelligence and early warning space systems. The same commitment is contained in the 1990 Treaty on Conventional Armed Forces in Europe.

13. In fact, there are more aspects to the problem of interpreting Article IX of the Outer Space Treaty. The provisions of this Article are motivated by the idea of holding consultations to resolve harmful interference issues. However, this Article does not deal with the situation where the consultations would either not be convened or simply would fail to achieve results. The Article refers to interference with the activities in the peaceful exploration and use of outer space. Then, from a formal standpoint, a State seems to be free not to initiate consultations with another State to resolve possible interference issue if it expects its own planned activity or experiment to cause potential harmful interference with that other State's activities which, according to its own judgement, do not represent "activities in the peaceful exploration and use of outer space". Still, any State may make a proposal to any other State to hold consultations in case it considers that other State's planned activities or experiment to be capable of causing potentially harmful interference with respect to unspecified and essentially meaning any "activities in the peaceful exploration and use of outer space". Theoretically, the State planning or conducting activities or experiments may refuse the holding of consultations if it is of the view that the activities that may supposedly experience potentially harmful effect do not seem to be "peaceful". Anyway, the Treaty does not prescribe to grant the request for consultations.

14. Maritime powers have been rather successful in agreeing on what constitutes dangerous types of activities on and over high seas that should be avoided. Relevant agreements provide for ways of exercising caution and self-restraints and, in general, adhering to courteous behaviour. Such regulation is intended to make it sure that States do not cross critical thresholds. It might be useful to draw those concepts within the Committee's discussion of issues related to safety and security in outer space, reserving here, as an option, the possibility of using appropriate competencies of the Interagency Space Debris Coordination Committee. The development of similar regulation for outer space might prove to be a sensible thing to do. For example, the Agreement between the Government of the Union of Soviet Socialist Republics and the Government of the United States of America on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas of 25 May 1972 contains an understanding on measures directed to improve the safety of navigation of the ships of their respective armed forces on the high seas. In particular it is provided that:

(i) In all cases ships operating in proximity to each other shall remain well clear to avoid risk of collision. (As applied to space operations, similar understanding could be that in all cases when satellites operate in proximity of each other, operators should apply such orbital maintenance strategy that would provide for collision avoidance.);

(ii) Ships meeting or operating in the vicinity of a formation of the other Party shall avoid manoeuvring in a manner which would hinder the evolutions of the formation. (As applied to space operations, similar understanding could be that satellites of a State that operate in the vicinity of an existing satellite formation (group of satellites performing coordinated flight) under the jurisdiction and/or control of another State/other States should coordinate own manoeuvring operations with operations of the formation.);

(iii) Formations shall not conduct manoeuvres through areas of heavy traffic where internationally recognized traffic separation schemes are in effect. (As applied to space operations, similar understanding could be that orbital altitude separation for extra-large constellations should be considered as one of possible options to avoid collisions of satellites of one and the same constellation as well as between satellites belonging to different constellations.);

(iv) Ships engaged in surveillance of other ships shall stay at a distance which avoids the risk of collision and also shall avoid executing manoeuvres embarrassing or endangering the ships under surveillance. A surveillant shall take positive early action so as not to embarrass or endanger ships under surveillance. (As applied to space operations, similar understanding could be that satellites conducting on-orbit inspection mission in the close proximity of a non-cooperative satellite under

inspection should operate at a distance which makes it possible not to exceed the acceptable collision probability threshold.);

(v) Ships of the Parties shall not simulate attacks on, and shall not launch any object in the direction of, passing ships of the other Party. (As applied to space operations, similar understanding could be that satellites conducting on-orbit inspection mission should avoid such close proximity operations in the immediate vicinity of a non-cooperative functional foreign satellite under inspection that could be interpreted by an operator of this non-cooperative satellite as a threatening (menacing) factor or a very determined attempt to cause actual harm.)

15. It is known that for the purposes of conducting space surveillance and on-orbit inspection activities States occasionally let their space objects pass by foreign space objects. Some States do it on an almost regular basis. In most cases such operations do not produce negative outcomes. Nevertheless, they require attention given that there are cases where proximity operations give rise to grievance or provoke tensions. It should be noted that quite often double standards are applied to assess such kind of operations. The analysis or characterization by a State of another State's behaviour most often does not share the perspectives of own behaviour of essentially the same kind. Such double standards may result in a situation prompting events to configure into a threatening scenario. It would be appropriate to expect that changes for the better here would become possible in case relations between States become more trusting. Since there are no international limitations placed with regard to on-orbit inspection activities, the Russian Federation, being guided by the need to forestall actions which may lead to negative development of the operational situation, conceptualized and proposed for inclusion into the set of guidelines for the long-term sustainability of outer space activities a dedicated guideline on the conduct of close-proximity operations near a foreign space object with the necessary precautions. The functional approach characteristic of the said draft guideline could lead to the emergence of a viable method of identifying ways of making such activities in outer space safer.

16. Corporate space actors would certainly like to secure their interests in outer space, and that is understandable. It is no secret that private operators do make use of methods and techniques aimed at precluding harm to their space assets. They manage to adequately control their own activities to mitigate harmful interference with relation to their space objects. Still, there are indications that there would be attempts to make private space entities perform greater self-regulatory roles and, thus, create prerequisites for commercial interests to start to possess close-to-independent existence in outer space. In this context private space actors might as well conclude that they are entitled to resort, where needed, to coercive technical methods with respect to space objects other than their own. That is precisely why the concept of self-defence in outer space, as enlarged beyond any reasonable limits under some jurisdictions to include associations and precedents that have nothing to do with Article 51 of the Charter of the United Nations, may result in bad things happening in outer space. The interchangeable criteria used for substantiating the right to self-defence in outer space ("protection of rights" serves as one of the key criterion for exercising self-defence) may cause irrational actions of all kinds. If States abstract themselves from the need to follow Article 51 of the Charter of the United Nations, self-defence in space may cease to be a State-level issue. Corporate space actors may misperceive political guidelines from the expanded self-defence doctrine. It is unfortunate that today's realities do, indeed, provoke such worst-case thinking. That is why it would be necessary to categorize measures aimed at precluding harmful interference that private operators may take subject to agreement from respective States. It may not necessarily be an ad hoc authorization in each particular case. Agreement could be expressed in the form of standing operating procedures that would actually guide private space actors. Such authorization procedures should, in the absence of international normative regulation, stem from the prerogatives of States under Article VI of the Outer Space Treaty. The best option would be to seek international regulation here.

17. In case a space object is experiencing harmful interference, it is important to precisely register what is happening and determine the cause of the harmful interference, identify the likely source(s) of harmful interference and carefully trace the situation as it may constantly and rapidly change (in terms of intensity and nature of the harmful interference). The operator of a space object should undertake immediate actions to ensure its continued safe and secure operation. An immediate response (parallel to the initiation of consultations) would obviously include: performance of orbital manoeuvres to avoid possible collisions; performance of attitude manoeuvres to avoid impact caused by different kinds of directed emission; use of various technical solutions in design of a satellite for the purpose of protecting its systems.

18. If harmful interference (the source of which is clearly identified) turns out to be of a persistent nature, and consultations, as requested, are either rejected, or fail, the procedure for determining further action should provide for decision-making at the level of the State concerned. A combination of adequate protection actions could include measures aimed at flagging warnings and encouraging to act constructively. For example, the use of barrage jamming may be considered as an urgent countermeasure to safeguard the very ability for the satellite to remain under control (this means securing essential interest in accordance with the articles on responsibility of States developed by the International Law Commission) and to continue its mission in a safe and secure manner with respect to other satellites (this means considering the criteria contained in the said articles regarding the avoidance of serious impairment of an essential interest of a State or States in relation to which an international obligation exists, or of the international community as a whole). It is very important that States by way of responding to persistent harmful interference, rely on restrained actions and do not use means and/or methods that are either intended or likely to cause physical interference with, or physical harm to, the source of harmful interference. It is necessary to ensure that such means and methods are appropriate for the specific situation which is to remain manageable. It should not exacerbate into a threatening/menacing sequence of events which could compromise safety and security in outer space. In this particular context a State, having made public the fact of a protracted harmful interference in the operation of its space object, would reasonably be entitled to respond by symmetrical and/or asymmetrical countermeasures to safeguard its rights, subject to the requirements outlined in this paragraph.

19. The comments, as provided by the United States of America in document CD/1998 published on 3 September 2014 at the Conference on Disarmament, regarding the definition of the term “use of force”, as featured in the Russian-Chinese draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force against Outer Space Objects, may, in a way, serve analytical purposes in the context of this working paper. As it is known, the draft treaty denotes the “use of force” as any action intended to inflict damage on an outer space object under the jurisdiction and/or control of other States, while the term “threat of force” is proposed to be understood as the clear expression in written, oral or any other form of the intention to commit such an action. The United States is of the view that the concept of “use of force” or “threat of force” is not explicitly defined under the existing international law and that attempts to negotiate an agreed definition for the purposes of that particular treaty would likely prove to be impossible. Nevertheless, the United States declares in the same context that it would not support an attempt to define these concepts for purposes of that treaty, given that the existing international law, as reflected in Article 2(4) of the Charter of the United Nations, already prohibits the use of force or threat of force against all States’ outer space objects, not just parties to any such treaty. The logic of such reasoning merits special attention, since everything said, if combined, would mean that the use of force in outer space is prohibited though not quite explicitly. The United States goes further to note that the definition of “use of force” or “threat of force” under Article I of the draft treaty is limited to actions “intended” to inflict damage while the United States does not believe an action must be specifically “intended” to inflict damage in order

to constitute a use of force under the existing international law. If what is implied here is the possibility of use of force authorized by the United Nations Security Council under Chapter VII of the Charter of the United Nations, of course, without specific intention to inflict harm, then it is one thing. However, the draft treaty does not prejudice the Charter of the United Nations. Its objective is to propose criteria for ascertaining actions that represent the use of force or threat of force, specifically, as applied to outer space. It could be argued that the use or threat of force should not necessarily be associated with the intent to inflict (cause) damage. It would, nevertheless, be practically impossible to imagine a situation when the use of force with respect to a space object would not result in any harm (damage) whatsoever, irrespective of whether there was an intent to do harm or not. In case the criteria of “damage” is left aside, it would be absolutely correct to say that the “use of force” implies intentional actions, while “threat of force” denotes a declared or demonstrated intent to affect something by force. As part of its specific regulation of self-defence the United States makes the use of the right to self-defence in outer space conditional on a “hostile act” and/or “hostile intent”. The difference between the two concepts is that the Russian Federation together with China believes that it is important to associate the threat of force with an expressed or demonstrated intent to use force, while the other approach makes the demonstration or presumption of a hostile intent a core criterion. The two approaches also differ from each other in the sense that Russia and China propose criteria in the context of the norm prohibiting the use or threat of force, while in the second case, criteria serve to substantiate the resort to self-defence. Implementation of the concepts of preventive, pre-emptive and anticipatory self-defence as a reaction to a “hostile intent” would be totally abstracted from the criteria provided for in Article 51 of the Charter of the United Nations. Disregard for the factor of clearly expressed or manifested intention to use force would make it impossible to delineate events that may or may not be considered as bearing direct relation to the use or threat of force, and make a separate case for unintentional threats (technical malfunctions and/or human errors may negatively affect the safety of space operations and configure to produce the effect of use or threat of force).

20. If some States refer to a hostile act or a hostile intent as constituting grounds for exercising self-defence in outer space, then it would, at least, be necessary to try to understand, what guidance there could be to establish clear hostile intents sufficient to take a decision to act by way of self-defence, as conceptualized and made operative by those States. Actually, defining an overt hostile act seems to be easier than defining the predisposition for a hostile act. The very impossibility, due to objective reasons, to reach the clear definition of a hostile intent, especially as applied to outer space, may only lead to unprecedented subjectivity in interpretations and, hence, a dramatic increase in the probability of conflicts. Even the most regularized understanding as regards the intent may prove to be not all that rewarding considering that relevant features which shape the evaluative context may rapidly change owing to the conditions of outer space environment. The said subjectivity factor may prove to be fatally pro-conflict considering the unique conditions of the near-Earth outer space (frontier-free environment, direct accessibility of any space object as a potential target, specific dynamics of objects' motion, complexity of the task of ensuring near-to-continuous monitoring of all objects dispersed in the expanse of outer space).

21. At present, expert community is paying increased attention to the issues of the applicability of international humanitarian law to military space activities. Many institutions, including the specialized international intergovernmental organization of the United Nations system, show interest in assessing the implications of this branch of international law for space activities. Generally speaking, the “popularization” of this topic is quite an ambiguous thing. The new research trend raises concern because, anyway, it prompts to perceive warfare in outer space as recognized eventuality. Somehow, the new discussion vector has been set at a time when more and more often unadvised political statements are being made on the possibility of “victorious wars” in outer space. Unfortunately, such statements do become policy factors. Trying to take a positive view of this topic, one may, of course, presume that humanitarian law,

as it directs attention to the moral and ethical factors and circumstances related to an armed conflict (war) could limit, at least to a certain extent, military actions in outer space by urging States to refrain from employing excessive force, redundant from the standpoint of the tasks set. It seems necessary to take into account that the factor of the presence or absence of weapons in outer space does not play a decisive role in this particular context, because the Geneva Conventions provide that the law of war applies to differences that arise among States and lead to the intervention of armed forces (not the use of weapons as such). It is obvious that through the use of military space systems that are part of armed forces States provide for space monitoring and support theatre military operations and precisely this second function may serve the purpose of performing ground operations subject to the principles of discriminate and proportional actions and protection of civilians and civil infrastructure. There is an opinion that civilian entities conducting space activities should not be associated with “belligerent party”, this being a manifestation of discriminate approach. Still, are things all that simple and clear? The Russian Federation would like to clarify this issue in the Committee engaging the expertise of other bodies and organizations of the United Nations system. There is a particular interest in discussion with United States negotiating partners. Why particularly with them? Because the United States affirmed in its national documents that it complies with the principles of the law of war during any conflicts and military operations other than war, including as applied to outer space. The Russian Federation has not made special statements regarding the “space dimension” of international humanitarian law. It would be worth attempting to reach, through discussions, a common systemized understanding of all relevant aspects of the topic. Ensuring that actions in outer space during a conflict are discriminate, as well as a situation whereby civil infrastructure in outer space would be immune from attacks, is far from easy considering the expanded concept of self-defence referred to above. The regulation in force in the United States provides that self-defence may and should be invoked to defend the nation, its forces, national commercial assets, as well as persons and their property, and, in general, in case of “infringements on United States rights”. Then there is every reason to ask a question: if the right to self-defence is being reserved with regard to various cases where there might be displeasure or concern over real or even hypothetical events in outer space, how then should the other party involved in the conflict of interests (“hostile force”) “target” its decision in response, or, rather, nominate targets for retaliation? Self-restraints can hardly function in such context. If there is a real desire within the expert community and on the political level to clarify the issue of applicability of humanitarian law to outer space, it would be necessary to analyse such topics as civilian augmentations of military functions and potential role of proxy-actors. In this case not only the Russian Federation, but many other States have to think over borrowing, due to the situation that has evolved, the understanding contained in the regulations adopted in the United States providing that the category of “hostile force” may, upon the decision of an authorized entity, include, apart from military force, any civilian or paramilitary force. Assessing the very possibility of employing, under certain circumstances, “discriminate methods” in outer space, it would be useful to analyse the relevant aspects of registration of space objects. The registration information that the Russian Federation provides to the United Nations indicates, where relevant, that a specific space object has been launched in the interest of the Ministry of Defence of the Russian Federation. Such practice serves the goals of confidence-building in space activities. In a number of cases, the military purpose or military functions of specific space objects have been indicated by Italy, the United Kingdom and France. Canada has referred to the Department of National Defence as owner or operator of one of the space objects registered by Canada. In relation to both civil and military space objects, the United States use the uniform formulation: “Spacecraft engaged in practical applications and uses of space technology such as weather or communications”. Does the existence of a practice whereby the military purpose (military functions) of relevant space objects is (are) not indicated put in doubt the possibility of prescribing policies and procedures for determining discriminate actions (discriminate responses). It is a challenging task to ascertain how humanitarian law and the regulatory aspects of space activities correlate, as well as

to develop a clear and unambiguous guidance here. Nevertheless, it would be worth trying.

22. Member States might have questions as to why the topics dealt with in this working paper are being proposed for review in the Committee. The answer is simple and, as it seems, logical – because harmful interference with the activities of States in the exploration and use of outer space may serve as a catalyst for potential conflict and, even more, a formal ground for resorting, under some jurisdictions, to the right to self-defence. Article IX of the Outer Space Treaty is devoid of specifications as regards both the description of “harmful interference” notion and quantitative characteristics of harmful interference. Apparently, this notion may cover not only harmful radiofrequency interference (the authority of the International Telecommunications Union), but also harmful interference caused as a result of: experiments providing for a considerable alteration of natural conditions of space environment; operations influencing the function of equipment aboard space objects (for example, blocking or limiting the field of view of on-board optical or radio equipment); inspection operations which may lead to the threat of collision of space objects under the jurisdiction and control of different States; operations providing for a non-coordinated physical contact of a space object under the jurisdiction and control of one State with a space object under the jurisdiction and control of another State. Thus, the notion of “harmful interference” encompasses a wide spectrum of situations that may lead to conflicts. These very reasons made the Russian Federation table relevant draft guidelines for the long-term sustainability of outer space activities on which the decisions are yet to be taken. Detailed consideration of the ways and means to resolve situations related to different harmful interference with the activities in the exploration and use of outer space is a major task of the Committee. As far back as 2014, the Committee noted the importance of a review of the norms of international law relevant to preserving outer space for peaceful purposes. Nevertheless, this decision of the Committee, unfortunately, remains unrealized. Member States should be aware that such failure to act on the part of the Committee is very regretful, especially against the background of the ever growing ambitions and activity of different educational and other organizations precisely in those areas where the status and unique role of the Committee should show fully and effectively.

[РУССКИЙ/RUSSIAN]

Исследование проблемы толкования государствами по собственному усмотрению базовых правовых принципов и норм, относящихся к безопасности в космическом пространстве**Рабочий документ, представленный Российской Федерацией**

1. Целью настоящего рабочего документа является выявление и описание проблем, связанных с известными или потенциальными расхождениями в толковании государствами по их собственному усмотрению (т.е. согласно принятым суждениям) принципов и норм международного права, относящихся к безопасности в космическом пространстве. В рабочем документе также рассматривается вопрос о том, насколько целесообразно было бы систематизировать понимание в отношении того, в какой степени государства могут действовать по собственному усмотрению, давая толкования указанным принципам и нормам и реализуя их.

2. Государства действительно поступают по собственному усмотрению, когда дают толкование ряду существенно важных для безопасности в космосе положений Договора о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 года, а также Устава Организации Объединенных Наций (ввиду того, что он в полной мере применим к космическому пространству). Такие положения содержатся, в частности, в статье IX Договора по космосу, в которой предписывается избегать потенциально вредных помех космической деятельности других государств. Разработка метода, позволяющего объективно и в абсолютных категориях определить вредный характер помех, может в решающей степени способствовать достижению соответствующего согласованного понимания. В этом контексте было бы уместно обратиться к важному вопросу толкования правовых оснований и модальностей задействования в гипотетическом случае права на самооборону в соответствии со статьей 51 Устава ООН применительно к космическому пространству. Достижение согласия относительно корректного толкования международной нормы в данном случае – дело очень сложное, учитывая, среди прочего, то обстоятельство, что в рамках некоторых национальных систем регулирования статья 51 в действительности заменена радикальной концепцией самообороны в космосе, предусматривающей превентивную, упреждающую и предвосхищающую самооборону. Суть проблемы усложняется еще в большей степени тем, что в рамках тех же самых юрисдикций утверждается, что самооборона в космосе является давно сложившейся нормой обычного права.

3. Прослеживается заметная тенденция к внедрению в политический и академический лексикон своего рода «новых принципов» для регламентации космической деятельности, таких, как «принцип свободы действий в космическом пространстве», который самым существенным образом отличается от концепции статьи I Договора по космосу 1967 года. В результате совмещения положений статей I и IX указанного Договора часто делаются ссылки на «право на доступ в космическое пространство без помех». Политики и эксперты уже говорят о «свободном доступе к космическому пространству». В то же время Договор по космосу (статья I) предусматривает «свободный доступ» только во «все районы небесных тел». В данном контексте вполне понятно, что доступ предполагает реальное физическое присутствие. Беспрепятственный доступ к околоземному космическому пространству в действительности не может быть гарантированно обеспечен по объективным причинам перенаселенности определенных орбит. Не существует абсолютной свободы доступа к

радиочастотному спектру, использование которого регулируется с тем, чтобы избегать вредных радиочастотных помех. Кроме того, не могут не создавать серьезной правовой двусмысленности беспрецедентные законодательные меры, предпринятые в рамках некоторых юрисдикций и касающиеся космических ресурсов, в результате которых фактически заявлено новое прочтение фундаментальной нормы, запрещающей национальное присвоение космического пространства, включая небесные тела. И, наконец, на политическом и экспертном уровнях все чаще делаются ссылки на «национальную и коммерческую (частную) деятельность в космическом пространстве». Такое «новшество» преследует цель дезинтегрировать понимание, следующее из статьи VI Договора по космосу, которая содержит единое понятие «национальная деятельность в космическом пространстве», включающее деятельность неправительственных юридических лиц. Попытки придать совершенно новые значения общеизвестным правовым принципам и нормам могут только усугубить проблему обеспечения безопасности в космосе.

4. Космическое пространство пока не было местом возникновения разногласия или конфликта, которые могли бы привести к возникновению напряженности в отношениях между государствами с серьезными последствиями и спровоцировать нестабильность. До недавнего времени не было попыток посягнуть на непререкаемые договорные обязательства. Сейчас же ухудшение положения дел с соблюдением международного права в целом и риск того, что заложенные в Договор по космосу концепции и идеалы будут оспариваться, ставиться под сомнение или же пересматриваться в одностороннем порядке под предлогом их несоответствия реальности, могут отрицательно сказаться на показателях безопасности, характеризующих ситуацию в космическом пространстве, а также подвергнуть риску стабильное и предсказуемое взаимодействие между государствами.

5. Договор по космосу предусматривает вполне определенные обязанности, основанные на солидных этических стандартах, которые были разработаны с целью содействия поддержанию условий стабильности в космическом пространстве. Однако то, насколько прочно государства придерживаются морального смысла соответствующих правовых положений, в решающей степени определяется самими государствами. К примеру, статья III конкретно предусматривает обязательство государств осуществлять деятельность по исследованию и использованию космического пространства в интересах поддержания мира и безопасности и развития международного сотрудничества и взаимопонимания. В таком случае возникает вопрос: как подобное обязательство соотносится с тем фактом, что национальное регулирование космической деятельности в рамках некоторых юрисдикций, как представляется, имеет свою собственную логику, генерируя совокупность доктрин и операционных стратегий, которые контрастируют с основополагающими нормами международного права, предусматривая право отказывать другим государствам в доступе к космическому пространству? Следует отметить, что подобные поведенческие опции, подразумевающие принудительное воздействие на иностранные космические объекты, даже не обуславливаются экстраординарными обстоятельствами, такими как объявление состояния войны или задействование права на самооборону, а, скорее, служат неотъемлемой частью политики планирования космических операций.

6. Приведенные выше примеры демонстрируют, что многое зависит от политических подходов и поведения государств – ведь именно они выносят решения о том, насколько их конкретные действия и их национальное регулирование соотносятся с международными обязательствами. Соответственно, есть необходимость в том, чтобы в рамках Комитета по использованию космического пространства в мирных целях предпринимались осознанные и тщательно выверенные усилия на систематической основе к тому, чтобы государства высказались в пользу преодоления той неоднозначности,

которая на политическом уровне характеризует толкование международного космического права и его соотношения с национальным регулированием. Очень важная задача заключается в том, чтобы выработать эффективный подход к классификации конфликтных и предконфликтных ситуаций в космическом пространстве. Основное назначение такой деятельности состояло бы в прояснении диапазона фундаментальных и вновь возникающих вопросов, относящихся к безопасности в космическом пространстве. Здравый смысл и прагматические соображения должны служить теми отличительными побудительными мотивами, которыми будет необходимо руководствоваться в работе. Понимание, к достижению которого в данном случае следует стремиться, призвано составить эффективную и разумную альтернативу эгоцентричным подходам к разрешению конфликтов интересов в космическом пространстве.

7. Национальная космическая политика Российской Федерации предусматривает, что ее национальные интересы в космическом пространстве обеспечиваются всеми доступными в рамках международного права средствами, включая право на самооборону в соответствии с Уставом ООН. В то же время Российская Федерация выдвинула крупную инициативу о том, чтобы правовые основания и модальности задействования в гипотетическом случае права на самооборону в соответствии с Уставом ООН применительно к космическому пространству были проанализированы Комитетом в попытке достигнуть договоренности по этим вопросам. В случае успеха этого мероприятия политическую и правовую силу договоренности придаст бы факт ее одобрения Генеральной Ассамблеей и Советом Безопасности ООН. Значение такой договоренности, одобренной двумя органами, было бы трудно переоценить. Проблему вполне возможно прояснить в рамках коллективного мыслительного процесса, если проявить упорство и добрую волю. В аналитическом отношении выработка подходов к решению вопросов самообороны в космосе представляла бы собой дополнительное измерение решения проблемы обеспечения безопасности космических операций.

8. В своем рабочем документе [A/AC.105/L.294](#) Российская Федерация предложила эффективный подход к разделению по категориям тех ситуаций, которые потенциально могли бы привести к конфликтам интересов или полномасштабному конфликту в космическом пространстве. Представляется, что все необходимые для описания таких ситуаций основные и в достаточной мере исчерпывающие критерии определены. Достаточность и обоснованность предложенной системы дифференциации обстоятельств, способных приводить к конфликту, вполне можно было бы дополнительно исследовать, добавив точности в описание характера, причин и последствий событий в космическом пространстве, а также элементы, содержащие описание моделей разумного поведения государств. Чем более развернутым будет точное описание различных ситуаций, требующих сдержанного реагирования, тем более практичными станут усилия по предотвращению опасного развития ситуации или угроз миру и безопасности в космическом пространстве. Кроме того, в указанном рабочем документе содержится вопросник, который составлен Российской Федерацией для потенциального использования в качестве способа сбора идей и информации с тем, чтобы государства могли поделиться своими взглядами.

9. Вопрос прояснения модальностей задействования права на самооборону в космосе пока не стал «лидером общественного мнения» в Комитете и объектом пристального внимания делегаций, хотя и в силу разных причин. Кто-то считает, что сама эта тема характеризуется негативным смысловым содержанием и ущербна по отношению к этике использования космоса. Правильным решением в данном конкретном случае было бы не воспринимать тему эмоционально, а действовать прагматически. Другие же, полностью осознавая необходимость в таком интеллектуальном упражнении, воздерживаются от рассмотрения этой темы по той причине, что оно было бы связано с обсуждением щекотливых в

политическом отношении вопросов. В отсутствие в Комитете политического настроя поддержать инициативу о том, чтобы совместными усилиями достигнуть единого толкования самообороны в космическом пространстве, Российская Федерация не станет бесконечно приводить свои доводы в ее пользу. Если государства предпочтут свести на нет это разумное предложение, это будет их решением. То обстоятельство, что некоторые государства предпочитают придерживаться весьма специфической концепции самообороны в космическом пространстве, означает, что у Российской Федерации не остается иного выбора, кроме как обеспечивать разработку методов и средств реагирования на существующие и прогнозируемые угрозы, опираясь исключительно на собственное понимание текущей ситуации в космическом пространстве и собственные оценки ее развития.

10. Фактическим подтверждением юридической корректности проведения разграничения между ситуацией, когда возникают правовые основания для задействования права на самооборону, с одной стороны, и случаем, когда требуется адекватная реакция на применение силы, – с другой, служат разработанные Комиссией международного права и в 2001 году принятые к сведению Генеральной Ассамблеей ООН (A/RES/56/83) статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Согласно этим статьям, имеющим важное значение для развития института ответственности в системе международного права и обеспечения эффективного функционирования относящихся к этой сфере регулирования принципов и норм, противоправность конкретного деяния государства исключается, если деяние является либо законной мерой самообороны, принятой в соответствии с Уставом ООН, либо контрмерой против государства, ответственного за международно-противоправное деяние. Одновременно предусматривается, что контрмера не может затрагивать закрепленного Уставом ООН обязательства воздерживаться от угрозы силой или ее применения, должна быть соразмерной причиненному вреду с учетом тяжести международно-противоправного деяния и затронутых прав. Также оговаривается, что государство вправе принимать такие неотложные контрмеры, которые необходимы для обеспечения его прав. Состояние необходимости может служить основанием для того, чтобы какое-либо деяние не рассматривалось в качестве противоправного и не соответствующего международно-правовому обязательству, если такое деяние, во-первых, является единственным для государства путем защиты существенного интереса от большой и неминуемой опасности, и, во вторых, не наносит серьезного ущерба существенному интересу государства или государств, в отношении которых существует указанное выше международно-правовое обязательство, или международного сообщества в целом.

11. Следует отметить, что термин и понятие «противоправное деяние, совершенное в космическом пространстве», активно не используется. Не так просто привести случаи, когда какому-либо государству реально вменялось обвинение в совершении в космосе противоправного деяния. Безусловно, все понимают, что вывод государством-участником Договора по космосу на орбиту ядерного оружия, конечно же, было бы противоправным поведением. Неправомерным поведением явилось бы создание на Луне и других небесных телах военных баз, сооружений и укреплений. Проблема в том, что не все правовые положения с исчерпывающей полнотой формулируют то, что, собственно, следует понимать под правильным поведением, а что должно квалифицироваться в качестве неправомерного действия. Возможно, было бы просто выявить неправомерное посягательство на интересы в космическом пространстве достаточно крупного масштаба. Намного сложнее объективно и на основе абсолютных показателей определить и измерить «вредные помехи». Этот термин охватывает все ситуации. За исключением сферы телекоммуникаций, не существует четких процедур защиты космической деятельности от вредных помех применительно к случаям, когда подобные помехи не оказывают таких негативных последствий, при которых пришлось бы задействовать Конвенцию о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими

объектами, 1972 года. Действительно, статья IX Договора по космосу содержит положения, скорее, общего характера. Могут ли в таком случае государства определить надлежащий способ усовершенствования положений этой статьи?

12. Представляется, что подобрать точный метод, который использовался бы для объективной оценки того, что является вредной помехой, – не столь простая задача. На перспективах установления общих нормативов (критериев), в соответствии с которыми должно определяться понятие «вред», сказывается еще одна проблема. Заключается она в том, что статья IX Договора по космосу нацелена на решение проблемы потенциальных вредных помех, которые могут быть созданы деятельности других государств или любой деятельности «в деле мирного исследования и использования космического пространства». К сожалению, международное право не способствовало выработке правового определения того, что в рассматриваемом контексте реально означает слово «мирное»/«мирный». Судя по дискуссиям в академических кругах, выбрать здесь можно по существу один из двух вариантов: в первом случае мирное использование космоса ассоциируется с его невоенным использованием, а во втором – мирное использование приравнивается к неагрессивному использованию космоса. Усилия по формулированию по инициативе Бразилии и других стран политического обязательства государств использовать космическое пространство только для мирных целей, предпринимаемые в контексте разработки в Научно-техническом подкомитете Комитета свода руководящих принципов обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности, подтверждают свое большое практическое значение. Достижение согласия по этой теме способствовало бы более практичному пониманию объема нормы, содержащейся в статье IX Договора по космосу, и того, как эта норма должна функционировать. Российская Федерация была среди тех государств, которые придали формирующемуся понятию «осуществление деятельности по исследованию и использованию космического пространства только в мирных целях» дополнительное реалистическое измерение. Как представляется, сейчас есть понимание, что концепция мира в космическом пространстве не должна отрицать использование космических технологий в интересах деятельности по мониторингу, а также ряд практических применений космических технологий, посредством которых поддерживаются национальная и международная безопасность. Такие подвижки в подходах в направлении учета реальных обстоятельств повышают уровень доверия к инициативе и дают возможность расширить взгляд на практические аспекты, требующие внимания. Эта тема корреспондируется с отдельным сегментом регулирования, достигнутым в рамках соглашений между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки и между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки в области контроля над ядерными вооружениями. Они включают норму о невмешательстве в функционирование национальных технических средств контроля. Стороны также взяли на себя обязательство использовать эти средства в соответствии с общепринятыми принципами международного права. Намерение в данном случае состояло в том, чтобы предотвратить вмешательство в функционирование космических систем разведки и раннего предупреждения. Такое же обязательство содержится в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе 1990 года.

13. В действительности у проблемы толкования Статьи IX Договора по космосу имеются и другие аспекты. Положения этой статьи мотивируются идеей проведения консультаций для разрешения проблем, связанных с вредными помехами. Однако в статье не рассматривается ситуация, когда консультации либо не созываются, либо заканчиваются безрезультатно. В статье речь идет о помехах деятельности в мирном исследовании и использовании космического пространства. В таком случае получается, что, с формальной точки зрения, государство, как представляется, может и не инициировать консультации с другим государством для урегулирования вопроса о возможных помехах, если оно предполагает, что деятельность или эксперимент, запланированные им самим, создадут потенциально вредные помехи деятельности этого другого

государства, которая, согласно его собственным оценкам, не представляет собой «деятельность в деле мирного исследования и использования космического пространства». Тем не менее, любое государство может предложить любому другому государству провести консультации в случае, если оно рассматривает деятельность или эксперимент, запланированные этим государством, как способные создать потенциально вредные помехи неоговоренной и по существу любой «деятельности в деле мирного исследования и использования космического пространства». В принципе, государство, планирующее или осуществляющее деятельность или эксперименты, может отказать в проведении консультаций, если оно считает, что деятельность, на которую предположительно может быть оказано вредное воздействие, не представляется «мирной». Так или иначе, Договор не содержит предписаний относительно необходимости удовлетворить запрос на проведение консультаций.

14. Морские державы довольно успешны в достижении соглашений о том, что считать опасными видами деятельности в открытом море и в воздушном пространстве над ним, которых следует избегать. В соответствующих соглашениях предусматриваются способы проявления осторожности и принятия самоограничительных мер и, в целом, соблюдения стандартов вежливого поведения. Такое регулирование преследует цель сделать так, чтобы государства не переходили критические пороги. Возможно, было бы полезно рассмотреть подобные подходы в контексте ведущихся в Комитете дискуссий по вопросам безопасности в космосе, резервируя в данном случае – как опцию – возможность использования соответствующих компетенций Межагентского координационного комитета по космическому мусору. Выработка подобного регулирования применительно к космическому пространству может оказаться разумной мерой. Например, в Соглашении между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним от 25 мая 1972 года изложено понимание относительно мер, направленных на улучшение безопасности плавания кораблей их соответствующих вооруженных сил в открытом море. В частности, предусматривается, что:

(i) Во всех случаях корабли, действующие вблизи друг от друга, должны оставаться на достаточном удалении, чтобы избежать риска столкновения. (Применительно к космическим операциям аналогичное понимание могло бы заключаться в том, что во всех случаях, когда спутники работают вблизи друг от друга, операторы должны применять такую стратегию удержания на орбите, которая обеспечивала бы предотвращение столкновений.);

(ii) Корабли, встречающиеся с соединением кораблей другой Стороны или действующие вблизи от него, избегают такого маневрирования, которое затруднило бы выполнение маневров этим соединением. (Применительно к космическим операциям аналогичное понимание могло бы заключаться в том, что спутники одного государства, которые работают вблизи существующей спутниковой формации (группы спутников, выполняющих скоординированный полет) под юрисдикцией и/или контролем другого государства/других государств, должны координировать свои собственные операции маневрирования с операциями формации.);

(iii) Соединения кораблей не будут проводить маневров в районах интенсивного судоходства, где введены в действие международные схемы разделения движения судов. (Применительно к космическим операциям аналогичное понимание могло бы заключаться в том, что разделение по высотам орбит для сверхбольших спутниковых систем следует рассматривать как один из возможных вариантов предотвращения столкновений как спутников одной и той же системы, так и спутников, относящихся к разным системам.);

(iv) Корабли, ведущие наблюдение за другими кораблями, обязаны удерживаться на расстоянии, исключающем риск столкновений, а также избегать каких-либо маневров, стесняющих действия или создающих опасность

кораблям, за которыми ведется наблюдение. Корабль-наблюдатель будет предпринимать заблаговременные и уверенные действия, чтобы не создавать помех и не подвергать опасности корабли, за которыми ведется наблюдение. (Применительно к космическим операциям аналогичное понимание могло бы заключаться в том, что спутники, осуществляющие на орбите инспекционную миссию в непосредственной близости от некооперируемого спутника, в отношении которого проводится инспекция, должны работать на расстоянии, которое позволяет не превышать допустимый порог вероятности столкновения.);

(v) Корабли Сторон не должны предпринимать имитации атак и не должны выбрасывать в направлении встречных кораблей другой Стороны какие-либо предметы. (Применительно к космическим операциям аналогичное понимание могло бы заключаться в том, что спутники, осуществляющие на орбите инспекционную миссию, должны избегать таких операций в непосредственной близости от инспектируемого некооперируемого функционирующего иностранного спутника, которые могут быть истолкованы оператором этого некооперируемого спутника как угрожающий (опасный) фактор или вполне определенная попытка причинить реальный вред.)

15. Известно, что для целей осуществления деятельности по наблюдению в космосе и проведения инспекционной деятельности на орбите государства время от времени позволяют своим космическим объектам осуществлять пролет вблизи иностранных космических объектов. Некоторые государства делают это практически на регулярной основе. В большинстве случаев подобные операции не приводят к негативным результатам. Тем не менее, они требуют внимания ввиду того, что бывают случаи, когда операции по сближению дают повод для недовольства или провоцируют напряженность. Следует отметить, что довольно часто к оценке таких операций применяются двойные стандарты. Когда государство анализирует или характеризует поведение другого государства, чаще всего оно оценивает его не с тех же позиций, с которых оно оценивает собственное аналогичное поведение. Подобные двойные стандарты могут привести к ситуации, когда события начнут развиваться по опасному сценарию. Было бы уместно ожидать, что изменения к лучшему в этой области станут возможными в том случае, если в отношениях между государствами будет больше доверия. Учитывая, что в отношении инспекционной деятельности на орбите каких-либо ограничений на международном уровне не установлено, Российская Федерация, руководствуясь необходимостью предотвращения действий, способных привести к негативному развитию операционной обстановки, разработала и предложила для включения в свод руководящих принципов обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности специальный руководящий принцип о проведении операций, предусматривающих сближение с иностранным космическим объектом на малое расстояние, с соблюдением необходимых мер предосторожности. Характерный для проекта этого руководящего принципа функциональный подход мог бы привести к появлению приемлемого метода, позволяющего определить подходы к повышению безопасности такой деятельности.

16. Корпоративные субъекты космической деятельности, конечно, хотели бы надежно обеспечивать свои интересы в космосе, и это понятно. Не является секретом, что частные операторы на практике задействуют методы и способы предотвращения нанесения вреда их собственности в космосе. Им удастся в достаточной мере сохранять под контролем осуществляемую ими деятельность по снижению вредных помех в отношении их космических объектов. Тем не менее, имеются признаки того, что будут предприниматься попытки закрепить за частными субъектами космической деятельности более широкие функции регулирования их собственной деятельности и создать, тем самым, предпосылки к тому, чтобы коммерческие интересы получили основания для практически независимого существования в космосе. В такой ситуации частные субъекты космической деятельности вполне могут решить, что они имеют право при

необходимости использовать принудительные технические методы в отношении космических объектов, помимо их собственных. Именно по этой причине концепция самообороны в космическом пространстве в том виде, в котором в рамках некоторых юрисдикций она расширена сверх всякой разумной меры и основывается на ассоциациях и прецедентах, не имеющих какого-либо отношения к статье 51 Устава ООН, может иметь своим результатом то, что в космосе будут происходить нехорошие события. Чередующиеся критерии, используемые для обоснования права на самооборону в космическом пространстве («защита прав» служит одним из ключевых критериев для осуществления самообороны), могут стать причиной различного рода иррациональных действий. Если государства абстрагируются от необходимости следования Статье 51 Устава ООН, самооборона в космосе может перестать быть тем вопросом, решения по которому принимаются только на государственном уровне. Корпоративные субъекты космической деятельности могут неверно воспринять политические установки, характерные для расширенной доктрины самообороны. К сожалению, реалии сегодняшнего дня на самом деле провоцируют подобные размышления о возможности «наихудшего сценария». По этой причине было бы необходимо классифицировать меры по предотвращению вредных помех, которые могли бы принимать частные операторы при условии получения согласия соответствующих государств. Речь не обязательно идет о выдаче специального разрешения в каждом конкретном случае. Согласие может быть выражено в форме постоянно действующих операционных процедур, которые реально служили бы руководством для частных субъектов космической деятельности. Такая процедура выдачи разрешений, в отсутствие международного нормативного регулирования, должна основываться на прерогативах государств, предусмотренных Статьей VI Договора по космосу. Оптимальным вариантом было бы стремиться к международному регулированию в этой сфере.

17. В случае наличия вредных помех космическому объекту важно точно зафиксировать происходящее и определить причину вредных помех, выявить вероятный источник (вероятные источники) вредных помех и тщательно отслеживать ситуацию ввиду того, что она может постоянно и быстро изменяться (с точки зрения интенсивности и характера вредных помех). Оператору космического объекта следует незамедлительно предпринять меры к обеспечению его непрерывной безопасной эксплуатации. Немедленное реагирование, осуществляемое параллельно задействованию механизма консультаций, очевидно, включало бы: проведение орбитальных маневров во избежание возможных столкновений; изменение пространственной ориентации с целью исключения воздействия различного рода направленных излучений; использование различных технических решений, реализованных в конструкции спутника, для целей защиты его систем.

18. В случае если вредные помехи (источник которых точно установлен) не прекращаются (сохраняются) длительное время, а запрос на проведение консультаций отклоняется или консультации заканчиваются безрезультатно, процедуры определения дальнейших действий должны предусматривать принятие решений на уровне соответствующего государства. Комплекс защитных мероприятий мог бы включать меры, направленные на предупредительные акции и поощрение конструктивного поведения. Например, использование заградительных помех может рассматриваться в качестве неотложной контрмеры для гарантирования самой возможности сохранения спутника под контролем (это означает защиту существенного интереса, согласно статьям об ответственности государств, разработанным Комиссией международного права) и продолжения его полета безопасным по отношению к другим спутникам образом (это означает учет содержащихся в указанных статьях критериев, относящихся к недопущению серьезного ущерба существенному интересу государства или государств, в отношении которых существует международное обязательство, или международного сообщества в целом). Очень важно, чтобы государства, в порядке реагирования на

сохраняющиеся вредные помехи, полагались на сдержанные действия и не использовали средства и/или методы, предназначенные или с известной долей вероятности способные создать физические помехи или нанести механическое повреждение источнику вредных помех. Необходимо обеспечить, чтобы такие средства и методы соответствовали конкретной ситуации, которая должна оставаться управляемой. Ситуация не должна усугубляться, переходя в состояние угрожающей/опасной очередности событий, способной ухудшить состояние безопасности в космосе. В данном конкретном контексте государство, предав гласности факт продолжительного причинения вредных помех эксплуатации его космического объекта, не без оснований имело бы право отреагировать симметричными и/или несимметричными контрмерами для обеспечения своих прав при соблюдении требований, изложенных в данном пункте.

19. Комментарии, представленные Соединенными Штатами Америки в опубликованном на Конференции по разоружению 3 сентября 2014 года документе CD/1998, относительно определения термина «применение силы», которое содержится в российско-китайском проекте Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов, могут в определенном смысле способствовать решению аналитических задач в контексте настоящего рабочего документа. Как известно, проект договора определяет «применение силы» как любое преднамеренное действие, направленное на причинение ущерба космическому объекту, находящемуся под юрисдикцией и/или контролем иных государств, в то время как под термином «угроза силой» предлагается понимать явно выраженное в письменной, устной или какой-либо иной форме намерение совершения такого действия. Соединенные Штаты придерживаются той точки зрения, что концепция «применения силы» или «угрозы силой» явно не определены в существующем международном праве и что попытки вести переговоры по согласованному определению для целей этого конкретного договора, скорее всего, оказались бы тщетными. Тем не менее, в том же контексте Соединенные Штаты заявляют о том, что они не поддержали бы попытку определить эти концепции для целей данного договора, учитывая то, что существующее международное право, как это отражено в статье 2 (4) Устава ООН, уже запрещает применение силы или угрозу силой в отношении космических объектов всех государств, а не только участников любого такого договора. Логика таких рассуждений заслуживает внимания – ведь если совместить все сказанное, то получится, что применение силы в космическом пространстве запрещено, хотя и не вполне определенным образом. Соединенные Штаты далее отмечают, что определение «применения силы» или «угрозы силой» согласно статье I проекта договора ограничивается «преднамеренными» действиями, направленными на причинение ущерба, в то время как Соединенные Штаты не считают, что действие должно быть именно «преднамеренно» направлено на причинение ущерба, чтобы оно составило применение силы согласно существующему международному праву. Если в данном случае имеется в виду применение силы, санкционированное Советом Безопасности ООН согласно главе VII Устава ООН, конечно же, без конкретного намерения нанести ущерб, – это один вопрос. Однако проект договора не наносит ущерба Уставу ООН. Он нацелен на то, чтобы предложить критерии, позволяющие определить действия, которые представляют собой применение силы или угрозу силой конкретно применительно к космическому пространству. Можно было бы подискутировать насчет того, что применение силы или угроза силой не должны непременно ассоциироваться с намерением нанести (вызвать) ущерб. Однако практически невозможно представить себе ситуацию, при которой использование силы по отношению к космическому объекту не имело бы своим результатом нанесение какого-либо ущерба (вреда), независимо от того, было ли намерение нанести ущерб или не было. Если оставить в стороне критерий «ущерба», то было бы абсолютно правильно отметить, что «применение силы» предполагает преднамеренные действия, а «угроза силой»

– заявленное или продемонстрированное намерение воздействовать на что-то силой. В контексте собственного специфического регулирования самообороны Соединенные Штаты обуславливают задействие права на самооборону в космосе наличием «враждебного действия» и/или «враждебного намерения». Разница между двумя подходами состоит в том, что Российская Федерация совместно с Китаем полагают, что «угрозу силой» было бы важно ассоциировать с заявленным или продемонстрированным намерением применить силу, в то время как другой подход в качестве главного критерия предусматривает демонстрацию враждебного намерения или предположение о наличии такого намерения. Два подхода отличаются друг от друга еще и тем, что Россия и Китай предлагают критерии в контексте нормы о запрете применения силы или угрозы силой, в то время как во втором случае критерии призваны обосновать задействие самообороны. Реализация концепций превентивной, упреждающей и превосходящей самообороны в качестве реакции на «враждебное намерение» была бы полностью абстрагированной от критериев, предусмотренных Статьей 51 Устава ООН. Игнорирование фактора определенно выраженного или продемонстрированного намерения применить силу не позволит разграничить события, которые могли или, напротив, не могли бы рассматриваться как имеющие прямое отношение к применению силы или угрозе силой, а также отдельно рассмотреть непреднамеренные угрозы (технические неисправности и/или человеческие ошибки могут негативно сказаться на безопасности космических операций и в своей определенной совокупности создать эффект применения силы или угрозы силой).

20. Если некоторые государства ссылаются на враждебное действие или враждебное намерение, тогда было бы необходимо, по крайней мере, попытаться понять, чем можно было бы руководствоваться при установлении явных враждебных намерений, достаточных для принятия решения действовать в порядке самообороны в том виде, в котором она концептуально выстроена и введена в действие теми же государствами. В действительности, более простой задачей представляется определение явного враждебного действия, нежели предрасположения к враждебному действию. Невозможность, в силу объективных причин, достижения четкого определения враждебного намерения, особенно применительно к космическому пространству, способна только привести к беспрецедентной субъективности в толковании и, соответственно, резкому повышению вероятности конфликтов. Даже самое упорядоченное понимание относительно намерения может оказаться не столь полезным, учитывая, что соответствующие признаки, которые формируют контекст вынесения оценок, могут быстро изменяться в силу условий космической среды. Указанный фактор субъективности может сыграть фатальную роль в создании условий и предпосылок для конфликта, учитывая уникальные условия околоземного космоса (свободная от границ среда, непосредственная доступность любого космического объекта в качестве потенциальной цели, особая динамика движения объекта, сложность задачи обеспечения практически непрерывного наблюдения за всеми объектами, рассредоточенными в большом объеме космического пространства).

21. В настоящее время экспертное сообщество уделяет повышенное внимание вопросам применимости международного гуманитарного права к военной космической деятельности. Оценкой значения для деятельности в космосе всего того, что заключает в себе указанная отрасль права, заинтересовались многие структуры, включая специализированную международную межправительственную организацию системы ООН. Вообще, ситуация с «популяризацией» этой темы довольно двусмысленная. Новый исследовательский тренд вызывает озабоченность тем, что он, так или иначе, побуждает воспринимать военные действия в космическом пространстве в качестве признанной эвентуальной реальности. Каким-то образом новый вектор дискуссиям задан в то самое время, когда все чаще делаются опрометчивые политические заявления о возможности «победоносных войн» в космосе. К сожалению, подобные заявления становятся фактором политики. Если все же

попытаться настроиться на позитивное восприятие темы, можно, конечно, предположить, что гуманитарное право, которое обращает внимание на морально-этические факторы и обстоятельства, относящиеся к вооруженному конфликту (войне), могло бы, по крайней мере, в определенной степени ограничить военные действия в космосе, побуждая государства к тому, чтобы воздерживаться от применения чрезмерной силы – избыточной с точки зрения достижения поставленных целей. По-видимому, необходимо также учесть, что в данном конкретном контексте фактор наличия или отсутствия в космосе оружия не играет ключевую роль, поскольку Женевские конвенции предусматривают, что право войны/законы и обычаи войны применимы к возникающим между государствами разногласиям, которые имеют своим результатом вмешательство вооруженных сил (а не применение оружия как такового). Очевидно, что посредством космических систем военного назначения, которые являются частью вооруженных сил, государства обеспечивают мониторинг космоса и поддержку операций на театре военных действий, и именно эта вторая функция способна содействовать тому, чтобы наземные операции проводились при соблюдении принципов избирательности и соразмерности действий, защиты гражданского населения и гражданской инфраструктуры. Существует точка зрения, что гражданских субъектов, осуществляющих деятельность в космосе, не следовало бы ассоциировать с «воюющей стороной», применяя таким образом избирательный подход. И все же, так ли здесь все просто и однозначно? Российская Федерация желала бы прояснить этот вопрос в рамках Комитета с привлечением иных органов и организаций системы ООН. Имеется особый интерес к дискуссии с американскими партнерами по переговорам. Почему именно с ними? Потому что Соединенные Штаты в своих национальных документах подтвердили, что соблюдают принципы права войны в ходе любых конфликтов и военных операций, помимо войны, в том числе применительно к космическому пространству. Российская Федерация не делала специальных заявлений относительно «космического измерения» международного гуманитарного права. Стоило бы попытаться в рамках дискуссии выйти на общее системное понимание всех соответствующих аспектов темы. Обеспечить избирательность действий в космосе в ходе конфликта, а также ситуацию, при которой гражданская инфраструктура в космосе гарантированно не подвергалась бы нападению, не очень-то легко, если иметь в виду расширенную концепцию самообороны, о которой речь шла выше. Принятое в Соединенных Штатах регулирование предусматривает, что в порядке самообороны можно и нужно реагировать в целях защиты нации, ее сил, национальных коммерческих материальных ценностей, а также физических лиц и их собственности, да и вообще, в случае «посягательства на права Соединенных Штатов». Тогда имеются все основания задать вопрос: если право на самооборону резервируется применительно к разным случаям, когда реальные или даже предполагаемые события в космосе вызывают неудовольствие или опасения, как тогда другой стороне в конфликте интересов («враждебной силе») «таргетировать» свои ответные решения или, скорее, выбирать цель для ответных мер? В таком контексте меры самоограничения вряд ли смогут выполнить свою функцию. Если в экспертном сообществе и на политическом уровне есть реальное желание прояснить вопрос о применимости гуманитарного права к космосу, то было бы необходимо проанализировать такие темы, как гражданские дополнения военных функций и потенциальная роль т.н. акторов-посредников. В данном случае не только Российской Федерации, но и многим другим государствам следует подумать, не заимствовать ли с учетом уже сложившейся ситуации то общее понимание, которое содержится в принятом в Соединенных Штатах регулировании, предусматривающем, что категория «враждебных сил» по решению уполномоченного органа (лица) может включать в себя, помимо вооруженных сил, любые гражданские или полувоенные силы. Оценивая саму возможность применения, при определенных обстоятельствах, «избирательных методов» в космосе, было бы полезно проанализировать соответствующие аспекты регистрации космических объектов. В представляемой Российской Федерацией в ООН регистрационной информации

в соответствующих случаях указывается, что конкретный космический объект запущен в интересах Министерства обороны Российской Федерации. Подобная практика служит целям укрепления доверия в космической деятельности. В ряде случаев военный характер или военные функции конкретных космических объектов указывали Италия, Соединенное Королевство и Франция. Канада указывала Министерство национальной обороны в качестве владельца или оператора одного из зарегистрированных ею космических объектов. Соединенные Штаты применительно как к гражданским, так и военным космическим объектам предусматривают унифицированную формулировку: «Космический аппарат для практического применения и прикладного использования космической техники в таких областях, как метеорология и связь». Разве не получается так, что наличие практики, при которой военный характер (военные функции) соответствующих космических объектов не обозначаются, ставит под сомнение возможность выработки политики и процедур для целей определения избирательных действий (избирательных ответных мер)? Определить, как соотносятся между собой гуманитарное право и регулятивные аспекты космической деятельности, а также выработать четкое и недвусмысленное понимание на этот счет – задача непростая. Попробовать, впрочем, можно было бы.

22. У делегаций государств-членов может возникнуть вопрос: почему рассматриваемые в настоящем рабочем документе темы предлагается проанализировать в Комитете. Ответ простой и, как представляется, логичный – потому что катализатором потенциального конфликта и, более того, формальным основанием для того, чтобы в рамках некоторых юрисдикций было задействовано право на самооборону в космосе, могут служить вредные помехи деятельности государств в космическом пространстве. Статья IX Договора по космосу лишена детализации как с точки зрения описания понятия «вредные помехи», так и в части количественных характеристик вредных помех. Очевидно, что это понятие может охватывать не только вредные радиочастотные помехи (компетенция Международного союза электросвязи), но и вредные помехи, возникающие вследствие проведения: экспериментов, предполагающих существенное изменение состояния естественной космической среды; операций, влияющих на работу аппаратуры космических объектов (например, блокирование или ограничение поля зрения бортовых оптических или радиотехнических устройств); операций инспекционного характера, в результате которых возможно возникновение угрозы столкновения космических объектов, находящихся под юрисдикцией и контролем разных государств; операций, предусматривающих осуществление несогласованного физического контакта космического объекта, находящегося под юрисдикцией и контролем одного государства, с космическим объектом, находящимся под юрисдикцией и контролем другого государства. Таким образом, понятие «вредные помехи» охватывает широкий спектр ситуаций, которые могут привести к потенциальным конфликтам. Собственно, именно это обстоятельство мотивировало Российскую Федерацию на внесение проектов соответствующих руководящих принципов обеспечения долгосрочной устойчивости космической деятельности, по которым предстоит принять решения. Детальное рассмотрение путей и средств разрешения ситуаций, связанных с различными вредными помехами деятельности по исследованию и использованию космического пространства, – важнейшая задача Комитета. Еще в 2014 году Комитет отметил важность проведения обзора норм международного права, относящихся к сохранению космического пространства для мирных целей. Тем не менее, это решение Комитета, к сожалению, остается нереализованным. Государствам-членам следует осознать, что подобное бездействие Комитета не может не вызывать глубокого сожаления, особенно на фоне стремительно возрастающих амбиций и активности различных образовательных и прочих организаций именно в тех сферах, где должны бы в полной мере и эффективно проявляться статус и уникальная роль Комитета.