

ИНТЕРТЕМПОРАЛЬНОЕ ТОЛКОВАНИЕ ДОГОВОРА ПО КОСМОСУ И НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ АКТОРЫ

© 2021 г. Н. Б. Крылов*, Г. Г. Шинкарецкая**

Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

*E-mail: interlaw@igpran.ru

**E-mail: gshink@yandex.ru

Поступила в редакцию 27.01.2021 г.

Аннотация. Изменения в технологиях освоения космоса привели к появлению новых видов его исследования и использования, а также к участию в космической деятельности негосударственных акторов. Существующие документы международного космического права не дают ответов на многие вопросы. Особенно значительные проблемы связаны с намерением приступить к разработке минеральных ресурсов небесных тел. В процессе толкования Договора по космосу и других договоров их нередко оценивают с позиций сегодняшнего времени. Авторы считают, что действительное значение норм космического права можно уяснить, только применяя интертемпоральный подход, т.е. оценивая договоры с точки зрения того права и тех условий, которые существовали в момент их заключения.

Ключевые слова: технологии освоения космоса, Договор по космосу, минеральные ресурсы небесных тел, толкование договоров, интертемпоральное право, негосударственные акторы, международное космическое право, Луна, Соглашение о Луне, общее наследие человечества.

Цитирование: Крылов Н.Б., Шинкарецкая, Г.Г. Интертемпоральное толкование договора по космосу и негосударственные акторы // Государство и право. 2021. № 3. С. 112–121.

DOI: 10.31857/S102694520014151-7

INTERTEMPORAL INTERPRETATION OF THE OUTER SPACE TREATY AND NON-STATE ACTORS

© 2021 N. B. Krylov*, G. G. Shinkaretskaya**

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow

*E-mail: interlaw@igpran.ru

**E-mail: gshink@yandex.ru

Received 27.01.2021

Abstract. Changes in space exploration technologies have led to the emergence of new types of space exploration and use, as well as to the participation of non-State actors in space activities. The existing instruments of international space law do not provide clear answers to many of the questions that arise in this regard. Especially significant problems are associated with the intention to start developing the mineral resources of celestial bodies. In the process of interpreting the Outer Space Treaty and other treaties, they are often evaluated from the perspective of today. The authors believe that the real meaning of the norms of space law can be understood only by applying an intertemporal approach, that is, evaluating contracts in terms of the law and the conditions that existed at the time of their conclusion.

Key words: space exploration technologies, the Outer Space Treaty, mineral resources of celestial bodies, interpretation of treaties, intertemporal law, non-State actors, international space law, the Moon, the Moon Agreement, the common heritage of mankind.

For citation: Krylov, N.B., Shinkaretskaya, G.G. (2021). Intertemporal interpretation of the Outer Space Treaty and non-state actors // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 3, pp. 112–121.

Начало XXI в. отличается тем, что международное сообщество вплотную подошло к новому этапу освоения космического пространства — использованию космических ресурсов в промышленных масштабах¹. В последние годы популярной стала идея разработки минеральных ресурсов небесных тел. В первую очередь, конечно, объектом разработок станет Луна, в недрах которой, по одним данным, находятся неограниченные запасы пресной воды, по другим — залежи элемента гелий-3, который способен решить все энергетические проблемы человечества навсегда².

С середины прошлого века, после успешного запуска первых искусственных спутников, в космосе был установлен правопорядок, который только принципиально регулировал деятельность в этом регионе. Тогда только у двух государств в мире — СССР и США — были технические возможности осуществлять полеты в космос. Космическое пространство и деятельность в нем были объектом чисто межгосударственного регулирования, которое напрямую не затрагивало действия физических и юридических лиц. Были разработаны пять договоров, сформировавших международный правопорядок в космосе: Договор по космосу³, Соглашение о спасании космонавтов⁴, Конвенция об ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами⁵, Конвенция о регистрации объектов⁶, Соглашение о деятельности на Луне⁷.

¹ См.: Абашидзе А., Черных И. Космические ресурсы в фокусе повышенного внимания человечества // *Обозреватель-Observer*. 2020. № 11. С. 45.

² См.: Сокровище Луны — гелий-3 // *Военное обозрение*. URL: <https://topwar.ru/24664-sokrovische-luny-geliy-3.html> (дата обращения: 08.01.2021).

³ См.: Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 г. (Москва — Вашингтон — Лондон, 27 января 1967 г.). Официальный сайт ООН // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml (дата обращения: 03.12.2020).

⁴ См.: Соглашение о спасании космонавтов, возвращении космонавтов и возвращении объектов, запущенных в космическое пространство (Москва, Лондон, Вашингтон, 22 апреля 1968 г.) // Официальный сайт ООН // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/astronauts_rescue.shtml (дата обращения: 03.12.2020).

⁵ См.: Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами, 1972 г. // Официальный сайт ООН // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/damage.shtml (дата обращения: 03.12.2020).

⁶ См.: Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, 1975 г. // Официальный сайт ООН // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/objects_registration.shtml (дата обращения: 03.12.2020).

⁷ См.: Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. // Официальный сайт ООН // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/moon_agreement.shtml (дата обращения: 03.12.2020).

Наиболее важный среди них — Договор по космосу, в котором изложены основы поведения человечества в космосе. Этот Договор и ратифицирован наибольшим числом государств. По состоянию на 2020 год 110 государств являются участниками Договора, ещё 23 подписали договор, но не завершили ратификацию. Это значит, что Договор признан 133 государствами. Заместитель Генерального директора Управления по вопросам космического пространства ООН в Вене Нандасири Ясентулиана подчеркивает: «Договор стал фундаментальной отправной точкой для национальной деятельности и международного сотрудничества в исследовании и использования космического пространства»⁸.

Таким образом, существующий массив нормативного регулирования в космосе сложился еще до 1980-х годов. Никакого специального регулирования относительно минеральных ресурсов космоса этот массив не содержит, поскольку в то время технических возможностей для их добычи просто не было, и интерес к нему не проявлялся. Ситуация изменилась в начале XXI в., когда на фоне роста числа коммерческих видов космической деятельности появилась идея использовать минеральные ресурсы. Благодаря дистанционному зондированию была создана всемирная служба погоды, обнаружены новые залежи полезных ископаемых, создалась ясная картина загрязнения Мирового океана, найдены целые затерянные в джунглях древние царства. Медленно, но неуклонно развивается космический туризм.

Для этих прикладных видов космической деятельности нет нормативного регулирования. Государства, отпуская свои частные компании в космос, большей частью опираются на свое национальное законодательство. После 2010 г. стало появляться такое законодательство и относительно разработок минеральных ресурсов космоса. Пока во всем мире только три государства приняли такое законодательство — США, Люксембург и Объединенные Арабские Эмираты (ОАЭ). Ни одно из них пока не предпринимает шагов к практическим действиям, например, к лицензированию компаний, осуществляющих разработки, и их законодательство остается «спящим». Практической добычи пока никто не ведет.

Примечательно, что, начиная с 2015 г., право частных лиц на минеральные разработки является предметом активных международных переговоров, и двусторонних с заинтересованными государствами, и многосторонних в форме разного рода конференций, семинаров, форумов. Инициаторами их выступают правительства разных стран, а также

⁸ Ясентулиана Нандасири. Введение // *Современные проблемы международного космического права* / под ред. Г.П. Жукова и А.Я. Капустина. М., 2008. С. 17.

государственные органы, чаще всего в лице космических агентств.

а) новое законодательство о добыче ресурсов в космосе

Будем анализировать главным образом законодательство США, поскольку оно гораздо подробнее разработано, чем люксембургское или законодательство ОАЭ. Выделим три американских акта, касающихся минеральных разработок в космосе.

Первым стал принятый парламентом в ноябре 2015 г. Закон США, название которого можно перевести как Закон о конкурентоспособности коммерческих запусков в космос⁹. Особенный интерес в нем представляет гл. IV «Разработка и использование ресурсов космоса». Согласно § 10101 разд. 51 Свода законов США эта глава имеет специальный правовой статус, который позволяет считать ее отдельным законом. Содержание главы — это полномочие Президента США по обеспечению прав и интересов граждан США в коммерческой разработке и добыче ресурсов в космосе с разрешения и под контролем федерального правительства.

В этом полномочии примечательны два положения:

развитие экономически эффективных, безопасных и стабильных производств, направленных на коммерческую разработку и добычу космических ресурсов, должно соответствовать **международным обязательствам США**;

право граждан США на любые такие ресурсы **после их добычи должно осуществляться** в соответствии с законом, в т.ч. **с международными обязательствами США** (п. 403).

Вторым актом стал принятый Конгрессом США в 2017 г. Закон о свободном коммерческом предпринимательстве в космосе¹⁰. Непосредственно добычи полезных ископаемых касается раздел Закона, который озаглавлен как «Соответствие Договору по космосу» (*“Compliance With The Outer Space Treaty”*). В нем содержатся указания Министру торговли США о том, как следует применять и толковать Договор 1967 г., чтобы не нанести ущерба интересам США, поскольку, как сказано в Законе, «будущая коммерческая деятельность в космосе может затрагивать обязательства США по Договору о космосе».

⁹ См.: H.R.2262 — U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act 114th Congress (2015–2016). URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262/text> (дата обращения: 02.01.2021).

¹⁰ См.: H.R.2809 — American Space Commerce Free Enterprise Act 115th Congress (2017–2018). URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2809> (дата обращения: 02.01.2021).

В Законе предусмотрены некоторые положения, уточняющие правовую позицию США, которые, очевидно, должны быть императивными при толковании Договора 1967 г. государственными органами. Во-первых, обязательства США не распространяются на частных лиц; во-вторых, международные указания (т.е. документы, имеющие рекомендательный характер, в первую очередь резолюции Генеральной Ассамблеи ООН) не обязательны для США.

Закон 2017 г. также запрещает признание космоса «глобальной общностью» (*“global commons”*).

И наконец, **третьим** актом стал исполнительный Указ Президента США от 6 апреля 2020 г.¹¹ В нем Государственному секретарю США дано распоряжение стремиться к достижению договоренностей с другими государствами о совместных усилиях, направленных на достижение безопасной и устойчивой эксплуатации ресурсов, а также подтверждены правовые позиции США, изложенные в указанных выше законах.

Таким образом, правовые позиции, выраженные в национальном законодательстве США, касающемся добычи полезных ископаемых в космосе, можно обобщить следующим образом.

1. Потенциальная деятельность государств по разведке и разработке природных ресурсов космоса должна определяться их действующими международными обязательствами.

2. Признание космоса «глобальной общностью» (*“global commons”*) запрещено для государственных органов США.

3. Международные обязательства США не имеют юридической силы для юридических лиц.

4. Добывающие организации должны иметь право собственности на добытые полезные ископаемые.

Что касается законодательства Люксембурга, Закон об исследовании и использовании космических ресурсов был принят 20 июля 2017 г.¹² Этот Закон состоит из двух основных частей, регулирующих право собственности на космические ресурсы и режим получения разрешения на разведку и использование таких ресурсов. Относительно присвоения добытых ресурсов, законодатели применили аналогию с нормами, определяющими правовой режим открытого моря. Установлена свобода разведки и разработки природных ресурсов без присвоения открытого моря в целом или

¹¹ См.: Executive Order on Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Resources. Issued on: April 6, 2020.

¹² См.: Law of 20 July 2017 on the Exploration and Use of Space Resources. URL: <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-loi-2017-07-20-a674-jo-fr-pdf.pdf> (дата обращения: 09.01.2021).

частично. Вся подобная деятельность должна осуществляться под контролем правительства. В Законе также указано, что уполномоченный оператор обязан осуществлять свою деятельность в соответствии с международными обязательствами Люксембурга.

В 2019 г. к этим законодательствам присоединилось еще одно государство: Объединённые Арабские Эмираты, в котором принят Закон о регулировании космического сектора¹³. В нем есть раздел о добыче, освоении и использовании космических ресурсов. Данный Закон не отличается конкретикой, в нем в основном повторены основные положения законодательства США.

Необходимо также обратить внимание на позиции государств, участвующих в проекте «Артемис», который осуществляется в рамках НАСА с 2019 г. Цель проекта — организация регулярных полетов человека на Луну и постепенное создание постоянного человеческого поселения. Поначалу планируется сделать это поселение промежуточной базой для полетов в дальний космос, а также для исследования перспектив разработки полезных ископаемых. Кроме американских частных компаний в проекте готовы участвовать Европейское космическое агентство, компании Японии, Канады, Австралии, Соединенного Королевства, Италии, ОАЭ, Люксембурга и Украины. Это значит, что названные государства готовы формулировать новые нормы международного космического права, регулирующие добычу полезных ископаемых на Луне и других небесных телах¹⁴.

Теперь проанализируем некоторые положения этих законодательств с точки зрения международного права.

б) толкование Договора 1967 г. в момент его заключения и ныне

Толкование международных договоров — это один из давних и постоянно встающих в международных отношениях вопросов.

Нормы относительно толкования договорных обязательств государств изложены в Венской конвенции о праве международных договоров, о которой один из ее авторов, Ш. Розенн, сказал, что она вобрала в себя опыт большинства государств и результаты развития научной мысли¹⁵. Венская конвенция — это основной документ, регулирующий заключение, изменение, толкование, действие и прекращение договоров.

Статья 31 Венской конвенции устанавливает основные правила толкования; авторитетные специалисты международного права квалифицируют ее как отражающую обычное, т.е. обязательное для всех, международное право¹⁶. Главные положения в ней — договор должен толковаться добросовестно, в соответствии с обычным значением, которое должно придаваться терминам договора в их контексте и в свете его объекта и цели.

То, что не отмечено в Венской конвенции, — это фактор времени. Нередко международный договор, как и Договор по космосу 1967 г., подвергается толкованию через много лет после его заключения. Авторы публикаций, посвященных современному состоянию международного космического права, как правило, применяют к его оценке действующие документы в том виде, в каком они были в момент их принятия. В этом случае договор зачастую оценивается с позиций сегодняшнего дня. Например, Р.И. Гвидо Лаваль пишет: «Договор 1967 года не устанавливает точный режим минеральных разработок»¹⁷. Это вполне современный взгляд на Договор. Но ясно, что в момент заключения Договора в 1967 г. регулирование минеральных разработок просто не принималось во внимание. Поэтому мы должны сделать вывод: Договор не регулирует добычу полезных ископаемых, и это регулирование нужно начинать формулировать с чистого листа.

Задолго до Венской конвенции, в 1928 г., в решении арбитража по делу *Las Palmas*¹⁸ М. Юбер заявил: «Факт, имеющий значение для суда, должен оцениваться в свете права, современного ему, а не того права, которое действует в момент, когда спор о нем возникает или разрешается».

Эта идея оценивать факты в соответствии с правом, существовавшим в то время, когда они происходили, получила название **интертемпорального права**¹⁹. В дальнейшем эта идея развивалась в основном в решениях судов и арбитражей разных уровней²⁰ и сформировалась как процессуальная

¹⁶ См.: Shaw M.N. International Law. 6th ed. Cambridge, 2008. P. 933.

¹⁷ Guido Laval R.I. The international orders in the fourth territory: the influence of new opportunities in outer space on governance systems and Space Law // International Cooperation. 2019 Dec 29.

¹⁸ См.: Island of Palmas (U.S. v. Neth.), II R.I.A.A. 829, 845 (Perm. Ct. Arb. 1928).

¹⁹ См.: Kotzur M. Intertemporal Law // Max Planck Encyclopedia of International Law. Jn-line edition. URL: mpepil.org (дата обращения: 12.01.2021).

²⁰ См.: Minquiers and Ecrehos, 1953 I.C.J. Rep. p. 47; Fisheries, 1951 I.C.J. Rep. P. 116; Legal Status of Eastern Greenland, 1933 P.C.I.J. (Seri. A/B) No. 53; Rights of Nationals of United States of America in Morocco, 1952 I.C.J. Rep. P. 193.

¹³ См.: Federal Law No. 12. Issued on 19/12/2019. Corresponding to 22 Rabi' Al-Akhar 1441H. On the Regulation of the Space Sector.

¹⁴ См.: Официальный сайт НАСА // <https://www.nasa.gov/specials/artemis/> (дата обращения: 16.01.2021).

¹⁵ См.: Rosenne Sh. The Law of Treaties. A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention. Leiden, 1970. P. 46.

норма обычного происхождения²¹. Ее процессуальный характер выражается в том, что она фактически применяется как коллизионная норма, определяющая выбор права в определенный момент или период времени.

Сама по себе норма интертемпорального права не создает прав или обязанностей для государств, а обеспечивает урегулирование временных коллизий законов на основе сложившихся материальных прав и обязанностей сторон. Несмотря на всю (мнимую) историческую объективность, такой подход имеет свои очевидные пределы. Ни первоначальное значение не дает однозначного доказательства первоначального намерения формулирующих сторон, ни последнее значение не является неизменным фиксированным стандартом вневременного качества.

Применение интертемпоральных норм к толкованию договоров весьма логично, поскольку при этом принимается во внимание эволюция права и международной правовой системы в целом. Договоры — это живые инструменты, толкование которых должно быть чутким к быстро меняющимся социальным, политическим, экономическим, а также техническим обстоятельствам. Правда такой подход заставляет задуматься, какой объем событий, происшедших после вступления договора в силу, следует учитывать. Он требует всеобъемлющего взгляда на всю современную правовую систему, а не только на нормы, непосредственно устанавливаемые в договоре. Наиболее широко распространены мнения являются два:

следует учитывать в первую очередь намерения сторон в момент заключения договора и их возможные изменения с течением времени;

учитываться должно и изменение обстоятельств. Известно, что оговорка *rebus sic stantibus* (неизменность обстоятельств) — это одно из самых прочных оснований сохранения договора²². Статья 62 Венской конвенции о праве договоров допускает ссылку на коренное изменение обстоятельств, существовавших при заключении договора, и которое не предвиделось участниками в тех случаях, когда:

а) наличие таких обстоятельств составляло существенное основание согласия участников на обязательность для них договора;

б) последствие изменения обстоятельств коренным образом изменяет сферу действия обязательств, все еще подлежащих выполнению по договору.

Иногда в процессе применения нормы интертемпорального права возникает затруднение в виде необходимости учета ее ретроактивного характера, как, например, в деле *Mavrommatis Palestine Concessions*²³. Ст. 28 Венской конвенции учитывает именно это затруднение: «Договоры не имеют обратной силы».

В Особом мнении по делу *Crime of Genocide* судьи Ши и Корума обратили внимание на то, что при применении нормы интертемпорального права особое значение имеют нормы *Ius cogens*: «Даже если договор в момент заключения не противоречил какой-либо норме *ius cogens*, он станет недействительным, если впоследствии появится новая норма *ius cogens*, с которой он находится в конфликте»²⁴. Некоторые авторы подчеркивают, что норма *ius cogens* особенно часто применяется в отношении договоров о правах человека²⁵.

В трудах Комитета ООН по космосу нет прямого указания на надлежащие методы толкования. Однако в одном из докладов есть оценка того, к какому времени принадлежит Договор. В 2019 г. Комитет подвел итоги выяснения отношения государств к пяти договорам по космическому праву, в т.ч. к Договору 1967 г., и отразил итоги своего обобщения в Докладе Комитета ООН по космосу 2019 г.²⁶ Основываясь на докладе Рабочей группы по статусу и применению пяти договоров Организации Объединенных Наций по космосу²⁷, Комитет заявил, что общим мнением государств является следующее: многосторонней основой международного космического права следует считать пять договоров Организации Объединенных Наций по космосу и закрепленные в них соответствующие принципы, одобренные Генеральной Ассамблеей. Какие именно резолюции — в Докладе не сказано возможно потому, что их просто слишком много:

²³ См.: *The Mavrommatis Palestine Concessions Case (Greece v Great Britain) (Merits) PCIJ Series A No. 5.*

²⁴ Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro. Joint Declaration of Judges Shi and Koroma, I.C.J. Reports 2007, P. 43.

²⁵ См.: *Li Zhenni*. International intertemporal law // California western International Law journal. 2018. Vol. 48. P. 387.

²⁶ См.: Организация Объединенных Наций. Доклад Комитета по использованию космического пространства в мирных целях. Шестидесят вторая сессия (12–21 июня 2019 года). Документ ООН A/74/20.

²⁷ См.: Юридический подкомитет. Доклад Рабочей группы по статусу и применению пяти договоров Организации Объединенных Наций по космосу. Документ ООН A/AC.105/1203, п. 68, и приложение I, п. 9–13.

²¹ См.: *Fitzmaurice G.* The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951–54. CUP, 1955. P. 132.

²² См.: *Ильинская О.И.* Влияние коренного изменения обстоятельств на действие международных договоров // Актуальные проблемы рос. права. 2018. № 5.

начиная с 1958 г. на каждой сессии Генеральной Ассамблеи принимается одна-две резолюции относительно деятельности государств в космосе. Для нас важно указание в Докладе на то, что это те резолюции, принципы которых восприняты пятью договорами. Значит, имеются в виду резолюции, принятые до принятия последнего договора, т.е. до 1979 г., а то и ранее, до 1974 г., когда была принята Конвенция о регистрации.

В Договоре 1967 г. есть одно положение, которое ставит под сомнение применимость к нему интертемпорального подхода: в ст. III предусмотрено, что космическая деятельность осуществляется в соответствии с международным правом, включая Устав ООН. Поскольку международное право находится в состоянии постоянных изменений, содержание Договора и по духу, и по букве не могло не отражать изменений общего международного права. Современное международное право чрезвычайно разнообразно и по объектам регулирования, и по сферам действия, поэтому, чтобы установить изменения в космическом праве, производить толкование Договора 1967 г. в нынешнее время следует 1) осуществлять не целиком, а в отдельных его положениях; 2) отмечать возможные «отставания» договора от нынешнего уровня международного права.

Перейдем теперь к толкованию отдельных положений Договора.

в) достояние всего человечества

Это положение составляет часть ст. I Договора по космосу: «Исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, осуществляются на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития, и являются достоянием всего человечества». Поскольку оно входит в Договор 1967 года, все государства, принявшие законодательство о космической деятельности, признают его и оснований его отвергать, нет. Однако в законодательстве США содержится решительное возражение против формулы, очень близкой по значению к приведенной. Закон 2017 г. запрещает признание космоса «глобальной общностью» (“global commons”).

Этого термина нет ни в одном космическом договоре. В Соглашении о Луне²⁸ (ст. 4) есть упоминание «общего достояния человечества»: «Исследование и использование Луны является достоянием всего человечества». В английском тексте: “The

exploration and use of the moon shall be the province of all mankind”.

Фактически это цитата из ст. I Договора по космосу: «Исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела..., являются достоянием всего человечества». В английском тексте: “The exploration and use of outer space, including the Moon and other celestial bodies..., shall be the province of all mankind”.

Таким образом, в Договоре по космосу 1967 г. между аутентичными текстами – русским и английским – есть разногласия: в русском тексте сказано «являются достоянием всего человечества», в английском – “*province of all mankind*”, что не совсем одно и то же, поскольку слово «достояние» содержит оттенок владения, а “*province*” – это скорее «область деятельности».

Но главная причина возражений США против “*global commons*” заключается скорее в неприятии не просто термина, а целой концепции, которая сформулирована как «общее наследие человечества». В ст. 4 Соглашения о Луне сказано: «Луна и ее природные ресурсы являются общим наследием человечества».

Здесь нам придется применить интертемпоральный подход и обратиться к тому периоду, когда готовилось Соглашение о Луне. В это же время завершала свою работу Третья Конференция ООН по морскому праву, где одним из острых вопросов был вопрос об использовании минеральных ресурсов глубоководного дна Мирового океана. Незадолго до этого было сделано открытие: на поверхности дна лежат почти чистые куски редкоземельных металлов, которые можно добывать гораздо дешевле, чем на суше, но для этого необходима соответствующая техника, которая была у технически высоко развитых государств и которой не было у развивающихся государств. Чтобы предотвратить «золотую лихорадку» и хищническое разграбление богатств дна, и была придумана концепция «общего наследия человечества».

Объявление в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.²⁹ морского дна и его минеральных ресурсов за пределами континентальных шельфов государств «общим наследием человечества» (ч. XI, ст. 133–191) имело фактически две цели: 1) предотвращение истощения минеральных ресурсов дна несколькими самыми технологическими державами, пока другие государства не имеют доступа к этим относительно недорогим, как тогда казалось, ресурсам; 2) недопущение разорения тех государств, которые добывали аналогичные ресурсы на суше.

²⁸ См.: Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах. Принято резолюцией 34/68 Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1979 г. // Официальный сайт ООН // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/moon_agreement.shtml (дата обращения: 20.01.2021). На ноябрь 2020 г. Соглашение ратифицировано 13-ю государствами.

²⁹ См.: Конвенция ООН по морскому праву. Монтего-бей, 10 декабря 1982 г.

Была создана международная организация (Орган по морскому дну), наделенная исключительными полномочиями вести разведку и разработку всех залежей, а также выдавать соответствующие лицензии и квоты государствам. В 1994 г., когда Конвенция еще не вступила в силу, было принято дополнительное Соглашение о режиме Района и его ресурсов³⁰.

Это было значительное ограничение рыночных механизмов мировой экономики. Кроме того, Орган должен был следить за отчислением доходов у тех, кто добывал ресурсы на морском дне, в пользу тех, кто добывал на суше. Именно эта концепция и ее практическое воплощение стали причиной того, что США отказались ратифицировать Конвенцию ООН по морскому праву.

Поясним, что тогдашние представления о нетрудной и недорогой добыче ресурсов дна с течением времени не оправдались, и пока что Район и концепция выступают скорее как опыт изобретения нового института международного морского права. Орган по морскому дну, по сути, ничем не отличается от всех других межгосударственных организаций, а его работы на дне ограничиваются исследовательским направлением, которое дает интересные результаты в виде открытия новых форм минеральных ресурсов и неизвестных форм жизни на дне. Промышленная разработка богатств дна пока не ведется.

В любом случае концепция «общего наследия человечества» не получила реального юридического наполнения и не стала общим институтом международного права.

Однако в 70–80-х годах прошлого века концепция «общего наследия» казалась привлекательной, и в ст. 11 Соглашения о Луне было включено следующее положение: «Государства-участники обязуются установить международный режим, включая соответствующие процедуры, для регулирования эксплуатации природных ресурсов Луны, когда будет очевидно, что такая эксплуатация станет возможной в ближайшее время». Учтем, что согласно ст. 1 Соглашения о Луне его положения распространяются также на другие небесные тела. Одной из целей Соглашения было объявлено справедливое распределение между всеми государствами-участниками благ, получаемых от этих ресурсов, с особым учетом интересов и нужд развивающихся государств.

Соглашение о Луне ратифицировано всего лишь восемью государствами и в силу не вступило.

Ни одно из государств, принявших законодательство, не является его участником. Очевидно, решительный отказ США от любых форм признания единого режима использования минеральных ресурсов, напоминающего «общее наследие человечества» — это некая предохранительная мера.

Альтернативой режиму «общего наследия человечества», очевидно, может стать договоренность о некоем другом регулировании. Поскольку все государства признают распространение на космос международного права вообще и Устава ООН, в частности, можно ожидать достижения согласия о действии здесь какого-либо известного международного режима, например, режима Всемирной торговой организации.

г) соотношение обязательств государства и юридических лиц

В Законе США 2017 г. государственные органы обязываются давать такое толкование международному космическому праву, которое бы ясно указывало на то, что обязательства США как государства не распространяются на частных лиц. Действительно, международное право не создает напрямую права и обязанности для юридических и физических лиц. Только государства создают международное право и следуют обязательствам, которые из него вытекают. Физические и юридические лица следуют предписаниям того национального права, в юрисдикции которого они находятся.

Однако некоторые авторы полагают возможным толковать космические договоры как устанавливающие обязательства для разных авторов. Например, К.Д. Шестакова, толкуя запрет на национальное присвоение в ст. II Соглашения о Луне, пишет: «Из текста этой статьи прямо не следует, что запрет на присвоение распространяется на каких-либо других субъектов помимо государств»³¹. К сожалению, автор не уточняет, какой еще субъект права способен на национальное присвоение.

В основных документах международного космического права не регулируется положение негосударственных акторов, осуществляющих космическую деятельность. В то время, когда формировался Договор по космосу, действующими лицами в космосе были исключительно государства. Тем не менее некоторое соотношение правовых статусов государств и негосударственных акторов в Договоре по космосу предусмотрены: «Государства — участники Договора несут международную ответственность за национальную деятельность в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, независимо

³⁰ См.: Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года. Принято резолюцией 48/263 Генеральной Ассамблеи от 28 июля 1994 г.

³¹ Шестакова К.Д. Добыча полезных ископаемых в космосе: отдельные тенденции развития международного космического права // Пятая конференция по воздушному праву. Научно-практическая конференция, 16 октября 2015 года, Санкт-Петербург: сб. докладов. СПб., 2015. С. 105.

от того, осуществляется ли она правительственными органами или неправительственными юридическими лицами, и за обеспечение того, чтобы национальная деятельность проводилась в соответствии с положениями, содержащимися в настоящем Договоре. Деятельность неправительственных юридических лиц в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела, должна проводиться с разрешения и под постоянным наблюдением соответствующего государства — участника Договора» (ст. VI). Таким образом, государства воспринимают свои обязательства по международному космическому праву и обеспечивают, что их физические и юридические лица не нарушали это право.

Это соотношение прав и полномочий государств и негосударственных акторов — общепризнанное правило, и в нынешнее время имеет то же значение, что и в момент принятия Договора по космосу. Положение Закона США («Федеральное правительство не должно презюмировать, что все обязательства США по Договору о космосе налагаются также на неправительственные организации США») толкуется в том смысле, что нормы международного космического права не применяются к физическим и юридическим лицам непосредственно, а после процесса имплементации их в право США. Таким образом, соотношение прав и полномочий государств и негосударственных акторов, установленное Договором 1967 г., сохраняет свое значение.

д) право собственности добывающих организаций на добытые полезные ископаемые

Наличие такого права — одно из условий участия компаний в разработке минеральных ресурсов Луны. Этот вопрос — следствие неясных формулировок ст. II Договора по космосу: «Космическое пространство, включая Луну и другие небесные тела, не подлежит национальному присвоению ни путем провозглашения на них суверенитета, ни путем использования или оккупации, ни любыми другими средствами». Уже в 1977 г. известный специалист по космическому праву С. Гороув писал, что в этой формулировке неясно, 1) что именно запрещено к присвоению; 2) что означает «национальное» присвоение; 3) что, собственно, означает «присвоение»³². Из всех этих неясностей С. Гороув делает вывод о допустимости такого толкования прав собственности на минеральные ресурсы Луны и других небесных тел: запрещены права собственности не только на участки, так сказать, территории, но и на ресурсы³³.

Внимание С. Гороува было привлечено прежде всего к ст. II, хотя в его распоряжении был тогда проект Соглашения о Луне, но он мало отличался

от принятого впоследствии Соглашения. В ст. 11 (п. 3) сказано следующее: «Поверхность или недра Луны, а также участки ее поверхности или недр или природные ресурсы там, где они находятся, не могут быть собственностью какого-либо государства, международной межправительственной или неправительственной организации, национальной организации или неправительственного учреждения или любого физического лица».

Однако присмотримся к словам, составляющим суть данной статьи: «природные ресурсы там, где они находятся» (английский текст: “*natural resources in place*”). Здесь явно имеются в виду те ресурсы, которые еще не добыты и составляют единое целое с тем небесным телом, в недрах или на поверхности которого расположены.

Обратимся к опыту Конвенции ООН по морскому праву. Ее создатели (а это фактически все государства, включая и США, которые внесли значительный вклад в разработку Конвенции, хотя потом и отказались в ней участвовать) разделили понятие «ресурсы» и «полезные ископаемые». В ст. 133 Конвенции говорится:

а) «ресурсы» означают все твердые, жидкие или газообразные минеральные ресурсы, включая полиметаллические конкреции, *in situ* в Районе на морском дне или в его недрах;

б) ресурсы, когда они извлечены из Района, рассматриваются как «полезные ископаемые».

Как видим, здесь вместо расплывчатого «там, где они находятся» или “*in place*” употреблен точный латинский термин “*in situ*”. Это естественно-научный термин, который в разных областях знания (в сельскохозяйственных науках, в биологии, в химии, в медицине, в геомеханике и геофизике, в информатике) может иметь несколько отличные значения³⁴, но в любом случае говорится о том, что обсуждаемый объект находится там, где его еще не трогали.

Правовой статус ресурсов и полезных ископаемых, согласно Конвенции ООН по морскому праву, различен. Ресурсы, как и весь Международный район морского дна, являются общим наследием человечества (ст. 136). Ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы то ни было части Района или его ресурсов, и ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было их часть (п. 1 ст. 137). А вот полезные ископаемые, добываемые в Районе, могут быть отчуждены, но лишь в соответствии «с настоящей Частью» и с нормами, правилами и процедурами

³² Gorove S. Space Law: Its Challenges and Prospects. Leiden, 1977. P. 79.

³³ См.: *ibid.* P. 177.

³⁴ См.: Академический словарь онлайн. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/488483> (дата обращения: 22.01.2021.)

Органа (п. 2 ст. 137). В п. 3 ст. 137 уточняется, что права на полезные ископаемые, добываемые в Районе, могут быть приобретены только в соответствии «с настоящей Частью».

Такое разделение ресурсов на полезные ископаемые в недрах, которые обычно принадлежат государству, и на добытые ископаемые закреплено в ст. 12 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. «О недрах»³⁵, и это не исключительная клаузула российского законодательства. Такие нормы содержатся в законодательстве большинства государств³⁶. Это позволяет сделать вывод о том, что собственность на добытые полезные ископаемые — это общий принцип права, который может быть реципирован в международное космическое право. К однозначному выводу приходит и М.Р. Юзбашян: «Уже добытые природные ресурсы («natural resources not in place» в противопоставлении к используемому в аутентичном тексте Соглашения на английском языке “natural resources in place”) Луны не подпадают под режим неприсвоения, а их разработка и дальнейшее присвоение не противоречит нормам и принципам МКП»³⁷.

Таким образом, в момент заключения Договора в 1967 г. регулирование минеральных разработок просто не предусматривалось. Поэтому мы должны сделать вывод: Договор не регулирует добычу полезных ископаемых, и это регулирование нужно начинать формулировать с чистого листа.

е) заключение

За время, прошедшее с начала космической эры, в мире произошли огромные перемены, непосредственно влияющие на образование правового порядка в космосе. Перемены эти в основном, так сказать, технические: дистанционное зондирование Земли, облегчение и удешевление полетов человека в космос, возможности геологической деятельности на Луне и даже на астероидах. Но основные параметры глобального управления на планете Земля остались прежними; основные акторы международных отношений — это государства. Они формулируют правила и следят за их исполнением, а также несут ответственность за их неисполнение.

Основы международного космического права, заложенные в середине XX в., сохранились. Договор по космосу, как считают авторитетные исследователи, заложил прочную основу мирного

и равноправного сотрудничества государств на многие годы³⁸. Р.С. Джакху отмечает, что ученые всех континентов почти единодушно объявили Договор 1967 г. большим достижением в создании соответствующего правового порядка в космосе, который и теперь не теряет своего значения³⁹.

Конечно, космическое право требует изменений и главным образом дополнений в силу роста технических возможностей человечества. Проектирование этих изменений может быть эффективным только в том случае, когда они будут опираться на правильно понимаемые обстоятельства и задачи, вызвавшие к жизни именно то международное космическое право, которое мы имеем.

На основе надлежащего толкования Договора по космосу можно будет предложить опустить некоторые реалии, как, например, концепция общего наследия человечества, в т.ч. в ипостаси общего достояния, поскольку обе эти концепции безнадежно устарели, а заботу о человечестве прекрасно позволяет осуществлять принцип общих интересов, сформулированный в ст. I Договора по космосу. В то же время необходимо будет учитывать активное участие физических и юридических лиц в различных видах космической деятельности, так что соответствующим современному праву будет расширение допуска гражданской ответственности негосударственных акторов и снятие части такой ответственности с государств.

На этом фоне вряд ли полезным было бы создание единого органа управления разведкой и разработкой природных ресурсов небесных тел, но представляется необходимым распространение на эту область согласованных правил доступа и добычи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абашидзе А., Черных И. Космические ресурсы в фокусе повышенного внимания человечества // *Обозреватель—Observer*. 2020. № 11. С. 45.
2. Джакху Р.С. 40-я годовщина Договора по космосу 1967 г. // *Современные проблемы международного космического права* / под ред. Г.П. Жукова и А.Я. Капустина. М., 2008. С. 201.
3. Жуков Г.П. 40 лет Договору о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела // *Современные проблемы междуна-*

³⁵ См.: СЗ РФ. 1995. № 10, ст. 823.

³⁶ См.: Официальный сайт Федерального агентства по недропользованию // <https://rosnedra.gov.ru/article/256.html> (дата обращения: 22.01.2021).

³⁷ Юзбашян М.Р. Закон США об исследовании и использовании космических ресурсов 2015 г. и международное космическое право // *Московский журнал междунар. права*. 2017. № 2 (106). С. 77.

³⁸ См.: Жуков Г.П. 40 лет Договору о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела // *Современные проблемы международного космического права* / под ред. Г.П. Жукова и А.Я. Капустина. М., 2008. С. 96.

³⁹ См.: Джакху Р.С. 40-я годовщина Договора по космосу 1967 г. // Там же. С. 201.

- родного космического права / под ред. Г.П. Жукова и А.Я. Капустина. М., 2008. С. 96.
4. Ильинская О.И. Влияние коренного изменения обстоятельств на действие международных договоров // Актуальные проблемы рос. права. 2018. № 5. С. 5.
 5. Юзбашян М.Р. Закон США об исследовании и использовании космических ресурсов 2015 г. и международное космическое право // Московский журнал междунар. права. 2017. № 2 (106). С. 77.
 6. Ясентулиана Нандасири. Введение // Современные проблемы международного космического права / под ред. Г.П. Жукова и А.Я. Капустина. М., 2008. С. 17.
 7. Fitzmaurice G. The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951–54. CUP, 1955. P. 132.
 8. Gorove. Space Law: Its Challenges and Prospects. Leiden, 1977. P. 79.
 9. Guido Lavallo R.I. The international orders in the fourth territory: the influence of new opportunities in outer space on governance systems and Space Law // International Cooperation. 2019 Dec 29.
 10. Kotzur M. Intertemporal Law // Max Planck Encyclopedia of international law. Jn-line edition. URL: mpepil.org. (дата обращения: 12.01.2021).
 11. Li Zhenni. International intertemporal law // California western International Law journal. 2018. Vol. 48. P. 387.
 12. Rosenne Sh. The Law of Treaties. A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention. Leiden, 1970. P. 46.
 13. Shaw M.N. International Law. 6th ed. Cambridge, 2008. P. 933.
 2. Jakhu R.S. 40th anniversary of the Outer Space Treaty of 1967 // Current issues of international space law / ed. by G.P. Zhukov and A. Ya. Kapustin. M., 2008. P. 201 (in Russ.).
 3. Zhukov G.P. 40 years of the Treaty on principles governing the activities of States in the exploration and use of outer space, including the moon and other celestial bodies // Modern problems of international space law / ed. by G.P. Zhukov and A. Ya. Kapustin. M., 2008. P. 96 (in Russ.).
 4. Ilinskaya O.I. Influence of the radical change of circumstances on the effect of international treaties // Actual problems of Russ. law. 2018. No. 5. P. 5 (in Russ.).
 5. Yuzbashyan M.R. The US Law on the research and use of space resources in 2015 and international space law // Moscow journal of International Law. 2017. No. 2 (106). P. 77 (in Russ.).
 6. Jasentulyana Nandasiri. Introduction // Modern problems of international space law / ed. by G.P. Zhukov and A. Ya. Kapustin. M., 2008. P. 17 (in Russ.).
 7. Fitzmaurice G. The Law and Procedure of the International Court of Justice 1951–54. CUP, 1955. P. 132.
 8. Gorove. Space Law: Its Challenges and Prospects. Leiden, 1977. P. 79.
 9. Guido Lavallo R.I. The international orders in the fourth territory: the influence of new opportunities in outer space on governance systems and Space Law // International Cooperation. 2019 Dec 29.
 10. Kotzur M. Intertemporal Law // Max Planck Encyclopedia of international law. Jn-line edition. URL: mpepil.org. (дата обращения: 12.01.2021).
 11. Li Zhenni. International intertemporal law // California western International Law journal. 2018. Vol. 48. P. 387.
 12. Rosenne Sh. The Law of Treaties. A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention. Leiden, 1970. P. 46.
 13. Shaw M.N. International Law. 6th ed. Cambridge, 2008. P. 933.

REFERENCES

Сведения об авторах

КРЫЛОВ Николай Борисович — доктор юридических наук, профессор, заведующий сектором международного права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

ШИНКАРЕЦКАЯ Галина Георгиевна — доктор юридических наук, главный научный сотрудник сектора международного права Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

Authors' information

KRYLOV Nikolay B. — PhD of Law, Professor, head of the sector of International Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

SHINKARETSKAYA Galina G. — PhD of Law, principal research fellow, sector of International Law of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia