

Конференция по разоружению

16 August 2018
Russian
Original: English

Вербальная нота Делегации Соединенных Штатов Америки на Конференции по разоружению от 2 августа 2018 года на имя Генерального секретаря Конференции, препровождающая ответ Соединенных Штатов на документ CD/2042 (от 14 сентября 2015 года), озаглавленный «Письмо Постоянного представителя Китая при Конференции по разоружению и Временного поверенного в делах Российской Федерации от 11 сентября 2015 года на имя Генерального секретаря Конференции, препровождающее ответные комментарии Китая и Российской Федерации в связи с представленным Соединенными Штатами Америки анализом обновленных в 2014 году русского и китайского текстов проекта договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (ДПРОК)»

Делегация Соединенных Штатов Америки на Конференции по разоружению свидетельствует свое уважение Генеральному секретарю Конференции по разоружению и имеет честь препроводить в секретариат текст, содержащий ответ Соединенных Штатов на письмо Китая и России от 11 сентября 2015 года, касающееся представленного Соединенными Штатами Америки анализа проекта «договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов» (ДПРОК) (CD/2042). Делегация Соединенных Штатов была бы признательна секретариату за содействие в выпуске и распространении этого текста в качестве официального документа Конференции по разоружению.



Ответ Соединенных Штатов Америки на «Ответные комментарии, подготовленные Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой в связи с представленным Соединенными Штатами Америки анализом обновленного российско-китайского проекта ДПРОК» (CD/2042)

Резюме

1. Настоящий документ содержит составленный Соединенными Штатами дополнительный анализ документа CD/2042 (от 14 сентября 2015 года), представленного Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой в отношении обновленного проекта «договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов» (ДПРОК), в свете Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов, опубликованной в декабре 2017 года, и недавно доработанной Национальной космической стратегии Соединенных Штатов. Документ CD/2042 был представлен в ответ на вопросы, поставленные Соединенными Штатами в документе CD/1998 (от 3 сентября 2014 года).
2. Соединенные Штаты подтверждают свое мнение, что в обновленном проекте ДПРОК от 12 июня 2014 года (CD/1985) имеются фундаментальные изъяны. По существу, это то же самое предложение, которое представлялось Конференции по разоружению с 1982 года. Россия и Китай безапелляционным образом заявляют, что проект ДПРОК в настоящее время – «это наиболее эффективная и осуществимая мера по предотвращению вооруженных конфликтов в космосе», хотя ничем не подкрепляют это утверждение и игнорируют ряд фундаментальных проблем, внутренне присущих данному предложению, которые подробно обсуждаются в настоящем представлении. Документ CD/2042 не содержит удовлетворительного рассмотрения многих отмечавшихся ранее критических недостатков в проекте ДПРОК, которые связаны со сферой охвата предложения и отсутствием в нем целостного, юридически обязывающего режима проверки.
3. Настоящий ответ Соединенных Штатов на документ CD/2042 содержит два ключевых момента: 1) приемлемое определение «оружия в космическом пространстве» составить невозможно; и 2) никакой договор о контроле над космическими вооружениями не может быть проверен, поскольку большинство космических систем имеют двойное применение и инспекции на орбите в целях проверки неосуществимы. Кроме того, хотя Россия и Китай заявляют, что они не могут «однозначно согласиться с утверждением американской стороны о том, что "пункт 4 статьи 2 Устава ООН уже запрещает применение силы или угрозу силой в отношении космических объектов другого государства"» (документ CD/2042, пункт 8), Соединенные Штаты вновь подтверждают свое мнение, что существующие международно-правовые обязательства, которые отражены в Уставе Организации Объединенных Наций, запрещают применение силы или угрозу силой в отношении космических объектов другого государства, за исключением случаев применения силы в порядке самообороны и с санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.
4. Хотя Соединенные Штаты и предпочли бы, чтобы космическая среда оставалась свободной от конфликтов, мы готовимся и будем и впредь добиваться того, чтобы мы были готовы принимать и преодолевать любые вызовы, которые могут возникнуть. Как это четко указано в Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов и Национальной космической стратегии Соединенных Штатов, возобновление соперничества великих держав становится все более важным фактором в формировании национальной космической политики и стратегии Соединенных Штатов. В то время как Россия и Китай публично и по дипломатическим каналам ратуют за невепонизацию космоса и за политическое обязательство «неразмещения

первыми» (НРП) оружия в космосе, они по-прежнему привержены курсу на развитие разрушительного противоспутникового оружия и средств ведения космической войны. Что же касается Соединенных Штатов, то ключевым элементом их подхода к международным усилиям в этой области является стремление к обеспечению того, чтобы все участники космической деятельности проводили безопасные и ответственные операции в космическом пространстве на основе применения прагматичных и добровольных двусторонних и многосторонних руководящих принципов «наилучшей практики», мер транспарентности и укрепления доверия (МТД) и норм поведения.

5. Консенсусные рекомендации Группы правительственных экспертов Организации Объединенных Наций (ГПЭ) 2013 года по мерам транспарентности и укрепления доверия в космосе (документ A/68/189 от 29 июля 2013 года) по-прежнему служат солидной отправной точкой для дискуссий по проблемам безопасности и устойчивости в космическом пространстве. Соединенные Штаты призывают те государства, которые не выполнили эти рекомендации в полном объеме, сделать это в максимально возможной степени, а не фокусировать внимание на предлагаемом юридически обязывающем соглашении, которое не способствовало бы повышению безопасности для космической среды и зависящей от нее деятельности. Соединенные Штаты представили свои мнения о выполнении рекомендаций ГПЭ (в документе CD/2078 от 16 сентября 2016 года) Конференции по разоружению в качестве вклада в обсуждение Конференцией доклада ГПЭ.

I. Определения

6. Прежде всего, Соединенные Штаты согласны с тем, что, в целом, определения можно считать одним из ключевых элементов эффективного и поддающегося проверке соглашения по контролю над вооружениями, но, учитывая возможность двойного использования некоторых космических систем, невозможно составить такое определение понятия «оружие в космическом пространстве», которое удовлетворяло бы интересам каждого и не создавало бы необоснованных или несправедливых ограничений для гражданской или коммерческой космической деятельности. Соединенные Штаты отмечают, что распространение новых видов систем и услуг на базе космических средств осложняет задачу проверки и подчеркивает этот фундаментальный изъян в предложении по ДПРОК. Многие из возможностей, появившихся в ходе сегодняшней космической революции, такие как системы орбитального обслуживания и системы активной очистки орбит от космического мусора, служат прекрасными примерами систем, которые имеют законное и полезное применение, но которые также по своей сути способны использоваться для вмешательства в работу или нарушения функционирования космических систем других операторов. Что касается содержащегося в документе CD/2042 рассмотрения «охвата» обновленного проекта ДПРОК, то оно вызывает больше вопросов, нежели дает ответов. Проект ДПРОК определяет «оружие в космическом пространстве» как «любой космический объект или его составную часть, созданные или переоборудованные для уничтожения, повреждения или нарушения нормального функционирования». Было бы трудно, а то и невозможно, провести различие между допустимыми и недопустимыми космическими объектами в соответствии с определением «оружия в космическом пространстве» на основе проекта ДПРОК. Любое определение «оружия в космическом пространстве», призванное быть недвусмысленным, могло бы быть либо настолько подробным, что оно станет слишком сложным для эффективного применения, либо настолько расплывчатым, что оно будет открывать возможности для злоупотреблений, нарушений договорных положений и преднамеренного ослабления соглашения. Кроме того, без надежных, конкретных и эффективных положений о проверке было бы невозможно определить, была ли система «создана или переоборудована для уничтожения, повреждения или нарушения нормального функционирования». Такие оценки в значительной мере сводились бы к аргументам о намерениях, которые трудно доказать или опровергнуть и которые, вероятно, были бы источником напряженности, недоверия и просчетов, а не «эффективной и осуществимой мерой по предотвращению вооруженных конфликтов в космосе», как это утверждается в документе CD/2042.

II. Проверка

7. Обзор документа CD/2042 показывает, что Россия и Китай вновь не смогли рассмотреть основополагающее требование в отношении целостного режима проверки. Позиция Соединенных Штатов остается четкой: они не могут поддержать такой подход к безопасности в космическом пространстве, при котором ключевые юридически обязывающие положения, необходимые для эффективной проверки, были бы определены только через последующие переговоры «по дополнительному протоколу». Вместо того чтобы рассмотреть это требование напрямую, в документе CD/2042 предпринята неубедительная попытка опереться на два неуместных примера правовых документов, в частности на Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, 1967 года (т. е. Договор по космосу, или ДК) и Конвенцию о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсичного оружия и об их уничтожении 1972 года (т. е. Конвенцию о биологическом и токсинном оружии, или КБТО) в качестве оправдания для отсутствия механизма проверки в обновленном ДПРОК. Что касается ссылки на КБТО, то Соединенные Штаты заявляют, что в общем плане было бы нецелесообразно проводить экстраполяцию между весьма различными темами; Соединенные Штаты считают, что конвенцию или предложение, скорее, следует рассматривать по отдельности.

8. В своем рабочем документе от 2006 года, озаглавленном «Аспекты ПГВКП, касающиеся верификации» (CD/1781), Россия и Китай указывают: «В техническом отношении осуществление проверок в космическом пространстве связано с использованием таких наиболее передовых технологий, как обзорное наблюдение, слежение и определение местоположения. В настоящее время еще не существует надлежащих технологических условий для установления эффективного международного режима верификации». А в своем документе от 2009 года «Основные вопросы и комментарии по проекту Договора о предотвращении размещения оружия в космическом пространстве, применения силы или угрозы силой в отношении космических объектов (ДПРОК) и ответы на них» (CD/1872) Россия и Китай вновь признали эту реальность, заявив, что «было бы разумным отложить в сторону в настоящее время вопрос о проверке, как и другие потенциально спорные вопросы. В будущем, по мере развития науки и техники, когда для этого созреют условия, можно разработать дополнительный протокол к ДПРОК по вопросам проверки». Однако если юридически обязывающие положения, требующиеся для эффективной проверки, оставить для последующих переговоров и основной акцент договора сделать на запрещении определенных действий, а не на разработке оружия (тем самым потенциально позволяя разрабатывать прорывный оружейный потенциал), то может появиться не меньший, а больший стимул к разработке, созданию и, возможно, развертыванию космического оружия до установления эффективного режима проверки. Невключение положений об эффективной проверке могло бы также ослабить мотивацию к созданию в конечном счете такого режима проверки, поскольку была бы достигнута политическая выгода от введения режима ДПРОК и удалось бы избежать потенциальных затрат на эффективный режим проверки. Таким образом, не только появятся стимулы для разработки такого оружия до разработки эффективного режима проверки, но и может возникнуть стимул для затягивания, замедления или предотвращения заключения такого протокола.

9. Россия и Китай высказали предположение, что простая нормативная ценность такого соглашения, как проект ДПРОК, была бы достаточным стимулом для заключения такого соглашения вне зависимости от того, включено ли в это соглашение средство эффективной проверки. Это предполагает, что все соглашения имеют позитивную ценность. Соединенные Штаты не согласны с этой точкой зрения. В отсутствие механизма для эффективной проверки, который в случае ДПРОК является, по мнению Соединенных Штатов, недостижимым, такое соглашение обеспечивало бы государствам-участникам политическое прикрытие для заявлений о том, что они соблюдают юридические обязательства по договору, даже если они сознательно занимаются деятельностью, которая нарушает эти обязательства, поскольку не было бы средств для проверки их соблюдения.

10. Кроме того, Россия утверждает, что для предотвращения гонки вооружений в космическом пространстве достаточно политического обязательства не размещать первыми оружие в космосе. Инициатива НРП не содержит никаких элементов, которые позволяли бы эффективно подтверждать политическое обязательство «не размещать первыми оружие в космическом пространстве», и она не отвечает критериям для МТД, установленным в консенсусном докладе Группы правительственных экспертов Организации Объединенных Наций по мерам транспарентности и укрепления доверия в космосе 2013 года (документ A/68/189 от 29 июля 2013 года).

11. Что касается ДК, то до ратификации этого договора Соединенные Штаты считали, что проверка соблюдения предусмотренного этим договором запрета на размещение оружия массового уничтожения (ОМУ) в космическом пространстве является возможной. В то время Соединенные Штаты были уверены в том, что с учетом проблем, которые могли бы возникнуть в связи с развертыванием и содержанием оружия массового уничтожения на орбите, и при использовании национальных возможностей Соединенных Штатов ДК поддается проверке. Кроме того, Соединенные Штаты считали, что ни один потенциальный противник не получит стратегического преимущества за счет размещения ОМУ в космическом пространстве с учетом наличия других, более затратоэффективных, надежных и своевременных средств базирования и доставки такого оружия. Наконец, важно подчеркнуть, что ДК является краеугольным камнем международно-правовой основы в космическом пространстве. Его участниками являются практически все космические державы, и в нем закреплены некоторые важнейшие правовые концепции, в том числе: исследование и использование космического пространства «осуществляются на благо и в интересах всех стран»; и международно-правовые обязательства, включая Устав Организации Объединенных Наций, применяются в космическом пространстве в той же мере, в какой они применяются где бы то ни было еще. Соответственно, в отличие от предлагаемого ДПРОК, ДК в строгом смысле не рассматривается как договор о контроле над вооружениями, и попытки установить ложную эквивалентность между ними являются ошибочными и умаляют широкую полезность ДК.

III. Применение силы в космосе

12. В документе CD/2042 Россия и Китай заявляют, что они не могут «однозначно согласиться с утверждением американской стороны о том, что "пункт 4 статьи 2 Устава ООН уже запрещает применение силы или угрозу силой в отношении космических объектов другого государства"». Иными словами, в документе CD/2042 Россия и Китай высказывают предположение, что пункт 4 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций и закрепленное в нем запрещение применения силы могут не применяться в космическом пространстве.

13. Соединенные Штаты вновь подтверждает свое мнение, что существующие международно-правовые обязательства, которые отражены в пункте 4 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций, запрещают применение силы или угрозу силой в отношении космических объектов другого государства, за исключением случаев применения силы в порядке самообороны и с санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций. Статья III Договора по космосу (ДК) прямо распространяет применение международно-правовых обязательств, в том числе Устава Организации Объединенных Наций, на деятельность в космическом пространстве. В соответствии со статьей III ДК применение силы государствами в космическом пространстве регулируется теми же установленными, давними нормами международно-правовых обязательств, которые касаются применения силы государствами на суше, в воздухе и на море – т. е. Уставом Организации Объединенных Наций, в том числе пунктом 4 статьи 2 и статьей 51, а также обязательствами, касающимися применения силы, в системе обычного права. Это включает нормы, регулирующие применение силы при осуществлении неотъемлемого права на индивидуальную и коллективную самооборону в ответ на вооруженное нападение, в том числе требование о том, что

любое применение силы в порядке самообороны должно ограничиваться тем, что является необходимым и соразмерным в условиях неминуемого или фактического вооруженного нападения.

14. В документе CD/2042 Россия и Китай утверждают, что Устав Организации Объединенных Наций «писался в докосмическую эру» и что в связи с этим «безусловное и непосредственное применение положений Устава ООН к такой деликатной сфере межгосударственных отношений, как освоение космического пространства, требует глубокой проработки и согласованных межгосударственных уточнений». Однако Устав Организации Объединенных Наций был разработан для удовлетворения потребностей всех последующих времен, и его положения не ограничиваются конкретными областями или технологиями.

15. В документе CD/2042 также указывается, что выражение «применение силы» явно не определено в существующих юридически обязывающих соглашениях, и утверждается, что это так или иначе означает, что в отсутствие дальнейших «уточнений» или «проработки» существующие международно-правовые обязательства, касающиеся применения силы, не применяются к космическому пространству. Однако, следуя той же логике, Россия и Китай должны в равной мере отвергать применение существующих международно-правовых обязательств, касающихся применения силы, к применению силы государствами на суше, в воздухе и на море. Тот факт, что они не делают этого, опровергает утверждение о том, что пункт 4 статьи 2 не применяется к космическому пространству. В целом государства не стремились точно определить (или исчерпывающим образом указать), какие ситуации представляли бы собой «применение силы» (или «вооруженное нападение») в других средах, и нет никаких причин для того, чтобы в случае космического пространства дело обстоит иначе.

16. Соединенные Штаты не согласны с содержащимся в CD/2042 предположением о том, что в существующих юридически обязывающих соглашениях имеется «пробел», который нужно заполнить новым договорным запретом на применение силы или угрозу силой в космическом пространстве. Как отмечалось, существующие международно-правовые обязательства, касающиеся применения силы, в том числе пункт 4 статьи 2 и статья 51 Устава Организации Объединенных Наций и обычно-правовые обязательства, в настоящее время адекватно решают этот вопрос, и, как указано в документе CD/1998 по проекту ДПРОК, Соединенные Штаты не поддерживали бы любую попытку определить концепции «применение силы» или «угроза силой» для целей такого договора.

IV. Вклад руководящих принципов «наилучшей практики» и МТД в укрепление безопасности, стабильности и устойчивости космической деятельности

17. Соединенные Штаты решительно поддерживают применение добровольных двусторонних и многосторонних руководящих принципов «наилучшей практики» и МТД в качестве разумных путей укрепления безопасности, стабильности и устойчивости космической деятельности. МТД, такие как опубликование информации о национальных стратегиях и политике в космической сфере, которые Россия и Китай предлагают включить в качестве «превентивных» мер проверки, уже регулярно применяются Соединенными Штатами и другими сторонами в интересах обеспечения транспарентности. Такие действия были рекомендованы ГПЭ по МТД в космической деятельности в 2013 году в качестве добровольных МТД, и они предпринимаются независимо от каких бы то ни было предложений по юридически обязывающим договорам, таких как обновленный ДПРОК. Хотя такие МТД и могли бы повысить стабильность и предотвратить недопонимания, они не могут полностью подменить собой или служить сами по себе эффективным режимом проверки в деле сдерживания нарушений и обеспечения доверия к соблюдению в этой сфере.

18. Продвижение Соединенными Штатами добровольных руководящих принципов «наилучшей практики» и МТД следует рассматривать как призыв к разработке двусторонних и многосторонних механизмов, которые наилучшим образом обеспечивали бы достижение желаемых результатов сотрудничества для решения непосредственных проблем. Не желая концентрировать международные усилия на затяжных переговорах в целях заключения и ратификации юридически обязывающего документа, Соединенные Штаты убеждены в том, что многие проблемы, стоящие сегодня перед международным сообществом в космическом пространстве, могут быть решены в краткосрочной перспективе на основе коллективного использования добровольных мер, таких как руководящие принципы, не имеющие обязательной юридической силы МТД и, возможно, нормы безопасного и ответственного поведения для долгосрочной стабильности и устойчивости космической деятельности. Такие добровольные меры укрепили и дополнили бы существующий международно-правовой режим для космической деятельности и способствовали бы укреплению доверия между государствами в космическом пространстве. МТД работают лучше всего, поскольку их можно быстрее разработать, они дают своевременные результаты, которые полезны для космической среды, и они основываются на общих интересах всех космических операторов. Таким образом, Соединенные Штаты настоятельно призывают добиваться дальнейшего международного прогресса в реализации консенсусных рекомендаций доклада ГПЭ по МТД в космосе 2013 года.

V. Заключение

19. Соединенные Штаты тщательно проанализировали и оценили варианты проекта ДПРОК 2008 и 2014 годов в мельчайших деталях и с должным вниманием. Соединенные Штаты также досконально изучили дополнительное обоснование в документе CD/2042. Соединенные Штаты пришли к заключению, что обновленный проект ДПРОК во всех отношениях остается предложением, страдающим фундаментальными изъянами. Предлагаемый ДПРОК не отвечает критериям Соединенных Штатов в отношении приемлемой меры контроля над вооружениями.

20. Национальная космическая стратегия Соединенных Штатов призывает защищать наши жизненно важные интересы в космосе и повышать безопасность, стабильность и устойчивость нашей космической деятельности в целях укрепления безопасности Соединенных Штатов, их экономического процветания и научных знаний. Наша позиция в вопросах национальной безопасности сфокусирована на определении политики, стратегий и возможностей, необходимых для защиты Соединенных Штатов, наших союзников и наших партнеров, при неизменном поддержании свободного использования космоса и доступа к нему. Стремясь к решению этих проблем, а не к проведению переговоров по договору типа «сверху вниз», мы выступаем за применение проверенных, технически обоснованных подходов с национальными и частными космическими операторами для определения «наилучшей практики», которую можно было бы развить в не имеющие обязательной силы добровольные руководящие принципы. Когда такие руководящие принципы станут международно признанными, страны, в том числе Соединенные Штаты, могли бы принять решение о включении соответствующих руководящих принципов в национальную политику, законодательство и нормативные основы. Юридически обязывающий документ, такой как проект ДПРОК, в котором имеются изъяны, не будет заслуживающим доверия или эффективным, и его не следует продвигать далее.