

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Наталія Малишева,

*доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України,
завідувач відділу проблем космічного та
екологічного права Інституту держави і права
імені В. М. Корещького НАН України*

УДК 349

Чи варто «дерегулювати» сферу космічної діяльності?

Якщо б мене спитали, які терміни є сьогодні найпопулярнішими в лексиконі реформування підприємницької діяльності в Україні, першим, який би мені спав на думку, був би термін «дерегуляція». Причому вражає однотайність, з якою взялися дерегулювати підприємницьку діяльність всі гілки влади.

Так, цілком благородна мета усунення надмірного регулювання господарської діяльності через зменшення кількості документів дозвільного характеру, дозвільно-погоджувальних процедур, переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, прямо зафіксована в Коаліційній угоді учасників коаліції депутатських фракцій Верховної Ради України VIII скликання, підписаній 21.11.2014 (пункт 1.2 глави 1 розділу IX Угоди) [1]. Однією з головних умов реформування умов господарювання та боротьби з корупцією назвав дерегуляцію Президент України в своєму Щорічному посланні до Верховної Ради України [2;

3]. Уряд затвердив План дій щодо дерегуляції господарської діяльності та спрощення регуляторної бази, який включає в себе перелік зі 176 конкретних заходів і механізмів їх реалізації [4] та прискіпливо контролює стан виконання цього Плану [5; 6]. Як убачається з Пояснювальної записки до проекту відповідного нормативного акта, дерегуляція покликана дозволити суб'єктам господарювання, що займаються підприємництвом, знизити трансакційні витрати на ведення підприємницької діяльності, що лягають зайвим тягарем на собівартість їх продукції (робіт, товарів, послуг). Прибираючи регуляторні перепони, держава має сприяти підприємницькій активності [7].

Сьогодні вже оцінюється ледь не як «мове тон» відсутність в будь-якій політичній доповіді загальноекономічного чи спеціалізованого спрямування згадки саме цих аспектів здійснюваних в Україні реформ.

Як можна оцінити відповідні перетворення? Вважаю, що ідея спрос-



тити умови ведення господарської діяльності в Україні є не лише доцільною, а й цілком назрілою і навіть перезрілою. Всім відомо, що бізнес (особливо малий та середній) в нашій державі задихається від забюрократизованості дозвільно-погоджувальних процедур, які стримують розвиток і подекуди пов'язані з корупційною складовою з боку тих структур, які наділені владно-погоджувальними повноваженнями. Це стає особливо наочним, коли знайомишся з умовами господарювання в таких галузях, як агропромислова, будівельна та деякі інші, що дійсно страждають від надмірної зарегульованості та потребують зменшення тиску на бізнес.

Водночас, як це неодноразово бувало в нашій історії, відповідний процес пов'язаний і з низкою загроз. Головна серед них: перетворити позитивне в цілому починання на кампанію, коли за показниками і цифрами нехтується сутність реформ.

Візьмемо для прикладу ракетно-космічну галузь, яка також підпала під відповідне реформування, а саме: у зв'язку із набранням 28.06.2015 р. чинності Законом України від 02.03.2015 р. «Про ліцензування видів господарської діяльності» Державне космічне агентство України, що є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері космічної діяльності, втратило повноваження з ліцензування таких видів космічної діяльності, як розроблення, випробування, виробництво, експлуатація ракет-носіїв, космічних апаратів та їх складових частин, наземного комплексу управління космічними апаратами та його складовими частинами. У ст. 7 відповідного Закону серед 30 видів діяльності, яка підлягає ліцензуванню, не знайшлося місце жодному з видів космічної діяльності [8].

Які фактичні та правові наслідки може мати таке рішення? Розглянемо це питання детальніше.

По-перше, зазначимо, що у світі на сьогодні кілька десятків держав

вважаються космічними, тобто такими, які в тій чи іншій якості залучені до виконання міжнародних чи національних космічних проєктів і програм. При цьому, приблизно десять із них володіють повним технологічним циклом ракетно-космічної діяльності: від наукових досліджень, дослідно-конструкторських розробок, виробництва, випробування, експлуатації ракетно-космічної техніки аж до утилізації її решток, насамперед, ракетного палива. В цю десятку потрапляє й Україна, яка має доволі розвинений і потужний космічний сегмент з наземною та космічною інфраструктурою. Наявність самостійної космічної індустрії – це престиж і міжнародне визнання нашої держави, оскільки одним із критеріїв, що визначають місце в світовому космічному рейтингу, є саме можливість самостійного здійснення відповідної діяльності. Водночас такий статус накладає на державу й чимало зобов'язань, причому не лише перед власним суспільством, а й перед світовим співтовариством, що прямо передбачено міжнародним космічним правом. Адже космічна діяльність регулюється, передусім, нормами міжнародного права, а держави є його основними суб'єктами.

Відповідно до ст. VI Договору ООН про принципи діяльності держав по дослідженню і використанню космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла, 1967 (скорочено – Договір про космос), міжнародна відповідальність за національну діяльність у космічному просторі покладається на державу, на території або під юрисдикцією якої така діяльність здійснюється. При цьому, не має значення, ким безпосередньо провадиться така діяльність: урядовими органами чи неурядовими юридичними особами. В Договорі прямо зазначено, що діяльність неурядових юридичних осіб у космічному просторі має провадитись з дозволу і під постійним спостереженням відповідної держави-учасниці Договору (виділено мною – Н. М.) [9,

с. 139]. А Конвенцією про міжнародну відповідальність за шкоду, завдану космічними об'єктами, 1972 р., передбачено, що саме держава несе абсолютну відповідальність за шкоду, заподіяну її космічним об'єктом на поверхні Землі або повітряному судну в польоті (ст. II) [9, с. 149].

Які ж важелі має держава для того, щоб спершу дозволяти, а надалі тримати під своїм постійним наглядом і контролем ту діяльність, за яку вона несе міжнародну відповідальність? Це, передусім, механізми ліцензування суб'єктів, які планують здійснювати відповідну діяльність. Забезпечення виконання цієї управлінської функції специфічного характеру викликало необхідність створення окремих самостійних органів управління космічною діяльністю в різних країнах світу, причому навіть у тих, які не володіють повним циклом космічної діяльності та розвинутою космічною індустрією, але мають на навколоземній орбіті власні космічні апарати. За даними Управління ООН з питань космосу, з 191 держави-члена ООН – 43 мають на навколоземній орбіті космічні апарати, а в 38-ми з них створені спеціалізовані органи управління космічною діяльністю, однією з основних функцій яких є ліцензування. Так, відомо, що космічна діяльність у ЄС значною мірою здійснюється Європейським космічним агентством (ЄКА), в якому запроваджені внутрішні механізми ліцензування. Незважаючи на це, переважна більшість його держав-членів мають поряд з цим і власні національні космічні агентства з обов'язковою функцією ліцензування.

Так, у Франції, що на сьогоднішній день є провідною космічною державою Європи, здійснення управлінських функцій у цій сфері належить Національному центру космічних досліджень (КНЕС), створеному на підставі Закону «Про створення Національного центру космічних досліджень» від 19.12.1961 р. і підпорядкованому Прем'єр-міністру Франції.

У США ще на початку освоєння космічного простору було створено й до цього часу успішно функціонує Національне управління з аеронавтики та дослідження космічного простору (НАСА), засноване Законом «Про аеронавтику та дослідження космічного простору» від 29.07.1958 р.; в Австралії – Австралійська Рада з космосу, заснована відповідно до Закону «Про Австралійську Раду з космосу» від 01.07.1994 р.; у Федеративній республіці Бразилія, з якою Україна реалізує міжнародний космічний проєкт «Циклон-4», – Бразильське космічне агентство, засноване законом від 10.02.1994 р.; у Канаді – Канадське космічне агентство, засноване законом від 10.05.1990 р.; у Китаї – Національна космічна адміністрація; в Японії, починаючи з 1969 р. функціонувало Національне агентство з освоєння космічного простору (НАСДА) (Закон «Про Національне агентство з освоєння космічного простору» від 23.06.1969 р.), яке 01.10.2003 р. перетворено на Агентство з аерокосмічних досліджень (JAXA). Головною підставою для створення цих органів і їх основною функцією стало здійснення ліцензування космічної діяльності, а через нього – виконання відповідними державами своїх міжнародних зобов'язань щодо нагляду за всією національною космічною діяльністю.

Ліцензування космічної діяльності здійснюється також з 1993 р. Федеральним космічним агентством Російської Федерації (з 13.07. 2015 р. перетвореним у державну корпорацію з космічної діяльності «Роскосмос») [10], з 2012 р. – уповноваженим органом Республіки Казахстан у сфері космічної діяльності Казкосмос [11] та уповноваженими органами деяких інших пострадянських держав, навіть такої «малокосмічної», як Таджикистан.

Згідно з Законом України про космічну діяльність від 15.11.1996 р. ефективна система державного управління космічною галуззю була



створена й у нашій державі. Вона очолювалась спершу Національним, а з 2011 р. Державним космічним агентством України. Відповідно до ст. 10 цього Закону, імплементуючи норми міжнародних зобов'язань України, було встановлено обов'язок будь-яких суб'єктів космічної діяльності, які здійснюють або мають намір здійснювати цю діяльність в Україні або під юрисдикцією України поза її межами, одержати в Агентстві ліцензію на право її здійснення. Перелік видів ліцензованої космічної діяльності було закріплено ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. При цьому ст. 4 цього ж Закону встановила певні обмеження у здійсненні деяких ліцензійних видів космічної діяльності, а саме тих, що пов'язані з розробленням, випробуванням, виробництвом та експлуатацією ракет-носіїв, у тому числі з їх космічними запусками з будь-якою метою: здійснення такої діяльності дозволялося лише державним підприємствам. Урядом був затверджений і успішно реалізовувався порядок здійснення ліцензування космічної діяльності, а на відомчому рівні – відповідні Ліцензійні умови [12].

Про запровадження вказаного порядку ліцензування космічної діяльності були проінформовані структури ООН, відповідальні за діяльність із дослідження та використання космічного простору в мирних цілях, насамперед, Управління ООН з питань космосу та Юридичний підкомітет Комітету ООН з питань використання космічного простору. Не буде зайвим також зазначити, що виробництво ракетно-космічної техніки пов'язане із використанням ракетних технологій, які мають режим обмеженого розповсюдження. Зобов'язання України з нерозповсюдження ракетних технологій вимагає жорсткого контролю за дотриманням вимог режиму контролю за ракетними технологіями (РКРТ) з боку центрального органу виконавчої влади. А сама космічна техніка зазвичай є уні-

кальною, несерійною, до проектування, виробництва та експлуатації якої можуть бути допущені лише суб'єкти, що пройшли серйозний відбір.

Діяльність ДКАУ з реалізації відповідної функції, її організаційне та функціональне забезпечення пройшли випробування часом, відповідають аналогічному зарубіжному досвіду, а головне – міжнародним зобов'язанням України у сфері мирного використання космічного простору. А тому скасування ліцензування космічної діяльності не має жодного розумного пояснення, крім бездумної гонитви за показниками, намагання вписатись у загальну тенденцію, яка директивними органами проголошена як дороговказна, без урахування специфіки окремих галузей.

Причому аналіз видів підприємницької діяльності, ліцензування яких збережено в щойно прийнятому законодавстві, свідчить про відсутність зрозумілих суспільству та фахівцям критеріїв відбору сфер для дерегуляції, системного виваженого підходу до їх визначення, навіть про певну хаотичність відповідної «селекції». Як інакше пояснити, що в умовах відмови від ліцензування космічної діяльності збереглося, наприклад, ліцензування перевезення пасажирів всіма видами транспорту, промислового вилову риби, ветеринарної практики, виконання протипожежних робіт та деякі інші?

Сьогодні вже абсолютно зрозуміло, що така «лібералізація» космічного підприємництва не може призвести до інших наслідків, крім негативних, у тому числі, для міжнародного іміджу нашої держави. І це при тому, що політика дерегуляції підприємницької діяльності впроваджується в Україні під гаслом наближення до європейських норм і принципів, запровадження в країні європейської бізнес-моделі.

Викладене не означає, що відповідний процес взагалі повинен оминути космічну сферу. Звичайно, і тут є резерви для підвищення ефектив-

ності та спрощення процедур легітимації господарської діяльності суб'єктів. Але мова повинна йти виключно про форму, порядок, не зачіпаючи змістовної складової ліцензування космічної діяльності.

Підсумовуючи вищенаведене, видається необхідним у цій частині внесення відповідних змін до Закону «Про ліцензування видів господарсь-

кої діяльності», який щойно набув чинності, попередньо призупинивши процес приведення у відповідність з ним тих законодавчих актів, якими в попередній період регулювалася функція ліцензування космічної діяльності. В іншому випадку ми можемо опинитись у становищі тих, хто «разом з брудною водою виплеснув дитину».

Список використаних джерел

1. Верховна Рада України восьмого скликання. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», підписана 27.11.2014.
2. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». 4.06.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412>.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 357-р «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності». – Урядовий кур'єр від 24.04.2015 № 75.
5. Стан виконання Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності (станом на 20.05.2015). – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dkpr.gov.ua/info/4400.htm>.
6. Стан виконання Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності (станом на 20 липня 2015 року). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list>.
7. Пояснювальна записка до проекту розпорядження Кабінету Міністрів «Про затвердження плану дій щодо дерегуляції господарської діяльності та спрощення регуляторної бази». – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://kbs.org.ua/files/rojasn_zapis_rozpor_kmu.pdf.
8. Закон про ліцензування видів господарської діяльності від 02.03.2015. – Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
9. Космічне право України: Збірник національних і міжнародних правових актів. Вид. 4-те, перероблене і допов. / Ред. колегія: Н. Р. Малишева, О. Й. Сердюк, Ю. С. Шемшученко. – К.: Атіка, 2004. – 440 с. – С. 139.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 20.08.1993 г. «О космической деятельности» (с изменениями на 13.07.2015). Ст. 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.cntd.ru/document/9033683>.
11. Закон Республики Казахстан «О космической деятельности» от 06.01.2012 (с изменениями и дополнениями по состоянию на 27.04.2015. – Ст. 9. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31112199.
12. Ліцензійні умови провадження розроблення, випробування, виробництва, експлуатації ракет-носіїв, космічних апаратів та їх складових частин, наземної космічної інфраструктури та її складових частин, обладнання, що входить до складу космічного сегмента супутникових систем, затверджені спільним наказом Держкомпідприємства та НКАУ 19.12.2000 р. – Офіційний вісник України. – 2001. – № 1–2 (ч. 1) від 26.01.2001; № 31 від 17.08.2001.



Малишева Н. Р. Чи варто «дерегулювати» сферу космічної діяльності?

В контексті реформування підприємницької діяльності в Україні розглянуто процеси її дерегуляції, які зачепили й космічну галузь, зокрема, в частині скасування ліцензування деяких видів космічної діяльності. В статті піддаються критичному аналізу відповідні законодавчі зміни, які не відповідають національним інтересам України, йдуть врозріз з міжнародними зобов'язаннями держави та світовою практикою.

Ключові слова: дерегуляція, космічна діяльність, ліцензування, міжнародне космічне право.

Мальшева Н. Р. Следует ли «дерегулировать» сферу космической деятельности?

В контексте реформирования предпринимательской деятельности в Украине рассмотрены процессы ее дерегуляции, которые затронули и космическую отрасль, в частности, в плане отмены лицензирования некоторых видов космической деятельности. В статье критически анализируются соответствующие законодательные новации, которые не отвечают национальным интересам Украины, идут вразрез с международными обязательствами государства и мировой практикой.

Ключевые слова: дерегуляция, космическая деятельность, лицензирование, международное космическое право.

Malysheva N. Is it worth it to «deregulate» the space sector?

In the context of reform of economic activities in Ukraine were considered the processes of their deregulation that have affected also the space sector, in particular in terms of the abolition of licensing of certain types of space activities. The article critically examines relevant legislative innovations which do not meet the national interests of Ukraine, are contrary to the international obligations of the state and international practice.

Key words: deregulation, space activities, licensing, international space law.