

Закон України «Про космічну діяльність» і витоки національного космічного права

О. В. Беглий

Національне космічне агентство України, Київ

Надійшла до редакції 17.12.96

Обговорюються концептуальні положення Закону України «Про космічну діяльність».

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ

Наполегливі зусилля підприємств, установ і організацій національної космічної галузі на протязі 1993—1996 рр. дозволили започаткувати процес світового визнання України як суверенної космічної держави:

- підписано угоди про співробітництво у космічній галузі з США, КНР, Російською Федерацією, рядом інших держав світу;
- національна космічна галузь почала досить активно інтегруватись у світовий ринок космічних послуг та технологій (міжнародні проекти «Морський старт», «Глобалстар», «УкрБалкансат» тощо);
- Україна все частіше відіграє активну роль у міжнародних форумах з проблем співробітництва у космічній галузі (наприклад, самміт керівників космічних агентств країн Центрально-Європейської ініціативи у липні 1996 р.);
- планується більш активне залучення України до роботи керівних організацій ООН по космосу (про що було проінформовано Генерального директора НКАУ О. Негоду під час візиту в Україну заступника Генерального секретаря ООН Д. Джакомелі у вересні 1996 р.).

Тобто, склалися об'єктивні умови, за яких Україна, входячи до світового клубу космічних держав і по-господарськи розумно використовуючи свій науковий та технічний потенціал, могла б на кінець цього десятиліття отримувати додатково до свого національного бюджету сотні мільйонів «космічних» доларів щорічно.

Проте унікальність ситуації полягає в тому, що

всі ці потенції сьогодні реалізувати у повному обсязі практично не можливо через майже повну відсутність нормативно-правової бази, необхідної для нормального функціонування національної космічної галузі та розвитку цивілізованих міжнародних відносин.

Цілком зрозуміло, що за умов активної розбудови української державності, національного законодавства в багатьох сферах нашої економіки так чи інакше бракувало (та й на сьогодні ще бракує) оптимальної множини правових актів, що регулюють діяльність у відповідній галузі. Але, мабуть, тільки космічна галузь зустрілася на самому початку свого самостійного розвитку з надзвичайно «обтяжуючими обставинами». Космічне право провідної у недалекому минулому космічної наддержави (СРСР) ледь не на сто відсотків складалося з постанов і рішень Політбюро та Уряду, нормативних актів відповідних міністерств і відомств.

Чим загрожує практична відсутність узгоджених з міжнародним правом законодавчих, нормативно-правових рамок у ракетно-космічній галузі в умовах перебудови національної економіки на сучасних ринкових засадах?

- По-перше, неможливістю ефективно використати космічний потенціал України;
- по-друге, ослабленням регулюючої функції з боку держави в галузі, яка є об'єктом підвищеної зацікавленості як міжнародних, так і національних фірм, що спеціалізуються в цій сфері, а також спецслужб різних країн;
- по-третє, загрозою втрати частини національного надбання через несанкціоновані та неконтрольовані державою комерційні контракти;

по-четверте, можливими фінансовими втратами держави у випадках неконтрольованої з її боку космічної діяльності українських організацій та фірм, не готових з різних причин до такої діяльності, і за яку згідно з міжнародним правом (див. Конвенцію про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічними об'єктами) держава несе абсолютну (повну) відповідальність;

і, нарешті, по-п'яте, можливими політичними та економічними негативними наслідками за недотримання міжнародних зобов'язань України (наприклад, вимог Керівних Принципів РКРТ — див. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки щодо передачі ракетного обладнання та технологій).

Таким чином, навіть не згадуючи про вагомість і наслідки для Держави виходу на світовий ринок космічних послуг і технологій, функціонування галузі в умовах відсутності національного космічного права є досить сумнівним з точки зору ефективності та ризикованим з точки зору захисту наших надбань і пріоритетів.

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Нова Конституція України закріпила пріоритет норм і принципів міжнародного права перед національним законодавством. Нею ж передбачено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (стаття 9). Ці положення Конституції повністю стосуються і міжнародного космічного права. Для України в цьому зв'язку важливими є три аспекти:

- необхідність формування національної системи космічного права на засадах відповідної галузі міжнародного права;
- проведення робіт з імплементації норм міжнародного космічного права в національне законодавство;
- вжиття заходів щодо розвитку міжнародного космічного права, що впливає з сучасного статусу України як повноправного суб'єкта міжнародних відносин.

Принцип пріоритету норм міжнародного права перед національним законодавством вимагає високого рівня досконалості галузі міжнародного космічного права. Зараз ця галузь знаходиться у стадії формування і з точки зору якості не є бездоганною, а отже, сама потребує подальшого удосконалення. Тут багато що залежить від спеціальних між-

народних організацій і окремих держав світового співтовариства. Як космічна держава Україна також має зайняти у цьому процесі активну позицію. Йдеться, зокрема, про ініціативи України щодо вирішення актуальних проблем міжнародного права. Доцільним уявляються заходи України щодо скликання міжнародних конференцій для обговорення актуальних питань міжнародного космічного права, встановлення більш тісних контактів з Комітетом ООН по космосу та іншими відповідними міжнародними органами та організаціями та розширення теоретичних досліджень в Україні актуальних проблем розвитку міжнародного космічного права.

Подальша розбудова космічного законодавства України здійснюватиметься різними шляхами, в тому числі й шляхом імплементації норм міжнародного космічного права в цю галузь національного космічного законодавства. За умови кращого кількісного та якісного розвитку міжнародного космічного права в порівнянні з космічним законодавством України, імплементація відповідних норм може мати важливе значення для розвитку галузі національного законодавства. Слід протестувати, що процес імплементації не відбувається автоматично. Для цього потрібні реальні дії з боку вітчизняного законодавця.

Вже зараз є нагальна потреба в імплементації у національне космічне законодавство багатьох норм і правил таких міжнародно-правових актів, як

Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічними об'єктами,

Конвенція про реєстрацію об'єктів, запущених у космічний простір,

Угода про рятування космонавтів, повернення космонавтів і повернення об'єктів, які запущені у космічний простір тощо.

З проблемою імплементації у національне космічне законодавство положень міжнародного права пов'язане й питання про ратифікацію Україною міжнародних договорів і угод з питань використання космічного простору. Зокрема, в найближчий час потрібно законодавчо висловити своє відношення до Угоди про діяльність держав на Місяці та інших небесних тілах (1979 р.), Конвенції про розповсюдження сигналів, які несуть програми і розповсюджуються за допомогою супутників (1974 р.), Європейської Конвенції щодо транскордонного телебачення (1989 р.) та ряду інших. Це є обов'язковою передумовою практичної імплементації норм та принципів міжнародного космічного права у внутрішнє законодавство України.

Крім зазначеного вище, є й інші механізми впливу міжнародного права на поведінку суб'єктів

космічної діяльності. Зокрема, має набути поширення практика введення в комерційні контракти положень міждержавних угод загальностратегічного і політичного характеру, в яких держави беруть на себе пряму відповідальність за дії юридичних і фізичних осіб, що знаходяться під їх юрисдикцією, і, наприклад, торгують космічними технологіями та послугами. В необхідних випадках може бути введено положення щодо держави як гаранта з космічних угод.

В українському космічному законодавстві недостатньо повно сформульовані проблеми міжнародного співробітництва України з іншими державами і міжнародними організаціями в галузі космічної діяльності. Цим питанням значно більше уваги надається в більшості космічних держав світу. У зв'язку з цим варто вжити заходів до розширення космічного співробітництва в рамках СНД, а також з такими спеціалізованими міжнародними організаціями, як ІНТЕЛСАТ, ІНМАРСАТ, Європейське космічне агентство тощо. Крім цього, можливими напрямками інтеграції України у світовий ринок космічних послуг і технологій можуть бути:

утвердження провідної ролі України в космічних проектах країн Центрально-Європейської Ініціативи;

участь у спільному проекті щодо використання космічних технологій для побудови Європейської системи екологічної безпеки в межах міжнародної програми Ради Європи;

участь у створенні глобальної (загальноєвропейської) системи навігації на базі космічних засобів;

конверсійні проекти щодо використання ракет СС-18, СС-24 для наукових та комерційних запусків вантажів і виробництва медичних та біологічних препаратів в умовах мікрогравітації;

участь у міжнародному проекті створення космічних засобів забезпечення системи оперативного рятування на морі та суші КОСПАС-САРСАТ;

більш активна участь (на самостійній основі або в кооперації з Російською Федерацією) у міжнародному проекті «Альфа».

Важливим є й подальше розширення двостороннього міжнародного співробітництва у цій сфері. Це співробітництво зараз базується на чотирьох головних рівнях:

- міждержавні угоди про співпрацю у космічній галузі;

- міжурядові угоди з питань освоєння космосу;
- міжгалузеві угоди НКАУ з відповідних питань;
- міжнародні комерційні контракти, що стосуються створення та використання космічної техніки і технологій.

Розвиток двостороннього космічного співробітництва і відповідної правової бази має виходити з вимоги об'єктивного стратегічного партнерства, обумовленого економічними, екологічними, науково-технічними та політичними інтересами. У цьому зв'язку важливими є питання про визначення наших стратегічних партнерів у галузі космічної діяльності та змісту двостороннього співробітництва України на найближчу (до 2000—2005 рр.) та дальню (2015—2020 рр.) перспективу. Саме на це має бути спрямований розвиток міжнародно-договірної процесу з боку України.

Космічне законодавство України знаходиться на стадії становлення. Його на сьогодні практично складають: Закон України «Про космічну діяльність», три укази Президента України від 29 лютого 1992 р. «Про створення Національного космічного агентства України», від 7 жовтня 1995 р. «Про заходи щодо вдосконалення державного регулювання космічної діяльності в Україні» та від 12 серпня 1996 р. «Про Національний центр управління та випробувань космічних засобів», а також ряд відповідних постанов Кабінету Міністрів України. Деякі законодавчі акти побічно торкаються правового регулювання питань космічної діяльності.

В основу розвитку космічного законодавства України з самого початку має бути покладений системний підхід. Це впливає як з вітчизняного досвіду, так і з досвіду передових космічних держав світу. Стрижневим актом такої системи (галузі права) став Закон України «Про космічну діяльність». Він створює правові передумови для побудови взаємоузгодженої діяльності усіх складових пірамід національного космічного законодавства.

Даний Закон, однак, не може охопити всю широкую гаму відповідних суспільних відносин. Для цього будуть потрібні інші закони, укази Президента і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті у відповідності до цього Закону. Зважаючи на потреби практики і зарубіжний досвід, вже в найближчій перспективі слід нормативно врегулювати питання, що стосуються:

- ліцензування космічної діяльності;
- страхування космічної діяльності;
- сертифікації об'єктів космічної діяльності;
- реєстрації об'єктів космічної діяльності;
- охорони інтелектуальної та промислової власності;

- відповідальності за шкоду, спричинену космічними об'єктами;
- використання даних дистанційного зондування Землі з космосу;
- здійснення безпосереднього телемовлення через штучні супутники Землі;
- особливостей комерційного використання об'єктів космічної діяльності.

Особливо терміновими у цьому переліку є питання ліцензування і страхування космічної діяльності.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО КОСМІЧНУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

Розробляючи Закон України «Про космічну діяльність», ми виходили з положень сучасного міжнародного космічного права, в першу чергу

Договору про принципи діяльності держав по дослідженню та використанню космічного простору, включаючи Місяць та інші небесні тіла (набув чинності 10.10.1967 р., ратифікований Україною 16.01.1969 р.);

окремих норм та принципів багатосторонніх міжнародних угод щодо космічної діяльності, учасницею яких є або до яких приєдналася Україна:

Угоди про порятунок космонавтів, повернення космонавтів і повернення об'єктів, що запускаються у космічний простір (відповідно, 03.12.1968 р. та 16.01.1969 р.);

Конвенції про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічними об'єктами (01.09.1972 р., 16.10.1973 р.);

Конвенції про реєстрацію об'єктів, які запускаються у космічний простір (15.09.1976 р., 14.09.1977 р.)

та інших міжнародних угод, які мають відношення до космічної діяльності:

«Договору про заборону випробувань ядерної зброї в атмосфері, космічному просторі та під водою»,

«Конвенції про заборону воєнного та будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище»,

«Міжнародної конвенції з електров'язку»

тощо, а також положень чинного законодавства України.

Закон України «Про космічну діяльність» складається з семи розділів і двадцяти дев'яти статей. Не коментуючи їх всі, хочу зазначити, що вперше в нашій юридично-правовій практиці ми в статті 1 вводимо визначення специфічних термінів косміч-

ної діяльності, максимально наближених до своїх міжнародно-правових аналогів.

У статтях 3, 4 викладені головні мета та засади, на яких ґрунтується космічна діяльність в Україні.

Другий розділ Закону висвітлює концепцію та норми державного регулювання в сфері космічної діяльності, що, на наш погляд, в умовах перехідної економіки України є надзвичайно важливим для національних інтересів та безпеки держави. Закон передбачає ліцензування космічної діяльності, сертифікацію та реєстрацію об'єктів космічної діяльності, види обов'язкового страхування в цій сфері. Ці механізми державного регулювання покликані забезпечити космічну діяльність, оптимізувати економічні, нормативно-правові, екологічні та інші умови створення та експлуатації цих об'єктів, забезпечити високу якість їх виготовлення (конкурентоспроможність на зовнішньому ринку) та запобігти некваліфікованим діям у цій галузі.

У третьому розділі наведені положення правового режиму об'єктів космічної діяльності в Україні.

Четвертий розділ висвітлює участь України в міжнародній співпраці у космосі. У статтях 17—19 цього розділу викладені основні принципи міжнародного співробітництва, найважливіші положення, якими потрібно керуватися суб'єктам космічної діяльності при цьому, відстоюючи інтереси України.

П'ятий розділ висвітлює загальні принципи забезпечення космічної діяльності.

Важливим є шостий розділ, де викладено норми та принципи космічної діяльності у сфері оборони та безпеки України.

Таким чином, підсумовуючи зазначене вище, визнання України суверенною космічною державою та надання їй світовим співтовариством можливостей для реалізації свого космічного потенціалу (вихід на світовий ринок космічних послуг і технологій) знаходиться в залежності від ефективності трансформації положень міжнародного права у її національне законодавство.

Із прийняттям 15 листопада 1996 року Верховною Радою України у другому читанні Закону України «Про космічну діяльність», який акумулює на національному рівні основні міжнародно-правові принципи та норми космічної діяльності, зроблено перший і дуже важливий крок у цьому напрямку.

THE UKRAINIAN LAW "ON SPACE ACTIVITIES" AND SOURCES OF THE NATIONAL SPACE LAW

O. V. Beglyi

Basic ideas of the Ukrainian law "On Space Activities" are discussed