

УДК 061.1 ЄС: 341.229

Утко-Масляник Ю. М.

Львівський національний університет ім. І. Франка, Львів

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В КОСМІЧНІЙ СФЕРІ

*Стаття присвячена питанням правового аналізу становлення та розвитку європейського космічного співробітництва у державах-членах ЄС. Проведення такого аналізу дозволило дослідити роль та місце ЄС в цьому процесі.*

В юридичній літературі тема становлення міждержавного космічного співробітництва не нова. Проте питання становлення космічного співробітництва між європейськими державами зокрема й донині залишаються малодослідженими. Досліджуючи зазначену проблематику, автор проаналізував праці таких учених, як Г.П. Жукова, Е.П. Каменецкая, В.С. Верещетин, В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко, Н.Р. Малышева, Ю.С. Шемшученко та інших. Проведений аналіз засвідчив, що ступінь висвітлення даної проблематики в науковій літературі вкрай незначний. Тому проведення історико-правового аналізу становлення європейського космічного співробітництва та визначення місця Європейського Союзу в цьому процесі становить як теоретичний так і практичний інтерес. Це важливо і для України як сучасної європейської держави та повноправного учасника європейського космічного співробітництва.

Однак, в цей час Європа пройшла через дві світові війни, тому коли було створене Європейське Співтовариство, першочерговим для європейців стало завдання пошуку шляхів відновлення економіки й формування безпеки на континенті, що змусило відкласти космічні питання на задній план [1]. Ні у Паризькому договорі, ні у Римських договорах, ні у Маастрихтському договорі про заснування Європейського Союзу, ні у наступних (крім Лісабонського договору) не було прямої згадки про необхідність здійснення космічної діяльності і проведення спільної космічної політики. Від початку створення і до 2009 року (набуття чинності Лісабонського договору), Європейський Союз не мав жодної компетенції у космічній сфері [2]. Проводились лише окремі заходи, існували окремі норми, що регулювали такі питання.

Таким чином, на першому етапі (1957-1975) становлення, який ми умовно позначили такими історичними рамками, європейське космічне співробітництво розглядалось окремо від проце-

сів європейської інтеграції. Тема космічного співробітництва появилась на порядку денному Європейської інтеграції досить пізно. Космічна політика традиційно рахувалась однією із головних функцій національної держави. Тому вести мову про співробітництво держав-членів Європейського Союзу (ЄС) в даній сфері стало можливим лише на основі міждержавного співробітництва. Вагоме місце в цьому процесі посіло Європейське космічне агентство, членами якого є 18 європейських держав, 16 з яких держави-члени ЄС. Процес його створення тривав аж 15 років. Підготовча робота тривала з 1960 по 1975 роки. В результаті злиття Європейської організації з космічних досліджень та Європейської організації з ракетноносіїв утворилася єдина європейська космічна організація. Відповідно до Конвенції про його заснування, дане Агенство створюється як закрита організація західноєвропейських країн, членами якої можуть бути лише європейські держави, так як головною ціллю цієї організації є забезпечення та зміцнення європейського космічного співробітництва (стаття XXII). Крім того, до головних завдань цієї міжурядової організації входить вироблення Європейської космічної політики та програми. Тим не менше в Конвенції про заснування ЄКА не визначено основних понять «європейська космічна політика», «європейська космічна програма», які, відповідно до конвенції, є метою співробітництва європейських держав.

Паралельно із створенням ЄКА, в Європейському Співтоваристві було прийнято ряд рішень його наднаціональними інституціями, які визначали космічну політику Європейського Співтовариства, ще до заснування Європейського Союзу. Так, в резолюції Європейського Парламенту «Про участь Співтовариства в космічних дослідженнях» від 25 квітня 1979 були визначені пріоритетні напрямки космічної діяльності для Співтовариства, зокрема, в сферах телекомунікацій, навігації, спостереженні за Землею, метео-

рології тощо. В наступній резолюції ЄП від 17 червня 1987 «Про європейську космічну політику»[3] вже міститься намір про необхідність вироблення узгодженої європейської космічної політики для Європейського Співтовариства. На основі цієї резолюції ЄП визначає ряд першочергових дій в напрямку її створення та основні її принципи. В першу чергу ЄП було визначено необхідність у складанні плану координації космічної діяльності в таких сферах як телекомунікація та дистанційне зондування Землі; аналіз масштабу та потенціалу космічної сфери, а також визначити перелік космічних програм як ЄКА, так і кожним з її членів, включаючи асоційованих. Останнє дає підстави стверджувати про намір Європейського Співтовариства встановити контакти з Європейським космічним агентством. Однак ці рішення не стали переконливим «інструментом» для включення положень про космічну діяльність та космічну політику зокрема в новий договір про заснування ЄС. Це свідчить про те, що на цьому етапі держави-члени ще не були готові надати повноваження своїм наднаціональним інституціям. Договір про заснування ЄС не містив конкретних положень щодо космічної діяльності, а також не визначав компетенцію Європейського Союзу в даній сфері. Тим не менше, в цьому договорі вводилося поняття транс'європейських мереж, яке зобов'язувало ЄС мати енергетичні, телекомунікаційні та транспортні мережі з метою покращення однорідності. Розділ XV статті 154 ДЗЄС передбачав створення зон без внутрішніх кордонів, які отримали назву транс'європейських мереж. Такі зони створюються у сферах транспорту, телекомунікацій та інфраструктури енергетичного комплексу. Як зазначає Кузнецова С.В. космічну сферу також можна віднести до такої мережі (наприклад створення супутникової навігації) [4]. Так в 1994 році, в розвиток вищезазначених положень Комісія видала Повідомлення про основні напрямки розвитку транс'європейської транспортної мережі, в якому значна увага приділяється супутниковій навігації (СОМ (94)0106). Таким чином, можна стверджувати, що правове регулювання космічної діяльності Європейським Союзом отримало легальну базу на підставі Розділу XV статті 154 ДЗЄС.

Незважаючи на відсутність відповідних положень в первинному законодавстві, тобто в установчих договорах Європейських Співтовариств, інституції Європейського Співтовариства продовжували приймати ряд правових актів, в

яких містився намір формувати розширену Європейську космічну політику шляхом встановлення відповідних відносин з ЄКА та їх спільного співробітництва в напрямку її формування. Зокрема, в рішенні ЄП від 18 травня 2000 року стосовно робочого документу Комісії «До гармонійного Європейського підходу щодо космічного простору»[4] наголошується, що Співтовариство змогло би надавати додаткову цінність в політичній стабільності Європи шляхом зміцнення своїх зв'язків з ЄКА [5]. Крім того, в даному документі зазначається, що саме Європейському Союзу як організації з наднаціональним характером, інституційним механізмом та з значним масштабом політик, найбільше підходить роль у забезпеченні Європи космічною політикою, навколо якої держави-члени та громадяни зможуть знайти спільного політичного розуміння та бачення.

Наступний етап, на нашу думку, можна пов'язати з активним розвитком прийняття Європейським Співтовариством як в односторонньому порядку так і спільно з ЄКА ряду правових рішень направлених на формування розширеної Європейської космічної політики. Першим спільним кроком цих двох організацій стало прийняття Європейською Комісією спільно з виконавчим органом ЄКА комплексного документу стосовно вироблення європейської космічної стратегії. Було засновано спільну робочу групу, основними завданнями якої стали підтримка подальшого розвитку Європейської космічної Стратегії, вироблення пропозицій по її запровадженню та підготовка звітів радам ЄС та ЄКА про досягнуті результати, а також пропозицій щодо створення постійної спільної структури ЄКА і ЄС. Незважаючи на те, що в цьому документі не визначено терміну Європейська космічна політика, тим не менше визначено її складові. Так, в цьому документі зазначено, що Європейська космічна політика має включати такі складові: Європейську космічну стратегію, Європейську космічну програму (ЄКА і національні програми), процес реалізації і відповідний бюджет. У звіті спільної робочої групи Європейської Комісії та Європейського космічного агентства вперше подається визначення терміну «європейська космічна стратегія». Відповідно до цього документу, космічна стратегія являє собою основу для здійснення широкого кола ініціатив в космічній сфері, таких як ГАЛІЛЕО (Європейська Глобальна система супутникової навігації) та Глобальний моніторинг навколишнього середо-

вища та безпеки (GMES) [4]. Дані проекти забезпечать не лише реалізацію політичних цілей Європейського Союзу, а й усієї Європи [6].

У наступному документі, а саме Білій книзі прийнятої Європейською комісією 11 листопада 2003 року під назвою «Космос: новий кордон для розширення Європейського Союзу» детально описано план заходів по реалізації Європейської космічної політики [7]. Цей документ можна оцінити як спробу підготувати основу для передачі державами-членами космічної політики із своєї компетенції в спільну компетенцію ЄС. В даному документі Європейську космічну політику визначено як надійну основу для використання переваг космічних технологій в Європі, з цією метою, ЄС спробує розробити європейську космічну політику, яка обумовлена відповідним попитом і направлена на підтримку реалізації інших політичних цілей ЄС.

Такими цілями є: прискорений економічний ріст, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності в промисловій сфері, сталий розвиток, безпека та оборона тощо. Відповідно до даного документу, Європейська космічна програма має стати механізмом визначення пріоритетів, цілей прав та обов'язків суб'єктів, задіяних у формуванні європейської космічної політики, а також формування щорічних бюджетів європейської космічної політики. Крім того, в даному документі наголошено, що ЄКА, ЄС, держави – члени ЄКА та їх національні космічні агентства, дослідницькі центри, промислові кола повинні бути задіяні в набутті Європою статусу ключового суб'єкта в космічній сфері. Даний документ закликає до партнерства між цими структурами з метою мобілізації ресурсів для досягнення нових цілей. Правовою основою визначення взаємовідносин ЄС-ЄКА стала Рамкова угода про співпрацю, яка набула чинності в травні 2004 року [8]. Ця угода запроваджує спільний інституційний механізм для співробітництва: Космічну Раду, Спільний Секретаріат та Висококваліфіковану групу з космічної політики. Діяльність Космічної Ради здійснюється шляхом проведення регулярних та спеціальних засідань Рад ЄС та ЄКА на міністерському рівні. Даний орган забезпечує необхідний стимул в розвитку Європейської космічної політики та забезпечує спільну політичну направленість цієї політики [9]. Незважаючи на те, що рішення, які затверджуються Космічною Радою не носять загальнообов'язкового характеру, однак

вони мають велике політичне значення та формують спільну європейську позицію.

Так, одним із важливих рішень, прийнятих цим спільним органом стало схвалення одногласно на 4 засіданні Космічної Ради урядами 29 європейських держав документу про Європейську космічну політику. Даний документ вперше створює загальну політичну основу для космічної діяльності в Європі, описує основні концепції та стратегії для здійснення співробітництва в космічній сфері. Відповідно, до цього документу, пріоритетами цієї політики стане подальший розвиток таких програм як: ГАЛІЛЕО (Європейська Глобальна система супутникової навігації) та GMES (Глобальний моніторинг в інтересах збереження безпеки), крім того, регламентуються такі питання як безпека та оборона, доступ до використання космічного простору. Однак, набуття чинності Лісабонського договору відкрило перспективу для прийняття рішень ЄС вже на загальнообов'язковому рівні. Даний договір врахував довготривалий процес співробітництва ЄС, ЄКА та його держав-членів в напрямку створення розширеної Європейської космічної політики [10]. Крім запровадження спільної компетенції в даній сфері, що означає можливість приймати юридично-обов'язкові акти в цій сфері і Європейським Союзом, і його державами-членами (ст. 4 п. 3), однак, у цій сфері ЄС може діяти у такий спосіб, щоб не порушити компетенцію держав-членів. Разом з тим, в силу того, що Лісабонський договір тільки набув чинності, поки що важко дати точні тлумачення цим застереженням, оскільки це буде в значній мірі залежати від практики, яка буде складатися. На нашу думку, такі застереження щодо компетенції ЄС в космічній сфері, свідчать про так зване «страхування» держав від передачі свого суверенітету повністю на наднаціональний рівень. Оскільки, спільна компетенція передбачає прийняття державами рішень лише з неврегульованих актами ЄС питань, або з тих, де ЄС обмежив свої повноваження. Що стосується вироблення Європейської космічної політики, то в статті 189 Лісабонського договору передбачається надання повноважень у складанні Європейської космічної політики та прийнятті Європейської космічної програми, при цьому даний договір не дає визначення цим термінам, лише зазначається, що Європейська космічна політика сприятиме науково-технічному прогресу, промисловій конкурентоспроможності та реалізації інших політик Союзу. З цією метою, ЄС може сприяти проведенню

спільних ініціатив. На сьогодні такими ініціативами виступають спільні проекти «ГАЛІЛЕО» та «GMES», які забезпечать реалізацію політичних цілей не лише ЄС, а й усієї Європи.

Таким чином, проведений аналіз дає нам можливість зробити наступні висновки:

Перше, європейське космічне співробітництво на початку розглядалось окремо від процесів європейської інтеграції і здійснювалося в рамках інших міжнародних, передусім, європейських космічних організаціях.

Друге, розвиток європейського космічного співробітництва привів до створення Європейського космічного агентства – єдиної міждержавної європейської організації власне космічного характеру, в рамках діяльності якої лише європейські держави, у тому числі держави-члени ЄС, могли співпрацювати у сфері космічного регулювання.

Третє, створення ЄКА та його намір формувати розширену Європейську космічну політику спричинив активний розвиток прийняття вторинного законодавства в рамках Європейського Співтовариства. Інституціями Європейського Співтовариства були прийняті ряд правових актів, направлених на формування та вироблення такої політики. Дані акти містили визначення, значення такої політики для Європи, її переваги, а також план заходів для її формування. І хоча, вони не мали юридично-обов'язкової сили для держав-членів, однак, як засвідчила історія, стали «орієнтиром» для передачі державами-членами космічної політики із своєї компетенції в спільну компетенцію ЄС (набуття чинності Лісабонського договору), а також можуть бути взяті за основу для прийняття вже обов'язкових рішень для держав-членів в цій сфері.

Четверте, розвиток відносин Європейського Союзу та Європейського космічного агентства привів до зближення космічних політик цих організацій як на інституційному рівні (від створення спільних органів до наміру їх повного злиття в структуру ЄС), так і на рівні вироблення та реалізації космічних проектів та програм («ГАЛІЛЕО», «GMES»). Одним із важливих рі-

шень, прийнятим вже спільним органом ЄС та ЄКА стало схвалення одноголосно на 4 засіданні Космічної Ради урядами 29 європейських держав документу про Європейську космічну політику. Дана рекомендація представляє спільне бачення у виробленні та проведенні спільної Європейської космічної політики. Одноголосне її схвалення урядами 29 європейських держав засвідчує прагнення європейських держав формувати її не лише на національному рівні.

П'яте, вищезазначені результати досягнень врахував сьогодні чинний Лісабонський договір, який суттєво збільшив роль ЄС в космічній сфері та надав повноваження йому у складанні Європейської космічної політики та прийнятті Європейської космічної програми. Однак, незважаючи на те, що Лісабонський договір закріпив за ЄС статус основної структури у виробленні європейської космічної політики, говорити про наднаціональний статус цієї політики ще рано. Все буде залежати від практики, яка буде складатися, тому поки що дана політика є слабо наднаціональною.

#### Список літератури

1. *Копійка В.В., Шинкаренко Т.І.* Європейський Союз: заснування і етапи становлення. – К.: «Ін Юре», 2001. – С. 51-55.
2. *Stephan Hobe, Bernhard Schmidt.* Tedd and Kai-Uwe Schrogl (eds.), *Legal Aspects of the Future Institutional Relationship between the European Union and the European Space Agency*, Cologne, Institute of Air and Space Law 2003. – P. 17-33.
3. OJ C190, 20.07.1987, p. 78.
4. *Космическое законодательство стран мира: Тематическое собрание (на русском и английском языках).* – Т. 2. / Отв. ред. Н.Р. Малышева, Ю.С. Шемшученко. – К.: Атика-Н, 2002. – С. 212-213; 235-257.
5. COM (88) 417 final, 26 July 1988.
6. COM(2005) 208 final, 23 may 2005, p. 9-11.
7. COM(2003) 673, 11 November 2003, p. 10-17.
8. OJ L 261, 6.08.2004, p. 61-68.
9. COM(2001)718 final
10. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community // Official Journal. Series C.* – 2007. – Vol. 50. – № 306. – P. 1-271.

Науковий керівник – Микієвич М.М.  
д-р юрид. наук, проф.