

Водночас не можна забувати про роль громадянського суспільства у протидії такому габельному явищу, як корупційні правопорушення загалом. Зокрема, як зазначає О.В. Гулак, «відповідальність громадянського суспільства полягає в контролі влади, житті відповідно до принципів гідності та неухильному дотримуванні Конституції України й законів України [7, с. 83]. Тому відповідні зміни мають бути не лише в юридичній площині, але й у світоглядній, що, насамперед, залежить не від публічних інституцій, а свідомої громадськості [8, с. 71].

**Висновки.** Можна дійти висновку, що специфікою природи правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері земельних відносин, є те, що вони одночасно посягають як на правові відносини у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної адміністрації та владних повноважень, їх чистоту й прозорість, так і на земельні відносини. Крім того, проступки є найпоширенішим видом деліктів, тому вони є негативним соціальним явищем, викориненню якого має бути приділено особливу увагу.

#### Список використаних джерел:

1. Світличний О.П. Здійснення та шляхи завершення земельної реформи. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія: Право, 2011. Вип. 157. Ч. 1. С. 67–75.
2. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... докт. юр. наук : 12.00.08. Інститут держави і права імені В.М. Корецького. Київ, 2015. 479 с.
3. Гаращук В.М., Мухатаєв А.О. Соціально правовий аналіз рівнів корупції в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : збірник наук. пр. Харків, 2010. № 20. С. 156–165.
4. Сіренко Д.О. Правові засади запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, здійснюваного суб'єктами приватної детективної діяльності : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2019. 263 с.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
7. Гулак О.В. Інституційні складові визначення вектору руху країни. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. № 1. С. 81–84. URL: <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip1>.
8. Гулак О.В., Павленко В.І. Окремі проблемні питання застосування закону України «Про запобігання корупції». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 69–71. URL: [http://lsej.org.ua/1\\_2018/21.pdf](http://lsej.org.ua/1_2018/21.pdf).

УДК 34.07:349.414

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.4-2.37>

СОРОКА Л.В.

### ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ І ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ КОСМІЧНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ЇХ РОЗМЕЖУВАННЯ

Стаття містить результати дослідження теоретико-методологічних аспектів державного регулювання та управління космічної діяльності в Україні. Досліджено поняття «державне регулювання» та «державне управління» та виділено їхні структурні складові, методи та заходи реалізації із огляду на завдання та особливості космічної діяльності. Наголошено, що одним з основних принципів державної

© СОРОКА Л.В. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

регуляторної політики є прозорість та врахування громадської думки, в основі якого лежить відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, дій регуляторних органів на всіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковість розгляду регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку, доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності. Визначено, що державне регулювання космічної діяльності – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких державні або недержавні організації, яким держава делегувала регуляторні повноваження встановлюються принципи, норми, правила для космічної діяльності, та здійснюється контроль за такою діяльністю з метою задоволення публічних та приватних інтересів. З'ясовано, що державне регулювання і державне управління є соціальними явищами, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки, що мають, по суті, одну сферу застосування. Різниця між цими двома поняттями полягає в характері впливу на суспільні відносини та межах такого впливу. Зроблено висновок, що сучасні наукові дослідження і практика свідчать про те, що основними завданнями державної політики в космічній сфері і, відповідно, державного регулювання та управління у цій сфері мають бути: посилення правового захисту інвесторів в Україні; запровадження податкових та інших стимулів для формування пропозицій довгострокового інвестиційного ресурсу; демонополізація держави на космічну діяльність; істотне спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру; врегулювання питань ліцензування космічної діяльності.

**Ключові слова:** державне регулювання, державне управління, космічна діяльність, державні програми, закон, організаційна діяльність.

The article contains the results of the study of theoretical and methodological aspects of state regulation and management of space activities in Ukraine. The concepts of “state regulation” and “public administration” are researched and their structural components, methods and measures of realization are taken into account taking into account tasks and features of space activity. It was emphasized that one of the main principles of the state regulatory policy is transparency and public opinion, which is based on openness to individuals and legal entities, their associations, actions of regulatory bodies at all stages of regulatory activity, obligation to consider regulatory bodies of initiatives, remarks and proposals submitted in accordance with the procedure established by law, bringing the adopted regulatory acts to the attention of individuals and legal entities, their associations, informing the public about the implementation of regulatory action of clarity. It is determined that state regulation of space activity is a type of organizational activity of a state, which consists in a set of means, methods by which state or non-governmental organizations to which the state delegated regulatory powers establish principles, norms, rules for space activity and exercise control over such activity. in order to satisfy public and private interests. It has been found out that state regulation and public administration are social phenomena that have both common and distinct features that have essentially the same scope. The difference between these two concepts lies in the nature of the influence on social relations and the limits of such influence. It is concluded that current scientific research and practice show that the main tasks of public policy in space and, accordingly, of state regulation and management in this field should be: strengthening of legal protection of investors in Ukraine; introduction of tax and other incentives for forming long-term investment resource proposals; demonopolization of the state for space activities; substantially simplify the procedures for issuing permits; regulation of space licensing issues.

**Key words:** government regulation, government, space activities, government programs, law, organizational activities.

**Вступ.** В умовах загальносвітових глобалізаційних процесів, які охоплюють усі без винятку сфери суспільних відносин (передусім економічну, фінансову, інформаційну, міграційну, гуманітарну), система державного управління і регулювання має бути не лише готовою до перетворень, що відбуваються, а й стати їх ініціатором та модератором.

Тому реформування цієї системи, тобто кардинальна зміна істотних властивостей, запровадження нових форм і методів функціонування є необхідною умовою реалізації поставлених перед нею завдань. З огляду на те, що процеси удосконалення організаційної структури та форм і методів діяльності органів державного управління мають перманентний (постійний і безперервний) характер, нині як ніколи необхідні кількісні і змістовно-якісні зміни в системі державного управління та державного регулювання в економічній сфері, зумовлені новими тенденціями розвитку держави в умовах світових інтеграційних процесів та важливістю спрямування її зусиль на формування соціально орієнтованих економічних відносин [1, с. 134].

Після розпаду СРСР з'явилася реальна змога здійснювати космічну діяльність на нових засадах. Україна як самостійний суб'єкт міжнародного права була зацікавлена розвивати спільні космічні проекти і програми з іншими державами та міждержавними об'єднаннями. Однак відповідне співробітництво було неможливим без належного правового підґрунтя. А такого в Україні традиційно не було: ані власного космічного законодавства (за часів СРСР як космічна діяльність, так і космічне законодавство структурувались на загальносоюзному рівні, союзним республікам відводилась роль «гвинтиків цілісного механізму», керування яким здійснювалось з єдиного центру), ані міжнародних дво- та багатосторонніх угод про співробітництво в космічній сфері наша держава за радянських часів не мала. Радянська космічна техніка і практично вся космічна інфраструктура колишньої союзної держави створювалася спільно підприємствами Росії та України, на дуже тісних інтеграційних засадах. Після того як суб'єкти відповідної діяльності опинились під юрисдикцією різних держав, виникла безліч питань правового характеру, в тому числі українсько-російських відносин, зокрема щодо поділу колишньої радянської інтелектуальної власності на космічні об'єкти [2].

Крім того, тенденції комерціалізації, що швидко охопили космічну сферу, привели до появи на її арені великої кількості недержавних суб'єктів, що стали відігравати роль самостійних акторів у численних космічних проектах і програмах, у тому числі міжнародних.

Отже, перед органами публічного адміністрування космічної галузі постали такі завдання: забезпечити державний контроль за діяльністю недержавних суб'єктів космічної діяльності, запобігти стихійності в розвитку відповідного процесу, захистити державні інтереси в умовах міжнародної відповідальності держав за наслідки космічної діяльності суб'єктів, що перебувають під їх юрисдикцією.

Проблемами державного регулювання і управління космічної діяльності опікувалися науковці О. Джур, В. Галушко, Н. Малишева, В. Семеняка, Л. Сорока, Ю. Шемшученко та інші. Проте, незважаючи на великі здобутки вчених у цій галузі, питання співвідношення державного регулювання та державного управління космічної діяльності та пошук шляхів реформування потребують подальшого дослідження.

**Постановка завдання.** Мета роботи полягає у зв'язуванні на підставі теоретико-методологічних досліджень та нормативно-правових актів поняття «державне регулювання» і «державне управління» космічною діяльністю.

**Результати дослідження.** Правовою основою космічної діяльності в Україні є рамковий Закон України «Про космічну діяльність»[3], який був прийнятий у 1996 р. і визначив основні засади такої діяльності:

- державне регулювання;
- державна підтримка комерціалізації космічної діяльності та залучення інвестицій у космічну галузь України;
- еволюційність розвитку і послідовність реформування державної політики в галузі дослідження та використання космічного простору;
- ефективне використання науково-технічного потенціалу України, можливостей, які надає космічна діяльність, в інтересах національної економіки, науки, безпеки держави і в комерційних цілях;
- сприяння міжнародному співробітництву, збереження та розвиток наявних міжнародних зв'язків у космічній галузі з урахуванням національних інтересів.

Тобто ст. 4 зазначеного закону однією з основних засад визначає державне регулювання космічної діяльності, а в ст. 5 розкриваються шляхи державного регулювання та управління у сфері космічної діяльності. Хоча терміни «державне регулювання» та «державне управління» використовуються в законі, але тлумачення того, що законодавець розуміє під цими поняттями, не подано.

Поняття «державне регулювання» і «державне управління» досить часто використовуються в наукових дослідженнях, політичній літературі, науково-популярних виданнях, а також

деяких нормативних актах. Незважаючи на це, вони залишаються не до кінця визначеними, що призводить до різного тлумачення, а отже, до невизначеності їх сутності.

Тому у процесі визначення змісту та меж державного впливу на космічну сферу, а також можливих напрямів його розвитку доцільним видається аналіз співвідношення змісту категорій «державне регулювання» та «державне управління».

Термін «державне регулювання» почали широко вживати в наукових дослідженнях ще із середини 90-х рр. ХХ ст. У них зазвичай було описано процес втручання держави в ринкову економіку, саме тому акцентували на особливостях і порядку державного регулювання в ринковій економіці. Також проводилися дослідження щодо співвідношення державного регулювання і державного управління економікою. Однак згодом термін «державне регулювання» знайшов відбиття і в нормативно-правових актах, передусім у законах, але, незважаючи на те, що багато нормативно-правових актів у назві мають словосполучення «державне регулювання», визначення самого поняття «державне регулювання» в них немає [4].

Найчастіше поняття «державне регулювання» використовується поряд з поняттям «державне управління». Співвідношення між ними або не визначається вченими, або розкривається залежно від їхніх позицій щодо загальних уявлень про форми та методи діяльності держави. Співвідношення між поняттями «державне регулювання» та «державне управління» доцільно розглядати як похідне від тлумачення загальних категорій «регулювання» й «управління» [5].

На рівні загальної науки управління поняття «регулювання» та «управління» майже ніколи не використовуються як ідентичні, проте співвідношення між ними тлумачиться по-різному. Загальновизнано, що регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює, порівняно з управлінням, ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане з впливом не стільки на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [5].

Водночас регулювання інколи розглядається як одна з функцій управління, що зумовлено теоретичною невизначеністю співвідношення між цими поняттями. Доцільніше оцінювати співвідношення між поняттями «регулювання» та «управління» в контексті не лише їхнього взаємозв'язку, а й загального поняття «організація» (або «організаційна діяльність»). Нині можна вважати загальновизнаним розуміння поняття «організація» як ширшого щодо понять «управління» та «регулювання». Останні є різновидами організаційної діяльності, а тому мають спільні риси, що розкривають сутність цих понять через визначення самого характеру організаційного впливу на певні суспільні об'єкти. І регулювання, і управління відображають організаційну діяльність, яка спрямована на упорядкування певних суспільних інтересів та явищ [5].

Отже, законодавець досить слушно зараховує категорії «державне регулювання» та «державне управління» до різновидів організаційної діяльності в космічній галузі, закріпивши їх у розділі II «Організація космічної діяльності» Закону України «Про космічну діяльність» [4].

Таким чином, поняття «державне регулювання» варто визначати на основі загальної теорії управління з урахуванням особливої сфери діяльності органів держави, які мають виконавчий характер. Отже, «державне регулювання» є більш широким поняттям, ніж «державне управління», оскільки охоплює ширшу сферу організаційності діяльності держави [5]. Тому державне регулювання тісно пов'язане, насамперед, із формами державного управління.

Державне регулювання і державне управління є соціальними явищами, яким притаманні як спільні, так і відмінні ознаки, що мають, по суті, одну сферу застосування. Різниця між цими поняттями полягає в характері впливу на суспільні відносини та межам такого впливу. Спільні риси, що притаманні регулюванню та управлінню, зумовлені тим, що вони є різновидами організаційної діяльності держави, спрямованої на впорядкування певних суспільних явищ, процесів або об'єктів. А головна відмінність між державним управлінням і державним регулюванням полягає не в їхньому об'єкті, а в тому, реалізацію яких інтересів вони забезпечують [6, с. 117].

Тобто державне управління здійснюється у сферах, де насамперед треба забезпечити публічні інтереси, а державне регулювання – у тих сферах, де необхідно досягти балансу між публічними і приватними інтересами. Державне регулювання передбачає встановлення визначених стандартів, нормативів, лімітів, квот, тарифів, які є загальнообов'язковими для учасників суспільних відносин і осіб, що здійснюють відповідну діяльність.

Що стосується державного регулювання космічної діяльності, то цим питанням переймалися фахівці з різних сфер.

Не можна не погодитись з О.Е. Джур, що державне регулювання космічної галузі – це програма відповідальності, що реалізує завдання соціально-економічного та наукового прогресу держави, зростанню добробуту громадян через виконання своєї місії підприємствами космічної галузі, із наданням державою необхідних ресурсів та заходів, які дадуть змогу здійснити синтез, поєднання минулого, теперішнього, майбутнього, створення нової реальності більш досконалого світу, де врівноважена духовна та матеріальна складові частини існування людства [7].

На підставі проведеного аналізу дамо авторське визначення державного регулювання та управління космічною діяльністю. *Державне регулювання космічної діяльності – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких державні або недержавні організації, яким держава делегувала регуляторні повноваження, встановлюють принципи, норми, правила для космічної діяльності та здійснюють контроль за такою діяльністю з метою задоволення публічних та приватних інтересів.*

*Державне управління космічною діяльністю – це вид організаційної діяльності держави, що полягає в сукупності засобів, методів, за допомогою яких органи публічної адміністрації здійснюють владний вплив на суб'єктів космічної діяльності з метою забезпечення публічних інтересів.*

Отже, державне регулювання та управління космічною діяльністю має певні спільні риси та відмінності.

Спільними рисами є такі: 1) і державне регулювання, і державне управління є різновидами організаційної діяльності держави; 2) і державне регулювання і державне управління використовують певну сукупність засобів і методів (інструментарій) для впорядкування космічної діяльності.

Відмінності полягають у тому, які засоби і методи використовуються у процесі регулювання чи управління космічною діяльністю.

Для державного регулювання характерне створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Причому державне регулювання передбачає кілька варіантів майбутньої діяльності керіваних об'єктів, створюючи змогу діяти найбільш ефективно. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження у сфері космічної діяльності [5].

Наприклад, реалізація державної регуляторної політики Державним космічним агентством України здійснюється відповідно до норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [8] та інших нормативно-правових актів із питань державної регуляторної політики щодо забезпечення системності та узгодженості прийняття регуляторних актів у сфері господарської діяльності, публічності та прозорості реалізації державної регуляторної політики.

Одним з основних принципів державної регуляторної політики є прозорість та врахування громадської думки, в основі якого лежить відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, дій регуляторних органів на всіх етапах регуляторної діяльності, обов'язковості розгляду регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку, доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [9].

Державне управління, як показано раніше, варто розглядати як певний вид діяльності органів держави, яка має владний характер і передбачає, насамперед, організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти управління шляхом використання певних повноважень [10]. Закон України «Про космічну діяльність» встановлює компетенцію центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері космічної діяльності, використовуючи такі методи управління, як *контроль* (наприклад, контрольне додержання вимог міжнародних договорів України про обмеження та заборону випробувань ядерної зброї, випробувань ядерної зброї на іноземних випробувальних полігонах і здійснення ядерних вибухів у мирних цілях (п. 9 ч. 2 ст. 6)) та *нагляд* (наприклад, державний нагляд за дотриманням вимог безпеки космічної діяльності, а також навчання та атестація осіб, які контролюють дотримання космічних правил і наявність необхідного рівня безпеки космічної діяльності, а також осіб, які розслідують інциденти та надзвичайні події (ст. 20)) [4].

Таким чином, державне регулювання та управління використовуються як специфічні форми державного впливу на соціально-економічні процеси, що полягає в запровадженні комплексу заходів, спрямованих на досягнення соціального та економічного ефекту у сфері космічної діяльності.

**Висновки.** Сучасні наукові дослідження і практика свідчать про те, що основними завданнями державної політики в космічній сфері і, відповідно, державного регулювання та управління в цій сфері мають бути: посилення правового захисту інвесторів в Україні; запровадження податкових та інших стимулів для формування пропозицій довгострокового інвестиційного ресурсу; демонополізація держави на космічну діяльність; істотне спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру; врегулювання питань ліцензування космічної діяльності. Всі ці проблемні питання будуть вивчатися у подальших дослідженнях.

#### Список використаних джерел:

1. Нагребельний В. Правове забезпечення модернізації державного управління та державного регулювання в економічній сфері України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2 (73). С. 133–141. URL: [http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/08/visnik\\_natsional\\_noyi\\_akademiyi\\_pravovikh\\_nauk\\_ukrayini\\_2013.pdf](http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/08/visnik_natsional_noyi_akademiyi_pravovikh_nauk_ukrayini_2013.pdf)
2. Міжнародний центр космічного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького Національної академії наук України. URL: [http://idpnan.org.ua/mijnarodnij\\_centr\\_kosmichnogo\\_prava.html](http://idpnan.org.ua/mijnarodnij_centr_kosmichnogo_prava.html)
3. Про космічну діяльність : Закон України від 15.11.1996 р. № 502/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/502/96-%D0%B2%D1%80>
4. Клинчук В.І. Поняття державного управління та державного регулювання у сфері транспорту. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Випуск 5. Том 2. С. 22–25. URL: [http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo05/part\\_2/7.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo05/part_2/7.pdf).
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. С. 64–66.
6. Ткач М. Державне регулювання та державне управління: співвідношення понять. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 8, С. 110–119.
7. Джур О.Е. Державне регулювання підприємств космічної галузі України: нові реалії та виклики. *Ефективна економіка*. 2015. № 1. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3748>
8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1160-15>
9. Інформація про здійснення державної регуляторної політики Державним космічним агентством України у 2018 році. URL: <http://www.nkau.gov.ua/ua/activity/rehuliatorna-polityka/derzhavna-rehuliatorna-polityka/1290-zvity>
10. Larysa Soroka and Kseniia Kurkova. Artificial Intelligence and Space Technologies: Legal, Ethical and Technological Issues. *Advanced Space Law*, Volume 3, 2019: 131-139. URL: <https://doi.org/10.29202/asl/2019/3/11>.