



УДК 342.9

Г. Губіна,кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного
та кримінального права
Національного університету «Одеська морська академія»

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЛІЦЕНЗУВАННЯ МОРСЬКОЇ СФЕРИ (2000–2014)

Адміністративно-правове регулювання діяльності у морській сфері здійснюється за допомогою різноманітних методів. Одним із них є ліцензування. Однак численні зміни у нормативно-правовій базі в цьому напрямку, на наш погляд, зменшують ефективність його практичного застосування щодо морської сфери. Таким чином, виникає необхідність проаналізувати національну законодавчу базу про ліцензування діяльності в морській сфері в Україні за період з 2000 р. по 2014 р., коли був прийнятий і введений в дію перший базовий закон про ліцензування.

Проблемам інституту ліцензування значну увагу приділено у наукових працях В.А. Гуменюка, С.В. Ківалова, О.М. Олейника, І.Д. Пастуха, П.М. Пальчука, П.М. Чистякова, Л.В. Шестак, В.К. Шкарупи. Однак розробок у сфері адміністративно-правового регулювання ліцензування в морській сфері ними не здійснено.

Метою статті є аналіз української законодавчої бази інституту ліцензування морської сфери в період 2000 р. – 2014 р.

Новий етап у сфері ліцензування розпочався у 2000 р. з прийняттям і введенням у дію першого в нашій країні загального нормативно-правового акту (надалі – НПА) про ліцензування – Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III (надалі – Закон № 1775-III), який стосувався також і ліцензування госпо-

дарської діяльності у морській сфері: пошук (розвідка) корисних копалин та користування надрами; надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим і морським транспортом; посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном; страхова діяльність, а також діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств. Через деякий час певні з цих видів діяльності або були скасовані, або були відкориговані, або були закріплені у спеціальних законах про ліцензування. Особливістю даного закону було те, що він містив визначення основних термінів, органи ліцензування та їхні повноваження, види господарської діяльності, що підлягали ліцензуванню на той час, перелік документів для одержання ліцензії, а також провадження з її отримання тощо. У той же час разом із Законом № 1775-III приймалися та були чинними безліч підзаконних НПА, які стосувалися ліцензування, в т.ч. у морській сфері.

Після прийняття у 2003 р. двох кодифікованих законів – Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. № 436-IV та Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV, де прописувалися деякі базові положення щодо ліцензування, ситуація не змінилася. І з 01.01.2004 р. втрачає чинність Закон України «Про підприємництво» від 07.02.1991 р. № 698-XII, крім ст. 4.



Так, для здійснення пошуку (розвідки) корисних копалин ліцензію необхідно було отримувати в Міністерстві екології та природних ресурсів України, яке через деякий час тимчасово реорганізували у Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Ліцензійні умови з провадження даної господарської діяльності змінювалися всього 2 рази, оскільки наприкінці 2010 р. внесені зміни у Закон № 1775-III призвели до відсутності наявності ліцензії на це: 1) Інструкція про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійні умови) з пошуку (розвідки) та експлуатації родовищ корисних копалин та контроль за їх дотриманням, затверджена Наказом Ліцензійної палати України та Держкомгеології України від 08.04.99 р. № 33/58 (втрата чинності 01.03.2001 р.), яка базувалася на Законі України «Про підприємництво», Кодексі України про надра, Постанові Кабінету Міністрів України «Про порядок ліцензування підприємницької діяльності» від 03.07.98 р. № 1020 та Положенні про Ліцензійну палату України, затверджене Указом Президента України від 16.07.97 р. № 648/97; 2) Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з пошуку (розвідки) корисних копалин, затверджені Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства екології та природних ресурсів України від 13.02.2001 р. № 31/51 (втрата чинності 18.03.2011 р.), відповідно до Закону № 1775-III та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 р. № 1698. Останні ліцензійні умови, вважаємо, були більш професійно написані та висвітлювали новий погляд на вимоги. Однак перелік підзаконних НПА, що регулював ліцензування в цьому напрямку, був набагато більше (наприклад, Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності, затверджений

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 р. № 756 (втрата чинності 06.09.2016 р.)).

За новим НПА (ст. 9 Закону № 1775-III) користування надрами як господарська діяльність, що ліцензується, була вказана у вигляді різних видів користування надрами [1]. Ліцензію надавав Державний комітет України по геології і використанню надр за попереднім погодженням з Міністерством екології та природних ресурсів України, його органами на місцях. Правове регулювання ліцензійного провадження відбувалося згідно з низкою НПА: Порядком надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.1995 р. № 709 (втрата чинності 02.10.2003 р.); Переліком документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 р. № 756 (втрата чинності 06.09.2016 р.); Порядком надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 02.10.2003 р. № 1540 (втрата чинності 27.02.2008 р.); Порядком проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 694 (втрата чинності 30.08.2005 р.); Порядком надання у 2005 році спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2005 р. № 827; Порядком проведення у 2005 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2005 р. № 828; Інструкцією щодо порядку погодження матеріалів з Мінекобезпеки України та його органами на місцях для отримання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами, затвердженою Наказом Міністерства



охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 30.09.1996 р. № 119 (втрата чинності 05.08.2011 р.); Порядком переоформлення та видачі дублікатів спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами у 2005 році, затвердженим Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 04.10.2005 р. № 349 (втрата чинності 03.04.2006 р.); Інструкцією про умови і правила провадження підприємницької діяльності (ліцензійних умов) з пошуку (розвідки) та експлуатації родовищ корисних копалин та контроль за їх дотриманням, затвердженою Наказом Ліцензійної палати України та Держкомгеології України від 08.04.1999 р. № 33/58 (втрата чинності 01.03.2001 р.); Переліком випадків надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами без проведення аукціонів, затвердженим Наказом Державного комітету природних ресурсів України від 25.10.2004 р. № 199 (втрата чинності 24.04.2006 р.) тощо. З їхнього аналізу, на наш погляд, можна виявити властиві їм характеристики: суперечливість, недосконалість, постійно нові чинні НПА у даному напрямку, ототожнення двох різних понять – «дозвіл» та «ліцензія» до 05.01.2006 р. з набранням чинності Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. № 2806-IV, заплутаність у провадженні, що розглядається, збільшення та ускладнення первинних вимог для отримання ліцензії, що іноді передбачає попередні грошові вливання. Вважаємо, що такий стан речей призводив до неправомірного користування надрами.

Кардинальні зміни спостерігалися у наданні послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим і морським транспортом, яке через деякий час набуло нову назву – це «надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу річковим, морським транспортом». Це було обумовлено наявністю необхідних НПА для здійс-

нення даного виду господарської діяльності. І, відповідно, ліцензійні умови та контроль за їх додержанням не потребували постійного перегляду та внесення змін, оскільки вони вже містили організаційні, кваліфікаційні та технологічні вимоги: Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 р. № 756 (втрата чинності 06.09.2016 р.); Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом, затверджені Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства транспорту України від 30.01.2002 р. № 11/50 (втрата чинності 03.09.2013 р.); Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом, затверджені Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства транспорту України від 15.12.2003 р. № 131/975 (втрата чинності 03.09.2013 р.); Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу річковим, морським транспортом, затверджені Наказом Міністерства інфраструктури України від 26.07.2013 р. № 524; Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу річковим, морським транспортом, затверджені Наказом Міністерства інфраструктури України від 26.07.2013 р. № 525 (втрата чинності 22.09.2015 р.). Отже, можна стверджувати, що цей вид господарської діяльності стосовно ліцензування містив основні, потрібні на той час, НПА згідно міжнародним вимогам.



З прийняттям Закону № 1775-III посередництво у працевлаштуванні на роботу за кордоном отримало нову вітчизняну законодавчу базу: Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 р. № 756 (втрата чинності 06.09.2016 р.); Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, затверджені наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства праці та соціальної політики України від 19.12.2001 р. № 155/534 (втрата чинності 22.10.2010 р.); Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, затверджений Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства праці та соціальної політики України від 24.06.2004 р. № 78/141 (втрата чинності 22.10.2010 р.); Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, затверджені Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 06.09.2010 р. № 272 (втрата чинності 05.02.2016 р.); Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні на роботу за кордоном, затверджений від 06.09.2010 р. № 272 (втрата чинності 05.02.2016 р.).

Вважаємо, що вказані НПА, на відміну від попередніх, які здійснювали правове регулювання ліцензування у цій сфері, знаходяться на етапі вдосконалення – відбуваються збільшення вимог до ліцензіатів, забезпечення з боку держави дотримання прав, інтересів осіб, які користуються послугами ліцензіатів. Однак чітко прописана на теоретичному рівні вітчизняна законодавча база у цій сфері не завжди повністю реалізовува-

лася на практиці. На наш погляд, це пов'язано з іноземним суб'єктом господарювання та його національним законодавством.

Страхова діяльність у морській сфері продовжувала ліцензуватися. Ліцензію спочатку видавало Міністерство фінансів України, а з 2003 р. – Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України. За період 2000-2014 рр. основними НПА у цьому напрямку були: Кодекс торговельного мореплавства України № 176/95-ВР від 23.05.1995 р.; Закон України «Про страхування» від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР; Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 р. № 756 (втрата чинності 06.09.2016 р.); Ліцензійні умови провадження страхової діяльності, затверджені Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства фінансів України від 16.07.2001 р. № 98/343 (втрата чинності 24.11.2003 р.); Ліцензійні умови провадження страхової діяльності, затверджені Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28.08.2003 р. № 40 (втрата чинності 30.05.2017 р.).

Представляється, що положення даних ліцензійних умов були загальними, універсальними. А для такого виду господарської діяльності, вбачається, вони не підходили, оскільки не враховували вартість об'єкту страхування, статус резидентства страхувальника, і, як наслідок, обмежений вибір страховиків. Таким чином, недосконалість чинного законодавства України щодо ліцензування страхової діяльності в морській сфері призвело до практичної відсутності існування її в нашій державі.

Згідно із Законом № 1775-III з'явився новий вид господарської діяльності, що ліцензується, – діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків)



господарств. Усі можливі процедури з ліцензією (наприклад, видача, переоформлення) спочатку були покладені на Державний департамент рибного господарства Міністерства аграрної політики України, що неодноразово потім змінював свою назву. Нормативно-правова база для напрямку, що розглядається, була наступною: Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» від 08.07.2011 р. № 3677-VI4; Перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 р. № 756 (втрата чинності 06.09.2016 р.); Ліцензійні умови провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств, затверджені Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства аграрної політики України від 14.11.2001 р. № 132/336 (втрата чинності 12.07.2013 р.); Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств, затверджений Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і Міністерства аграрної політики України від 02.04.2003 р. № 40/90 (втрата чинності 18.10.2016 р.); Ліцензійні умови провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств, затверджені Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 31.05.2013 р. № 341 (надалі – ліцензійні умови № 341). Вважаємо, що перші ліцензійні умови були експериментальними, а наступні – це сформований, переосмислений погляд на вдоскона-

лення вимог щодо ліцензіата: нові організаційні вимоги (наприклад, дотримання законодавства України про працю щодо порядку прийняття та оформлення громадян на роботу; забезпечення зберігання, транспортування, здавання вилученої риби на приймальні пункти в установленому законодавством порядку; видання рибалкам, відповідальним за промисловий вилов риби у їх виробничих підрозділах, усіх необхідних документів, які надають право здійснювати промисловий вилов риби) та технологічні (наприклад, риболовні судна повинні відповідати вимогам безпеки мореплавства згідно з чинним законодавством України, включаючи міжнародні зобов'язання України). Отже, ліцензійні умови № 341 будуть сприяти оптимальному рівню зариблення басейну Чорного моря, Азовського моря та рибогосподарських водних об'єктів України, розчищенню проток та нерестилищ.

Таким чином, для етапу 2000 р. – 2014р. властиве наступне: 1) прийнятий перший базовий закон з ліцензування не зменшив кількість підзаконних НПА; 2) перелік видів господарської діяльності, що підлягав ліцензуванню у морській сфері, постійно переглядається та скорочується; 3) строк чинності підзаконних НПА, що регулює ліцензування того або іншого виду господарської діяльності у морській сфері в Україні, є іноді коротким; 4) закріплення на законодавчому рівні з кожним новим НПА більш складних вимог для отримання ліцензії, які іноді навіть потребують значних грошових витрат.

Ключові слова: господарська діяльність у морській сфері, ліцензування, морська сфера, нормативно-правові акти.

Статтю присвячено дослідженню національного законодавства про ліцензування діяльності у морській сфері у період 2000–2014 років. Аналізуються ліцензійні умови, характерні для даної сфери, та визначаються їхні позитивні й негативні сторони.



Статья посвящена исследованию национального законодательства о лицензировании деятельности в морской сфере в период 2000–2014 годов. Анализируются лицензионные условия, характерные для данной сферы, и определяются их положительные и отрицательные стороны.

The article is dedicated to the study of the national legislation about licensing of activities in the marine

sphere on the period of 2000–2014. The licensing conditions characteristic for this sphere are analyzed, and their positive and negative sides are determined.

Література

1. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.