

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

## ОРГАНИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ У МОРСЬКІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ (РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АСПЕКТ)

### LICENSING BODIES IN THE UKRAINE MARINE SPHERE (RETROSPECTIVE ASPECT)

У статті розглянуті органи ліцензування у морській сфері в Україні, виокремленні їх особливості. Автором аналізується відповідний зміст законодавства, що діяло у 1991–2017 рр., визначаються його позитивні та негативні сторони.

**Ключові слова:** органи ліцензування, надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), посередництво у працевлаштуванні за кордоном, промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України, перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів морським транспортом.

В статье рассмотрены органы лицензирования в морской сфере в Украине, выделены их особенности. Автором анализируется соответствующее содержание законодательства, которое действовало в 1991–2017 гг., определяются его позитивные и негативные стороны.

**Ключевые слова:** органы лицензирования, предоставление финансовых услуг (кроме профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг), посредничество в трудоустройстве за границей, промышленный вылов водных биоресурсов за пределами юрисдикции Украины, перевозка пассажиров, опасных грузов и опасных отходов морским транспортом.

In the article the licensing bodies are considered in a marine sphere in Ukraine, their features are distinguished. The author is analyse the proper maintenance of legislation 1991–2017. Its positive and negative parties are determined.

**Key words:** licensing bodies, provision of financial services (except for professional activity in the securities market), mediation in employment abroad, industrial catch of water bioresources outside the jurisdiction of Ukraine, transportation of passengers, dangerous goods and hazardous waste by sea transport.

Законодавча база України щодо ліцензування у морській сфері постійно вдосконалюється (зміна назви органів ліцензування, прийняття нових нормативно-правових актів (надалі – НПА) тощо).

Загальними питаннями адміністративно-правового статусу органів ліцензування займалися В.А. Гуменюк, О.М. Олейник, П.М. Пальчук, П.М. Чистяков, Л.В. Шестак, В.К. Шкарупи, але поза їхньою увагою залишилися органи ліцензування у морській сфері в Україні.

**Метою** статті є дослідження органів ліцензування у морській сфері в Україні та надання рекомендацій щодо реформування їх правового регулювання.

Перші види господарської діяльності у морській сфері в Україні, що підлягали ліцензуванню, були закріплені у Законі України «Про підприємництво» від 07.02.1991 р. № 698-ХІІ. Однак постійне вдосконалення законодавчої бази України у цьому напрямі привело до залишення чотирьох видів господарської діяльності, що ліцензуються, таких як 1) надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів); 2) посередництво у працевлаштуванні за кордоном; 3) промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України; 4) перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів морським транспортом (ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 р. № 222-VIII) (надалі – Закон № 222-VIII) [1]. Проаналізуємо характерні для них органи ліцензування, під

якими розуміють органи виконавчої влади, визначені Кабінетом Міністрів України (надалі – КМУ), або уповноважені законом державні колегіальні органи (ст. 1 Закону № 222-VIII) [1].

Для надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), де увага буде приділена саме страховій діяльності у морській сфері в нашій державі, ліцензію необхідно було спочатку отримувати у Міністерстві фінансів України (надалі – МФУ), потім у 1994 р. це передали Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю (надалі – Укрстрахнагляд), у 2000 р. – МФУ, з 2003 р. – Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, а з 2011 р. – Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [2–7]. Аналізуючи правовий статус вказаних вище органів, варто зазначити, що МФУ є центральним органом державної виконавчої влади (надалі – ЦОВВ), підвідомчим КМУ. Це міністерство забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, здійснює координацію діяльності у цій сфері інших ЦОВВ (п. 1 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 26.08.1999 р. № 1081/99 (втрата чинності – 20.04.2011 р.), п. 1 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27.02.1993 р. № 147 (втрата чинності – 25.08.2004 р.))

[8, 9]. Укрстрахнагляд є центральним органом державної виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної страхової політики, здійснює державний нагляд за страховою діяльністю та підвідомчий КМУ (п. 1 Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.1994 р. № 166 (втрата чинності – 20.08.2005 р.)) [10]. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України є ЦОВВ зі спеціальним статусом у сфері регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством (п. 1 Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України, затвердженого Указом Президента України від 04.04.2003 р. № 292/2003 (втрата чинності – 23.11.2011 р.)) [11]. Її діяльність та підпорядкованість завжди були великим питанням. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, та здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг у межах, визначених законодавством (п. 1 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженого Указом Президента України від 23.11.2011 р. № 1070/2011) [12]. Таким чином, ці органи є різними за своєю правовою природою, та їхні повноваження щодо ліцензування розгляданого напрямку також різні, бо для одних органів вони є основними, а для інших – додатковими. І, відповідно, органи, для яких властива саме страхова діяльність у морській сфері в Україні, не зазнавали суттєвих змін, окрім назви.

В Україні державний орган, на який покладено ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном, змінювався всього двічі. Так, у 1996–2000 рр. Державний центр зайнятості Міністерства праці України, що входив до Державної служби зайнятості (абз. 1 п. 1 Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17.05.1994 р. № 316 (втрата чинності – 04.01.1999 р.)) [2–5]. З 2000 р. і до сьогодні повноваження з ліцензування посередництва у працевлаштуванні за кордоном закріплені за Міністерством соціальної політики України (попередня назва – Міністерство праці та соціальної політики України), яке є: 1) ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ; 2) головним органом у системі ЦОВВ із формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, соціального обслуговування населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну; 3) спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення рівних прав та можли-

востей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї та з питань протидії торгівлі людьми; 4) ЦОВВ, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей; 5) спеціально уповноваженим ЦОВВ з питань гуманітарної допомоги (п. 1 Положення про Міністерство соціальної політики України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011) [6, 7, 13]. На нашу думку, така тенденція несе негативні зміни, бо, по-перше, це міністерство забезпечує формування та реалізацію державної політики в декількох сферах, як зазначалося вище, а інші ЦОВВ, діяльність яких координується КМУ через Міністерство соціальної політики України, виконують окремі функції з реалізації державної політики згідно з п. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI (надалі – Закон № 3166-VI), тобто останні спроможні більш ретельно здійснювати ліцензування цієї господарської діяльності; по-друге, тимчасова одночасна дія двох підзаконних НПА щодо правового статусу цього міністерства, що відмінні в положеннях про ліцензування (наприклад, Положення про Міністерство праці та соціальної політики України, затверджене Указом Президента України від 30.08.2000 р. № 1035/2000 (втрата чинності – 18.04.2011 р.), Положення про Міністерство соціальної політики України, затверджене Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011, Положення про Міністерство праці та соціальної політики України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1543 (втрата чинності – 03.02.2012 р.)) [14].

У 2000 р. з'являється новий вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, – промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України (сучасна назва). Органом ліцензування стає Державне агентство рибного господарства України (надалі – Держрибагентство), що є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства, безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства (п. 1 Положення про Державне агентство рибного господарства України, затвердженого Указом Президента України від 16.04.2011 р. № 484/2011 (надалі – Указ № 484/2011), п. 1 Положення про Державне агентство рибного господарства України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 895 (надалі – Постанова № 895)) [6, 7, 15, 16]. Вважаємо, що закріплення законодавцем за цим агентством повноваження з ліцензування досліджуваного виду господарської діяльності пов'язано з його можливістю виконувати окремі функції з реалізації державної політики згідно з п. 2 ст. 1 Закону № 3166-VI [14]. Водночас спостерігається одночасна дія двох підзаконних НПА щодо правового статусу Держрибагентства (Указ № 484/2011 та Постанова № 895). На наш погляд, необхідно, щоб один із них втратив чинність.

Органи ліцензування щодо перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів морським транспортом (сучасна назва) змінювалися або з прийняттям Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III, Закону № 222-VIII, або із проведенням реформ. Так, із включенням цього виду господарської діяльності до ліцензованих з 1993 р. органом ліцензування було Міністерство транспорту України (надалі – Мінтранс України), з 2000 р. – Державна адміністрація морського і річкового транспорту України (надалі – Укрморрічфлот), з 2011 р. – Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті (надалі – Укрморрічінспекція), а з 2015 р. і дотепер – Державна служба України з безпеки на транспорті (надалі – Укртрансбезпека) [2–7].

Мінтранс України – це центральний орган державної виконавчої влади, керівник якого відповідно до Конституції України входить до складу КМУ. Це міністерство проводить державну політику в галузі транспорту і здійснює управління транспортним комплексом з метою його ефективного функціонування та забезпечення економічної самостійності України (п. 1 Положення про Міністерство транспорту України, затвердженого Розпорядженням Президента України від 10.06.1992 р. № 103 (втрата чинності – 27.01.1999 р.), п. 1 Положення про Міністерство транспорту України, затвердженого Указом Президента України від 11.05.2000 р. № 678/2000 (втрата чинності – 03.10.2004 р.)) [17, 18].

Кардинальною зміною та позитивним моментом, на наш погляд, стала послідовна передача повноважень із ліцензування Укрморрічфлоту, потім – Укрморрічінспекції та Укртрансбезпеці. Виходячи з порівняльного аналізу підзаконних НПА, що закріплюють їхній правовий статус (Положення про Державну адміністрацію морського і річкового

транспорту України, затверджене Указом Президента України від 08.07.1999 р. № 808/99 (втрата чинності – 11.05.2000 р.), Положення про Державний департамент морського і річкового транспорту, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2000 р. № 584 (втрата чинності – 27.03.2009 р.), Положення про Державну адміністрацію морського і річкового транспорту, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 р. № 227 (втрата чинності – 28.03.2011 р.), Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті, затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 447/2011, Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17.04.2014 р. № 300, Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 103), можна встановити, що 1) з кожним новим органом більш детально прописувалися його функції; 2) безпосередньо такі ЦОВВ переймали майже повністю, без суттєвих змін правовий статус своїх попередників, тобто створення нового органу супроводжувалося, головним чином, новою назвою.

Таким чином, органи ліцензування у морській сфері в Україні умовно діляться на дві групи, такі як міністерства та ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідне міністерство. Дослідження підзаконних НПА показало, що зі створенням нового органу та прийняттям відповідної законодавчої бази вагомих змін у них не відбувалося. Отже, всі новації мали організаційний характер. Вбачається, що відбувається спроба перейняття іноземного досвіду, але без фундаментального перегляду чинного національного законодавства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
2. Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності : Постанова Ради Міністрів УРСР від 15.04.1991 р. № 99 (втрата чинності 17.05.1994р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/99-91-%D0%BF>.
3. Положення про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення окремих видів діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.1994 р. № 316 (втрата чинності 04.01.1999р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/316-94-%D0%BF>.
4. Про порядок ліцензування підприємницької діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.1998 р. № 1020 (втрата чинності 14.11.2000 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1020-98-%D0%BF>.
5. Про розміри та порядок зарахування плати за видачу та переоформлення ліцензій на провадження певних видів підприємницької діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.1999 р. № 6 (втрата чинності 29.11.2000 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-99-%D0%BF>.
6. Перелік органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 (втрата чинності 26.08.2015 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF/ed20130118>.
7. Перелік органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 609 : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>.
8. Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 26.08.1999 р. № 1081/99 (втрата чинності 20.04.2011 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1081/99/conv>.

9. Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1993 р. № 147 (втрата чинності 25.08.2004 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/147-93-%D0%BF/conv>.

10. Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.1994 р. № 166 (втрата чинності 20.08.2005 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/166-94-%D0%BF/ed19940314>.

11. Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України : Указ Президента України від 04.04.2003 р. № 292/2003 (втрата чинності 23.11.2011 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/292/2003/conv>.

12. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23.11.2011 р. 1070/2011 : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011/conv>.

13. Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 389/2011 : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389/2011/conv>.

14. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

15. Положення про Державне агентство рибного господарства України : Указ Президента України від 16.04.2011 р. № 484/2011 : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/484/2011>.

16. Положення про Державне агентство рибного господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 895 : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/895-2015-%D0%BF/conv>.

17. Положення про Міністерство транспорту України : Розпорядження Президента України від 10.06.1992 р. № 103 (втрата чинності 27.01.1999 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/103/92-%D1%80%D0%BF/conv>.

18. Положення про Міністерство транспорту України : Указ Президента України від 11.05.2000 р. № 678/2000 (втрата чинності 03.10.2004 р.) : [Електронний ресурс] / Верховна Рада України / Законодавство України. – Режим доступу до док. : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/678/2000>.