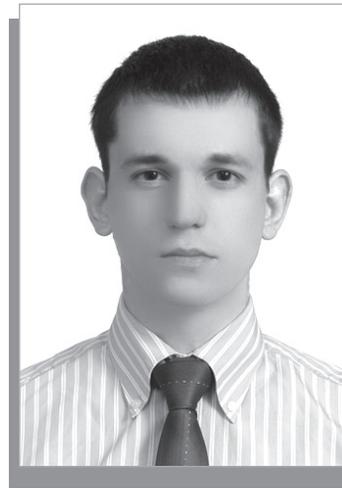

В. ПІЦИКЕВИЧ

кандидат юридичних наук,
адвокат



УДК 342.951:620.9

Ліцензування у сфері паливно-енергетичного комплексу України

У статті досліджується ліцензування у сфері паливно-енергетичного комплексу України. Обґрунтовано, що найбільш виправданим і доцільним є розуміння його як засобу адміністративно-правового регулювання ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України.

Ключові слова: ліцензування, засіб, ліцензована діяльність, адміністративно-правове регулювання, паливно-енергетичний комплекс України.

Щодо необхідності ліцензування окремих видів господарської діяльності існують як позитивні, так і негативні погляди. Позитив полягає в тому, що держава, віднісши певний вид господарської діяльності до категорії ліцензованої діяльності, здійснює додатковий контроль за небезпечними та важливими видами діяльності, спрямований на недопущення настання негативних наслідків. Негатив полягає в тому, що у суб'єктів господарювання, які бажають провадити та/або провадять ліцензовану діяльність, у тому числі у сфері паливно-енергетичного комплексу

(далі – ПЕК України), з'являються нові обов'язки, тобто ліцензування виступає як адміністративний бар'єр, для подолання якого потрібно витратити додаткові зусилля. При цьому ліцензування є необхідним інструментом у системі адміністративних засобів, використовувати який потрібно обґрунтовано. Більше того, про необхідність удосконалення ліцензування зазначено у програмі економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Однак повного виконання не досягнуто.

Таким чином, розкриття теоретико-практичних основ щодо ліцензування господарської діяльності у сфері ПЕК України не лише сприятиме вдосконаленню системи ліцензування, а й системи енергетичної безпеки України.

У вітчизняній та зарубіжній літературі питанням ліцензування приділяли увагу такі фахівці, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Е. Бекірова, В. Бусел, С. Вітвіцький, Е. Губін, Ж. Іонова, С. Ківалов, П. Пальчук, І. Пастух, Н. Саніахметова, Ю. Шемшученко, Л. Шестак та ін. Однак комплексно ліцензування у сфері ПЕК України розглянуто не було. Метою цієї статті є проведення загальної характеристики ліцензування у сфері ПЕК України.

У частині 1 ст. 14 Господарського кодексу України зазначено, що ліцензування є засобом державного регулювання у сфері господарювання, спрямованим на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів [1]. Зважаючи на те, що в цьому визначенні, а також під час розкриття окремими фахівцями (В. Бусел, Е. Губін) змісту поняття «ліцензування» використовується поняття «засіб» [2, с. 549, 550], пропонуємо розглянути його більш детально.

Поняття «засіб» у філології характеризується, як: а) спосіб, прийом, захід, якась спеціальна дія, що дає змогу здійснити щось; те, що служить знярядям у якійсь дії, справі; б) якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити щонебудь, досягти чогось, спосіб; механізми, пристрої, необхідні для здійснення чого-небудь, для якоїсь діяльності; в) прийом, спосіб дій; пристосування

для здійснення якої-небудь діяльності; г) сукупність предметів, ідей, явищ та способів дій, які є неодмінною умовою реалізації цілі.

Із філософської точки зору, засоби – це шлях реалізації окреслених ідей з метою досягти певного результату, тобто, по суті, засіб є інструментом у примітивному розумінні цього поняття.

На думку С. Алексєєва, правові засоби – це весь діапазон правових феноменів різних рівнів із тією лише особливістю, що вони вирізняються й розглядаються з позицій не потреб юридичної практики, а їх функціонального призначення, тих рис, що характеризують їх як інструменти вирішення економічних та інших соціальних завдань [3, с. 582–584].

О. Іванов зазначає, що правові засоби – це весь юридичний інструментарій, за допомогою якого задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення його соціально корисних цілей. У цьому контексті категорію «юридичний інструментарій» учений трактує як багаточисленні елементи, за допомогою яких право здійснює свій конструктивний вплив на суспільні відносини, а саме: джерела права, правові приписи, норми права, правові інститути, правозастосовні акти та акти реалізації прав та обов'язків, правові режими, договори, юридичні факти, суб'єктивні права, юридичні обов'язки, заборони, пільги, засоби заохочення, покарання, дозволи, юридичні аксіоми, презумпції тощо [4, с. 37–38].

Отже, засіб – це інструмент впливу на певний об'єкт, інструмент досягнення мети. Різновидом засобу є правовий засіб, структурним елементом якого

є адміністративно-правовий (адміністративний) засіб. Водночас органи влади використовують ліцензування як інструмент урегулювання суспільних відносин у сфері ліцензування, впливу на суб'єктів господарювання для досягнення суспільно корисної мети.

З огляду на викладене випливає, що для формулювання дефініції поняття «ліцензування» доцільно використовувати поняття «засіб» або «адміністративний засіб», адже ліцензування складається із сукупності окремих юридичних дій, які є інструментом для досягнення мети держави в конкретній сфері регулювання суспільних відносин.

Таким чином, ліцензування насамперед – засіб адміністративно-правового регулювання (адміністративний засіб державного регулювання) ліцензованої діяльності. Це його первинна істотна ознака, яка відсутня у визначенні поняття «ліцензування», закріпленого у ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності».

Особливістю правового регулювання діяльності у сфері ПЕК України є те, що у цій сфері широко застосовується ліцензування, тобто держава обов'язково контролює і допуск осіб до провадження, і сам процес провадження ліцензованої діяльності. Обмеження права провадити господарську діяльність у сфері ПЕК України пояснюється тим, що відповідна діяльність характеризується особливою важливістю для забезпечення та підтримання безпеки держави, ймовірністю спричинення шкоди навколишньому природному середовищу, підвищеним ступенем небезпеки для життя та здоров'я людей, а отже, під-

лягає додатковому впливу держави за допомогою засобів адміністративно-правового регулювання.

Якщо ж суб'єкт господарювання виявить бажання здійснювати ліцензовану діяльність у сфері ПЕК України, то для цього йому насамперед необхідно подати до органу ліцензування заяву встановленої форми для отримання ліцензії.

Перелік документів, порядок їх подання та порядок видачі, отримання ліцензії, розмір оплати та порядок її здійснення за видачу ліцензії у сфері ПЕК України регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, що зумовлює відсутність єдиної державної політики у цій сфері.

Диференціація передусім полягає у розмірі плати за видачу ліцензії. За видачу ліцензії на транспортування нафти магістральними трубопроводами суб'єкт господарювання зобов'язаний сплатити одну мінімальну заробітну плату, виходячи з її розміру, що діє на дату прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії [5]; за видачу ліцензії на виробництво електричної енергії – 18,72 грн за один МВт заявленої встановленої потужності [6]; за видачу ліцензії на переробку уранових руд – 10 000,00 грн [7]; за видачу експортної (імпортної) ліцензії у режимі неавтоматичного ліцензування – 780 грн, а у режимі автоматичного ліцензування – 220 грн [8].

Відмінним моментом також є те, що під час подання заяви про видачу ліцензії на діяльність у сфері електроенергетики суб'єкт господарювання зобов'язаний долучити до неї документ про оплату за її видачу, тоді як наявність такого документа не вимагається під час подання заяви про видачу ліцензії на

постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом. Оплата за видачу ліцензії на постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом здійснюється лише після ухвалення органом ліцензування рішення про видачу ліцензії. Що стосується ліцензії на експорт чи імпорт товарів, то під час подання заяви на її отримання додається лист-звернення щодо оформлення ліцензії з гарантією сплати державного збору за її видачу.

Водночас відповідно до п. 2.14 Інструкції про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності, у разі прийняття рішення НКРЕ про відмову у видачі ліцензії одноразова плата за її видачу не повертається [9]. Отже, у випадку прийняття органом ліцензування рішення про відмову у видачі ліцензії на діяльність у сфері електроенергетики суб'єкту господарювання кошти за видачу ліцензії не повертаються. На нашу думку, це положення є застарілим та невиправданим, оскільки, не отримавши ліцензії, суб'єкти господарювання безпідставно втрачають кошти. Більше того, видача ліцензії є адміністративною послугою, яку надають органи ліцензування. Якщо ж суб'єкт господарювання не отримав ліцензію, то значить орган ліцензування не надав йому адміністративної послуги, а отже, підстав для неповернення коштів за ненадані послуги в органу ліцензування не повинно бути. Логічним і корисним для ліцензованої діяльності було б редагування цих та аналогічних норм, адже вони є потенційним

бар'єром і для первинного, і повторного подання суб'єктом господарювання заяв про видачу ліцензії, оскільки за повторного подання заяви про видачу ліцензії потрібно додатково проводити оплату за видачу ліцензії.

Вичерпний перелік документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії на провадження ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України (за винятком зовнішньоекономічної діяльності, діяльності у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії), наведено у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності».

У структурі ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України відмінності існують і щодо строку видачі ліцензії. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» орган ліцензування приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі у строк не пізніше ніж десять робочих днів з дати надходження заяви про видачу ліцензії та документів, що додаються до заяви, якщо спеціальним законом, що регулює відносини у певних сферах господарської діяльності, не передбачений інший строк видачі ліцензії на окремі види діяльності [10]. У зв'язку з цим НКРЕ зобов'язана ухвалити рішення про результат розгляду, наприклад, заяви про видачу ліцензії на транспортування природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами у строк, що не перевищує десяти робочих днів з дати надходження відповідної заяви з документами.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» ліцензування експорту (імпорту) товарів здійснюється у формі автоматичного або неавтоматичного ліцензування. Автоматичне ліцензування застосовується до товарів, щодо яких не встановлюються квоти (кількісні або інші обмеження), неавтоматичне ліцензування – щодо яких встановлюються певні квоти.

У разі запровадження режиму автоматичного ліцензування строк видачі ліцензії не повинен перевищувати 10 робочих днів від дати одержання заявки та інших необхідних документів, що відповідають установленим вимогам. У разі запровадження режиму неавтоматичного ліцензування строк розгляду заявок не повинен перевищувати 30 днів від дати їх одержання, якщо заявки розглядаються в порядку їх надходження, та 60 днів від дати закінчення оголошеного строку приймання заявок, якщо всі вони розглядаються одночасно [11].

У сфері електроенергетики та у сфері використання ядерної енергії побувають інші строки ухвалення рішення органом ліцензування за результатами розгляду заяви про видачу ліцензії.

Згідно зі ст. 12 Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» орган державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки здійснює попередній розгляд заяви та поданих разом із нею документів з метою оцінки їх форми та змісту протягом десяти робочих днів з дня їх надходження для отримання ліцензії на провадження окремих видів діяльності у сфері використання ядерної енергії.

Строки проведення перевірки повноти й достовірності відомостей, що містяться в поданих документах, та їх оцінки, включаючи державну експертизу зазначених документів та інспекційного обстеження заявника, не повинні перевищувати двох місяців із дня надходження заяви та документів, необхідних для видачі ліцензії на провадження окремих видів діяльності у сфері використання ядерної енергії [12]. Отже, строк розгляду заяви про видачу ліцензії на провадження окремих видів діяльності у сфері використання ядерної енергії не може перевищувати два місяці.

Спеціальним законом, що регулює відносини у сфері електроенергетики, є Закон України «Про електроенергетику». У ст. 13 цього Закону зазначено, що ліцензія видається окремо на кожний вид діяльності відповідно до інструкції, умов і правил здійснення окремих видів діяльності, що затверджуються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики [13]. Визначеної норми, яка б урегульовувала строк розгляду органом ліцензування заяви про видачу ліцензії на здійснення діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії, цей Закон не містить. Відповідний строк наведено у п. 2.7 Інструкції про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності, згідно з яким НКРЕ ухвалює рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі в термін не пізніше ніж 30 днів із дня отримання заяви та відповідних документів [9]. Аналогічний строк розгляду заяви про

видачу ліцензії на здійснення діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії органом ліцензування зазначено у Постанові НКРЕ «Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг, що надаються НКРЕ».

У статті 10 Закону України «Про адміністративні послуги» задекларовано, що граничний строк надання адміністративної послуги визначається законом. У разі якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30 календарних днів із дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги [14]. Із цього випливає, що Закон України «Про електроенергетику» не встановив граничний строк надання адміністративної послуги, зміст якої полягає у видачі ліцензії. Водночас, навіть якщо гіпотетично презюмувати, що строк все-таки встановлений Законом України «Про електроенергетику» (ст. 13), то у п. 2.7 Інструкції про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності також не зазначений строк надання адміністративної послуги – видачі ліцензії. Зокрема, у п. 2.7 цієї Інструкції йдеться про строк прийняття рішення органом ліцензування за результатами розгляду заяви, а в п. 2.10 зазначено, що ліцензія видається після ухвалення рішення про її видачу. Однак норми, яка б містила конкретний строк видачі ліцензії, ні Інструкція про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих

видів підприємницької діяльності, ні Закон України «Про електроенергетику» не передбачає.

Отже, з огляду на ст. 10 Закону України «Про адміністративні послуги», орган ліцензування зобов'язаний видати ліцензію на здійснення діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії або відмовити в її видачі у строк, що не перевищує 30 календарних днів із дня подання суб'єктом звернення заяви про видачу ліцензії з необхідними документами.

На підставі наведеного доцільно зробити такі висновки:

– ліцензування у сфері ПЕК України – це засіб адміністративно-правового регулювання ліцензованої діяльності у сфері ПЕК України, зміст якого полягає у діяльності спеціально уповноважених органів влади щодо видачі, переоформлення, зупинення дії та анулювання ліцензій, видачі дублікатів ліцензій, визнання ліцензій недійсними, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контролю за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування;

– ліцензування та ліцензовані відносини у сфері ПЕК України врегульовано значною кількістю нормативно-правових актів, що свідчить не на користь існування єдиної державної політики у цій сфері. Диференціація полягає, зокрема: а) у розмірі плати за видачу ліцензії; б) у строках видачі ліцензії; в) у необхідності долучення до заяви про видачу ліцензії документа про внесення плати за видачу ліцензії.

Список використаних джерел

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. №436-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – №11. – Ст. 462.
2. Піцикевич В. В. Поняття та юридична сутність ліцензування / В. В. Піцикевич // Митна справа : наук.-аналіт. журн. – 2011. – №6. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 548–552.
3. Хохлова І. В. Про поняття і види адміністративно-правових засобів забезпечення права громадян на отримання вищої освіти / І. В. Хохлова // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2011. – №19. – С. 581–589.
4. Тарахонич Т. І. Змістова характеристика правових засобів: сучасні погляди / Т. І. Тарахонич // Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – №2. – С. 36–39.
5. Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу : Постанова Каб. Міністрів України від 29 листоп. 2000 р. №1755 // Офіц. вісн. України. – 2000. – №48. – Ст. 2093.
6. Про плату за видачу та переоформлення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, ліцензій на здійснення певних видів підприємницької діяльності : Постанова Каб. Міністрів України від 13 лип. 1995 р. №516 // Уряд. кур'єр. – 1995. – №111–112.
7. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною інспекцією ядерного регулювання та її територіальними органами, і розміру плати за їх надання та визнання такими, що втратили чинність, розмірів плати за здійснення дозвільних процедур у сфері використання ядерної енергії : Постанова Каб. Міністрів України від 1 черв. 2011 р. №591 // Офіц. вісн. України. – 2011. – №43. – Ст. 1742.
8. Про встановлення розміру збору за видачу експортних (імпортних) ліцензій : Постанова Каб. Міністрів України від 18 травня 2005 р. №362 // Офіц. вісн. України. – 2005. – №20. – Ст. 1076.
9. Про затвердження Інструкції про порядок видачі ліцензій Національною комісією регулювання електроенергетики на здійснення окремих видів підприємницької діяльності : Постанова НКРЕ від 6 жовт. 1999 р. №1305 // Офіц. вісн. України. – 1999. – №44.
10. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. №1775-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – №36. – Ст. 299.
11. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квіт. 1991 р. №959-XII // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – №29. – Ст. 377.
12. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11 січ. 2000 р. №1370-XIV // Офіц. вісн. України. – 2000. – №7. – Ст. 242.
13. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовт. 1997 р. №575/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – №1. – Ст. 1.
14. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. №5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – №32. – Ст. 409.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2015.

Піцикевич В. Лицензирование в сфере топливно-энергетического комплекса Украины

В статье исследуется лицензирование в сфере топливно-энергетического комплекса Украины. Обосновано, что наиболее оправданным и целесообразным является понимание его как средства административно-правового регулирования лицензионной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса Украины.

Ключевые слова: лицензирование, средство, лицензированная деятельность, административно-правовое регулирование, топливно-энергетический комплекс Украины.

Pitsykevych V. Licensing in the Fuel and Energy Complex in Ukraine

There are both, positive and negative views regarding the need for licensing of certain economic activities. The licensing is a tool of necessity in the administrative funds system, which should be used reasonably. Moreover, the need to improve the licensing is indicated in the program of economic reforms in 2010-2014 years: «Prosperous Society, Competitive Economy, Effective State». However, full implementation is not achieved.

Thus, disclosure of the theoretical and practical basis for licensing of economic activities in the fuel and energy complex in Ukraine will not only improve the licensing system, but also energy security of Ukraine.

There is the following scientists in national and foreign literature that have attend to licensing: V. Averyanov, O. Bandurka, D. Bahrac, E. Bekirova, V. Busel, S. Vitvitsky, E. Gubin, Z. Ionova, S. Kivalov, P. Palchuk, I. Pastuh, N. Saniahmetova, Y. Shemshuchenko, L. Shestak and others. However, licensing in the fuel and energy complex in Ukraine was not examined in complex. The purpose of this article is to characterize in general the licensing in the fuel and energy complex in Ukraine.

This article emphasis on the fact that in the Commercial Code of Ukraine, as well as other experts in the disclosure of meaning of «licensing» is used the term «means». Therefore, it is explored the essence concept of «means» and proved that the most reasonable and appropriate is understanding of licensing in the fuel and energy complex in Ukraine as a means of administrative and legal regulation of licensed activities in the fuel and energy complex in Ukraine.

Besides, there was conducted comparative description of licensed relations for certain types of licensed activities in the fuel and energy complex in Ukraine. Based on these data it was found that licensing in the fuel and energy complex in Ukraine – is a mean of administrative and legal regulation of licensed activities in the fuel and energy complex in Ukraine, the content of which is the activity of competent authorities to issue, restructure, suspending the force and revoke licenses, issuance of duplicate licenses, recognition invalid license, issuing orders to eliminate violations of license conditions and orders to eliminate violations of legislation on licensing.

There is no unified state policy in the area of licensing and licensed relations in the fuel and energy complex in Ukraine. Differentiation is, in particular: a) in the amount of license fee; b) in the terms of issue of the license; c) the need to include to the license application the document confirming fee payment for issue of the license.

Keywords: licensing, mean, licensed activity, administrative and legal regulation, fuel and energy complex in Ukraine.