



## ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

### РІШЕННЯ

**Про необхідність усунення  
Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури України  
порушень принципів державної регуляторної політики згідно з вимогами  
Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері  
господарської діяльності»**

Відповідно до статті 30 Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 1160) та на підставі звернень суб'єктів господарювання (далі – звернення) Державна регуляторна служба України здійснила експертизу **наказу Міністерства інфраструктури України від 08.05.2013 № 292 «Про затвердження Положення про морських лоцманів»**, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10.06.2013 за № 920/23452 (далі – наказ № 292), та встановила наступне.

Положення про морських лоцманів, затверджене наказом № 292 (далі – Положення), розроблено відповідно до статей 92 та 93 Кодексу торговельного мореплавства України (далі – КТМУ).

Положенням установлені вимоги до морських лоцманів та підприємств, працівниками яких є морські лоцмани, порядок здійснення ними діяльності та надання послуг з лоцманського проведення суден, а також механізм оплати наданих судну лоцманських послуг (пункт 1.1 розділу I Положення).

1. У пункті 2.1 розділу II Положення зазначено, що лоцманське підприємство повинно мати статутний капітал, не менший ніж аварійний лоцманський фонд, для покриття відповідальності за аварійні морські події, що формується відповідно до чинного законодавства.

Відповідно до статті 98 КТМУ аварійний лоцманський фонд створюється з 10 відсотків відрахувань від сум лоцманського збору, що надійшли в календарному році, який передував аварії.

Однак, підприємству на стадії утворення, яке ще не розпочало надання послуг з лоцманського проведення суден, сформувавши необхідний розмір статутного капіталу не вбачається можливим, оскільки таке підприємство не отримувало коштів за надання лоцманських послуг.

Отже, вищезазначена вимога створює правову колізію та потребує перегляду.



Державна регуляторна служба України

№ 40/0/107-23 від 25.12.2023

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D0400000088690000BAEF0100

Дійсний: з 13.06.2023 14:27:07 по 13.06.2024 14:27:07

2. У пункті 2.1 розділу II Положення також зазначено, що лоцманське підприємство повинно мати лоцманів, які повинні перебувати з лоцманським підприємством у трудових відносинах.

Відповідно до пункту 1.3 розділу I Положення морський лоцман – особа, яка має посвідчення морського лоцмана відповідної кваліфікаційної категорії, є спеціалістом із судноплавства у визначеному районі лоцманського проведення і надає рекомендації капітану судна під час управління судном.

Пунктом 7.15 розділу VII Положення встановлено, що рішення щодо видачі посвідчення морського лоцмана приймає Адміністрація судноплавства на підставі протоколу Державної кваліфікаційної комісії, що створена Мінінфраструктури (далі – кваліфікаційна комісія).

Відповідно до пунктів 7.7 – 7.11 розділу VII Положення кандидат на посаду лоцмана повинен мати, серед іншого, подання лоцманського підприємства до кваліфікаційної комісії.

Водночас, якщо новоутворене підприємство ще не має у своєму штаті морських лоцманів, то воно не зможе надати вищезазначене подання та набути статусу лоцманського підприємства.

З огляду на викладене, Положення містить суперечливі норми (зокрема щодо підготовки лоцманським підприємством подання до кваліфікаційної комісії), не передбачені актами вищої юридичної сили, що створюють обмеження у здійсненні діяльності та наданні послуг у сфері лоцманського проведення суден.

3. Пунктом 2.5 розділу II Положення визначено, зокрема, що загальне керівництво лоцманськими підприємствами здійснює Мінінфраструктури.

Відповідно до статті 19 Господарського кодексу України (далі – ГКУ) суб'єкти господарювання мають право без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству.

Органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами.

Незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду забороняються.

Отже, загальне керівництво Мінінфраструктури лоцманськими підприємствами недержавної форми власності є таким, що суперечить нормам чинного законодавства.

4. Відповідно до пункту 7.5 розділу VII Положення кандидат на посаду лоцмана, який відповідає вимогам, визначеним Положенням, приймається на роботу в лоцманське підприємство як лоцман-стажист на строк не більше одного року. За цей час лоцман-стажист повинен пройти теоретичне навчання та тренажерну підготовку у тренажерному центрі, що належить до сфери управління Мінінфраструктури та уповноважений ним на здійснення підготовки і перепідготовки лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання руху суден,

а також практичне стажування в районі лоцманського проведення під керівництвом досвідчених лоцманів 1-го класу.

Такі вимоги створюють адміністративний бар'єр доступу на ринок для інших суб'єктів господарювання освітніх послуг у сфері підготовки і перепідготовки лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання руху суден.

Відповідно до частини першої статті 25 ГКУ держава підтримує конкуренцію як змагання між суб'єктами господарювання, що забезпечує завдяки їх власним досягненням здобуття ними певних економічних переваг, внаслідок чого споживачі та суб'єкти господарювання отримують можливість вибору необхідного товару і при цьому окремі суб'єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку.

Пунктом 27 частини першої статті 1 Закону України від 05.09.2017 № 2145VIII «Про освіту» (далі – Закон № 2145) визначено, що суб'єкт освітньої діяльності – фізична або юридична особа (заклад освіти, підприємство, установа, організація), що провадить освітню діяльність.

Серед засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності, визначених статтею 6 Закону № 2145, є свобода у виборі видів, форм і темпу здобуття освіти, освітньої програми, закладу освіти, інших суб'єктів освітньої діяльності.

Згідно із частиною сьомою статті 22 Закону № 2145 заклади освіти всіх форм власності мають рівні права і обов'язки у провадженні освітньої діяльності відповідно до законодавства.

Згідно із статтею 42 Конституції України кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Види і межі монополії визначаються законом.

Відповідно до частини четвертої статті 12 ГКУ обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності, а також перелік видів діяльності, в яких забороняється підприємництво, встановлюються Конституцією України та законом.

Статтею 43 ГКУ, яка гарантує свободу підприємницької діяльності, передбачено, що підприємці мають право без обмежень самостійно здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, яку не заборонено законом; особливості здійснення окремих видів підприємництва встановлюються законодавчими актами; перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також перелік видів діяльності, підприємництво в яких забороняється, встановлюються виключно законом.

Частинами третьою та четвертою статті 19 Закону України від 17.05.2012 № 4709-VI «Про морські порти України» зазначено, що послуги з регулювання руху суден, забезпечення проведення аварійно-рятувальних робіт, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, картографічного забезпечення мореплавства, забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин надаються виключно державними підприємствами, установами та організаціями в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади,

що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту.

Натомість норми цього та інших законів не забороняють суб'єктам освітньої діяльності будь-якої форми власності надавати послуги у підготовці та перепідготовці морських лоцманів.

За таких обставин норма пункту 7.5 розділу VII Положення в частині обов'язкового проходження теоретичного навчання та тренажерної підготовки у тренажерному центрі, що належить до сфери управління Мінінфраструктури, не узгоджується з законами та обмежує конкурентні засади провадження господарської діяльності суб'єктів господарювання, що надають освітні послуги.

5. Пунктом 7.20 розділу VII Положенні передбачено, що у випадку звільнення лоцмана з підстав та в порядку, передбачених Кодексом законів про працю України, посвідчення морського лоцмана підлягає поверненню лоцманському підприємству та є анульованим з дня такого звільнення. Інформація про звільнення лоцмана та реєстраційний номер анульованого посвідчення направляється лоцманським підприємством Адміністрації судноплавства, кваліфікаційній комісії та капітану відповідного морського порту.

Таким чином, у разі звільнення морського лоцмана з лоцманського підприємства така особа втрачає статус морського лоцмана та може працевлаштуватись морським лоцманом тільки у разі повторного отримання посвідчення морського лоцмана за встановленою процедурою.

Водночас відповідно до пункту 7.1 розділу VII Положення «Лоцман морський» є професією.

У зверненнях констатується, що прив'язка статусу морського лоцмана до посвідчення, яке щоразу анулюється у випадку звільнення, є необґрунтованою, та внутрішньо суперечливою. Адже лоцманські підприємства не можуть працевлаштувати морського лоцмана, а лише кандидата на таку посаду, якого необхідно щоразу наново навчати та проводити кваліфікаційне оцінювання, а отже нести відповідні часові та фінансові витрати.

Крім того, у разі припинення трудових відносин з підприємством особа не втрачає професійної кваліфікації та досвіду, які підтверджує посвідчення морського лоцмана. Тому процедура видачі та анулювання посвідчення морського лоцмана обмежує морських лоцманів у праві на працю.

З огляду на викладене, пункт 7.20 розділу VII Положенні потребує виключення.

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України.

Частиною третьою статті 18 ГКУ передбачено, що органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано

сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачене законодавством.

Згідно із частиною другою статті 25 ГКУ органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб'єктів господарювання тієї чи іншої форми власності, або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції.

При цьому з боку регулятора відсутня фіксація фактичних наслідків впровадженого наказом № 292 регулювання. Відповідно до вимог статей 10, 26 Закону № 1160 Мінінфраструктури не надавало до ДРС звітів про повторне та періодичні відстеження результативності наказу № 292.

Враховуючи вищевикладене, запроваджений Положенням механізм державного регулювання суперечить ключовим принципам державної регуляторної політики, визначеним статтею 4 Закону № 1160, зокрема:

адекватності – відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, *оскільки норми Положення не узгоджуються з нормами актів вищої юридичної сили;*

ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, *оскільки механізм державного регулювання, запроваджений Положенням, не забезпечує узгодженої реалізації усіх необхідних вимог суб'єктами господарювання для набуття прав на фактичне здійснення лоцманської діяльності;*

збалансованості – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, *оскільки норми Положення порушують права та обов'язки суб'єктів господарювання недержавної форми власності, зокрема, які здійснюють надання послуг у сфері підготовки і перепідготовки лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання руху суден.*

Керуючись частиною третьою статті 27 Закону № 1160 Державна регуляторна служба України

#### **вирішила:**

запропонувати Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України привести у відповідність до вимог чинного законодавства України наказ Міністерства інфраструктури України від 08.05.2013 № 292 «Про затвердження Положення про морських лоцманів» в частині:

- внесення змін до пунктів 2.1, 2.5 розділу II, пункту 7.5, пунктів 7.7 – 7.11 (в частині виключення подання лоцманського підприємства до кваліфікаційної комісії) розділу VII Положення згідно з викладеним вище;
- виключення пункту 7.20 розділу VII Положення;

оскільки зазначені положення суперечать принципам державної регуляторної політики.

Рішення Державної регуляторної служби України щодо усунення порушень принципів державної регуляторної політики підлягає виконанню у порядку, визначеному статтею 28 Закону № 1160, у двомісячний строк з дня прийняття такого рішення.

Виконання такого рішення передбачає підготовку проекту акта про внесення змін до Положення про морських лоцманів, затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 08.05.2013 № 292, та подання у встановленому Законом № 1160 порядку на погодження до уповноваженого органу не пізніш як за п'ять робочих днів до закінчення строку виконання відповідного рішення.

У разі невиконання рішення уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики або неоскарження цього рішення органом виконавчої влади протягом встановленого в Законі № 1160 строку, дія регуляторного акта або окремих його положень, щодо яких було прийнято відповідне рішення, зупиняється наступного дня з дня закінчення строку для виконання такого рішення.

Подання скарги щодо рішення уповноваженого органу не зупиняє дії цього рішення.

**Голова Державної  
регуляторної служби України**

**Олексій КУЧЕР**