АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

ЗВІТ

за результатами дослідження системи кваліфікаційної підготовки морських лоцманів та їх професійної діяльності на ринку послуг лоцманського проведення суден

Схвалено

Антимонопольним комітетом України

_____2017 року

протокол № ___

2017 рік

ВСТУП

1) Антимонопольним комітетом України (далі – **Комітет**) проведено дослідження відповідності вимогам законодавства про захист економічної конкуренції порядку проходження теоретичного і практичного навчання, присвоєння кваліфікаційної категорії та отримання посвідчення морського лоцмана та професійної діяльності на ринку послуг лоцманського проведення суден.

2) Період проведення органами Комітету дослідження: кінець 2016 року - 2017 рік.

3) Мета дослідження:

забезпечення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції органами державної влади під час регулювання питання проходження теоретичного і практичного навчання, присвоєння кваліфікаційної категорії та отримання посвідчення морського лоцмана, аналіз ринку послуг лоцманського проведення суден.

4) Методи аналізу та узагальнення даних: статистичний аналіз інформації, аналітичний, структурно-логічний, системно-структурний та системно-функціональний.

5) У рамках дослідження було направлено листи та вимоги щодо надання інформації, яка допомогла б виявити та вирішити проблемні питання, що виникають у сфері теоретичного і практичного навчання, присвоєння кваліфікаційної категорії та отримання посвідчення морського лоцмана.

6) Під час роботи над звітом було використано інформацію уповноважених органів, розміщену на їхніх офіційних інтернет-ресурсах, суб'єктів господарювання, які мають намір надавати послуги лоцманського проведення суден, проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють відповідні відносини, та інші джерела, що містять інформацію, яка має значення для проведення об'єктивного дослідження.

7) Дослідженню підлягали такі питання:

(а) Перелік та зміст нормативно-правових актів, що стосуються кваліфікаційної підготовки морських лоцманів та надання послуг лоцманського проведення суден.
(б) Порядок та особливості проходження теоретичного і практичного навчання, присвоєння кваліфікаційної категорії та отримання посвідчення морського лоцмана.
(в) Аналіз ринку кваліфікаційної підготовки морських лоцманів, його структури, бар'єрів вступу на ринок.
(г) Доцільності/недоцільності застосування правил економічної конкуренції у сфері послуг лоцманського проведення суден.

8) За результатами опрацювання нормативно-правової бази, що регулює відносини надання послуг лоцманського проведення суден, інформації, отриманої на вимоги, листів органів Комітету, та інших джерел, було встановлено наступне.

РОЗДІЛ 1. Суть і ключові особливості надання послуг лоцманського проведення суден в акваторії морських портів

1.1. Основні нормативно-правові акти, що регулюють порядок надання послуг лоцманського проведення суден та функціонування лоцманської галузі

Кодекс торговельного мореплавства України (КТМ)

9) КТМ регулює відносини, що виникають з торговельного мореплавства, у тому числі і з питань, що пов'язані з підготовкою та подальшою діяльністю морських лоцманів щодо надання послуг лоцманського проведення суден.

10) Згідно з частиною першою **статті 10 КТМ** державний нагляд за торговельним мореплавством в Україні покладається **на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту**, здійснює контроль за дотриманням законодавства про мореплавство і міжнародних договорів України щодо мореплавства, а також нагляд за станом морських шляхів, загальне керівництво державною реєстрацією морських суден, дипломуванням спеціалістів морського флоту, рятувальною службою та підприємством, що надає лоцманські послуги.

11) Так, зокрема, **стаття 74 КТМ** визначає, що організація та забезпечення безпеки мореплавства у морському порту покладаються на адміністрацію морських портів України. Власники (користувачі) морських терміналів, судновласники, інші суб'єкти господарювання, що здійснюють свою діяльність у межах території та акваторії морського порту, забезпечують безпеку мореплавства відповідно до правил, визначених обов'язковими постановами по порту.

12) **Статтею 78 КТМ** передбачено, що до функцій **капітана морського порту** належить, зокрема, **нагляд та контроль** за підприємствами, що надають лоцманські послуги, і службою регулювання руху суден **у межах акваторії морського порту**.

13) **Стаття 85 КТМ** визначає, що під час перебування в морському порту будь-яке судно зобов'язане дотримувати чинних законів і правил України, у тому числі тих, що стосуються безпеки порту і судноплавства в порту, митного, прикордонного, санітарного (фітосанітарного) режимів, лоцманського проведення, буксирування, рятувальних і суднопідйомальних робіт, якірної стоянки і надання місць біля причалів, навантаження і вивантаження вантажів, посадки і висадки людей, послуг, пов'язаних з навантажувально-розвантажувальними роботами, і будь-яких інших портових послуг, портових зборів, запобігання забрудненню навколишнього природного середовища.

14) **Частиною першою статті 92 КТМ** України визначено, що з метою забезпечення безпеки мореплавства на підходах до морських портів, у межах акваторій цих портів, а також між морськими портами незалежно від прапора держави, під яким плаває судно, і форми власності судна **проведення суден здійснюється виключно морськими лоцманами.**

15) **Частиною другою статті 92 КТМ** визначено, що **вимоги до морських лоцманів** та підприємств, працівниками яких є морські лоцмани, а також порядок здійснення ними діяльності **визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту**.

16) Відповідно до **статті 93 КТМ,** морськими лоцманами є громадяни України, які відповідають вимогам, встановленим у Положенні про морських лоцманів, що затверджується центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері транспорту.

17) Згідно зі **статтею 94 КТМ**, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, за погодженням з іншими заінтересованими міністерствами та центральними органами виконавчої влади затверджує райони обов'язкового лоцманського проведення, категорії суден, що звільняються від обов'язкового лоцманського проведення, і публікує ці відомості у лоціях і Повідомленнях мореплавцям.

18) У районах обов'язкового лоцманського проведення судно не має права здійснювати плавання без морського лоцмана, якщо тільки судно не належить до категорії суден, що звільняються від обов'язкового лоцманського проведення. У районах необов'язкового лоцманського проведення капітан судна у разі необхідності має право взяти на судно морського лоцмана. У районах необов'язкового лоцманського проведення капітан морського порту може встановлювати обов'язкове лоцманське проведення суден.

19) У **статті 97 КТМ** зазначено, що присутність на судні морського лоцмана не звільняє капітана від відповідальності за управління судном. У випадках залишення капітаном судна командного містка він зобов'язаний вказати морському лоцману особу, відповідальну за управління судном у його відсутність.

20) Відповідно до **статті 98 КТМ,** відповідальність за аварійні морські події, що сталися з вини морських лоцманів під час виконання ними службових обов'язків, несе підприємство, працівником якого є лоцман. Ця відповідальність обмежується розмірами аварійного лоцманського фонду, який створюється з 10 відсотків відрахувань від сум лоцманського збору, що надійшли в календарному році, який передував аварії.

21) Згідно зі **статтею 99 КТМ**, у разі виклику лоцмана підприємство, що надає лоцманські послуги, зобов'язане негайно направити на судно морського лоцмана, сповістивши про це капітана судна. Якщо це зробити неможливо, підприємство, що надає лоцманські послуги, зобов'язане повідомити капітана судна про час, коли прибуде лоцман.

22) Як наголошує **стаття 102 КТМ**, за надання недостовірної інформації, у тому числі за допомогою технічних суднових засобів, щодо даних про судно, перелік яких встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, а також за прохід без дозволу служби регулювання руху або без лоцмана в зоні обов'язкового лоцманського проведення капітан судна зобов'язаний сплатити штраф у розмірі двократної ставки лоцманського збору незалежно від встановленої чинним законодавством України відповідальності за наслідки, що можуть виникнути через ці дії.

23) **Стаття 104 КТМ** зазначає, якщо капітан, прийнявши на судно морського лоцмана, діє всупереч його рекомендаціям, лоцман має право у присутності третьої особи відмовитися від продовження проведення судна. Морський лоцман вправі вимагати, щоб про це було зроблено запис у лоцманській квитанції. Однак і після відмови від

проведення судна лоцман зобов'язаний залишатися на капітанському містку, і якщо капітанові судна будуть потрібні відомості, необхідні для безпечного плавання, він зобов'язаний надати їх. На вимогу капітана продовжити лоцманське проведення судна лоцман зобов'язаний продовжити проведення судна.

24) Як визначено у **статті 105 КТМ,** у разі, якщо у капітана судна виникли сумніви щодо правильності рекомендацій морського лоцмана, він має право відмовитися від його послуг. При цьому в районі, де лоцманське проведення є обов'язковим, капітан за наявності можливостей зупиняє рух судна до прибуття іншого лоцмана.

25) Капітан судна, який викликав морського лоцмана і після його прибуття відмовився від лоцманських послуг, зобов'язаний сплатити повністю лоцманський збір за проведення судна, для якого був викликаний лоцман.

26) Згідно зі **статтею 106 КТМ**, із суден, що користуються послугами морських лоцманів, справляється **лоцманський збір**, порядок справляння і розмір якого встановлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики економічного розвитку.

27) Тарифи на послуги із забезпечення лоцманського проведення суден затверджені наказом Міністерства інфраструктури України від 03.12.2013 № 965, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 18.12.2013 за № 2138/24670.

28) **Стаття 110 КТМ** визначає поняття **«служби регулювання руху суден»**. Так, у районах інтенсивного судноплавства (портові та узбережні води, вузькості, перетин морських шляхів) рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері транспорту, створюються служби регулювання руху суден, що здійснюють радіолокаційне обслуговування суден.

29) Згідно зі **статтею 112 КТМ**, лоцманами-операторами служби регулювання руху суден можуть бути громадяни України, які відповідають вимогам, встановленим Положенням про лоцмана-оператора служби регулювання руху суден, що затверджується центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері транспорту.

30) Відповідно до **статті 113 КТМ** у разі, якщо капітан судна, що проводиться за допомогою служби регулювання руху суден, не дотримується рекомендацій лоцмана-оператора служби регулювання руху суден, то лоцман має право відмовитися від продовження радіолокаційного проведення судна, що обов'язково фіксується за допомогою технічних засобів. Проте і після відмови від радіолокаційного проведення судна лоцман-оператор служби регулювання руху суден зобов'язаний залишитися на зв'язку з судном, і якщо капітану будуть потрібні відомості, необхідні для безпечного плавання, лоцман-оператор служби регулювання руху суден зобов'язаний подати їх.

31) Якщо капітан зажадає, щоб лоцман-оператор служби регулювання руху суден поновив радіолокаційне проведення судна, його вимога має задовольнитися.

32) Стаття **114 КТМ** визначає відповідальність служби регулювання руху суден за аварії. Так, відповідальність за аварії, що сталися з вини лоцмана-оператора служби регулювання руху суден, несе відповідна організація, у підпорядкуванні якої перебуває служба регулювання руху суден.

33) Ця відповідальність обмежується розміром аварійного фонду служби регулювання руху суден, що утворюється з 10 відсотків відрахувань від сум зборів, що надійшли в календарному році, який передував аварії.

Закон України «Про морські порти України»

34) Закон України «Про морські порти» закріпив правові, економічні та організаційні основи функціонування портової галузі, встановив нові правила поведінки суб'єктів портової діяльності та визначив конкретні заходи щодо реформування портової галузі України, обумовлені необхідністю лібералізації майнових стосунків і створенням сучасної моделі функціонування морських портів, їх докорінної технічної модернізації.

35) **Стаття 15** Закону України «Про морські порти

зазначає **мету створення адміністрації морських портів України**, а саме: координація своєї діяльності та діяльності капітана морського порту, лоцманської служби, власників морських терміналів, портових операторів, інших суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морському порту, у разі виникнення стихійного лиха, аварій, катастроф, інших надзвичайних ситуацій, що потребують взаємодії.

36) **Частина друга статті 18** означеного Закону акцентує увагу на тому, що в межах морського порту функціонують суб'єкти господарювання усіх форм власності, діяльність яких пов'язана з обслуговуванням суден, пасажирів, вантажів, та підприємства, продукція та/або сировина яких транспортується територією та акваторією порту.

37) Відповідно до **п. 2.1** ІІ розділу наказу Мінінфраструктури від 08.05.2013 № 292 «Про затвердження Положення про морських лоцманів», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10.06.2013 за № 920/23452 (далі – **Положення про морських лоцманів**), визначено коло вимог, що висуваються до лоцманського підприємства, якими, зокрема є:

- ✓ власний спеціалізований плавзасіб для доставки лоцмана з берега на судно та з судна на берег, який перебуває у справному технічному стані, забезпечує безпечну посадку та висадку лоцмана з судна і обладнаний засобами доступу лоцмана на судно, визначеними цим Положенням;
- ✓ автомобільні транспортні засоби, що можуть працювати у цілодобовому режимі;
- ✓ засоби зв'язку з іншими суднами та диспетчерськими службами, службою капітана морського порту, службою регулювання рухом суден;
- ✓ приміщення для роботи та відпочинку лоцманів;
- ✓ приміщення та обладнання для проведення занять;
- ✓ навігаційну, гідрометеорологічну та гідрологічну інформацію у районі лоцманського проведення;
- ✓ формений та спецодяг відповідно до кліматичних умов району лоцманського проведення;
- ✓ індивідуальні рятувальні засоби та засоби індивідуального зв'язку;
- ✓ статутний капітал, не менший ніж аварійний лоцманський фонд, для покриття відповідальності за аварійні морські події, що формується відповідно до чинного законодавства;

- ✓ лоцманів, які повинні перебувати з лоцманським підприємством у трудових відносинах.

38) Згідно з частиною другою пункту 2.5 Положення про морських лоцманів нагляд та контроль за лоцманськими підприємствами в межах акваторії морського порту здійснює капітан відповідного морського порту.

1.2. Міжнародний досвід організації та правового регулювання морської галузі, зокрема організації та надання лоцманських послуг

39) Якщо розглядати закордонну практику, зокрема і європейських країн, щодо надання лоцманських послуг, то в більшості провідних країн Європи (Естонія, Нідерланди, Німеччина, Швеція, Фінляндія тощо) лоцмани працюють у форматі єдиної лоцманської служби.

40) У більшості країн Європейського Союзу відповідальність за лоцманську проводку покладено на національний уряд, який контролює службу через Морську адміністрацію або відповідне міністерство.

41) Надання послуг лоцмана здійснюється:

42) За інформацією Міжнародної асоціації морських лоцманів, членами якої є 63 лоцманські асоціації, і які об'єднують понад 8000 членів з 54 країн світу, лоцманська галузь є природною монополією в більшості країн-членів, серед яких лише в 3-х країнах запроваджена конкуренція в цій галузі.

43) У країнах, де управління лоцманською галуззю забезпечує держава, рішення лоцмана насамперед спрямовані на безпеку, а лоцман концентрується на захисті життя, торгівлі та навколишнього середовища. У приватній лоцманській службі головною метою є отримання прибутку. Лоцман у конкурентній ситуації приймає рішення, базуючись, в першу чергу, на бізнес-факторах, залишаючи без уваги всі інші. Про це свідчать численні операції приватних лоцманських компаній в Аргентині, одній з небагатьох країн, що запровадила конкуренцію у сфері надання лоцманських послуг. Міжнародна група клубів P&I визначила більш високий рівень нещасних випадків під керівництвом приватних лоцманських компаній в Аргентині та підкреслила це як чинник.

44) Найбільш успішні лоцманські служби світу з погляду результатів безпеки та управління витратами організовані у США, де кожен штат має регулюючий орган, що керує послугами і тарифами, у Франції, Німеччині та Нідерландах, де уряд делегує Національній асоціації повноваження з надання лоцманських послуг, за виконання яких та повинна звітувати перед державою. У Бразилії Бразильський військово-морський флот також делегує ці повноваження Національній асоціації. У Канаді – Національний уряд делегує ці повноваження трьом регіональним органам влади, які організовують лоцманські послуги у своїх регіонах, регулюють та контролюють їх вартість.

45) У більшості згаданих вище країн розмір лоцманських тарифів/зборів формується з урахуванням позиції клієнта (судновласника). Коли лоцманський збір повністю формується в конкурентному середовищі, активізуються агенти і витрати збільшуються з ряду причин. Наприклад, в Аргентині лоцманські проведення суден на 100 % дорожчі, ніж в сусідньому Уругваї, незважаючи на те, що лоцмани надають послуги у тих же водах. Уругвай суворо регулює лоцманську галузь за дуже простим національним законодавством. Або, наприклад, у Данії, яка нещодавно запровадила конкуренцію у сфері надання лоцманських послуг, вартість лоцманських послуг зросла на 50 %, що офіційно визнано урядом країни.

46) Проте все ж таки більшість країн (штатів) у світі більшою чи меншою мірою регулює вартість лоцманських послуг, вимог до їх навчання, експлуатаційних вимог тощо. Зазначене підтверджується тим, що більшість держав вважає лоцманську галузь надто важливою, щоб керуватися ринком, та за своїм статусом подібною до служб екстреної допомоги, поліції та пожежної служби.

47) В Європейському Союзі у 2003, 2013 та 2016 роках були спроби Європейської комісії уніфікувати підходи до послуги в країнах-членах, проте на практиці це не було реалізовано.

48) В Європейському Союзі функціонує близько 1200 морських портів, які відіграють вирішальну роль в транспортному секторі. У зв'язку з цим було запропоновано прийняти закон про порти.

49) Так, у 2013 році членом Європейського парламенту Кнутом Флекенштейном було презентовано доповідь про «Регулювання портових послуг та фінансової прозорості в портах». 15 лютого 2017 року прийнято та 03 березня опубліковано Регламент ЄС № 2017/352 Європейського Парламенту та Ради «Створення основи надання портових послуг та загальні правила щодо фінансової прозорості портів».

50) Реформа спрямована на усунення недобросовісної конкуренції шляхом гарантування рівних умов та підвищення комерційної ефективності портів. Основний акцент зроблено на створенні чітких рамок для доступу на ринок портових послуг та загальних правил щодо прозорості державного фінансування портів та зборів для користувачів.

51) Зазначений проект містив такі аспекти:

(а) поняття **відповідності постачальника послуг мінімальним вимогам**. Ці вимоги встановлюються управляючим або компетентним органом та слугують для забезпечення ефективної екологічної безпеки, надійного управління портом. Мінімальні вимоги повинні бути обмежені чітко визначеним набором умов, а саме: бути прозорими, об'єктивними, недискримінаційними, співмірними та

актуальними для порту. Також мінімальні вимоги не повинні встановлювати бар'єри для доступу на ринок портових послуг. У свою чергу постачальники портових послуг на вимогу органу управління портом повинні бути готові продемонструвати свої можливості в частині обслуговування флоту, надаючи персонал та обладнання. Процедура перевірки відповідності мінімальним вимогам повинна бути прозорою, об'єктивною, недискримінаційною, співмірною та не повинна заважати своєчасному початку надання портових послуг;

(б) **процедура застосування мінімальних вимог щодо надання портових послуг.** Мінімальні вимоги можуть мати відношення тільки до професійної кваліфікації персоналу, фінансових можливостей постачальника портових послуг, обладнання для надання послуг, доступності послуг всім користувачам, дотримання вимог з безпеки мореплавства, безпеки та охорони порту, дотримання зобов'язань у частині соціального та трудового права, доброї репутації постачальника портових послуг;

(в) передбачається, що встановлення будь-яких обмежень стосовно **кількості постачальників** портових послуг повинно бути виправдано чіткими та об'єктивними причинами, які у свою чергу не створюють додаткових бар'єрів. Органи управління портом чи компетентні органи повинні опублікувати свої наміри провести процедуру відбору;

(г) згідно з резолюцією Міжнародної морської організації (ІМО) А.960, кожна з областей лоцманського проведення потребує спеціалізованого досвіду та знань місцевих лоцманів. Крім того, саме проведення є обов'язковим та часто організовується або надається самими державами-членами. Зазначено також, що лоцманські послуги не піддаються впливу ефективної конкуренції;

(д) з причини того, що Європейський Союз має різноманітні морські порти з різними моделями організації портових послуг, введення єдиної моделі недоцільно;

(е) з метою забезпечення рівних умов та прозорості в розподілі та використанні державних коштів, необхідно здійснювати бухгалтерський облік для заходів. що фінансуються державою, окремо від рахунків на заходи, які проводяться на конкурсній основі. Аналогічно повинні утримуватися рахунки за днопоглиблювальні роботи окремо від рахунків за іншими видами діяльності;

(ж) для послуг, щодо яких можливий високий ризик зловживання рівнем цін через наявність монопольної влади на них (портові збори, плата за лоцманські послуги та інше), повинні бути створені механізми для прозорості встановлення плати, яка співмірна з вартістю послуги, що надається;

(з) витрати на утримання портової інфраструктури кожного окремого порту повинні бути встановлені прозоро, відповідно до комерційної стратегії, інвестиційного плану і в рамках політики розвитку портів країни-члена;

(и) коливання рівня плати за користування портовою інфраструктурою може застосовуватися для сприяння каботажному судноплавству, залучення судів з покращеними екологічними показниками. Для визначених категорій користувачів допускається встановлення нульових ставок плати за використання портової інфраструктури, зокрема для госпітальних судів, судів культурних та гуманітарних місій, буксирів і судів, що обслуговують порт;

(к) стосовно зворотного зв'язку з органом управління порту, передбачено, що орган управління повинен консультувати клієнтів порту та інших зацікавлених сторін щодо планів розвитку порту, забезпечити ефективну процедуру розгляду скарг. Держави-члени у свою чергу повинні співпрацювати під час розгляду скарг та суперечок для забезпечення однаковості щодо застосування Правил;

(л) вказано, що експлуатаційні днопоглиблювальні роботи, пов'язані із

забезпеченням паспортних глибин, не є послугою порту, яка пропонується користувачу. З цього випливає, що якщо це не послуга, то відповідно збори, які стягуються для підтримки глибин, не повинні оподатковуватися;

(м) передбачено, що орган управління портом може бути державним або приватним. Цей орган може бути наділений правом на місцевому рівні виконувати, поєднуючи з іншими видами діяльності, адміністрування та управління інфраструктурою порту, одного або декількох, тобто в будь-якого суб'єкта господарювання в порту повинен бути відповідний договір з адміністрацією порту;

(н) у поняття **«контракт на надання портових послуг»** закладена ідея офіційно та юридично зобов'язуючого договору, або іншого юридичного акта, між постачальником портових послуг та органом управління порту чи компетентним органом, що розглядає як основний предмет надання однієї чи декількох портових послуг;

(о) у поняття «морський порт» включені ділянка землі та води, обладнання відповідною інфраструктурою та технікою з метою забезпечення насамперед прийому морських судів, їх завантаження-розвантаження, збереження товарів, отримання та доставку товарів, посадку та висадку пасажирів;

(п) у випадку порушення виконання умов надання портових послуг чи виникнення безпосередньої загрози такої ситуації, керуючий чи компетентний орган може вжити екстрених заходів, які можуть мати форму прямої передачі зазначених зобов'язань іншому постачальнику протягом строку до 2 років. Одночасно необхідно розпочати нову процедуру відбору постачальника портових послуг;

(р) у випадку зміни постачальника портових послуг з причини застосування концесії чи публічного договору, орган управління чи компетентний орган може вимагати, щоб права та обов'язки попереднього постачальника портових послуг були передані новому постачальнику портових послуг;

(с) оплата зборів за портові послуги може бути інтегрована в інші платежі, такі як оплата зборів портової інфраструктури. У свою чергу держави-члени повинні гарантувати, що плата за портову інфраструктуру стягується. Ніхто з постачальників портових послуг не повинен уникнути плати за портову інфраструктуру. Орган управління чи компетентний орган повинен гарантувати, щоб зацікавлені сторони були проінформовані мінімум за 2 місяці про будь-які зміни в характері або рівні плати за портову інфраструктуру. Крім того, орган управління портом чи компетентний орган не зобов'язаний розкривати диференціацію в зборах, яка є результатом індивідуальних переговорів;

(т) орган управління портом або компетентний орган повинен консультувати клієнтів з питань координації портових послуг у рамках території порту, заходів з покращення зв'язків з внутрішніми районами, оперативності адміністративних процедур та заходів з їх спрощення, питань навколишнього середовища, просторового планування, безпеки в районі порту. Крім того, повинна бути забезпечена процедура ефективного розгляду скарг щодо застосування Правил. Після прийняття такого порядку держави-члени повинні інформувати Європейську комісію про будь-які зміни цієї інформації;

(у) у випадку порушення Правил передбачається встановлення порядку накладення штрафу. Зазначено, що передбачені санкції повинні бути ефективними.

52) За інформацією Європейської Асоціації Морських Лоцманів, яка є професійною некомерційною організацією, функціонує з 1963 року та представляє близько 5000 морських лоцманів з 25 європейських країн, конкуренція на ринку послуг лоцманського проведення суден позбавить їх постачальників змоги надавати їх безпечно та кваліфіковано, що буде загрожувати безпеці в морі.

53) Конкуренція в лоцманській галузі перешкоджає ефективності та підвищує загальні витрати, пов'язані з великою кількістю та зайвою надмірністю допоміжних сервісних служб, транспортних матеріалів, бюрократії тощо. Переваги економії в результаті масштабів виробництва втрачаються.

54) Так, у новоприйнятому Регламенті Європейського Союзу № 352/2017 Європейського Парламенту та Ради від 15 лютого 2017 року встановлено рамки для надання портових послуг та загальні правила щодо фінансової прозорості портів, державна лоцманська служба була єдиною службою порту, яка з міркувань безпеки звільнена від доступу на відкритий ринок.

55) Федеральна палата Німеччини – Бундесрат вирішила, що лоцманські послуги мають бути виключені з регулювання Пакета Портів з огляду на особливі аспекти безпеки, пов'язані з лоцманськими послугами.

56) Французький парламент заявив: *«Щодо безпеки, лоцман повинен діяти самостійно і без будь-якого комерційного тиску. Тому дуже важливо, щоб лоцманські послуги залишилися організованими в рамках державної служби, а не розглядалися просто як звичайні постачальники послуг…»*

57) Комітет регіонів Європейського Союзу рекомендував виключити лоцманські послуги з Португальського регламенту, оскільки ця послуга *«…відповідає цілям загального інтересу, тобто безпеці та захисту навколишнього середовища…»*

58) Крім того, Європейський економічний і соціальний комітет зазначає, що лоцманська діяльність повинна проводитись «*…за незалежним судженням, без будь-якого комерційного тиску, який може зашкодити безпеці та охороні навколишнього середовища портового співтовариства та широкої громадськості…*»

59) Отже, компетентні органи Європи дійшли висновку, що найвищий ступінь ефективності лоцманських послуг найкращим чином може бути досягнутий, якщо послуги надає один-єдиний постачальник, під суворим контролем компетентного органу та за умови повної фінансової прозорості.

1.3. Позиції державних органів влади

60) Згідно з пунктом 1 Положення про Мінінфраструктури, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460, Мінінфраструктури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема у сферах морського та річкового транспорту, навігаційно-гідрографічного забезпечення судноплавства, торговельного мореплавства, а також державного нагляду (контролю) за безпекою, в тому числі на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства).

61) Відповідно до чинного законодавства (постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 № 405) лоцманська проводка суден і регулювання руху суден віднесені до категорії спеціалізованих послуг у морському порту, які здійснюються суб'єктами природних монополій та є обов'язковими державними послугами. Це передбачено також зобов'язаннями України за міжнародними договорами. І у зведеному переліку суб'єктів природних монополій ДП «АМПУ» (філія «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» має виключене право надання послуг лоцманського проведення суден) визначене як суб'єкт природних монополій.

62) Водночас згідно зі статтею 19 Закону України «Про морські порти України» та змінами до Кодексу торговельного мореплавства України, які вступили в силу 13.06.2013, лоцманські послуги не входять до кола виняткової компетенції підприємств державного сектору економіки, проте включені до переліку спеціалізованих послуг, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій, які підлягають державному регулюванню.

63) Мінінфраструктури в листі від 09.03.2017 № 1960/41/10-17 обґрунтувало відсутність необхідності виключення послуги забезпечення лоцманського проведення з переліку спеціалізованих послуг, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій, які підлягають державному регулюванню, таким чином: *«Мінінфраструктури не планується виключення спеціалізованої послуги «Забезпечення лоцманського проведення» з Переліку спеціалізованих послуг, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій, які підлягають державному регулюванню, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 № 405, оскільки діюча редакція повністю відповідає статті 21 Закону України «Про морські порти України» та статтям 1,3 та 5 Закону України «Про природні монополії», а також існуючій світовій практиці з порушеного питання (як в частині недоцільності впровадження вільної ринкової економіки та конкуренції в цій сфері, так і в частині доцільності встановлення державного регулювання тарифів на послуги лоцманського проведення суден)».*

64) ДП «АМПУ» у листі від 15.03.2017№ 8-01/2388 обґрунтувало виключне право надання лоцманських послуг філією «Дельта-лоцман»: *«…Виконання вказаних послуг суб'єктами господарювання державної форми власності є гарантією реалізації міжнародного обов'язку держави щодо забезпечення безпеки людського здоров'я і життя, екологічної і економічної безпеки, безпеки мореплавства».*

65) Наказом Мінінфраструктури від 03.12.2013 № 965 «Про затвердження Тарифів на послуги із забезпечення лоцманського проведення суден», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 18.12.2013 за № 2138/24670, затверджено Тарифи на послуги із забезпечення лоцманського проведення суден (далі – Тарифи).

66) Відповідно до пункту 1.3 нарахування лоцманського збору здійснюється виходячи з умовного об'єму судна, який обчислюється в кубічних метрах і дорівнює добутку трьох величин (довжина судна, ширина судна і висота борту судна), зазначених в обмірному свідоцтві (головні розмірення), або документі, що його замінює.

67) Мінінфраструктури в листі від 29.05.2017 № 4891/55/10-17 коментує зазначену норму таким чином: *«Розмір лоцманського збору визначається як добуток умовного об'єму судна, відстані лоцманського проведення. Відповідної ставки збору по відповідному морському порту (з врахуванням порядку обчислення відповідних надбавок. Знижок, коефіцієнтів і т.п.).*

Таким чином, при визначенні лоцманського збору при лоцманському проведенні суден до певного порту із зазначених показників, як правило, змінюється лише умовний об'єм судна (оскільки відстань та ставка для одного порту у стандартних проведеннях однакові).

Тобто, чим більше є судно (довжина, ширина, висота борту судна), якому надаються лоцманські послуги ,тим більшим є розмір лоцманського збору».

68) За інформацією, наданою Мінінфраструктури листом від 16.03.2017 № 2174/27/10-17:

*«Передумовою для порушення питання щодо можливої демонополізації ринку послуг лоцманського проведення суден стали неодноразові звернення до Мінінфраструктури ТОВ «Навір Сервіс» (лист від 25.07.2016 № 82, від 16.08.2016 № 88, від 20.09.2016 № 68), ТОВ «Астерс», ТОВ СП «Нібулон» (лист від 18.08.2016 № 10399/3-16/27) через Раду підприємців при Кабінеті Міністрів України, Одеської обласної державної адміністрації (лист від 21.12.2016 № 05/02*24/6773). Американської торгівельної палати в Україні (від 26.09.2016 № 16-528) з пропозиціями здійснити дерегуляцію лоцманської справи в Україні.*

Крім того, до Мінінфраструктури надійшли численні звернення Асоціації лоцманів України, Федерації роботодавців транспорту України, трудового колективу лоцманської служби філії «Дельта-лоцман» ДП «Адміністрація морських портів України». В останньому інформовано Мінінфраструктури про можливі негативні наслідки, як для бюджету, так і держави в цілому. Зокрема в частині послаблення безпеки мореплавства, у разі надання лоцманських послуг приватними підприємствами».

69) Мінінфраструктури 13.12.2016 проведено нараду з питань функціонування та можливого реформування лоцманської справи в Україні, на якій прийнято рішення про утворення робочої групи.

70) Так, з метою більш детального вивчення порушеного питання, шляхом збору необхідної інформації, аналізу передового досвіду іноземних країн та вироблення єдиного обгрунтованого підходу (пропозицій) для прийняття зваженого рішення з урахуванням державного інтересу, наказом Мінінфраструктури від 27.01.2017 № 23 «Про утворення робочої групи з питань визначення проблематики стану та можливих шляхів реформування лоцманської справи в Україні» була утворена зазначена робоча група.

71) За інформацією Мінінфраструктури, основним завданням утвореної робочої групи, зокрема, є проведення детального аналізу стану лоцманської справи та нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність у сфері лоцманської справи в Україні.

72) За повідомленням Мінінфраструктури та згідно з протоколом наради від 13.12.2016 під головуванням заступника Міністра інфраструктури України Ю.Ф. Лавренюка щодо функціонування та можливого реформування лоцманської справи в Україні, членами робочої групи були висловлені такі позиції: *«…Ю. Лавренюк зазначив, що у багатьох морських державах світу лоцманська справа є некомерційним видом діяльності, так як послуги, що надаються морськими лоцманами є невід'ємною частиною системи забезпечення безпеки судноплавства у водах прибережної держави, оскільки відповідальність за недотримання вимог безпеки судноплавства покладаються виключно на державу.*

Заступник директора Департаменту реформування та функціонування морського та річкового транспорту (далі - Департамент) Басюк О.Г. зауважив, що до Департаменту неодноразово зверталися приватні компанії щодо демонополізації ринку лоцманських послуг в Україні.

На їх думку, завищені ставки за послуги лоцманського проведення суден, що заходять до морських портів України, де і так на сьогодні діють одні з найбільших в світі тарифи портових зборів не дають змоги створювати в Україні конкурентоспроможні порти, збільшувати кількість суднозаходів до них, тобто

розвивати морську галузь в Україні та зміцнювати її економіку.

Водночас, згідно норм діючої нормативно-правової бази можливість допуску на цей ринок приватних лоцманських підприємств відсутня. Чинна нормативно-правова база визначає чіткі рамки для діяльності існуючого лоцманського підприємства Дельти-лоцман.

В ході зустрічі, слухали Бездольного В.В., який наголосив на основних принципах Міжнародної асоціації морських лоцманів і Європейської асоціації морських лоцманів, а також Асоціації лоцманів України. Згідно якого, основною метою надання лоцманських послуг – є утримання на високому рівні стану безпеки мореплавства. Функціонування лоцманської діяльності - на конкурентній основі у цій сфері ставить під загрозу безпеку мореплавства.

Також зауважено, що у морських країнах світу існують різні форми лоцманської діяльності у вигляді Лоцманських товариств, які створюються національною компетентною асоціацією при підтримці та повним контролем з боку держави. Партнерами та співзасновниками Лоцманських товариств виступають фінансові та інші комерційні організації, які мають відношення до морського бізнесу.

Неодноразово наголошувалося, що демонополізація ринку лоцманської справи в Україні (створення штучної конкуренції в сфері спеціальних послуг) може призвести до підвищення аварійності в районах обов'язкового лоцманського проведення та до невиконання Україною своїх міжнародних зобов'язань.

Крім того Доронін В.В., що питання лоцманського проведення на р. Дніпро є також актуальним. Однак, відкривати ринок лоцманських послуг для приватного сектору на річці на сьогоднішній день недоцільно, оскільки відсутня належна інфраструктура та усіма учасниками судноплавства використовується єдині межі фарватеру річки».

73) Також Мінінфраструктури листом від 29.05.2017 № 4891/55/10-17 надало «Концепт реформування морської галузі», що був представлений на засіданні робочої групи 26.07.2016.

74) Згідно із вказаним Концептом **передумовами реформування** морського та річкового транспорту є:

- **(а)** необхідність централізації та концентрації адміністративного управління морського та річкового транспорту;
- **(б)** реформа системи управління державними підприємствами;
- **(в)** реформування статусу капітана морського порту;
- **(г)** реформування Адміністрації морських портів (необхідність децентралізації та створення умов для конкуренції портів);
- **(д)** визначення стратегічного бачення щодо окремо визначеного підприємства галузі.

75) Напрямами реформування відповідно до Концепту реформування морської галузі визначені:

- **(а)** утворення центрального органу виконавчої влади (у формі Інспекції, Служби, Укртрансбезпеки) чи посилення Департаменту морського та річкового транспорту Мінінфраструктури;
- **(б)** визначення органу управління об'єктами державної форми власності (Мінінфраструктури чи новостворений центральний орган виконавчої влади);
- **(в)** реформування статусу капітана морського порту (перепідпорядкування центральному органу виконавчої влади чи перепідпорядкування суб'єкту господарювання);
- **(г)** реорганізація Адміністрації морських портів України;
- **(д)** визначення стратегічного бачення щодо кожного окремо визначеного підприємства галузі.

76) Відповідно до Концепту, Мінінфраструктури визначило такі етапи реформування:

У 2016 році:

(а) організаційні заходи щодо створення ЦОВВ;
(б) стратегічне визначення бачення перспективи розвитку державних підприємств галузі;
(в) визначення стратегічних об'єктів портової інфраструктури;
(г) визначення майна АМПУ та ДП для взаємної передачі, передачі в комунальну власність;
(д) початок реформи корпоративного управління держпідприємств.

У 2017 році:

(а) організація роботи ЦОВВ;
(б) передача від АМПУ до ЦОВВ функцій ОСПС;
(в) передача майна між АМПУ та ДП;
(г) виділення зі складу АМПУ служби капітана морського порту та передача до ДП «СКМП»;
(д) виділення зі складу АМПУ Державної морської лоцманської служби;
(е) виділення зі складу АМПУ до складу Держгідрографії СРРС і РІС;
(ж) передача від АМПУ до ЦОВВ функцій ОСПС;
(з) ДП: підготовка до приєднання до АМПУ, передприватизаційна підготовка, концесійна підготовка;
(и) Регістр судноплавства України: передприватизаційна підготовка.

У 2018 році:

(а) приєднання АПР (вирішення питання АРВШ та Укрводшлях) до АМПУ;
(б) передача майна від АМПУ, ДП до комунальної власності;
(в) державні підприємства: концесія, приватизація, приєднання до АМПУ;
(г) передприватизаційна підготовка Державної морської лоцманської служби;
(д) приватизація Регістра Судноплавства України.

У 2019 році:

(а) створення окремих юридичних осіб на основі філій АМПУ;
(б) приватизація Державної лоцманської служби.

У 2020 році:

корпоратизація окремих юридичних осіб на основі філій АМПУ.

У 2021 році:

передача державних підприємств від управління Міністерства інфраструктури України до ЦОВВ.

77) Варто виділити 2 основні напрями реформування згідно із зазначеним Концептом: створення ЦОВВ та реорганізація АМПУ.

78) Пропонується створення ЦОВВ, організаційна структура якого має включати три Департаменти: Департамент управління, Адміністративно-сервісний департамент, Контрольно-наглядовий департамент.

79) Реорганізація АМПУ передбачає створення юридичних осіб на основі її філій та корпоратизацію частки юридичних осіб, створених на основі філій (частка держави/частка комунальної власності) стосовно морських портів.

80) Разом з тим,, ДП «АМПУ» у листі від 13.03.2017 № 1450 повідомило: *«…14.12.2016 рішенням комісії Європарламенту, що затверджує зміни до тексту Правил надання портових послуг (Port Services Regulayion (Recital 39, article 10), у портах Європи галузь виконання лоцманських проведень проголошено локально регульованим видом діяльності, що має бути вивільненим від впливу принципів вільної ринкової економіки та конкуренції, які призводять лише до зниження якості надання послуг. У більшості провідних країн Європи (Німеччина, Швеція, Фінляндія, Естонія, Нідерланди тощо) лоцмани працюють в форматі єдиної лоцманської служби.*

Таким чином, з метою дотримання високих стандартів надання лоцманських послуг, забезпечення мореплавства та охорони навколишнього середовища і людського життя, враховуючи досвід провідних європейських країн, можна зробити висновок, що в Україні сфера надання лоцманських послуг не має зазнавати впливу конкуренції.

З метою реалізації принципу ефективного використання державного майна, збереження безпеки мореплавства на високому рівні, пропонуємо додатково закріпити законодавчо надання послуг з лоцманського проведення виключно за державним підприємством шляхом внесення таких доповнень до статті 19 Закону України «Про морські порти України».

81) Також ДП АМПУ наводить такі обґрунтування, у тому числі і в кількісному вираженні, недоцільності демонополізації ринку лоцманських послуг: *«1) нанесення економічних збитків державі. Зокрема, ДП «АМПУ» будуть повністю або частково втрачені доходи від лоцманського збору (середньорічний чистий дохід складає до 30 млн. доларів США), в т.ч. ті, що закладено у проекті фінансового плану на 2017 рік, за рахунок яких планується здійснення фінансування певних капітальних інвестицій державного підприємства, що позитивно сприятиме розвитку приватних терміналів, а також наповнення бюджетів всіх рівнів тощо. При цьому, за рахунок впровадження стягнень частини чистого прибутку з державних підприємств та діючої ставки цього платежу (75%), витрати Держбюджету становитимуть приблизно від 270-300 млн. грн. на рік;*

Слід зазначити, що у 2016 році прямі відрахування у бюджет від ДП «АМПУ» склали 4,659 млрд. грн., у тому числі податок на прибуток держпідприємств та дивіденди – 63 % від сукупного доходу.

2) зниження якості надання лоцманських послуг та погіршення загального стану безпеки судноплавства;

3) наявність конфлікту інтересів (надання лоцманських послуг відбуватиметься приватними компаніями, афілійованими із певними терміналами та портовими операторами) та пріоритету комерційної вигоди над суспільним інтересом у лоцманській діяльності;

4) руйнування єдиної державної системи надання лоцманських послуг;

5)неможливість субсидування та забезпечення належного лоцманського забезпечення в менш прибуткових портах: Дунайського регіону, Скадовськ, Білгород-Дністровський;

6) ймовірність виникнення загроз через можливе володіння (фактичного впливу) лоцманськими компаніями з боку іноземних громадян».

82) Разом з тим, Мінінфраструктури України в листі від 11.09.2017 № 6-01/8764 зазначає, зокрема, щодо сфери послуг лоцманського проведення: *«…Розповсюдження на сферу лоцманських послуг принципів вільної ринкової економіки так конкуренції, наміри демонополізації в цій сфері не тільки нанесуть величезну шкоду, але й прямо суперечать нормам як національного, так і європейського законодавства.*

З іншого боку, жодного факту зловживання монопольним становищем у цій сфері до теперішнього часу не встановлено. Мінінфраструктури запевняє в постійній роботі, спрямованій на забезпечення безпеки мореплавства, людського здоров'я та життя, екологічної та економічної безпеки, а також максимального сприяння споживачам лоцманських послуг, підвищення рівня лоцманського обслуговування».

1.4. Позиція суб'єктів господарювання – потенційних надавачів послуг лоцманського проведення суден

83) За інформацією товариства з обмеженою відповідальністю «Навір Сервіс» (далі – ТОВ «Навір Сервіс»), наданою листом від 01.06.2017 № 19: *«Цілком погоджуємося з тим, що регулювання суден має здійснюватися виключно однією інстанцією, а саме державною установою, проте, вважаємо, що здійснення на практиці лоцманського проведення теж, виключно однією установою, а саме Адміністрацією морських портів України, негативно відображується, перш за все, на якості цієї послуги. Адже цілком відомо, що ніколи ще будь-яка монополія не сприяла підвищенню якості та прозорості у відповідному виді господарської діяльності.*

Так, судновласники та капітани іноземних суден дуже добре обізнані в багатьох випадках, коли «compulsory pilotage» тобто, обов'язкове лоцманське проведення, як послуга, нав'язується чиновниками державної влади, в основному, в країнах третього світу з однією тільки метою – отримання грошей, і добре, якщо державою, а, частіше, чиновниками від судноплавства у вигляді хабарів за лоцманську проводку, наприклад в «недостатньо гарних» погодних умовах. Така поведінка лоцманів продиктована перш за все неспроможністю деяких держав, через свої підприємства, виплачувати своїм працівникам гідну заробітну плату та облаштувати їх працю своєчасним професійним устаткуванням.

На наш погляд, така практика не є ознакою цивілізованої сучасної європейської країни, а обов'язковість лоцманського проведення має бути продиктованою не потребами морських державних установ та їх чиновників, а виключно, вимогами безпеки судноплавства. І напевно, ні в якому разі, не «заточуватись» під монополіста в сфері цих послуг.

Залучення приватного інвестора до сфери надання спеціалізованих послуг дозволить підвищити якість обслуговування іноземного флоту, знищить будь-які спроби прояву корупції, надасть можливість кваліфікованому персоналу отримувати гідну зарплатню відповідну європейським стандартам, проходити навчання та стажування за кордоном, сприятиме залученню більш сучасного устаткування, навігаційного обладнання, надасть судновласникам можливість вибору, забезпечить цілодобове проведення суден, в тому числі і в складних погодних умовах, і, як наслідок, вплине на збільшення судозаходів до українських морських портів, що в свою чергу збільшить надходження до державного бюджету.

Крім вищевказаного, приватні підприємства нададуть можливість вступити до міжнародної Асоціації морських лоцманів (International Maritime Pilots' Association), що в свою чергу підвищить роль нашої держави та дозволить представляти Україну як морську державу в світовому співтоваристві.

Вважаємо, що вирішення цієї проблеми може бути досягнуто лише єдиним шляхом – приведення Наказу Міністерства інфраструктури України № 292 від 08.05.2013 року у відповідність до Кодексу торговельного мореплавства України, Закону України «Про морські порти», та створення умов для діяльності лоцманських компаній недержавної форми власності».

84) Так, позиція ТОВ СП «Нібулон», викладена в листі Комітету від 02.06.2017 № 7624/3-17/27, є такою: *«…Залучення до вказаного ринку лоцманських підприємств недержавної форми власності стимулюватиме конкуренцію на ринку лоцманських послуг, що позитивно вплине як на тарифну політику на вказаному ринку, так і на якість лоцманських послуг.*

Управління (регулювання) лоцманської сфери на думку товариства має здійснюватися шляхом запровадження певних, доступних для недержавних суб'єктів

господарювання та для лоцманів, вимог до них та до їх діяльності. Вищевказані вимоги мають встановлюватись нормативно-правовими актами та мають бути аналогічними законодавству Європейського Союзу. Тариф на вказаному ринку мають формуватись у конкурентному середовищі та не підлягатимуть державному тарифному регулюванню.

Перевагами залучення до вказаного ринку лоцманських підприємств недержавної форми власності є стимулювання конкуренції на ринку лоцманських послуг, що позитивно вплине як на тарифну політику на вказаному ринку, так і на якість лоцманських послуг. Крім того, окремі суб'єкти господарювання матимуть можливість мінімізувати власні витрати на лоцманські послуги шляхом найму морських лоцманів за трудовими договорами (контрактами).

Недоліками повного державного управління лоцманською сферою є монополізація ринку єдиним державним підприємством, що створює передумови для зловживання монопольним становищем, а також негативно впливає на якість послуг на вказаному ринку».

1.5. Забезпечення лоцманського проведення - спеціалізована послуга суб'єкта природних монополій

85) На виконання Закону України «Про морські порти України» та відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.03.2013 № 133 «Про погодження пропозиції щодо реорганізації державних підприємств морського транспорту» шляхом виділення стратегічних об'єктів портової інфраструктури, іншого майна, прав та обов'язків стосовно них відповідно до розподілених балансів, було утворено ДП «АМПУ» із віднесенням його до сфери управління Мінінфраструктури.

86) Пунктом 2.2 Статуту ДП «АМПУ»,

затвердженого наказом Мінінфраструктури від 25.03.2016 № 119 (у редакції наказу від 07.01.2017 № 7), встановлено, що предметом діяльності ДП «АМПУ» є в тому числі надання послуг суднам на підходах і безпосередньо в акваторії морського порту, а також між морськими портами для їх безпосереднього судноплавства, маневрування та стоянки, в тому числі лоцманських послуг, послуг служб регулювання руху суден, послуг із забезпечення безпечного проходження каналами, акваторіями тощо, що оплачуються у складі портових зборів, та платами за послуги, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій.

87) На сьогодні, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 № 405

«Про затвердження переліку спеціалізованих послуг, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій, які підлягають державному регулюванню» лоцманські послуги віднесено до сфери природних монополій (далі – ПКМ № 405). Виключне право надання лоцманських послуг належить працівникам філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ», що віднесено до сфери управління Мінінфраструктури.

88) Мінінфраструктури України в листі від 11.09.2017 № 6-01/8764 зазначає, зокрема:

«Природним монополістом у сфері надання лоцманських послуг визначено державне підприємство «Адміністрація морських портів України» (далі – ДП «АМПУ»), яке за поданням Мінінфраструктури включено Антимонопольним комітетом України до Зведеного переліку суб'єктів природних монополій».

89) Філія «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» надає послуги лоцманської проводки суден та регулювання руху суден в акваторіях та на підходах до каналів усіх морських портів та терміналів України, на Бузько-Дніпровсько-лиманському, Херсонському морському каналі, глибоководному судновому ході р. Дунай – Чорне море.

90) У складі філії «Дельта-лоцман» функціонують 6 (шість) регіональних лоцманських підрозділів північно-західної частини Чорного моря, в Дунайському, Бузько-Дніпровському та Азовському басейнах, у тому числі 2 (дві) єдині морські і 4 (чотири) портові лоцманські служби.

91) До складу служби регулювання суден (СРРС) входять 10 центрів і постів СРРС, 7 (сім) автоматизованих радіолокаційних постів, 3 (три) радіотехнічних поста зв'язку.

92) Тобто, послуги лоцманського проведення та регулювання руху суден належать до спеціалізованих послуг, що надаються в морських портах суб'єктом природної монополії – ДП «АМПУ» в особі філії «Дельта-лоцман».

93) Отже, послуги лоцманського проведення суден в Україні мають **ряд характерних особливостей**, основними з яких є:

- послуги надаються тільки в акваторії морських портів та на підходах до них (наказом Мінінфраструктури України від 04.09.2013 № 662 визначено перелік районів обов'язкового лоцманського проведення суден);
- надаються виключно одним підприємством (філія «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ»);
- кваліфікаційна підготовка здійснюється єдиним, визначеним Мінінфраструктури України тренажерним центром;
- існування обмеженої кількості морських лоцманів в Україні;
- вузька специфіка професії, що потребує знання певного району лоцманського проведення, урахування кліматичних, соціально-політичних та техногенних факторів впливу на процес проведення суден.

94) Разом з тим, включення досліджуваної послуги до числа таких, які відносяться до природної монополії, потребує аналізу останньої як стану товарного ринку, з метою вирішення питання обґрунтованості/необґрунтованості віднесення послуг із забезпечення лоцманського проведення до сфери діяльності суб'єктів природної монополії.

95) Поняття «монопольне становище» поширюється на законні монополії, створені нормативно-правовими актами держави, на природні монополії та фактичні монополії, які завдячують своїм існуванням конкретним економічним обставинам, наприклад, обмеженості відповідного ринку[1].

96) Природні монополії поділяються на дві групи: монополії, засновані на природних умовах (наприклад, порти), і надавачі послуг мережевого характеру (наприклад, підприємства з постачання електроенергії, нафти, телефонні, залізно-дорожні компанії). В економіці природною монополією називають діяльність, яку будь-яке підприємство може виконувати ефективніше, з більшим прибутком, ніж два чи кілька

[1] Коментар до Закону України «Про захист економічної конкуренції» на основі порівняльного аналізу з правилами конкуренції Європейського Союзу.- Альфа Прайм, 2006.- с. 69.

підприємств. Прикладами державної, як наслідок − «неприродної монополії», можуть бути друк марок, організація лотерей, торгівля спиртними напоями[2].

97) Одним із факторів невисокого рівня розвитку конкуренції на вітчизняних товарних ринках є неефективне державне регулювання у сфері природних монополій[3].

98) У галузях природних монополій економія, зумовлена зростанням масштабів виробництва, настільки велика, що продукт може бути виготовлений одним підприємством при більш низьких витратах, а товари не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами, відповідно попит на цьому ринку меншою мірою залежить від зміни ціни. Технологічні особливості функціонування компаній на цих ринках призводять до ситуації, за якої при зростанні попиту середні сукупні витрати для фірми з цією технологією постійно знижуються, а при розподілі виробництва на декілька підприємств призводять до зростання затрат на випуск продукції і неефективного функціонування самої системи[4].

99) Загальновизнаним є те, що природні монополії існують у тих сферах економіки, де задоволення попиту є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва, а товари, що виробляються природними монополіями, не можуть бути замінені в споживанні іншими товарами, у зв'язку з чим попит на ринку не залежить від зміни цін. Саме з такої точки зору виключення конкуренції буде сприяти задоволенню потреб споживачів. Тому в статті 1 Закону України «Про природні монополії» природна монополія визначена як стан товарного ринку.

100) У науковій літературі висвітлюється позиція про те, що природна монополія – це особливий стан ринків, які мають дві характерні ознаки. Перша ознака пов'язана з технологією виробництва і транспортування товарів, друга – з особливостями попиту. Через мережеву організацію основних засобів та їх високу капіталомісткість ефект масштабу виробництва в цих сферах настільки великий, що одна фірма може забезпечувати ринок, маючи при цьому нижчі витрати, ніж якби тут працювало кілька конкуруючих фірм. Продукція природних монополій задовольняє життєво необхідні потреби населення і підприємців. Вона, як правило, не може бути замінена товарами інших галузей економіки. Водночас тільки частина видів господарської діяльності, що здійснюються в таких галузях, як газова промисловість, електроенергетика, залізничний транспорт і зв'язок, насправді належить до природної монополії[5].

101) Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про природні монополії» природна монополія - стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги). Суб'єкт природної монополії - суб'єкт господарювання (юридична особа)

---

[2] Д-р Тихамер ТОТ. Антимонопольное право Европейского Союза.- Будапешт: «Complex» (ООО « Wolters Kluwer»), 2007.- С. 24. – 798 с.

[3] Ясько Ю.І. Конкурентна політика в системі державного регулювання економіки: Автореф. дис. ….канд. екон. наук: 08.00.01\ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».- К., 2015. - С. 10. − 20 с.

[4] Грудницький В.М. Правовий захист суб'єктів господарювання від зловживання монопольним (домінуючим) становищем: Дис. … канд. юрид. наук\12.00.04.- К., 2105.- С. 27.- 222 с.

[5] Безух О.В. Теоретичні проблеми правового регулювання відносин економічної конкуренції в Україні. - К.: Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва НАПрН України, 2013. - с.201. - 270 с.

будь-якої форми власності, який виробляє (реалізує) товари на ринку, що перебуває у стані природної монополії.

102) Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» ринок товару (товарний ринок) - сфера обороту товару (взаємозамінних товарів), на який протягом певного часу і в межах певної території є попит і пропозиція. Відповідно до статті 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» товар - будь-який предмет господарського обороту, в тому числі продукція, роботи, послуги, документи, що підтверджують зобов'язання та права (зокрема цінні папери).

103) Тобто, якщо у стандартному розумінні товарного ринку його стан характеризується оборотом товарів (взаємозамінних товарів), то такий його стан, за якого товари (послуги), що виробляються, є незамінними, притаманний саме природній монополії.

104) ***Обов'язкові ознаки такого стану товарного ринку, як природна монополія:***

- виробниками таких товарів (послуг) є суб'єкти природних монополій;
- технологічні особливості виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва);
- менша залежність попиту на цьому товарному ринку від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги).

105) Сфери діяльності суб'єктів природних монополій, визначені у статті 5 Закону України «Про природні монополії», враховуючи вищевказаний підхід, умовно можна поділити на:

1. Сфери, засновані на природних умовах. Природні умови означають врахування факторів природного характеру, а саме: природність походження, географічні, екологічні, просторові особливості. Це:

- користування залізничними коліями, диспетчерськими службами, вокзалами та іншими об'єктами інфраструктури, що забезпечують рух залізничного транспорту загального користування;
- управління повітряним рухом;
- спеціалізовані послуги в річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах відповідно до переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України;
- захоронення побутових відходів.

Особливості діяльності у вказаних сферах визначаються спеціальним законодавством, зокрема, Кодексом торговельного мореплавства України, Повітряним кодексом України, Законами України «Про транспорт», «Про морські порти України», «Про відходи» тощо.

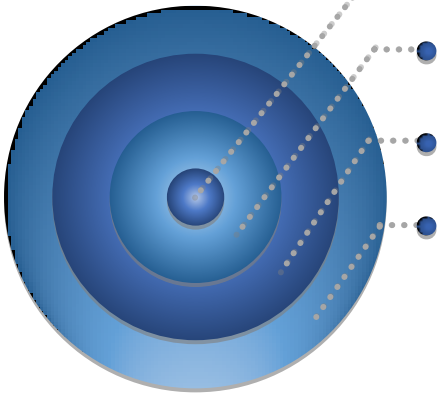
2. Сфери надання послуг мережевого характеру. Це:

- транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами;
- транспортування природного і нафтового газу трубопроводами;
- розподіл природного і нафтового газу трубопроводами;
- зберігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами);
- транспортування інших речовин трубопровідним транспортом;
- передача електричної енергії;
- розподіл електричної енергії (передача електричної енергії місцевими (локальними) електромережами;
- централізоване водопостачання та водовідведення;
- транспортування теплової енергії.

Особливості діяльності у вказаних сферах також визначаються спеціальним законодавством, зокрема, це Закони України «Про трубопровідний транспорт», «Про залізничний транспорт», «Про ринок електричної енергії», «Про державне

регулювання у сфері комунальних послуг», «Про ринок природного газу», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про теплопостачання» тощо.

106) Щодо сфери спеціалізованих послуг у річкових, морських портах, морських рибних портах та аеропортах, відповідний перелік мав бути визначений, як випливає зі статті 5 Закону України «Про природні монополії», Кабінетом Міністрів України. Разом з тим, Кабінет Міністрів України обмежився запропонованим Мінінфраструктури підходом та затвердив перелік спеціалізованих послуг лише тих, що надаються в морському порту. Так, відповідно до додатку до постанови Кабінету Міністрів України від 3 червня 2013 року № 405 «Про затвердження переліку спеціалізованих послуг, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій, які підлягають державному регулюванню» до такого переліку віднесено:



Забезпечення лоцманського

Регулювання руху суден

Забезпечення проведення криголамних робіт

Забезпечення доступу портового оператора до причалу, що перебуває у господарському віданні адміністрації морських портів України, крім причалу, що використовується портовим оператором на підставі договору оренди, концесії, спільної діяльності, укладеного відповідно до законодавства

107) Разом з тим, слід звернути увагу на те, що вказана постанова Кабінету Міністрів України є вужчою за предметом регулювання порівняно зі сферою, визначеною статтею 5 Закону України «Про природні монополії», не охоплює сфери спеціалізованих послуг у річкових портах, аеропортах тощо.

108) Отже, ця постанова не є актом, який повною мірою виконує визначені в частині першій статті 5 Закону України «Про природні монополії» вимоги щодо таких спеціалізованих послуг, однак відповідає положенням частини другої статті 21 Закону України «Про морські порти України» від 17.05.2012.

109) Крім того, ще на етапі погодження вказаної постанови Комітет у листі від 26.11.2012 № 136-29/03-12278 до Мінінфраструктури, як розробника її проекту, вказував, що останнім не зазначено та не обґрунтовано, чому саме зазначені послуги повинні надаватися суб'єктами природних монополій та підлягати державному регулюванню, не наведено критеріїв визначення переліку спеціалізованих послуг.

110) Дійсно, навіть у таких звужених рамках законодавець у вказаній постанові не обґрунтував вибір визначених (у т. ч. забезпечення лоцманського проведення) послуг та віднесення саме їх до числа спеціалізованих. Для прикладу, відповідно до частини третьої статті 19 Закону України «Про морські порти України» від 17.05.2012 виключно державними підприємствами, установами та організаціями надаються послуги з:

1) регулювання руху суден;

2) забезпечення проведення аварійно-рятувальних робіт;

3) навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства;
4) картографічного забезпечення мореплавства;
5) забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин.

111) Відносини у сфері річкових портів на цей час все ще на рівні закону не врегульовано.

112) Крім того, помітна непослідовність позиції суб'єкта законодавчої ініціативи у частині здійснення діяльності із надання послуг забезпечення лоцманського проведення: з однієї сторони, на нормативному рівні відповідна послуга віднесена до числа спеціалізованих та таких, що надаються в морському порту суб'єктами природних монополій, які підлягають державному регулюванню. З іншої сторони, внесено зміни до статті 92 Кодексу торговельного мореплавства України (законом від 17.05.2012 № 4709-VI), результатом яких стало виключення вимоги щодо надання послуг із забезпечення лоцманського проведення суден виключно державними морськими лоцманами. Змінена редакція передбачає надання такої послуги морськими лоцманами, що створило передумови для розширення кола суб'єктів-надавачів відповідної послуги.

113) Комплексний аналіз вказаних вище нормативно-правових актів свідчить, що наразі надавач послуги забезпечення лоцманського проведення відноситься до числа суб'єктів природної монополії у розумінні частини першої статті 1 Закону України «Про природні монополії». При цьому слід констатувати, що це є результатом включення на підзаконному рівні до числа спеціалізованих послуг послуг забезпечення лоцманського проведення за відсутності належної аргументації та критеріїв застосування такого підходу.

114) При цьому така ознака природної монополії, як технологічні особливості виробництва, не може бути застосована до послуг із забезпечення лоцманського проведення виходячи з природи послуги як такої, що споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності.

115) Можна констатувати спірність включення ринку, на якому надаються послуги із забезпечення лоцманського проведення, до ринку, що перебуває у стані природної монополії.

116) Однак обмеження конкуренції на ринку надання таких послуг (крім теоретичного навчання лоцманів, про що йтиметься далі) виглядає обґрунтованим. Так, враховуючи європейську практику та позицію Європарламенту, необхідність неухильного дотримання міжнародних стандартів надання лоцманських послуг, особливе значення питання забезпечення на високому рівні безпеки мореплавства, слід погодитись із доцільністю обмеження застосування правил вільної конкуренції на ринку надання лоцманських послуг. Зокрема, резолюцією IMO A.960 визнано, що лоцманська проводка потребує спеціалізованих знань та досвіду в цій конкретній галузі, а зі змісту статті 12 глави 3 Правил 2017/352 Європарламенту (establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports)[6] випливає, що лоцманські послуги не підпадають під правила ефективної конкуренції.

[6] URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017R0352

РОЗДІЛ 2. Порядок проходження теоретичного і практичного навчання, присвоєння кваліфікаційної категорії та отримання посвідчення морського лоцмана

2.1. Сучасний стан системи кваліфікаційної підготовки морських лоцманів в Україні

117) Наказ Мінінфраструктури від 08.05.2013 № 292 «Про затвердження Положення про морських лоцманів», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 10.06.2013 за № 920/23452 (далі – Положення про морських лоцманів), встановлює:

118) **Пунктом 2.5** Положення про морських лоцманів визначено, що **державний нагляд та контроль** за дотриманням законодавства про мореплавство і міжнародних договорів України про мореплавство, також **загальне керівництво лоцманськими підприємства здійснює Мінінфраструктури.**

119) **Пунктом 7.1** Положення про морських лоцманів встановлені такі **вимоги до кандидатів на посаду морського лоцмана**, якими можуть бути тільки громадяни України:

120) Відповідно до **пункту 7.2** Положення про морських лоцманів оцінку кваліфікації, підготовки кандидатів у лоцмани, лоцманів, перепідготовку лоцманів, присвоєння кваліфікаційних категорій здійснюють кваліфікаційні комісії (далі – кваліфікаційні комісії), що створюються Мінінфраструктури.

121) **Пункт 7.3** Положення про морських лоцманів визначає, що до складу кваліфікаційних комісій включаються уповноважені представники Мінінфраструктури та Державної служби України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека), капітани відповідних морських портів, найбільш досвідчені лоцмани лоцманських підприємств, що надають лоцманські послуги в районі лоцманського проведення.

122) **Пункт 7.5** Положення про морських лоцманів визначає, що кандидат на посаду лоцмана, який відповідає вимогам, визначеним цим Положенням,

КАНДИДАТ НА ПОСАДУ ЛОЦМАНА,

який відповідає вимогам, приймається на роботу в лоцманське підприємство як лоцман-стажист **на строк не більше 1 року**

За цей час **у тренажерному центрі сфери управління Мінінфраструктури та ним уповноваженому лоцман-стажист повинен:**

Пройти теоретичне навчання → Тренажерну підготовку → Практичне стажування в районі лоцманського проведення під керівництвом досвідчених лоцманів 1-го класу

⇩

у тренажерному центрі, що належить до сфери управління Мінінфраструктури та уповноважений ним на здійснення підготовки та перепідготовки лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання суден (далі – тренажерний центр)

123) Згідно з **пунктом 7.6** Положення про морських лоцманів, морським лоцманам можуть присвоюватися кваліфікації лоцмана 1-го класу і лоцмана 2-го класу.

124) Мінінфраструктури в листі від 29.05.2017 № 4891/55/10-17 роз'яснює з цього приводу: *«Присвоєння класності лоцману передбачає встановлення обмежень за характеристиками суден на яких він може виконувати обов'язки лоцмана (довжина та осадка судна). Чим вище кваліфікація (клас) лоцмана тим більше розміри суден та навпаки відповідно чим вища кваліфікація (клас) лоцмана (чим менші обмеження щодо розмірів суден), тим більший буде розмір лоцманського збору».*

125) **Пункт 7.7** Положення про морських лоцманів визначає вимоги до лоцмана-стажиста – кандидата у лоцмани 2-го класу:

(а) чинний в Україні диплом судноводія;

(б) чинний в Україні диплом капітана далекого плавання, або капітана малого плавання, або штурмана далекого плавання;

(в) висновок відповідної медичної комісії про придатність до роботи за професією «Лоцман морський»;

(г) документ, який підтверджує успішне проходження ним теоретичного навчання та тренажерної підготовки в тренажерному центрі;

(д) документ, який підтверджує успішне проходження ним практичного стажування;

(е) подання лоцманського підприємства до кваліфікаційної комісії.

126) Згідно з **пунктом 7.8** Положення про морських лоцманів, присвоєння кваліфікаційної категорії морського лоцмана 2-го класу лоцману-стажисту проводиться кваліфікаційною комісією на підставі результатів перевірки знань та здачі іспитів, подання лоцманського підприємства та інших документів, що зазначені в пункті 7.7.

127) **Пункт 7.9** визначає вимоги до лоцмана 2-го класу – кандидата у морські лоцмани 1-го класу:

(а) чинний в Україні диплом судноводія;

(б) висновок відповідної медичної комісії про придатність до роботи за професією «Лоцман морський»;

(в) документально підтверджений стаж безаварійної роботи морським лоцманом 2-го класу не менше ніж 5 років;

(г) документ, який підтверджує успішне проходження ним теоретичного навчання та тренажерної підготовки у тренажерному центрі;

(д) документ, який підтверджує успішне проходження ним практичного стажування;

(е) подання лоцманського підприємства до кваліфікаційної комісії.

128) Відповідно до **пункту 7.10** морському лоцману 2-го класу присвоєння кваліфікаційної категорії 1-го класу здійснюється кваліфікаційною комісією на підставі результатів перевірки знань та здачі іспитів, подання лоцманського підприємства та інших документів, зазначених у пункті 7.9.

129) У **пункті 7.13** Положення про морських лоцманів визначено перелік професійних знань, якими повинен володіти морський лоцман.

130) Згідно з **пунктом 7.15** Положення про морських лоцманів, Укртрансбезпека на підставі протоколу кваліфікаційної комісії приймає рішення щодо видачі посвідчення морського лоцмана.

131) За інформацією Укртрасбезпеки (до 2014 – Укрморрічінспекція), у 2015 році відповідно до Протоколів засідання Державної кваліфікаційної комісії з оцінки кваліфікації і підготовки, присвоєння та підтвердження кваліфікаційних категорій лоцманам і лоцманам-операторам служб регулювання руху суден, затвердженої наказом Мінінфраструктури від 24.10.2016 № 365 (далі – Протоколи кваліфікаційної комісії), видано 45 посвідчень морського лоцмана, у 2016 відповідно – 43 посвідчення.

132) За повідомленням Укртрансбезпеки, у 2015 та 2016 роках дію жодного посвідчення морського лоцмана призупинено не було. Кількість анульованих посвідчень у 2015 році становила 10, у 2016 відповідно – 10.

133) За інформацією товариства з обмеженою відповідальністю «Навір Сервіс» (далі – ТОВ «Навір Сервіс»), викладеною в листі від 01.06.2017 № 19: *«Для надання послуг з лоцманського проведення суден, морський лоцман, який відповідає вимогам, зазначеним у Положенні, повинен отримати посвідчення морського лоцмана.*

На виконання вимог Положення, ще в жовтні 2016 року Товариство звернулось з відповідним поданням вих. № 107 від 13.10.2016 та вих.. № 113 від 20.10.2016 р. до Голови Державної служби України з безпеки на транспорті – Голови Державної кваліфікаційної комісії Ноняка М.В.

Відомості про наявність матеріально-технічної бази та спеціалістів, необхідних для провадження господарської діяльності з лоцманського проведення суден були викладені окремо та додавались Товариством до подання разом з підтверджуючими документами.

В своєму поданні, ТОВ «Навір Сервіс» просив прийняти рішення щодо видачі посвідчень морського лоцмана працівникам:
Реві Сергію Вікторовичу
Скляренко Едуарду Володимировичу
Шустову Олегу Вікторовичу
Сербулову Геннадію Петровичу

Товариство зазначило, що вищезазначеним працівникам було присвоєно кваліфікаційну категорію морського лоцмана 1 класу та її підтверджено. Державною кваліфікаційною комісією з оцінки кваліфікації і підготовки, присвоєння та підтвердження кваліфікаційних категорій морським лоцманам і лоцманам-операторам служб регулювання руху суден шляхом прийняття у них іспитів та затвердження відповідних Протоколів, а саме:
Реві Сергію Вікторовичу (протокол засідання № 18/14 від 06.11.2014 р.)
Скляренко Едуарду Володимировичу (протокол засідання № 29/15 від 10.12.2015 р.)
Шустову Олегу Вікторовичу (протокол засідання № 24/16 від 19.07.2016 р.)
Сербулову Геннадію Петровичу (протокол засідання № 19/14 від 06.11.2014 р.)
З правом виконання обов'язків морського лоцмана 1 класу в районі лоцманського обов'язкового проведення: акваторія та рейд морського порту «Южний» на судах без обмежень.

Зазначені лоцмани у період з 2014 по 2016 роки отримали підтверджуючі сертифікати про навчання у тренажерному центрі філії «Дельта-лоцман», мають стаж безаварійної роботи та придатні до роботи за професією «Лоцман морський» згідно висновків медичної комісії.

Станом на 23.05.2017 року. Посвідчення морським лоцманам не видано».

134) У **пункті 7.20** Положення про морських лоцманів встановлено, що у випадку звільнення лоцмана посвідчення морського лоцмана підлягає поверненню лоцманському підприємству та є анульованим з дня такого звільнення.

135) З цього приводу ТОВ «Навір Сервіс» у листопаді 2016 року звернулося до Одеського окружного адміністративного суду з позовом до Державної служби України з безпеки на транспорті стосовно прийняття рішення про видачу чотирьом лоцманам товариства посвідчень морського лоцмана.

136) За повідомленням Державної служби з безпеки на транспорті, законодавством України не передбачена видача повторного посвідчення морського лоцмана, яке відповідно до Положення про морських лоцманів є анульованим з дня звільнення з підприємства, в якому він працював.

137) Постановою Одеського окружного адміністративного суду від 03 квітня 2017 року ТОВ «Навір Сервіс» у задоволенні адміністративного позову відмовлено повністю виходячи з того, що всі 4 громадяни працювали у філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ», підтверджували свою кваліфікацію, але були звільнені із займаних посад на підставі пункту 1 статті 36 Кодексу законів про працю України, та у зв'язку з чим на підставі п. 7.20 Положення про морського лоцмана посвідчення підлягає поверненню лоцманському підприємству та є анульованим з дня такого звільнення, положенням не передбачено повторної видачі посвідчень на підставі одного й того самого протоколу кваліфікаційної комісії, а звільнення з посади лоцмана та наступне анулювання посвідчення лоцмана позбавляє особу статусу морського лоцмана.

138) Не погодившись з рішенням Одеського окружного адміністративного суду, ТОВ «Навір Сервіс» подає апеляційну скаргу до Одеського апеляційного адміністративного суду, в якій, посилаючись на порушення судом норм матеріального та процесуального права, просило постанову суду першої інстанції скасувати та прийняти нову постанову, якою задовольнити позовні вимоги в повному обсязі.

139) Проте колегія суддів Одеського апеляційного адміністративного суду погодилася з висновком суду першої інстанції, що вимоги видачі посвідчень морського лоцмана працівникам ТОВ «Навір Сервіс» на підставі наявних протоколів є безпідставними, необґрунтованими та такими, що не відповідають вимогам чинного законодавства України.

140) **Пункт 7.19** Положення про морських лоцманів визначає, що не менше одного разу на три роки лоцман повинен підтвердити відповідність вимогам присвоєної йому кваліфікаційної категорії.

141) Мінінфраструктури в листі від 09.03.2017 № 1960/41/10-17 таким чином обґрунтовує існування норми, зазначеної у пункті 7.20 Положення про морських лоцманів *«Зазначена норма є аналогічною тій, що була встановлена пунктом 8.16 Положення про державну морську лоцманську службу, затвердженого наказом Міністерства транспорту України 17.10.2000 за № 717/4938 (втратив чинність відповідно наказу Міністерства інфраструктури України від 08.05.2013 № 292).*

Фактично, у разі відсутності Положенні про морських лоцманів імперативної норми щодо необхідності анулювання дії посвідчення та його повернення лоцманському підприємству у разі звільнення морського лоцмана, звільнена особа мала би можливість здійснення несанкціонованого доступу на судно за недіючим посвідченням та проведення такого судна, що спричиняє ризик настання негативних наслідків, становить загрозу безпеці судноплавства, в тому числі й держави

Механізму зміни морським лоцманом місця роботи без анулювання його посвідчення нормативно-правовими актами не передбачено».

142) Відповідно до **пункту 4.1** Положення про морських лоцманів, лоцман направляється на судно лоцманським підприємством на підставі заявки капітана судна та/або морського агента, уповноваженого судновласником. У разі виклику лоцмана лоцманське підприємство зобов’язане негайно направити лоцмана на судно та сповістити про це капітана судна.

143) **Пункт 4.8** Положення про морських лоцманів визначає, що із суден, які користуються послугами морських лоцманів, справляється лоцманський збір, порядок справляння і розмір якого встановлюються відповідно до закону.

144) Лоцманський збір справляється й за лоцманське проведення, що здійснюється методом лідирування, а також у випадках, коли один лоцман здійснює проведення декількох суден, що прямують одне за одним

145) У **пункті 4.9** Положення про морських лоцманів зазначається, що лоцманські послуги надаються на підставі двостороннього договору між капітаном судна або морським агентом, який виступає від імені судновласника (фрахтувальника або оператора), з однієї сторони, і лоцманським підприємством, що надає ці послуги, з іншої сторони.

146) Як зазначено в **пункті 4.16** Положення про морських лоцманів, лоцманське підприємство може не надавати лоцманських послуг судну, яким не оплачено лоцманський збір за попереднє лоцманське проведення.

147) Відповідно до **пункту 4.17** Положення про морських лоцманів, Лоцманський збір, окремі винагороди і штрафи, передбачені цим Положенням, стягуються лоцманськими підприємствами і включаються в їх дохід.

2.2. Теоретична, практична підготовка та стажування морських лоцманів

148) За інформацією Мінінфраструктури, наданою листом від 29.05.2017 № 4891/55/10-17: *«…Відповідно до резолюції Міжнародної морської організації асоціації маякових служб професію лоцмана і лоцмана-оператора служби регулювання руху суден відповідні фахівці отримують в результаті тренажерної підготовки в спеціалізованих центрах шляхом індивідуального навчання на робочих місцях під наглядом досвідчених лоцманів і лоцманів-операторів. Надалі, з урахуванням розвитку морського флоту, професійний рівень лоцманів та удосконалення їх знань повинен забезпечуватися шляхом періодичної перепідготовки».*

149) Наказом Мінінфраструктури від 12.09.2013 № 689 «Про організацію підготовки та перепідготовки морських лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання суден», на здійснення підготовки і перепідготовки морських лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання руху суден уповноважено тренажерний центр філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ».

Тренажерним центром сфери управління Мінінфраструктури та ним уповноваженим
(Наказ Мінінфраструктури від 12.09.2013 № 689)

є

тренажерний центр філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ»

150) За інформацією ДП «АМПУ», наданою в листах від 05.01.2017 № 86 та від 16.05.2017 № 2850:

«Вартість послуг курсу теоретичного навчання та тренажерної підготовки лоцманів в тренажерному центрі філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» 2016 році визначено на підставі Калькуляції, затвердженої наказом філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» від 22.02.206 № 78.

Вартість курсу становить 184 964. 05 грн.

Тривалість курсу складає 120 академічних годин

Враховуючи технічні можливості апаратно-програмно комплексу навігаційного тренажера філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ», кількість осіб, які одночасно можуть проходити курс теоретичного навчання та тренажерної підготовки складає до 8 осіб в одній групі.

Отже, теоретична та практична підготовка морських лоцманів, а також та надання лоцманських послуг здійснюється тільки філією «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ».

151) За повідомленням Мінінфраструктури України (лист від 11.09.2017 № 6-01/8764): *«Теоретичне навчання та тренажерна підготовка здійснюється в тренажерному центрі у відповідності до погодженої Державною службою України з безпеки на транспорті та затвердженої Міністерством інфраструктури України «Програми теоретичного навчання та тренажерної підготовки лоцманів».*

152) У листі від 11.09.2017 № 6-01/8764 Мінінфраструктури України, зокрема, зазначає: *«Коло потенційних кандидатів у лоцмани в сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації морських лоцманів є дуже обмежене та не охоплює величезний ринок підготовки/перепідготовки, що регламентується Конвенцією ПДНВ.*

Весь «ринок» лоцманів складає менше 200 осіб на всю територію України. тобто щороку у тренажерному центрі проходять підготовку не більше 10-12 осіб, а перепідготовку (один раз на три роки) - 60 осіб».

153) Мінінфраструктури у листі від 29.05.2017 № 4891/55/10-17 таким чином обґрунтовує визначення саме цього тренажерного центру:

«Конфігурація апаратно-програмного комплексу тренажерного центру філії «Дельта-Лоцман» ДП «Адміністрація Морських портів України» створена з урахуванням особливостей теоретичного навчання та тренажерної підготовки/перепідготовки, як морських лоцманів, так і лоцманів-операторів СРРС. Апаратно-програмний комплекс відтворює повнофункціональні навігаційні містки та робочі місця лоцманів-операторів СРРС, що дозволяє відпрацьовувати взаємодію чотирьох керованих суден (буксирів) з постами регулювання руху суден в реальному часі. Відпрацьовані тренажерні вправи можуть бути записані та в будь-який час відтворені на тренажерному комплексі та/або в мультимедійному класі з метою виявлення та розбору здійснених помилок, та пошуку шляхів оптимального виконання поставлених задач. На сьогоднішній день таких можливостей немає у жодного морського навчально-тренажерного закладу в Україні».

154) Разом з тим, Мінінфраструктури в листі від 29.05.2017 № 4891/55/10-17 зазначає, що *«протягом 2013-2016 років звернень від навчальних закладів інших установ, організацій щодо надання закладами послуг теоретичного та практичного навчання (підготовки) лоцманів до Мінінфраструктури не надходило».*

155) У листі ДП «АМПУ» від 16.05.2017 № 2850 позиція підприємства є аналогічною Мінінфраструктури: *«Приймаючи до уваги відсутність будь-яких зауважень щодо*

якості підготовки і перепідготовки морських лоцманів, враховуючи багаторічний досвід функціонування тренажерного центру філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ», проводити навчання (підготовку) лоцманського складу в інших навчально-тренажерних закладах вважаємо недоцільним, тим більш, що по теперішній час таких в Україні не існує. Створення нових аналогічних центрів підготовки морських лоцманів призведе до руйнування створеної та роками відпрацьованої комплексної системи підготовки лоцманських кадрів

Розділення теоретичної та тренажерної частини програми у часі, а тим більш у їх викладання у різних навчально-тренажерних закладах вважаємо недоцільним, що приведе до негативних наслідків врівні підготовки та кваліфікації лоцманського складу».

156) Отримати повторно посвідчення морського лоцмана можливо лише за умови проходження теоретичного та практичного навчання у тренажерному центрі філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ».

157) Разом з тим, за інформацією товариства з обмеженою відповідальністю сільськогосподарського підприємства «Нібулон» (далі – ТОС СП «Нібулон»), що викладена в листі Комітету від 02.06.2017 № 7624/3-17/27 стосовно підготовки морських лоцманів:

«…Окрім тренажерного центру філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» В Україні існує велика кількість тренажерних центрів (Перелік схвалених навчально-тренажерних закладів затверджений наказом Міністерства інфраструктури України від 22.03.2017 № 112 та оприлюднений на офіційному веб-сайті Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків http://www.itcs.org.ua/ua/centri-pidgotovki).

При цьому, вважаємо, що теоретичне навчання лоцманів та лоцманів-операторів доцільно здійснювати на базі морських навчальних закладів, які мають великий досвід теоретичної підготовки плавскладу (національні та державні морські університети та академії), в складі яких багато викладачів, що мають вчені ступені та звання з відповідних напрямів підготовки. А вже тренажерна підготовка (практичне навчання) можлива у вказаних вище тренажерних центрах.

Зосередження підготовки та перепідготовки морських лоцманів для всіх лоцманських підприємств виключно на базі одного центру філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» сприяє монополізації ринку вказаним державним підприємством, оскільки ДП «АМПУ» в особі філії «Дельта-Лоцман» буде конкурентом інших лоцманських підприємств на рику лоцманських послуг та матиме безпосередній вплив на якість підготовки морських лоцманів для інших лоцманських підприємств. На доступ кандидатів до вказаної професії та на забезпечення потреб ринку робочої сили необхідною кількістю спеціалістів зазначеної категорії».

158) Проте Мінінфраструктури в листі від 29.05.2017 № № 4891/55/10-17 зазначає:

«Положення про морських лоцманів затвердженого наказом Міністерства інфраструктури України від 08.05.2013 № 292, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10.06.2013 за № 920/23452 (далі – Положення про морських лоцманів) теоретичне навчання та тренажерну підготовку визначено як єдиний нерозривний процес (процедуру), який здійснюється в уповноваженому Міністерством інфраструктури України тренажерному центрі.

Підготовка і перепідготовка лоцманів в тренажерному центрі здійснюється у відповідності з затвердженими належним чином програмами та передбачає теоретичне навчання та тренажерну підготовку , що забезпечує комплексний підхід до вкладання матеріалу і використання методик, необхідних для досягнення необхідних стандартів компетенції. В процесі проведення занять теоретична частина програми обов'язково відпрацьовується в ході практичної (тренажерної) частини, що забезпечує найбільш продуктивне і досконале освоєння змісту програми.

Як приклад, один із провідних та визнаних у світі навчально-тренажерних закладів «Port Revel» - Shiphanding Training on Manned Models (порт Ревель, Франція), що здійснює підготовку з управління суднами судноводіїв, зокрема лоцманів, має у своєму штаті 9 інструкторів, всі лоцмани, які відповідають за теоретичну та практичну частину курсу (http://www.portrevel/com/3735-the-personnel.html)».

159) Пункт 7.13 Положення про морських лоцманів окреслює **коло знань**, якими повинен володіти морський лоцман. Такими, зокрема, є:

- ✓ норми міжнародного морського права і законодавства України, якими встановлені вимоги щодо забезпечення безпеки мореплавства, запобігання аварійним морським подіям, захисту людського життя на морі та навколишнього природного середовища, у частині, що стосується функцій та обов'язків лоцмана;
- ✓ район лоцманського проведення, правила плавання і лоцманського проведення суден та обов'язкові постанови по морському порту, які діють у районі лоцманського проведення;
- ✓ вимоги з організації штурманської служби на суднах, методи та способи вирішення завдань судноводіння;
- ✓ методи та способи лоцманського проведення з використанням технічних засобів судноводіння та з урахуванням особливостей району лоцманського проведення;
- ✓ системи навігаційних огороджень, які використовуються в районі лоцманського проведення;
- ✓ характеристики і сектори видимості маяків, а також туманні сигнали, радіолокаційні орієнтири, радіолокаційні маяки-відповідачі, системи управління рухом суден, навігаційні засоби та системи, що діють у районі лоцманського проведення;
- ✓ найменування, місцезнаходження і характеристики плавучих маяків, буїв, сигнальних вогнів, знаків, споруд та інших примітних об'єктів району лоцманського проведення;
- ✓ найменування і характеристики каналів, мілин і мисів районів лоцманського проведення;

- ✓ рекомендовані курси (шляхи) і відстані району лоцманського проведення;
- ✓ системи розділення руху суден, схеми судноплавства в районі лоцманського проведення;
- ✓ глибини в районі лоцманського проведення з урахуванням припливно-відливних явищ;
- ✓ напрямки і швидкість течій, висоту та тривалість припливів, а також правила застосування таблиць припливів району лоцманського проведення;
- ✓ якірні стоянки в районі лоцманського проведення;
- ✓ наявні в районі лоцманського проведення мости, їх обладнання та сигнальні пристрої;
- ✓ порядок використання та обмеження на використання радіолокатора і систем автоматичної радіолокаційної прокладки;
- ✓ засоби зв'язку і сигналізації, способи отримання та використання навігаційної інформації;
- ✓ наявні в районі лоцманського проведення системи передачі радіонавігаційних попереджень, обсяги і строки передачі інформації;
- ✓ особливості проведення суден, які перевозять небезпечні вантажі;
- ✓ маневрові якості суден, проведення яких передбачається здійснювати, недоліки та обмеження, властиві різним системам рушіїв та рульових пристроїв;
- ✓ фактори, що впливають на керованість судна (вітер, течія, запас глибини під кілем, характер дна, берега, взаємодія суден тощо);
- ✓ будь-які інші знання відносно навігаційних, гідрографічних, метеорологічних та інших умов і особливостей плавання в районі лоцманського проведення;
- ✓ зміни навігаційної обстановки;
- ✓ технічні характеристики наявних у районі лоцманського проведення криголамів, буксирів і способи їх використання при проході вузькостей, роботі на обмежених акваторіях, руху в каналі та при швартовних операціях;
- ✓ характерні обставини та причини навігаційної аварійності в районі лоцманського проведення;
- ✓ українську, російську та англійську мови в обсязі, необхідному для здійснення лоцманської діяльності.

160) Пункт 7.14 Положення про морських лоцманів встановлює основні уміння, якими повинен володіти лоцман, а саме:

- ✓ застосовувати професійні знання та досвід при здійсненні лоцманського проведення;
- ✓ взаємодіяти з буксирами при здійсненні всіх видів буксирних і швартовних операцій, що застосовуються в районі лоцманського проведення;
- ✓ взаємодіяти зі службою регулювання руху суден для здійснення лоцманського проведення в районі лоцманського проведення.

161) Зважаючи на велике стратегічне значення послуг лоцманського проведення суден та враховуючи зазначені вище вимоги до рівня підготовки морських лоцманів, можна дійти висновку, що кваліфікаційна підготовка морських лоцманів потребує суттєвої матеріальної, наукової, викладацької та методологічної бази. Єдиним закладом, який на сьогодні здійснює таку підготовку, є тренажерний центр філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ».

162) Згідно з пунктом 7.5 Положення про морських лоцманів, система підготовки морських лоцманів включає в себе кілька етапів. Початковим етапом є проходження теоретичного навчання, яке доповнюється тренажерною підготовкою лоцмана-стажиста (кандидата у лоцмани). Це не надає йому право самостійного проведення судна. Далі відбувається стажування кандидата у лоцмани, яке проводиться з лоцманом наставником (лоцманом-інструктором) лоцманського підприємства на робочому місці (де буде працювати лоцман) у відповідному районі лоцманського проведення. Перебування у статусі лоцмана-стажиста, як випливає з цього пункту, триває у строк не більше одного року. За інформацією всеукраїнської громадської організації «Асоціація лоцманів України», практично цей строк може становити від одного до декількох років залежно від складності району лоцманського проведення, розмірів судна та рівня виду небезпечного вантажу (вибухівка, газ тощо) на борту судна, що проводяться у цьому районі. Лоцман-наставник надає свої висновки щодо проходження стажування та рекомендації щодо обмежень розмірів та типів суден для кандидата у лоцмани, з урахуванням рівня його підготовки.

163) Отже, весь процес кваліфікаційної підготовки морського лоцмана умовно можна поділити на 3 етапи:

- Теоретична підготовка,
- практична підготовка (тренажерна підготовка)
- стажування.

Положення про морських лоцманів містить вимоги до рівнів та обсягу знань і вмінь, якими повинен оволодіти майбутній лоцман, ознайомлення з якими дозволяє виокремити теоретичну та практичну складову, які відповідним чином співвідносяться із зазначеними етапами підготовки морського лоцмана. Такі знання та вміння можуть бути здобуті кандидатом у лоцмани в результаті теоретичної, практичної підготовки та стажування.

164) На сьогодні всі 3 етапи кваліфікаційної підготовки морського лоцмана здійснює філія «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» як єдине підприємство, визначене наказом Мінінфраструктури.

165) Проте, за наявною інформацією, Комітет не може дійти висновку про об'єктивність визначення одного навчального центру для здійснення теоретичної та практичної підготовки морських лоцманів.

166) Як повідомляє Національний університет «Одеська морська академія» у листі від 08.09.2017 № 6-01/8758 стосовно кваліфікаційної підготовки морських лоцманів:

«Національний університет «Одеська морська академія» (далі – НУ «ОМА») може розглянути можливість проведення курсу теоретичної та тренажерної підготовки морських лоцманів. Для цього необхідно:

- ✓ *ознайомитися з техніко-експлуатаційними вимогами до підготовки морських лоцманів (далі – ТЕВ);*
- ✓ *в залежності від ТЕВ до тренажерної підготовки морських лоцманів, якщо необхідно закупити додаткові райони плавання;*
- ✓ *розробити та затвердити у Міністерстві інфраструктури України (далі – МІУ) програму підготовки морських лоцманів;*
- ✓ *запросити комісію МІУ для схвалення підготовки морських лоцманів та видати наказ МІУ про уповноваження НУ «ОМА» на здійснення цієї підготовки.*

Матеріально-технічна, методична, наукова та викладацька база НУ «ОМА» дозволяє забезпечити теоретичну підготовку морських лоцманів. Можливість проведення тренажерної підготовки морських лоцманів залежить від можливості закупівлі додаткових районів плавання для тренажера, якщо це буде потрібно».

167) Так, Одеський морський національний університет у листі від 01.09.32017 № 10-130/8542 надав інформацію щодо теоретичної підготовки морських лоцманів такого змісту:

«ОМНУ має матеріальну, наукову та викладацьку базу для проведення теоретичного навчання в рамках підготовки та перепідготовки лоцманів. Методичної бази теоретичної підготовки університет не має. Для проведення тренажерної підготовки ОМНУ не володіє відповідним обладнанням.

Потенційні можливості проведення занять з підготовки та перепідготовки лоцманів мають всі навчальні заклади і тренажерні центри України, які сертифіковані Інспекцією з дипломування моряків проводити курси підвищення кваліфікації осіб командного складу за спеціальністю «судноводіння».

Орієнтовна вартість курсу теоретичного навчання морських лоцманів в обсязі 63 годин (як це встановлено Наказом Міністерства інфраструктури України) становить 2 000 грн. на особу, при умові формування груп кількістю 8-10 слухачів. Орієнтовна вартість курсу тренажерної підготовки обсягом 57 годин становить 3 000 грн. на особу».

168) Національний університет кораблебудування ім.Адмірала Макарова у листі від 05.09.2017 № 10-130/8636, зокрема, повідомляє: *«Національний університет кораблебудування не розглядає можливість запровадження курсу підготовки морських лоцманів, тому що в нашому університеті не проводиться підготовка фахівців за спеціалізацією «Судноводіння», яка є базовою для морських лоцманів».*

169) Так, Одеський національний морський університет у листі від 01.09.2017 № 10-130/8542 зазначає: *«Одеський національний морський університет має ліцензію Міністерства освіти і науки України і проводить підготовку бакалаврів і магістрів за спеціальністю 271 «Річковий і морський транспорт» (спеціалізація «Експлуатація суднових енергетичних установок» та «Судноводіння»). Випускники університету, при умові проходження в повному обсязі плавальної практики та складання відповідних іспитів в Інспекції дипломування моряків, отримують робочі*

дипломи штурманів та механіків. Крім того, ОНМУ має дозвіл Міністерства інфраструктури і організує та проводить курси підвищення кваліфікації осіб командного складу морських суден (судноводіїв, механіків та електромеханіків)».

170) Отже,

виходячи з наявної інформації від вищих навчальних закладів можна дійти висновку, що теоретичну підготовку для отримання кваліфікаційної категорії морського лоцмана можуть здійснювати суб'єкти, зокрема, вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку та видають в установленому порядку чинні в Україні дипломи судноводія. Такими вищими навчальними закладами в Україні є Одеський національний морський університет (м. Одеса), Національний університет «Одеська морська академія» (м. Одеса). Однак наявність адміністративного бар'єру у вигляді закріплення на нормативному рівні єдиного учасника ринку не дає можливості потенційним учасникам ринку здійснювати теоретичну підготовку майбутніх лоцманів, а також є стримуючим фактором для розвитку завдяки конкуренції необхідної матеріально-технічної, методичної, наукової та викладацької бази.

171) На особливе значення знань у сфері судноводіння для діяльності лоцмана вказує необхідність наявності у кандидата на посаду лоцмана чинного в Україні диплома судноводія, а також те, що в додатку 1 до чинного наказу Мінінфраструктури України від 02.04.2001 № 182 «Про затвердження Положення про підготовку і перепідготовку державних морських лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання руху суден» серед переліку спеціальних предметів, які складають теоретичну частину підготовки, першим зазначено «Судноводіння».

172) Отже,

надання освітніх послуг з теоретичної підготовки для отримання кваліфікації морського лоцмана може бути виділено в окремий ринок, на якому може існувати конкуренція між навчальними закладами, зокрема тими, що здійснюють підготовку за спеціальністю «Судноводіння» як таких, база яких дає можливість сформувати відповідну матеріально-технічну, методичну, наукову та викладацьку основу. Відповідно другий рівень процесу кваліфікаційної підготовки морських лоцманів, а саме тренажерну підготовку та стажування, враховуючи їх специфіку та вимоги щодо технічного забезпечення проведення такої підготовки, а також стажування виключно під керівництвом досвідчених лоцманів, що практикують, має здійснювати визначений Мінінфраструктури України тренажерний центр філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ».

173) **Об'єктивні підстави для обмеження** проведення теоретичного навчання лоцманів виключно одним суб'єктом господарювання **під час дослідження** → **ВІДСУТНІ**

На це вказують і відповіді вищих навчальних закладів, і аналіз нормативно-правових актів. Дійсно, базу для *проведення теоретичних занять з підготовки та перепідготовки лоцманів мають чи можуть створити навчальні заклади і тренажерні центри України, які сертифіковані* в установленому порядку та проводять підготовку і видають дипломи судноводіння. У разі внесення змін до

пункту *7.5* розділу VII Положення про морських лоцманів з метою зняття обмеження на таку теоретичну підготовку, яку наразі здійснює один суб'єкт, у суб'єктів, які видають вказані дипломи, виникне можливість стати учасником та потенційним конкурентом на ринку, що сформується.

174) Зазначимо, що відповідно до п. 7.1 Положення про морських лоцманів, кандидат на посаду лоцмана, крім чинного в Україні диплома судноводія, повинен мати чинний диплом капітана далекого плавання, або капітана малого плавання, або штурмана далекого плавання. Згідно з наказом Мінінфраструктури України від 07.08.2013 № 567 «Про затвердження Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння» (далі – наказ від 07.08.2013 № 567) під дипломами капітана далекого плавання, капітана малого плавання та штурмана далекого плавання розуміються документи схваленого зразка, якими засвідчуються присвоєння звань особам командного складу.

175) Мінінфраструктури у своєму листі від 11.09.2017 №6-01/8764 зазначає: *«Відповідно до вимог міжнародного законодавства морські лоцмани та лоцмани-оператори служби регулювання руху суден (далі – СРРС) не відносяться до кола осіб, що підпадають під дію міжнародних конвенцій, зокрема Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року, з поправками (далі – Конвенція ПДНВ).*

Саме тому Міжнародною морською організацією (далі – ІМО) питання підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації морських лоцманів та лоцманів - операторів СРРС покладено на кожну державу».

176) Накази Мінінфраструктури від 07.08.2013 № 567 та від 18.10.2013 № 813 «Про затвердження Порядку підтвердження кваліфікації та дипломування осіб командного складу та суднової команди морських суден», що регламентують порядок присвоєння звань особам командного складу, прийняті відповідно до положень Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року, з поправками.

177) Так, вимоги до кандидатів у капітани далекого плавання, капітана малого плавання та штурмана далекого плавання регламентовані наказом Міністерства інфраструктури України від 07.08.2013 № 567.

178) Згідно з пунктом 3 розділу ІІ Положення про звання осіб командного складу морських суден та порядок їх присвоєння, затвердженого наказом Мінінфраструктури України від 07.08.2013 № 567, присвоєння або підтвердження звання здійснюється Державною кваліфікаційною комісією (далі – ДКК), яка діє відповідно до статті 51 Кодексу торговельного мореплавства України, у порядку, визначеному Мінінфраструктури України.

179) Пункт 14 зазначеного наказу визначає, що позбавлення звання та вилучення диплома або свідоцтва фахівця здійснюються за рішенням суду.

2.3. Міжнародний досвід кваліфікаційної підготовки морських лоцманів

180) У Сполучених Штатах Америки кожен штат регулює проведення у своїх водах міжнародних торгових суден. У кожному штаті існує система проведення, яка відповідає конкретним потребам та особливостям територіальних вод. Кожне судно (під іноземним чи американським прапором), що заходить у води штату, має користуватися послугами ліцензованого цим штатом лоцмана.

181) У кожному штаті є комісія з морського проведення, яка видає ліцензії та регулює діяльність лоцманів. Така комісія є державною установою та входить до державного органу, місцевого муніципалітету або управління порту. Крім ліцензування лоцманів та нагляду за професійною діяльністю, лоцманські системи штатів мають забезпечити існування в кожному порту надійної професійної системи проведення, щоб усі судна, яким потрібні лоцмани, отримували кваліфікованого та компетентного спеціаліста без будь-якої дискримінації та затримки.

182) Крім того, федеральне законодавство вимагає, щоб кожне каботажне судно США (задіяне у внутрішній торгівлі) використовувало лоцмана, який має ліцензію, видану Береговою охороною США. Така федеральна ліцензія представляє собою мінімальний національний стандарт. На відміну від всеохоплюючих систем на рівні штатів, федеральне регулювання обмежується ліцензуванням та застосуванням дисциплінарних покарань. Кваліфікаційні вимоги федеральної ліцензії набагато нижчі (наприклад, вона не вимагає попереднього навчання за професією лоцмана), ніж вимоги ліцензії штату.

183) Не існує найкращої системи відбору та навчання нових лоцманів, кожний штат будує свою систему відповідно до власних потреб. Так, наприклад, обсяг та тип досвіду судноплавства, якого вимагають різні штати, змінюється у діапазоні від кількох місяців чи років роботи капітаном на океанських суднах, буксирах або паромах, до зовсім маленького, чи його відсутності. Тривалість та зміст навчання великою мірою залежить від досвіду вступників (слухачів).

184) Лоцман, який має ліцензію штату, є висококваліфікованим моряком світового рівня. Такі лоцмани мають значний досвід плавання у відкритих морях чи на буксирах, або проходять тривалу (від 4 до 7 років) програму підготовки. На додаток до значного попереднього досвіду або детального інструктування з основ управління кораблем, слухачі проходять тривалий практичний курс під керівництвом досвідчених лоцманів. Така підготовка з наставником доповнюється аудиторними заняттями та навчанням на імітаторах. Після отримання ліцензії лоцман регулярно проходить курси підвищення кваліфікації, включаючи підготовку лоцманів з управління екіпажем з місця капітана, управління судном у надзвичайних ситуаціях. А також нові навігаційні технології.

185) Так, для роботи лоцманом у порту Еверглейдз у Флориді, необхідно мати ліцензії штату та федерального органу, лоцман повинен мати значний досвід керування судном та скласти іспит за правилами штату, перш ніж бути допущеним до складної програми практичного навчання, яку здійснює Асоціація лоцманів порту Еверглейдз. Зазначена програма підготовки триває близько 2,5 років, протягом яких лоцман ознайомлюється та керує (під наглядом) численними судами, перш ніж буде допущений до повного складання іспиту лоцмана.

186) Відсутність конкуренції між морськими лоцманами у США пояснюється виходячи з міркувань безпеки та ефективності. Хоча лоцман не є державним службовцем або співробітником порту, він виконує державні функції, які полягають у захисті акваторії вод, де він працює, шляхом запобігання небезпечних операцій морських судів.

187) Крім того, обов'язкова послуга проведення надається на недискримінаційній основі, а лоцмани мають бути в рівній мірі доступними у будь-який час та для будь-якого судна. Нормативні документи штатів вимагають забезпечення того, щоб кожне судно, якому потрібен лоцман, без затримки отримало навченого, компетентного,

надійного спеціаліста. Для забезпечення відповідності цим вимогам штат вимагає від Асоціації лоцманів підтримки учбових програм, лоцманських суден, послуг з диспетчеризації, систем ротації та інших типів систем обладнання та підтримки, необхідних для виконання сучасних, ефективних та безпечних операцій проводки суден. Прихильники наявної системи вважають, що лоцмани не зможуть забезпечувати необхідний рівень такої діяльності у конкурентному середовищі, іншими словами, лоцманські послуги (та суспільні інтереси) постраждають за умови існування конкурентних цін.

188) Це пояснюється тим, що до введення ліцензування та інших видів регулювання, лоцмани відчайдушно конкурували за те, щоб першими дістатися до судна, що прибуває, часто застосовуючи при цьому небезпечні або жорсткі методи. Щоб перемогти конкурентів, лоцмани виходили далеко у відкрите море, у результаті чого виникла система, коли успішні лоцмани були витривалими та швидкими, при цьому необов'язково кваліфікованими та досвідченими. Недопущення конкуренції між лоцманами усунуло такі побоювання.

189) На сьогодні компетентні лоцмани отримують заробітну плату, що значно перевищує рівень, який можуть запропонувати уряди штатів або федеральний уряд. Згідно з останніми звітами, заробітна плата лоцманів у портах західного узбережжя США значно перевищує заробітну плату вищих державних службовців. Прямий контроль штату над лоцманами призведе до штучного зниження оплати, змінюючи таким чином стимули, якими приваблює професія морського лоцмана найбільш кваліфікованих спеціалістів, і потенційно зазначене у свою чергу призведе до зниження та безпеки послуг проведення суден.

190) За інформацією Міжнародної асоціації морських лоцманів, стосовно підготовки морських лоцманів треба зазначити наступне. Значна частка лоцманських знань є локальною, і їх можна отримати лише безпосередньо на місцях шляхом наставництва від місцевих лоцманів. Проте інші навички, наприклад, які пов'язані з маневрами суден та новітніми технологіями, можуть надаватись і надаються різними установами.

191) Так, у Великобританії загальнодоступний курс підготовки лоцманів ECDIS може запропонувати кожен коледж. У той же час, навчання лоцманів на пілотованих моделях є надто дороговартісним, його можна пройти в Австрії, Великобританії, Польщі, Франції та США. Лоцмани у всьому світі обирають навчальну установу, яка найкраще відповідає їх потребам.

192) Підготовка лоцманів включає повторне підтвердження своїх морських сертифікатів, підготовку ECDIS, підготовку з використанням PPU (пілотованих моделей), підготовку з питань безпеки та, можливо, спеціальну підготовку для певних видів суден (контейнерних). Більшість лоцманів, після завершення навчання, за нормами національного законодавства, отримують ліцензію, видану національним органом влади.

193) Вилучення ліцензії у морських лоцманів відбувається в єдиному випадку – з виходом лоцмана на пенсію.

III. Пропозиції Міністерству інфраструктури України за результатами дослідження у сфері надання послуг лоцманського проведення:

1. Розглянути можливість внесення змін до законодавства, спрямованих на закріплення умов, за яких послуга теоретичної підготовки для отримання кваліфікації морського лоцмана зможе надаватися на конкурентних засадах. Це дозволить виокремити в окремий ринок відповідну послугу та сприятиме формуванню повноцінного ринку, що функціонуватиме в конкурентному середовищі за ринковими механізмами та забезпечить ефективний його розвиток для задоволення максимальних потреб споживачів.

2. З метою запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції погоджувати порядок формування та вартість послуг філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» з тренажерної підготовки та стажування лоцманів, як таких, що надаються єдиним суб’єктом.