



АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ

РЕКОМЕНДАЦІЇ

20 серпня 2020 р.

Київ

№ 35-рк

Міністерство інфраструктури України

Про припинення дій, які можуть
призвести до порушень законодавства
про захист економічної конкуренції

За результатами дослідження питання надання послуг із лоцманського проведення суден, проведеного в ході розгляду звернення товариства з обмеженою відповідальністю «ТОВ «ПІ ЕНД ОУ МЕРІТАЙМ ЮКРЕЙН», встановлено невідповідність нормативно-правових актів Міністерства інфраструктури України вимогам чинного законодавства.

Бездіяльність Міністерства інфраструктури України з неприведення власних нормативно-правових актів до вимог Кодексу торговельного мореплавства України та Закону України «Про морські порти України» в частині дискримінації суб'єктів господарювання за формою власності містить ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Міністерству інфраструктури України надано обов'язкові для розгляду рекомендації:
привести власні нормативно-правові акти, які стосуються питань надання послуг із лоцманського проведення, до вимог Кодексу торговельного мореплавства України та Закону України «Про морські порти України» у частині недопущення дискримінації суб'єктів господарювання за формою власності на етапах:

- 1) проведення теоретичного навчання, тренажерної підготовки та практичного стажування кандидатів на посаду морського лоцмана;
- 2) кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду морського лоцмана;
- 3) входу на ринок лоцманських послуг;
- 4) здійснення діяльності на ринку лоцманських послуг.

Антимонопольний комітет України, розглянувши подання відділу ринків транспорту Департаменту досліджень і розслідувань ринків невиробничої сфери від 24 липня 2020 року № 130-01/296-П,

ВСТАНОВИВ:

- (1) Антимонопольним комітетом України (далі – Комітет) у ході розгляду заяви товариства з обмеженою відповідальністю «ТОВ «ПІ ЕНД ОУ МЕРІТАЙМ ЮКРЕЙН» (далі – Р&О Maritime Ukraine, Заявник) щодо невідповідності положень підзаконних нормативно-правових актів вимогам законодавства про захист економічної конкуренції досліджено питання надання послуг із лоцманського проведення суден.

1. Нормативно-правові акти

- (2) Згідно зі статтею 42 Конституції України кожен має право **на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом**. Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. **Не допускаються** зловживання монопольним становищем на ринку, **неправомірне обмеження конкуренції** та недобросовісна конкуренція. **Види і межі монополії визначаються законом**.
- (3) Відповідно до частини четвертої статті 12 Господарського кодексу України (далі – ГК України) обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності, а також перелік видів діяльності, в яких забороняється підприємництво, встановлюються Конституцією України та законом.
- Статтею 43 ГК України, яка гарантує свободу підприємницької діяльності, передбачено:
1. Підприємці мають право без обмежень самостійно здійснювати будь-яку підприємницьку діяльність, яку не заборонено законом.
 2. Особливості здійснення окремих видів підприємництва встановлюються законодавчими актами.
 3. Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, а також **перелік видів діяльності, підприємництво в яких забороняється, встановлюються виключно законом**.
- (4) Статтею 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначено перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, а в статті 3 цього Закону встановлено, що види господарської діяльності, не зазначені у статті 7 цього Закону, ліцензуванню не підлягають.
- Надання послуг з лоцманського проведення серед переліку видів діяльності, які підлягають ліцензуванню відповідно до статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», відсутнє.
- Переліком документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженим Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», не встановлено дозвільних документів, які необхідно отримувати спеціалізованим підприємствам та організаціям для надання послуг із лоцманського проведення.
- Отже, законами України не встановлено необхідності отримання ліцензії та/або документів дозвільного характеру для надання послуг із лоцманського проведення.
- (5) Правові, економічні та організаційні основи діяльності в морських портах України визначено Законом України «Про морські порти України» (далі – Закон).
- Статтею 4 Закону встановлено, що функціонування та розвиток морських портів здійснюються за принципами, зокрема:
- забезпечення конкуренції серед суб'єктів господарювання, що виробляють однакову продукцію (товари, роботи, послуги) у морському порту;
 - рівності прав усіх суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морському порту, недопущення дискримінації у доступі до об'єктів портової інфраструктури загального користування.
- Відповідно до статті 13 цього Закону державне регулювання діяльності в морському порту здійснюється з метою забезпечення, зокрема, комплексного розвитку та підвищення конкурентоспроможності морських портів; створення рівних умов для провадження господарської діяльності у морському порту; рівного доступу до послуг, що надаються в морському порту.
- Частиною третьою статті 19 Закону встановлено перелік послуг, які надаються виключно державними підприємствами, установами та організаціями. Послуги з забезпечення лоцманського проведення та/або надання послуг із лоцманського проведення до цього переліку не включені.

- (6) Закон України «Про морські порти України», розроблений з метою реформування морської галузі, набув чинності із червня 2013 року. Прикінцевими положеннями цього Закону внесено зміни до статті 92 Кодексу торговельного мореплавства України (далі – КТМ України), внаслідок яких виключено вимоги щодо надання послуг із забезпечення лоцманського проведення суден виключно державними морськими лоцманами. Чинна на сьогодні редакція передбачає надання такої послуги **морськими лоцманами**.
- (7) 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**.
Частиною другою вказаної статті унормовано, 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, яким на сьогодні є Міністерство інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури, Міністерство).
- (8) 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», прийнятою відповідно до статті 21 Закону України «Про морські порти України», до затвердженого переліку послуг включено, зокрема, **забезпечення лоцманського проведення**.
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 ці послуги повинні надаватися суб'єктами природних монополій та підлягати державному регулюванню, не наведено критеріїв визначення переліку спеціалізованих послуг.
- (9) Відповідно до частини першої статті 21 Закону України «Про морські порти України» державному регулюванню підлягають, зокрема, тарифи на спеціалізовані послуги, що надаються у морському порту суб'єктами природних монополій.
Статтею 106 КТМ України встановлено, що 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.
При цьому, як в Законі, так і в Кодексі відсутні прямі норми, які б встановлювали, що певні спеціалізовані послуги (зокрема послуги лоцманського проведення) можуть надавати виключно суб'єкти господарювання державної форми власності.

2. Обставини звернення ТОВ «ПІ ЕНД ОУ МЕРІТАЙМ ЮКРЕЙН»

- (10) До Комітету надійшла заява Р&О Maritime Ukraine від 08.04.2020 № 138 (вх. № 8-01/119-АМ) про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, які полягали в неприведенні наказів Міністерства інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури, Відповідач) у відповідність із законодавчими актами, а саме: Конституцією України, Кодексом торговельного мореплавства України, Господарським кодексом України та Законом України «Про морські порти України», у результаті чого існують адміністративні бар'єри доступу на ринок лоцманських послуг для суб'єктів недержавної форми власності, зокрема для Заявника.

Крім того, на думку Заявника, Відповідачем надано переваги суб'єкту державної форми власності на ринку лоцманських послуг.

- (11) За інформацією Заявника, він є одним із найбільших приватних буксирних операторів в Україні, а також єдиною буксирною компанією в країні, яка належить світовому лідеру портових послуг із майже двохсотрічною історією P&O Maritime та українським партнерам. P&O Maritime першою з міжнародних портових гігантів вийшла на український ринок і почала надавати послуги портового буксирування.

Заявник суворо дотримується високих стандартів материнської компанії P&O Maritime – безпеки, оперативності, прозорості, відкритості та відповідальності. Саме завдяки цьому P&O Maritime Ukraine довіряють найбільші світові лінійні оператори, агентські компанії, судновласники, власники вантажів, приватні і державні портові термінали. Серед клієнтів - MSC, MAERSK, CMA CGM, ZIM, Ferrexpo, Metinvest й інші. Компанія також аудіюється міжнародними аудиторськими компаніями. Зокрема, влітку 2019 року Компанія успішно пройшла аудит найбільшого класифікаційного товариства у світі Lloyd's Register of Shipping.

P&O Maritime Ukraine успішно працює в трьох найбільших морських портах України – Південному, Одеському та Чорноморську.

Зважаючи на досвід та високі стандарти P&O Maritime (у тому числі в наданні послуг із лоцманського проведення суден у портах Об'єднаних Арабських Еміратів – порти Джебель-Алі та Міна Рашид і Республіці Кіпр – порт Лімасол), репутацію, організаційні та матеріальні можливості P&O Maritime Ukraine, Заявником було прийнято рішення розширити господарську діяльність і розпочати діяльність на ринках лоцманських послуг у морських портах України.

- (12) Разом із цим Заявник протягом майже року не може провести навчання працівників Заявника – кандидатів на посаду морського лоцмана внаслідок дій Державного підприємства «Адміністрація морських портів України» (далі – ДП «АМПУ», Товариство) та антиконкурентних положень нормативно-правових актів Мінінфраструктури.

Так, на звернення P&O Maritime Ukraine від 20.03.2019 № 75 та від 19.06.2019 № 1906 до ДП «АМПУ» з проханням надати відповідний проект договору з метою проходження комплексного навчання 2-х лоцманів (теоретичне навчання, результати іспитів, тренажерна підготовка та практичне стажування) Заявник відповіді не отримав.

- (13) На початок серпня 2019 року (тобто майже через 5 місяців із моменту першого звернення) жодної відповіді до P&O Maritime Ukraine від ДП «АМПУ» не надійшло, тож в інтересах P&O Maritime Ukraine на адресу ДП «АМПУ» надіслано адвокатський запит від 09.08.2019.

Лише після отримання вказаного адвокатського запиту ДП «АМПУ» листом від 13.08.2019 № 2856/10-01-01/вих надало відповідь P&O Maritime Ukraine на 2 попередні звернення. Зокрема, ДП «АМПУ» повідомило:

«Враховуючи графік проведення планових заходів з підготовки ... спеціалістів галузі в тренажерному центрі ..., та його поточну завантаженість, вважаємо за можливе проведення теоретичного навчання та тренажерної підготовки лоцманів-стажистів – співробітників товариства наприкінці жовтня цього року.

Крім того, на теперішній час причетними підрозділами ДП «АМПУ» опрацьовується редакція відповідного договору на проведення навчання. Після погодження редакції проекту договору його буде надіслано на Вашу адресу».

Подібна відповідь була надана ДП «АМПУ» листом від 16.08.2019 № 2901/10-01-01/вих і на адвокатський запит від 09.08.2019.

- (14) Листом від 30.08.2019 № 3008 P&O Maritime Ukraine звернулось до ДП «АМПУ» щодо очікування отримання проекту договору до середини вересня 2019 року для забезпечення проведення теоретичного навчання та тренажерної підготовки лоцманів-стажистів наприкінці жовтня 2019 року, проте відповіді на цей лист знову не отримало.

- (15) 10.12.2019 P&O Maritime Ukraine своїм листом вих. № 1012 черговий раз звернулося до ДП «АМПУ» та повідомило про наміри звернутися, зокрема, до Антимонопольного комітету України.

ДП «АМПУ» листом від 14.01.2020 № 147/10-01/Вих надало відповідь на лист P&O Maritime Ukraine від 30.08.2019 № 3008 і повідомило, що вимушено перенести терміни, зазначені в його листі від 13.08.2019 № 2856/10-01-01/Вих (а саме, наприкінці жовтня 2019 року), та надало проєкт договору на надання послуг із теоретичного навчання та перелік документів, необхідних для його укладання, у тому числі *«довідка у довільній формі щодо підтвердження відповідності підприємства вимогам п. 2.1 Положення про морських лоцманів, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 08.05.2013 № 292, зареєстрованим в Мінюсті 10.06.2013 за № 920/23452»*. Крім того, ДП «АМПУ» листом від 14.01.2020 № 147/10-01/Вих повідомило P&O Maritime Ukraine, що проєкт договору на проходження практичного стажування буде надіслано Заявнику пізніше.

- (16) Розглянувши проєкт договору, P&O Maritime Ukraine листом від 20.02.2020 № 202 повідомило ДП «АМПУ», що запропонований «проєкт договору не передбачає всіх визначених законодавством етапів підготовки кандидатів на посади морських лоцманів, зокрема, до його предмету не включено підготовку таких кандидатів безпосередньо на робочому місці в районі їх майбутньої роботи з метою набуття практичного досвіду стосовно особливостей плавання у даному районі», та в додатку до зазначеного листа надало відповідні пропозиції до проєкту договору.

Зокрема, P&O Maritime Ukraine запропонувало виключити з проєкту договору пункти: «1.4. Послуги за цим Договором надаються Виконавцем виключно за умови підтвердження Замовником його відповідності п.2.1. Положення про морських лоцманів, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 08.05.2013 № 292, зареєстрованим в Мінюсті 10.06.2013 за № 920/23452»;

3.2.1, відповідно до якого Виконавець має право «не узгоджувати дату початку надання Послуг у випадку відсутності вакансій на посаду лоцман-стажист» та

«9.2. Фахівці, що направляються за цим Договором Замовником до тренажерного центру філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ», мають відповідати вимогам, що визначені розділом 7 Положення про морських лоцманів, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 08.05.2013 № 292, зареєстрованим в Мінюсті 10.06.2013 за № 920/23452».

Крім того, P&O Maritime Ukraine запропонувало викласти пункт 3.3.2, відповідно до якого Виконавець має право: «До моменту узгодження Сторонами дати початку надання послуг за цим Договором в односторонньому порядку змінювати вартість Послуг за цим договором та ввести нові розцінки шляхом направлення сповіщення про такі зміни Заявнику рекомендованим листом», у такій редакції: «У випадку зміни затвердженої калькуляції Виконавця, на підставі якої було визначено вартість послуг за цим Договором, до моменту узгодження сторонами дати початку надання послуг за цим Договором, Виконавець направляє сповіщення Замовнику рекомендованим листом. Зміни щодо вартості послуг за Договором можуть бути внесені виключно за згодою сторін».

Надані пропозиції P&O Maritime Ukraine обґрунтувало тим, що «умови, включені ДП «АМПУ» до надісланого Товариству проєкту договору, щодо яких виникли розбіжності, вважаємо такими, що не ґрунтуються на положеннях Конституції та законів України».

Водночас P&O Maritime Ukraine зазначило про готовність підписати запропонований ДП «АМПУ» проєкт договору з урахуванням пропозицій та зауважень до його змісту, викладених у додатку до листа від 20.02.2020 № 202, а у випадку наявності заперечень ДП «АМПУ» просило їх обґрунтувати з посиланням на чинне законодавство України.

- (17) За наявною в Комітеті інформацією, відповідь на лист від 20.02.2020 № 202 P&O Maritime Ukraine не отримано, на сьогодні договір на надання послуг із теоретичного навчання, тренажерної підготовки та практичного стажування між ДП «АМПУ» та P&O Maritime Ukraine не укладено.
- (18) На думку Заявника, підставою для таких дій ДП «АМПУ» є:
- суперечливість положень наказів Відповідача, які регулюють порядок проведення навчання кандидатів на посаду лоцмана;
 - невиконання Відповідачем рекомендацій Комітету, наданих за результатами дослідження ринку послуг із навчання кандидатів на посаду морського лоцмана;
 - безпідставна, протиправна позиція Відповідача щодо неприпустимості надання лоцманських послуг суб'єктами господарювання недержавної форми власності, висловлена в т. ч. і в численних листах;
 - незаконність положень наказів Відповідача, які встановлюють державну монополію на ринку лоцманських послуг.

P&O Maritime Ukraine також зазначає, що навіть у випадку проведення навчання власних працівників на посаду морського лоцмана, положення чинних наказів Відповідача перешкоджають йому набуту статус лоцманського підприємства та здійснювати діяльність із надання послуг лоцманського проведення.

3. Аналіз нормативно-правових актів Мінінфраструктури

- (19) Указом Президента України № 581/2011 від 12.05.2011 Відповідача визначено правонаступником Міністерства транспорту та зв'язку України.
- (20) Відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460 (далі – Положення), Відповідач є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері морського транспорту, торговельного мореплавства, з питань безпеки на морському транспорті. Відповідно до покладених пунктом 4 Положення завдань Відповідач, зокрема:
- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України;
 - розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;
 - здійснює нормативно-правове регулювання у сферах, які належать до його компетенції;
 - затверджує положення про морських лоцманів; про підготовку і перепідготовку морських лоцманів і лоцманів - операторів служб регулювання руху суден; райони обов'язкового лоцманського проведення, категорії суден, що звільняються від обов'язкового лоцманського проведення.

3.1. Наказ Міністерства транспорту України від 02.04.2001 № 182 «Про затвердження Положення про підготовку і перепідготовку державних морських лоцманів і лоцманів - операторів служб регулювання руху суден» (далі – Положення про підготовку морських лоцманів)

- (21) Положенням про підготовку морських лоцманів, який на сьогодні є чинним, врегульовано відносини з підготовки / перепідготовки лише **державних** морських лоцманів.

При цьому пунктом 7 Положення про підготовку морських лоцманів визначено, що замовниками на підготовку і перепідготовку державних морських лоцманів, лоцманів - операторів служб регулювання руху суден або кандидатів на ці посади є **державні організації**, які мають у своєму складі лоцманські служби або служби регулювання руху суден.

Чинна редакція Положення про підготовку морських лоцманів не приведена Відповідачем у відповідність із КТМ України та Законом України «Про морські порти України», з прийняттям якого з Кодексу торговельного мореплавства України було виключено поняття / термін «державний морський лоцман».

За результатами аналізу нормативно-правових актів Мінінфраструктури жодних наказів щодо підготовки «недержавних» лоцманів Комітетом не виявлено.

Отже, чинна на сьогодні редакція Положення про підготовку морських лоцманів створює адміністративний бар'єр доступу на ринок лоцманських послуг для підприємств недержавної форми власності, які мають намір надавати такі послуги, а також встановлює обмеження на здійснення окремих видів діяльності, тобто неприведення Мінінфраструктури зазначеного положення до вимог чинного законодавства містить ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», а саме: бездіяльність органів влади, яка призвела або може призвести до недопущення конкуренції.

3.2. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 18.09.2006 № 945 «Щодо удосконалення функціонування державної системи забезпечення безпеки судноплавства» (далі – Наказ № 945)

(22) Наказом № 945 встановлено:

1. Визначити Державне підприємство «Дельта-лоцман» (далі – ДП «Дельта-лоцман») головним підприємством в системі забезпечення безпеки судноплавства України.

2. Покласти на ДП «Дельта-лоцман» виконання функцій з лоцманського проведення, регулювання руху суден, утримання судноплавних шляхів, пошуку та рятування на морі, підготовки відповідних кадрів для забезпечення безпеки судноплавства, а також створення єдиної системи моніторингу за рахунок технічного переоснащення й вдосконалення роботи берегових та супутникових інформаційно-навігаційних інфраструктур, що забезпечують належну організацію безпеки судноплавства та спасіння у морській зоні відповідальності України, а також інформаційне забезпечення підприємств морської галузі щодо руху суден та вантажів, інших видів діяльності у сфері забезпечення безпеки судноплавства.

Отже, зазначеними нормами Наказу № 945, який на сьогодні є чинним, встановлено монополію ДП «Дельта-лоцман» на виконання функцій з лоцманського проведення суден, що перешкоджає створенню нових підприємств у сфері лоцманських послуг, а також встановлює обмеження на здійснення такого виду діяльності, як лоцманське проведення, тобто бездіяльність Мінінфраструктури з неприведення зазначеного наказу до вимог чинного законодавства містить ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», а саме: бездіяльність органів влади, яка призвела або може призвести до недопущення конкуренції.

3.3. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України від 01.08.2007 № 655 «Про затвердження Правил плавання і лоцманського проведення суден у північно-західній частині Чорного моря, Бузько-Дніпровсько-лиманському та Херсонському морському каналах» (зі змінами) (далі – Правила лоцманського проведення суден)

- (23) Наказом № 655 визначено, зокрема, правила лоцманського проведення суден у певних територіальних межах.

Відповідно до пункту 4.1.1 Правил лоцманського проведення суден, районами обов'язкового лоцманського проведення суден є, зокрема, акваторії портів – Іллічівськ (на сьогодні Чорноморськ), Одеса, Южний (на сьогодні Південний), Дніпро-Бузький, Октябрськ (на сьогодні Ольвія), Миколаїв, Херсон, рибних і річкових портів, а також причалів, терміналів та завантажувальних (розвантажувальних) комплексів усіх форм власності.

Згідно з пунктом 4.1.2 Правил лоцманського проведення суден, лоцманські послуги в районах обов'язкового лоцманського проведення суден **надаються виключно морськими лоцманами України, які входять до складу філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ».**

Отже, Правилами лоцманського проведення суден, які на сьогодні є чинними, встановлено монополію ДП «Дельта-лоцман» на виконання функцій із лоцманського проведення в окремих портах України. Наявність таких норм перешкоджає створенню нових підприємств у сфері лоцманських послуг, а також встановлює обмеження на здійснення такого виду діяльності, як лоцманське проведення суден, тобто бездіяльність Мінінфраструктури з неприведення зазначених правил до вимог чинного законодавства містить ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», а саме: бездіяльність органів влади, яка призвела або може призвести до недопущення конкуренції.

3.4. Наказ Міністерства інфраструктури України від 08.05.2013 № 292 «Про затвердження Положення про морських лоцманів» (зі змінами) (далі – Положення про морських лоцманів)

- (24) Положенням про морських лоцманів Мінінфраструктури встановило вимоги до морських лоцманів та підприємств, працівниками яких є морські лоцмани, порядок здійснення ними діяльності та надання послуг з лоцманського проведення суден тощо.

Згідно з пунктом 2.5 Положення про морських лоцманів державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства про мореплавство і міжнародних договорів України щодо мореплавства, а також загальне керівництво лоцманськими підприємствами здійснює Міністерство інфраструктури України.

- (25) Пунктом 2.1 Положення про морських лоцманів визначено низку вимог до лоцманського підприємства.

Однією з таких вимог визначено **наявність статутного капіталу не менше ніж аварійний лоцманський фонд.**

Відповідно до статті 98 Кодексу торговельного мореплавства України аварійний лоцманський фонд створюється з 10 % відрахувань від сум лоцманського збору, що надійшли за відповідний календарний рік. Тобто, сформувати необхідний розмір статутного капіталу новоутвореному лоцманському підприємству або підприємству, що лише розпочинає (має намір розпочати) надання таких послуг, неможливо, оскільки лоцманського збору таке підприємство до цього не справляло. Єдиним підприємством, яке може відповідати такій вимозі щодо статутного капіталу, є лише ДП «АМПУ».

- (26) Ще однією вимогою до лоцманського підприємства, визначеною в пункті 2.1 Положення про морських лоцманів, є наявність кадрового забезпечення – **лоцманів, які повинні перебувати з лоцманським підприємством у трудових відносинах.**

Тобто, набуття підприємством статусу лоцманського прямо залежить від наявності в її штаті морського лоцмана.

Відповідно до пункту 1.3 Положення про морських лоцманів, морський лоцман – це особа, яка має посвідчення морського лоцмана відповідної кваліфікаційної категорії, є спеціалістом із судноплавства у визначеному районі лоцманського проведення і надає рекомендації капітану судна під час управління судном. Отже, набуття особою «звання» морського лоцмана прямо пов'язано з отриманням нею відповідного посвідчення.

Відповідно до пункту 7.15 Положення про морських лоцманів посвідчення морського лоцмана видається Морською адміністрацією на підставі протоколу кваліфікаційної комісії (тобто за результатами кваліфікаційного оцінювання). При цьому пунктом 7.20 цього ж Положення передбачено, що звільнення морського лоцмана з лоцманського підприємства є підставою для повернення посвідчення лоцманському підприємству та його анулювання з дня такого звільнення.

Отже, у разі звільнення морського лоцмана з лоцманського підприємства така особа автоматично втрачає статус морського лоцмана та зможе працевлаштуватися в іншому підприємстві морським лоцманом тільки в разі повторного отримання посвідчення за загальною процедурою.

- (27) Згідно з пунктом 7.5 Положення про морських лоцманів, кандидат на посаду лоцмана, який відповідає вимогам, визначеним цим Положенням, **приймається на роботу в лоцманське підприємство як лоцман-стажист** на строк не більше одного року. За цей час лоцман-стажист повинен пройти теоретичне навчання та тренажерну підготовку у тренажерному центрі, що належить до сфери управління Мінінфраструктури України та уповноважений ним на здійснення підготовки і перепідготовки лоцманів і лоцманів-операторів служб регулювання руху суден (далі - тренажерний центр), а також практичне стажування в районі лоцманського проведення під керівництвом досвідчених лоцманів 1-го класу.

- (28) Такі вимоги створюють нездоланні адміністративні бар'єри для суб'єктів господарювання, які мають намір стати лоцманським підприємством. Адже однією з вимог до лоцманського підприємства є наявність **лоцманів, які повинні перебувати з лоцманським підприємством у трудових відносинах**. Проте в разі бажання морського лоцмана звільнитись з ДП «Дельта-лоцман», яке є філією ДП «АМПУ», і розпочати трудові відносини з іншим суб'єктом господарювання його посвідчення анулюється і для працевлаштування він має повторно отримати посвідчення за загальною процедурою, але при цьому для отримання посвідчення кандидат на посаду лоцмана має бути **прийнятий на роботу в лоцманське підприємство як лоцман-стажист**.

Отже, такими вимогами Положення про морських лоцманів встановлюються обмеження на здійснення такого виду діяльності, як лоцманське проведення, тобто бездіяльність Мінінфраструктури з неспричинення зазначеного положення до вимог чинного законодавства містить ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції», а саме: бездіяльність органів влади, яка призвела або може призвести до недопущення конкуренції.

- (29) Також у розділі VII Положення про морських лоцманів встановлені вимоги в тому числі до **навчання і тренажерної підготовки** лоцмана та кандидата на посаду лоцмана.

Встановивши, що навчання та тренажерна підготовка мають проводитися лише в уповноваженому центрі, що належить до сфери управління Мінінфраструктури, Відповідач дискримінував інших учасників ринку освітніх послуг.

- (30) Питання надання освітніх послуг із теоретичної підготовки для отримання кваліфікації морського лоцмана досліджувалось Антимонопольним комітетом України у 2017 році й висвітлено у Звіті за результатами дослідження системи кваліфікаційної підготовки морських лоцманів та їх професійної діяльності на ринку послуг лоцманського проведення суден (далі – Звіт), схваленому на засіданні Комітету 19.10.2017 (Протокол № 66).

Зокрема, за результатами проведеного дослідження Комітет дійшов висновку, що надання освітніх послуг із 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 такими, база яких дає можливість сформувати відповідну матеріально-технічну, методичну, наукову та викладацьку основу.

Листами від 23.10.2017 № 130-19/02-11411, № 130-29/02-11410, № 130-29/08-11384 та № 130-29/02-11409 копії Звіту було направлено Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України, Міністерству інфраструктури України та ДП «Адміністрація морських портів України» відповідно.

У Звіті Міністерству інфраструктури України надані, зокрема, пропозиції 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 ринок відповідної послуги та сприятиме формуванню повноцінного ринку, що функціонуватиме в конкурентному середовищі за ринковими механізмами та забезпечить ефективний його розвиток для задоволення максимальних потреб споживачів.

Протягом 2017 – 2018 років Комітет отримував від Мінінфраструктури листи з відмовою врахувати пропозиції Комітету, оскільки Міністерство вважає недоцільним розділення теоретичного навчання та тренажерної підготовки, наголошуючи на відсутності будь-яких зауважень до створеної та роками відпрацьованої в Україні комплексної системи підготовки та перепідготовки лоцманських кадрів.

Проте будь-яких доказів стосовно неможливості надання послуги теоретичної підготовки для отримання кваліфікації морського лоцмана на конкурентних засадах Мінінфраструктури Комітету не надало.

4. Аналіз позиції ДП «АМПУ»

- (31) З метою з'ясування дійсних обставин звернення Р&О Maritime Ukraine Комітет надіслав до ДП «АМПУ» вимогу про надання інформації від 29.04.2020 № 130-29/02-6337, відповідь на яку надано листом від 14.05.2020 № 1660/10-01/Вих (вх. № 8-02/6156 від 15.05.2020). За результатами аналізу матеріалів звернення та зазначеної відповіді з'ясовано таке.

- (32) ДП «АМПУ» повідомило Комітет, що листом від 14.01.2020 № 147/10-01-01/Вих направило до Р&О Maritime Ukraine на розгляд проєкт договору про надання послуг із теоретичного навчання та тренажерної підготовки 2-х лоцманів-стажистів, але примірники проєкту договору на адресу Товариства не повертались. Враховуючи наведене, Товариство вважає, що договір на час надання відповіді на вимогу Комітету не укладено не з вини ДП «АМПУ».

Тобто, у відповідь на звернення Р&О Maritime Ukraine до ДП «АМПУ» від 20.03.2019 з проханням надати проєкт договору, на підставі якого співробітники Компанії – кандидати на посаду морського лоцмана мали б можливість пройти 1) теоретичне навчання, 2) тренажерну підготовку та 3) практичне стажування, після тривалого

листування стосовно надання такого договору, Товариство листом від 14.01.2020 надіслало лише проєкт договору про надання послуг з 1) теоретичного навчання та 2) тренажерної підготовки.

Отже, Заявник не міг тривалий час (близько 10 місяців) отримати проєкт договору для проведення навчання співробітників Компанії, у той час як, за інформацією ДП «АМПУ», фактичне проведення заходів із теоретичного навчання та тренажерної підготовки лоцманів-стажистів було проведено, починаючи з 04.11.2019 та з 09.12.2019. Жодних пояснень стосовно тривалого строку ненадання Р&О Maritime Ukraine проєкту договору про надання послуг із теоретичного навчання та тренажерної підготовки 2-х лоцманів-стажистів і ненадання проєкту договору про практичне стажування ДП «АМПУ» до Комітету не надано.

- (33) У проєкті договору, розробленого ДП «АМПУ» та наданого Комітету Заявником, пунктом 1.4 передбачено: «Послуги за цим Договором надаються Виконавцем виключно за умови підтвердження Замовником його відповідності вимогам п. 2.1. Положення про морських лоцманів, затвердженого наказом Мініфраструктури від 08.05.2013 № 292, зареєстрованим в Мінюсті 10.06.2013 за № 920/23452».

ДП «АМПУ» надало такі пояснення стосовно включення до проєкту договору зазначеного пункту 1.4:

«Пунктом 2.1 Положення про морських лоцманів, затвердженого наказом Мініфраструктури від 08.05.2013 № 292 (далі – Положення), встановлені вимоги до лоцманського підприємства.

Пунктом 1.2. вказаного Положення, передбачено, що вимоги цього Положення поширюються на морських лоцманів та підприємства, працівниками яких є морські лоцмани (далі - лоцманське підприємство), що здійснюють діяльність з лоцманського проведення суден 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, яке перебуває у визначених районах лоцманського проведення суден, а також на судовласників, фрахтувальників, морських агентів, капітанів суден, інших уповноважених судовласником осіб, що замовляють послуги з лоцманського проведення суден.

Відповідно до частини 1 статті 627 Цивільного кодексу України сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості.

Згідно частини 1 статті 628 Цивільного кодексу України зміст договору становлять умови (пункти), визначені на розсуд сторін і погоджені ними, та умови, які є обов'язковими відповідно до актів цивільного законодавства.

Згідно приписів частин 1-3 статті 6 Цивільного кодексу України, сторони мають право укласти договір, який не передбачений актами цивільного законодавства, але відповідає загальним засадам цивільного законодавства. Сторони мають право врегулювати у договорі, який передбачений актами цивільного законодавства, свої відносини, які не врегульовані цими актами. Сторони в договорі можуть відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд. Сторони в договорі не можуть відступити від положень актів цивільного законодавства, якщо в цих актах прямо вказано про це, а також у разі, якщо обов'язковість для сторін положень актів цивільного законодавства впливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами.

Враховуючи наведене, правовою підставою для включення до проєкту договору пункту 1.4 є пункт 2.1 Положення».

Отже, ДП «АМПУ» під час розробки проєкту договору про надання послуг із теоретичного навчання та тренажерної підготовки 2-х лоцманів-стажистів з Р&О

Maritime Ukraine керується, зокрема, наказом Мініфраструктури від 08.05.2013 № 292, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 10.06.2013 за № 920/23452.

5. Аналіз позиції Мініфраструктури

- (34) З метою з'ясування дійсних обставин звернення Р&О Maritime Ukraine Комітет надіслав до Мініфраструктури вимогу про надання інформації від 29.04.2020 № 130-29/02-633, відповідь на яку надано листом від 14.05.2020 № 6459/46/10-20 (вх. № 6-01/6972 від 02.06.2020). За результатами аналізу матеріалів звернення та зазначеної відповіді з'ясовано таке.

- (35) На питання *«Яким чином може сформувати необхідний розмір статутного капіталу новостворене лоцманське підприємство або підприємство, що вперше розпочинає даний вид діяльності, якщо воно такої діяльності ще не здійснювало?»* Мініфраструктури повідомило наступне.

«Статтею 98 Кодексу торговельного мореплавства України встановлено, що 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.

Враховуючи вищезазначене, статутний капітал лоцманського підприємства не може бути меншим, ніж аварійний лоцманський фонд. При цьому, як зазначено в пункті 2.1 Положення про морських лоцманів, такий статутний капітал формується відповідно до чинного законодавства...

Наразі у Мініфраструктури відсутня інформація стосовно підприємств, окрім ДП «АМПУ» (філія «Дельта-лоцман»), що відповідають вимогам пункту 2.1 Положення».

Отже, по суті питання: як може сформувати необхідний розмір статутного капіталу новостворене лоцманське підприємство, Міністерство відповіді не надало.

- (36) На питання *«Чи може новостворене лоцманське підприємство, або підприємство, що вперше розпочинає даний вид діяльності, набути статус лоцманського підприємства, якщо в її штаті є особи, які мали статус морського лоцмана, проте повернули посвідчення лоцманському підприємству у зв'язку зі звільненням? Яким чином новостворене лоцманське підприємство, або підприємство, що вперше розпочинає даний вид діяльності, може підтвердити наявність лоцманів, які перебувають у трудових відносинах з цим підприємством, якщо воно такої діяльності ще не здійснювало?»* Міністерство зазначило:

«Виходячи з положень пунктів 1.3, 2.1, 7.15, 7.20 Положення про морських лоцманів набути статус лоцманського підприємства може підприємство, з яким перебувають у трудових відносинах морські лоцмани з діючими посвідченнями морських лоцманів.

Тобто особи, які мали статус морського лоцмана, проте повернули посвідчення лоцманському підприємству у зв'язку зі звільненням, не відповідають наведеному вище критерію.

При цьому, «перебування у трудових відносинах» підтверджується наявністю трудового договору між працівником і власником або уповноваженим ним органом підприємства».

По суті цих питань Міністерство відповіді не надало, лише підтвердило обмежувальний, бар'єрний для інших, крім ДП «АМПУ», суб'єктів господарювання характер Положення про морських лоцманів – суб'єкти господарювання не

відповідатимуть критеріям лоцманського підприємства за відсутності трудових відносин із морським лоцманом. У свою чергу, у випадку виявлення бажання морським лоцманом змінити роботодавця (наразі ним є виключно ДП «АМПУ») та продовжити роботу морським лоцманом на іншому підприємстві, згідно з п. 7.20 Положення про морських лоцманів він втрачає право на працю у якості морського лоцмана шляхом анулювання свідоцтва.

- (37) Стосовно питання *«що саме включається в поняття «загальне керівництво лоцманськими підприємствами», яке, відповідно до пункту 2.5 Положення про лоцманів, здійснює Мінінфраструктури»*, міністерство повідомило:

«Поняття «загальне керівництво лоцманськими підприємствами» нормативно-правовими актами не визначено.

Теоретично поняття «загальне керівництво підприємством» включає аспекти загальної функції управління, тобто функції з визначення політики, цілей та відповідальності державного підприємства».

Отже, Мінінфраструктури не змогло пояснити, що саме воно повинно здійснювати, які конкретні управлінські дії вчиняти для виконання обов'язку «загального керівництва лоцманськими підприємствами», який покладено на нього власним нормативно-правовим актом.

У Рішенні Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини) вказано, що з конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Також Конституційний Суд України зазначив, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм (пункт 2.1 Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

Частиною третьою статті 13 Закону України «Про морські порти України» визначено основні повноваження Мінінфраструктури щодо портової діяльності, серед яких відсутня функція «загального керівництва лоцманськими підприємствами». Одночасно зазначеною статтею встановлено, що Мінінфраструктури може здійснювати інші повноваження, визначені законами.

Крім того, відповідно до статті 16³ Закону України «Про транспорт» здійснення нагляду за функціонуванням служби регулювання руху суден та лоцманського проведення віднесено до повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, яким є Державна служба морського та річкового транспорту України (Морська адміністрація), її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури.

Отже, Мінінфраструктури власним наказом наділило себе повноваженнями, які не передбачені законами України.

- (38) На питання *«Чи планує Мінінфраструктури вносити зміни до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 18.09.2006 № 945 або скасовувати зазначений наказ? Яким чином новостворене лоцманське підприємство, або підприємство, що вперше розпочинає даний вид діяльності, зможе надавати послуги із забезпечення лоцманського проведення суден, враховуючи, що виконання функцій з лоцманського проведення покладено на ДП «Дельта-лоцман»?»* Мінінфраструктури зазначило:

«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» лоцманське проведення віднесено до сфери природних монополій.

Природним монополістом у сфері забезпечення лоцманського проведення 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.

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

Враховуючи те, що ДП «АМПУ» є правонаступником ДП «Дельта-лоцман», доцільність скасування наказу Міністерства транспорту та зв'язку України № 945 від 18.09.2006 відсутня.

Також з урахуванням того, що сьогодні в Україні існує багаторічна система забезпечення безпеки мореплавства держави в форматі єдиного лоцманського підприємства в сукупності зі службою регулювання руху суден, яка є невід'ємною складовою комплексу забезпечення безпеки мореплавства, на думку Мінінфраструктури необхідність утворення інших підприємств для забезпечення лоцманського проведення суден відсутня».

До Переліку спеціалізованих послуг, що надаються в морському порту суб'єктами природних монополій, які підлягають державному регулюванню, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.06.2013 № 405, віднесено послугу із **«забезпечення лоцманського проведення суден»**, однак не **«лоцманське проведення»** як таке, і ці поняття не є тотожними.

Так, в Академічному тлумачному словнику української мови (1970—1980) надані такі визначення: слово **забезпечення** – «задоволення когось, чогось у якихось потребах, створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось», у той час як **запобігати** – «не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане».

Тобто, за своїм змістом послуги із **«забезпечення лоцманського проведення»** та безпосередньо **«лоцманське проведення»** є різними.

Забезпечення лоцманського проведення – це створення умов для надання та отримання послуг із лоцманського проведення, а **лоцманське проведення** – послуга, що полягає у наданні капітану судна морським лоцманом рекомендацій та порад щодо управління судном на окремих ділянках його шляху. Отже, спеціалізованою послугою слід вважати лише створення надійних умов для здійснення лоцманського проведення, а не виключне право ДП «АМПУ» здійснювати таке проведення.

Статтею 15 Закону України «Про морські порти України» визначено, що Адміністрація морських портів України утворюється з метою, зокрема, координації **своїї 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 (пункт 14 частини 1 статті 15). Зі змісту наведеної норми Закону випливає, що діяльність лоцманської служби можуть здійснювати інші суб'єкти господарювання (не ДП «АМПУ»), і в такому випадку ця норма створює реальний, послідовний, зрозумілий механізм координації усіх перелічених суб'єктів.

Однак Міністерство, всупереч нормам Кодексу торговельного мореплавства України та Закону України «Про морські порти України», продовжує наполягати на виключному праві ДП «АМПУ» в особі філії «Дельта-лоцман» надавати послуги лоцманського проведення.

- (39) На питання *«Чи планує Мінінфраструктури вносити зміни до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 01.08.2007 № 655 або скасовувати зазначений наказ? Надати обґрунтовані пояснення наявності виключного права у морських лоцманів України, які входять до складу філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ», надавати лоцманські послуги в районах обов'язкового лоцманського проведення суден»* Міністерство повідомило, що «багаторічний досвід роботи ДП «Дельта-лоцман» та філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» з питань надання лоцманських послуг сформував в Україні надійну систему забезпечення безпеки судноплавства, станом на сьогодні потреба у внесенні змін до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 01.08.2007 № 655 «Про затвердження Правил плавання і лоцманського проведення суден у північно-західній частині Чорного моря, Бузько-Дніпровсько-лиманському та Херсонському морському каналах» в частині, що стосується надання послуг морськими лоцманами, які входять до складу філії «Дельта-лоцман», або у його скасуванні відсутня».

Отже, Мінінфраструктури жодних обґрунтованих пояснень виключного права в морських лоцманів України, які входять до складу філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ», надавати лоцманські послуги в районах обов'язкового лоцманського проведення суден, крім багаторічного досвіду роботи ДП «Дельта-лоцман» та філії «Дельта-лоцман», ДП «АМПУ» не надано.

- (40) На питання *«Якими нормативно-правовими актами регулюються відносини підготовки / перепідготовки морських лоцманів недержавної форми власності? Чи планує Мінінфраструктури вносити зміни до наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.04.2001 № 182 або скасовувати зазначений наказ?»* Мінінфраструктури надано відповідний перелік нормативно-правових актів та наголошено, що «...на теперішній час склалася національна система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації лоцманських кадрів, яка дає відповідний результат щодо залучення професіоналів високого рівня, їх підготовки до роботи морськими лоцманами та лоцманами операторами служби регулювання руху суден. Враховуючи зазначене, необхідність у скасуванні (внесенню змін) Положення про підготовку і перепідготовку державних морських лоцманів і лоцманів - операторів служб регулювання руху суден, затвердженого наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 02.04.2001 № 182, відсутня».

Отже, Міністерство не надало інформації про наявність нормативно-правових актів, якими регулюються відносини підготовки / перепідготовки морських лоцманів недержавної форми власності, і не вбачає необхідності у внесенні відповідних змін до чинних нормативно-правових актів і в цілому в існуванні лоцманських підприємств недержавної форми власності.

- (41) У Звіті за результатами дослідження системи кваліфікаційної підготовки морських лоцманів та їх професійної діяльності на ринку послуг лоцманського проведення суден, схваленому Антимонопольним комітетом України 19.10.2017 протоколом № 66, надісланому до Мінінфраструктури листом від 23.10.2017 130-29/08-11384, Комітет рекомендував Міністерству, зокрема, 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.

На питання *«Які зміни до законодавства, спрямовані на закріплення умов, за яких послуга теоретичної підготовки для отримання кваліфікації морського лоцмана зможе надаватися на конкурентних засадах, були внесені Мінінфраструктури на виконання рекомендацій Комітету?»* Міністерство повідомило:

«Пунктом 5.2 Резолюції A960 Міжнародної морської організації «Рекомендації з підготовки і дипломування морських лоцманів, крім лоцманів відкритого моря» визначено, що підготовка лоцмана має базуватися на практичному досвіді, отриманому на судах, в умовах дійсних лоцманських провідок під суворим контролем досвідчених лоцманів. Цей практичний досвід може бути лише доповнений тренажерною практикою, лекціями чи іншими методами підготовки.

Вважаємо, що система кваліфікаційної підготовки морських лоцманів, яка діє на цей час в Україні, в цілому відповідає європейському досвіду, позитивно зарекомендувала себе з точки зору кращих світових практик і не потребує змін у частині надання послуг з теоретичної підготовки на конкурентних засадах».

Тобто, Міністерством не надано жодного доводу щодо неможливості надання послуг із теоретичної підготовки морських лоцманів на конкурентних засадах іншими суб'єктами господарювання, а тільки стверджується, що наявна монопольна система підготовки морських лоцманів одноособово ДП «АМПУ» (в особі філії «Дельта-лоцман») цілком задовольняє Мінінфраструктури і не потребує змін.

- (42) На вимогу Комітету Мінінфраструктури надало лист Головного управління контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері економічної безпеки Служби безпеки України від 30.11.2016 № 8/3/4-9946 (вх. Міністерства № 42449/0/7-16 від 30.11.2016) із попередженням, що відповідно до чинної на час написання листа редакції *«...ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки» неефективність механізмів державного регулювання і контролю у сфері природних монополій (до яких належать лоцманські послуги) визначено загрозами національній безпеці і інтересам України в економічній сфері».*

Зазначений Закон України «Про основи національної безпеки» втратив чинність з 08.07.2018 у зв'язку із прийняттям Закону України «Про національну безпеку», в якому такі норми відсутні.

Статтею 26 Закону України «Про національну безпеку» встановлено, що основним документом довгострокового планування, яким визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, є стратегія національної безпеки України, яка схвалюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України і затверджується указом Президента України.

Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України», в якій такі норми теж відсутні.

Водночас у зазначеній Стратегії одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України визначено забезпечення економічної безпеки, зокрема шляхом:

- деолігархізації, демонополізації і дерегуляції економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення й оптимізації системи оподаткування, формування сприятливого бізнес-клімату та умов для прискореного інноваційного розвитку;
- створення найкращих у Центральній і Східній Європі умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки, зокрема в енергетичний і транспортний сектори, як інструменту забезпечення національної безпеки.

- (43) Крім того, на підтвердження своєї позиції Мінінфраструктури посилається на Правила надання портових послуг (Port Services Regulation), затверджені 15.02.2017 рішенням Європарламенту та Ради ЄС (Постанова 352/2017 ЄС), якими у портах Європи галузь виконання лоцманських провідень проголошено локально регульованим видом діяльності, що має бути вивільнений від впливу принципів вільної ринкової економіки

та конкуренції, які призводять лише до зниження якості надання послуг. Зазначене рішення Європарламенту набрало чинності 24.03.2017 та, починаючи з 24.03.2019, стає обов'язковим для виконання в усіх державах-членах ЄС.

- (44) Щодо аргументів Мінінфраструктури, за наявною в Комітеті інформацією, у таких країнах ЄС та світу, як Данія, Великобританія, Бельгія (послуги можуть надавати як державні, так і приватні лоцмани), Болгарія, Румунія, Хорватія, Словенія, Іспанія, Австралія (послуги надають тільки приватні лоцмани), Німеччина, США, Мальта (послуги надають товариства лоцманів, що регулюються державою, а не виключно державними лоцманами), послуги із лоцманського проведення суден мають право надавати також і приватні компанії. Однак у всіх вказаних вище країнах відсутня державна монополія на лоцманські послуги.
- (45) Одним з яскравих прикладів того, як Європейський Союз рухається до демонополізації лоцманської справи, є Данія і Голландія (Нідерланди). У 2014 році парламент Данії схвалив пропозицію уряду щодо зміни Закону про лоцманське обслуговування (The Pilotage Act). Мета нового закону – модернізація системи лоцманського обслуговування в Данії таким чином, щоб зробити її більш відкритою для конкуренції і знизити вартість лоцманського проведення, що приверне більше суден. Тепер Данія – одна з найбільш лібералізованих країн світу за формою власності лоцманської служби. Лоцманські послуги надають державна, муніципальні та приватні компанії. Лоцманські компанії можуть обирати різні форми власності. Так, державна лоцманська служба Dan Pilot створена у 2007 році і знаходиться під керівництвом міністерства, а перша приватна компанія Danish Pilot Service (DPS) є товариством з обмеженою відповідальністю і була створена у 2007 році лоцманами декількох великих данських портів. Деякі лоцманські компанії частково належать і фінансуються муніципалітетами, в яких знаходиться порт. Важливо відзначити, що в Данії можуть працювати й іноземні лоцманські компанії, якщо вони з країни, яка є членом ЄС або Європейської економічної зони.
- (46) У Голландії в порту Роттердам сьогодні лоцманські послуги надає компанія «Nederlands Loodswezen», яка стала незалежною організацією в 1988 році. Після приватизації вона почала працювати у двох напрямках: Nederlandse Loodsencorporatie, або NLc (Нідерландська асоціація морських пілотів) і Nederlands Loodswezen BV, або NLBV (Нідерландська лоцманська служба). Усі голландські лоцмани зареєстровані в реєстрі лоцманів і є членами NLc. Одним з пріоритетних напрямів діяльності NLc є навчання майбутніх лоцманів. NLc видає декрети й консультує міністра інфраструктури та навколишнього середовища з питань, що належать до Закону про пілотування, для забезпечення безперешкодного й безпечного доступу до портів. Як відзначає портова влада Нідерландів, рівень обслуговування підвищується з кожним днем.
- (47) Дочірні компанії P&O Maritime надають послуги з лоцманського проведення суден у портах Об'єднаних Арабських Еміратів – порти Джебель-Алі та Міна Рашид і Республіці Кіпр – порт Лімасол. Правила, стандарти, порядок надання послуг з лоцманського проведення суден у портах Об'єднаних Арабських Еміратів – порти Джебель-Алі та Міна Рашид – визначаються P&O Maritime Logistics (P&OML) за погодженням з капітаном порту (далі – Адміністрація), управління лоцманським проведенням у зазначених портах здійснює P&OML. Діяльність лоцманів ліцензується та щорічно проводиться контрольна перевірка. Якщо лоцман був відсутній на роботі або не виконував

лоцманського проведення більше трьох місяців, він зобов'язаний виконати по одному контрольному проведенню заходу в порт та виходу з порту або лоцманської зони, щодо якої діє ліцензія. Ліцензія лоцмана, який був відсутній на роботі або не виконував лоцманське проведення більше 12 місяців, буде перевірена Адміністрацією, яка може: скасувати ліцензію; призупинити ліцензію та встановити умови, які необхідно виконати для її відновлення; вимагати направити лоцмана на подальшу підготовку або поставити будь-які інші вимоги відповідно до загальних умов служби.

У порту Лімасол Республіки Кіпр послуги з лоцманського проведення надає P&O Maritime Surgus LTD на підставі угоди з урядом Республіки Кіпр, укладеної строком на 15 років. За оцінювання та видачу ліцензії морського лоцмана у всіх портах Республіки Кіпр, у тому числі в порту Лімасол, відповідальна портова влада Кіпру (CRA). Лоцмани-стажери оцінюються компетентним органом влади та повинні протягом шести місяців виконати 400 лоцманських робіт у різних умовах, після чого вони проходять повторну оцінку для отримання ліцензії морського лоцмана. Портовими правилами також передбачені умови роботи лоцманів / здійснення лоцманського проведення в концесійних портах, приватних терміналах та порту, який до цього часу оперується портовою владою (CRA).

- (48) Жоден із нормативних актів ЄС не визначає лоцманських послуг як монопольних. Директиви ЄС дають право країнам самим обирати: робити лоцманські послуги прерогативою держави або ж відкривати ринок для конкуренції.

Регламент (ЄС) 2017/352 «Про встановлення правових основ для надання портових послуг і загальних правил фінансової прозорості діяльності портів» не передбачає необхідності надання послуг із лоцманського проведення виключно державними підприємствами. Навпаки, такий акт передбачає лише потребу регулювання надання таких послуг державою. Наприклад, це може здійснюватися через ліцензування, встановлення вимог до морських лоцманів, що передбачено Положенням про морських лоцманів, затвердженим наказом Міністерства інфраструктури України від 08.05.2013 №292.

У держави є механізми, які можуть стати запорукою успішного становлення ринку приватних лоцманів, як-то: обов'язкове страхування приватних лоцманських компаній у міжнародних страхових провайдерів, сертифікація лоцманів, впровадження систем моніторингу ризиків (FRMS), визначення стандартів надання лоцманських послуг згідно з правилами ІМО тощо.

- (49) Щодо ризиків зниження доходності ДП «АМПУ» та втрати позиції на ринку, про які йдеться у відповіді Міністерства, такі обставини не є визначеною законодавством підставою для створення та підтримання монопольного становища Товариства на ринку лоцманських послуг.
- (50) Крім того, за результатами дослідження системи кваліфікованої підготовки морських лоцманів та їх професійної діяльності на ринку послуг лоцманського проведення суден Комітет у своєму Звіті (2017 рік) вже зазначав: *«Можна констатувати **спірність** включення ринку, на якому надаються послуги із забезпечення лоцманського проведення, до ринку, що перебуває у стані природної монополії»* (п. 115 зазначеного Звіту).
- (51) Отже, за результатами дослідження питання надання послуг із лоцманського проведення суден, здійсненого в ході розгляду звернення товариства з обмеженою відповідальністю «ТОВ «ПІ ЕНД ОУ МЕРІТАЙМ ЮКРЕЙН», встановлено невідповідність нормативно-правових актів Міністерства інфраструктури України

вимогам чинного законодавства.

- (52) Статтею 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» визначено, що антиконкурентними діями органів влади, зокрема, є бездіяльність органів влади, яка призвела або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції.

Вчинення антиконкурентних дій органів влади забороняється і тягне за собою відповідальність згідно з законом.

- (53) Бездіяльність Міністерства інфраструктури України з неприведення власних нормативно-правових актів до вимог Кодексу торговельного мореплавства України та Закону України «Про морські порти України» у частині дискримінації суб'єктів господарювання за формою власності містить ознаки порушення, передбаченого частиною першою статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Пунктом 14 частини першої статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» встановлено, що сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції Антимонопольний комітет України має повноваження, зокрема, надавати обов'язкові для розгляду рекомендації органам влади щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють.

Враховуючи викладене, керуючись пунктом 14 частини першої статті 7 Закону України «Про захист економічної конкуренції», з метою припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, Антимонопольний комітет України надає Міністерству інфраструктури України такі обов'язкові для розгляду

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

Міністерству інфраструктури України привести власні нормативно-правові акти, які стосуються питань надання послуг із лоцманського проведення, до вимог Кодексу торговельного мореплавства України та Закону України «Про морські порти України» у частині недопущення дискримінації суб'єктів господарювання за формою власності на етапах:

- 1) проведення теоретичного навчання, тренажерної підготовки та практичного стажування кандидатів на посаду морського лоцмана;
- 2) кваліфікаційного оцінювання кандидатів на посаду морського лоцмана;
- 3) входу на ринок лоцманських послуг;
- 4) здійснення діяльності на ринку лоцманських послуг.

Рекомендації органів Антимонопольного комітету України є обов'язковими для розгляду органами і особами, яким вони надані.

Про результати розгляду Міністерством інфраструктури України цих рекомендацій повідомити Антимонопольний комітет України у місячний строк з дня їх отримання.

Голова Комітету

О. ПІЩАНСЬКА