

**Клюєва Є. М.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського та транспортного права  
Київської державної академії водного транспорту  
імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

## ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕМОНОПОЛІЗАЦІЮ ЛОЦМАНСЬКИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

### TO THE QUESTION OF THE DEMONOPOLIZATION OF PILOTAGE SERVICES IN UKRAINE: EUROPEAN EXPERIENCE

У статті автором зроблено аналіз чинного національного та міжнародного законодавства з питань надання лоцманських послуг. Також проаналізована діяльність лоцманських організацій в Україні та Європі. Надана оцінка доцільності демонополізації ринку лоцманських послуг в Україні та функціонування приватних лоцманських організацій.

**Ключові слова:** лоцман, лоцманські послуги, демонополізація, Дельта-лоцман, Європейська асоціація морських лоцманів, стандарти для лоцманських організацій.

В статье автором сделан анализ действующего национального и международного законодательства по вопросам предоставления лоцманских услуг. Также проанализирована деятельность лоцманских организаций в Украине и Европе. Дана оценка целесообразности демонополизации рынка лоцманских услуг в Украине и функционирования частных лоцманских организаций.

**Ключевые слова:** лоцман, лоцманские услуги, демонополизация, Дельта-лоцман, Европейская ассоциация морских лоцманов, стандарты для лоцманских организаций.

In this article the author of the analysis of the current national and international legislation on the provision of pilotage services. Also analyzed the activities of pilot organizations in Ukraine and Europe. The estimation of expediency monopolization of the market pilotage services in Ukraine and functioning of private pilot organizations.

**Key words:** pilot, pilot services, monopolization, Delta-pilot, the European Association of marine pilots, pilotage standards organizations.

Лоцманське проведення – це один із видів господарської діяльності, що здійснюється в порту. Лоцманське проведення суден забезпечують відповідні підприємства, які є суб'єктами господарської діяльності. В Україні забезпечення лоцманського проведення належить до спеціалізованих послуг, які надаються в порту. На таку діяльність встановлена державна монополія. Це полягає в тому, що лоцманську діяльність може здійснювати лише одне підприємство, яке має державну форму власності.

Діяльність лоцманів в Україні закріплено в нормативно-правових актах. Лоцманське проведення суден регулюється Главою 3 Кодексу торговельного мореплавства України, а також Положенням про морських лоцманів, Положенням про державних річкових лоцманів.

Лоцман – це провідник суден, добре обізнаний з навігаційними умовами певної ділянки моря, річки, судноплавного каналу тощо. «Морський лоцман – особа, яка має посвідчення морського лоцмана відповідної кваліфікаційної категорії, є спеціалістом із судноплавства у визначеному районі лоцманського проведення і надає рекомендації капітану судна під час управління судном» [1]. Відповідно до ст. 92 Кодексу торговельного мореплавства України «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 винятково морськими лоцманами» [2].

Відповідно до чинного законодавства (постанова КМУ від 3 червня 2013 р. № 405) лоцманська провідка 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, який ведеться Антимонопольним комітетом України АМПУ, визначений суб'єкт із надання цих послуг. Їх надає філія «Дельта-лоцман», де працюють 160 морських лоцманів, кількості яких досить для якісного і своєчасного виконання лоцманських провідок суден у морські порти України. Водночас згідно зі ст. 19 Закону України «Про морські порти України» та змінами до Кодексу торговельного мореплавства України, які вступили в силу 13 червня 2013 р., лоцманські послуги не входять до кола виняткової компетенції підприємств державного сектору економіки. Ці розбіжності в законодавстві і заклали передумови для обговорення створення лоцманських підприємств недержавної форми власності.

**Метою** статті є аналіз чинних національних та міжнародних (зокрема, європейських) нормативно-правових актів із питань регулювання діяльності лоцманів і надання лоцманських послуг та з'ясування доцільності існування приватних лоцманських підприємств.

Як було зазначено вище, до прийняття Закону України «Про морські порти» лоцманські послуги були віднесені до категорії спеціалізованих послуг у морському порту, які здійснюються суб'єктами природних монополій і є обов'язковими державними послугами. Водночас згідно зі ст. 19 Закону України «Про морські порти України» та змінами до Кодексу торговельного мореплавства України (вступили в силу 13 червня 2013 р.) лоцманські послуги вилучені з кола виняткової компетенції підприємств державного сектору економіки, що й заклало передумови для цієї дискусії і створення лоцманських підприємств недержавної форми власності [3].

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

У більшості країн Євросоюзу відповідальність за лоцманську проводку покладено на національний уряд, який контролює службу через Морську Адміністрацію, або відповідне міністерство.

Надання послуг лоцмана здійснюється:

- тільки державними компаніями (Естонія, Фінляндія, Франція, Греція, Кіпр, Італія, Литва, Норвегія, Швеція);

- товариствами лоцманів, які регулюються державою (self-employed pilots) (Мальта, Німеччина, США);

- тільки приватними компаніями (Болгарія, Румунія, Хорватія, Словенія, Іспанія, Австралія);

- державними та приватними компаніями (Данія, Великобританія, Бельгія, Росія) [4].

Одним із яскравих прикладів того, як Євросоюз рухається в бік демонополізації лоцманського справи, є Данія та Голландія (Нідерланди). У 2014 р. парламент Данії схвалив пропозицію уряду щодо зміни Закону про лоцманське обслуговування (the Pilotage Act). Це стало другим етапом розпочатої в 2006 р. реформи. Мета нового закону – модернізація системи лоцманського обслуговування в Данії таким чином, щоб зробити її ще більш відкритою для конкуренції і знизити вартість лоцманської проводки. Передбачалося, що модернізація ринку лоцманського обслуговування дасть змогу знизити вартість лоцманської проводки у водах Данії, що поверне більше суден [4].

Тепер Данія – одна з найбільш лібералізованих країн світу за формою власності лоцманської служби. Лоцманські послуги надають державна, а також муніципальні і приватні компанії. Лоцманські компанії можуть вибрати різні форми власності. Так, державна лоцманська служба Dan Pilot створена в 2007 р. і знаходиться під керівництвом міністерства, а перша приватна компанія Danish Pilot Service (DPS) є товариством з обмеженою відповідальністю і була створена в 2007 р. 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 прийдуть із країни, яка є членом ЄС або Європейської економічної зони [4].

У світі є лоцманські підприємства недержавної форми власності, які створюються самими лоцманами в особі об'єднання цих професіоналів – національної Асоціації лоцманів. Так, у Голландії в порту Роттердам сьогодні лоцманські послуги надає компанія Nederlands Loodswezen, яка стала незалежною організацією в 1988 р. Після приватизації компанії вона почала працювати у двох напрямках: Nederlandse Loodscorporatie, або NLc (Нідерландська асоціація морських пілотів) і Nederlands Loodswezen BV, або NLBV (Нідерландська лоцманська служба). У Законі Голландії про пілотування йдеться про те, що зареєстрований пілот повинен надати послуги лоцманської проводки. На практиці це означає, що в обов'язки організації входить контроль за тим, щоб професійні та кваліфіковані лоцмани надавали послуги з безпечного проведення суден в порти і з портів [5].

Усі голландські лоцмани, зареєстровані в реєстрі лоцманів, і є членами NLc. Одним із пріоритетних напрямів діяльності NLc є навчання майбутніх лоцманів з метою удосконалення знань лоцманів і професійного рівня лоцманських послуг. NLc випускає декрети і консультує міністра інфраструктури та навколишнього середовища з питань, що належать до Закону про пілотування, для забезпечення безперешкодного і безпечного доступу до портів. Так, з 1988 р. Loodswezen став незалежною приватною організацією. І як відзначає портова влада Нідерландів, рівень обслуговування підвищувався з кожним днем [5].

Крім того, 14 грудня 2016 р. рішенням комісії Європарламенту, яке стверджує зміни до тексту Правил надання портових послуг (Port Services Regulation (Recital 20a, article 11)), в портах Європи ця галузь проголошена локально регульованим видом діяльності, який повинен бути звільнений від впливу принципів вільної ринкової економіки і конкуренції. Європейська асоціація морських лоцманів у своєму рішенні підтримує рішення Європейського парламенту про внесення в Положення про портові послуги змін, які стосуються лоцманських послуг [6].

З огляду на досвід провідних європейських країн в Адміністрації морських портів України (АМПУ) переконані, що сфера надання лоцманських послуг не повинна відчувати впливу конкуренції, і їх повинна надавати Єдина державна морська лоцманська служба. Це потрібно для збереження високих стандартів надання лоцманських послуг, забезпечення безпеки мореплавства, охорони навколишнього середовища і людського життя [3].

Негативні наслідки АМПУ бачить в сфері забезпечення безпеки мореплавства. Так, є ризик зниження якості надання лоцманських послуг та погіршення загального стану безпеки судноплавства. Крім того, неминучий конфлікт інтересів, оскільки надання лоцманських послуг відбуватиметься приватними компаніями, юридично пов'язаними з певними терміналами

і портовими операторами. А значить, є побоювання, що комерційна вигода буде превалювати над суспільним інтересом у лоцманській діяльності. Не варто відкидати і можливість виникнення загроз володіння лоцманськими компаніями іноземними громадянами, що також становить небезпеку.

А в разі настання аварійної морської події з вини лоцмана приватної компанії її відповідальність фактично буде обмежуватися розміром статутного фонду, так що приватна компанія може оголосити себе банкрутом, а матеріальну відповідальність вимушено візьме на себе держава. Філія «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» є членом європейської асоціації морських лоцманів (ЕМРА), яка дає можливість на вигідних умовах страхувати свої ризики у провідних європейських страхових компаніях. Приватні лоцманські компанії такого привілею не мають.

Законодавством України також встановлені вимоги до лоцманського підприємства [1]. Лоцманське підприємство повинно мати таке матеріально-технічне, фінансове, інформаційне та кадрове забезпечення, як:

- власний спеціалізований плавзасіб для доставки лоцмана з берега на судно та з судна на берег, який перебуває у справному технічному стані, забезпечує безпечно посадку та висадку лоцмана з судна і обладнаний засобами доступу лоцмана на судно;

- 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.

Підприємство, яке здійснює лоцманську діяльність, функціонує за рахунок лоцманського збору, винагород та штрафів. У портах України контроль за діяльністю лоцманського підприємства здійснює капітан морського порту. Загальний нагляд за діяльністю лоцманських підприємств та дотриманням ними законодавства здійснює Міністерство Інфраструктури України.

«Дельта-Лоцман» сертифіковано Європейською асоціацією морських лоцманів на відповідність міжнародним стандартам (ISPO). ISPO (International Standard for Maritime Pilot Organizations) – це стан-

дарт кращої практики для лоцманів і лоцманських організацій, мета яких – підвищити безпеку і якість. Стандарт містить загальні вимоги для всіх організацій, що повинні бути дотримані. ISPO є пріоритетним стандартом якості для морських лоцманських організацій в усьому світі [7].

Великі компанії, які працюють у портах, зацікавлені в тому, щоб мати свої лоцманські компанії, адже це дасть операторам змогу отримувати додаткову економію на суднозаходах до їхніх причалів. На думку експертів і фахівців портової галузі, є низка компаній, які готові створювати і надавати подібні послуги. Тому конкуренція, безумовно, з'явиться. Але щоб утриматися на ринку, вони повинні забезпечити високу якість лоцманських послуг та гарантію безпеки для судновласника. Надавати лоцманські послуги зможуть лише компанії, добре забезпечені фінансово. По-перше, бажано мати власні плавзасоби, не виключається, звичайно, і варіант оренди. Причому тут є нюанси – є ризик придбати судно, недостатньо добре спроектоване для виконання лоцманської роботи. Таке в цій сфері вже бувало, як кажуть фахівці, хоч і не афішується.

По-друге, якщо з вини лоцмана станеться аварія, компанія несе за це відповідальність. Кодекс торговельного мореплавства України передбачає наявність аварійного лоцманського фонду, який становить 10% від суми лоцманського збору за попередній рік. Згідно зі ст. 98 КТМ України відповідальність за аварійні морські події, що відбулися 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 у розмірі 10% відрахувань від сум лоцманського збору, що надійшли в календарному році, який передував аварії. А це досить великі кошти.

Згідно з КТМ України лоцманські проводки в Україні можуть здійснювати тільки державні лоцмани. Водночас, як було зазначено президентом Асоціації лоцманів України, за українським законодавством лоцманський вид діяльності «вже не є винятково монополією держави», але входить до переліку спеціальних послуг. Асоціація лоцманів України розраховує на те, що конкуренцію «Дельта-Лоцман» становитиме приватна організація, створена саме на її базі. Лоцманською діяльністю повинні займатися компетентні організації. У світі є лоцманські підприємства недержавної форми власності, які створюються самими лоцманами в особі об'єднання цих професіоналів – національної Асоціації лоцманів. Тобто особами, які дійсно знають свою справу і які можуть забезпечити якість обслуговування суден і безпеку їх плавання у водах України. В Україні є низка компаній, які готові створювати і надавати подібні послуги. Тому конкуренція, безумовно, з'явиться. Але щоб утриматися на ринку, вони повинні забезпечити високу якість лоцманських послуг та гарантію безпеки для судновласника [8].

Серед фахівців у морській галузі є чимало думок щодо існування приватних лоцманів. Так, глава

АМПУ впевнений, що для дотримання високих стандартів надання лоцманських послуг, забезпечення безпеки мореплавства й охорони навколишнього середовища ця сфера не повинна піддаватися впливу конкуренції. Демонізація ринку лоцманських послуг, на його думку, може мати негативні наслідки. У міністра інфраструктури Володимира Омеляна інша позиція з приводу «Дельта-лоцмана». На його думку, потрібно створювати лоцманський ринок. Він вважає, що монополія «Дельта-лоцмана» – це неправильно. Приватні лоцмани, на його думку, повинні бути, цей ринок треба демонізувати [9].

Не можна не погодитися з провідними фахівцями АМПУ, які пропонують зосередити зусилля державних органів і фахівців галузі на таких завданнях:

1) закріпити законодавчо надання послуг із лоцманського проведення винятково за держпідприємством шляхом внесення змін до ст. 19 Закону України «Про морські порти України»;

2) провести спільну роботу Мінінфраструктури та Антимонопольного комітету України щодо визнання сфери надання лоцманських послуг сферою природної монополії;

3) прискорити терміни реалізації заходів із реформування державної морської лоцманської служби.

Це дасть змогу забезпечити високу якість надання послуг та підвищити рівень безпеки судноплавства; зменшити ставки лоцманського збору на 30% для підвищення конкурентоспроможності українських портів; забезпечити подальший розвиток лоцманської служби.

Виконання лоцманських послуг підприємствами державної форми власності є гарантією реалізації зобов'язань держави, що впливають із міжнародних конвенцій щодо забезпечення збереження людського життя на морі, охорони навколишнього середовища, безпеки як такої та економічної безпеки держави [3].

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Положення про морських лоцманів: Затверджено наказом Міністерства Інфраструктури України № 292 від 8 травня 2013 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0920-13>.
2. Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 р. / № 176/95-ВР [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/176/95-вр/print1447854265611423>
3. Почему АМПУ против демонилизации лоцманской службы. Николай Севырин, нач. службы безопасности мореплавания АМПУ // Сайт «Порты Украины». Режим доступа: <http://ports.com.ua/opinions/pochemu-ampu-protiv-demonopolizatsii-lotsmanskoj-sluzhby>
4. Демонилизация услуг лоцманов – мировой тренд. Мнение Игоря Гошовского. // Сайт «Порты Украины». Режим доступа: <http://ports.com.ua/opinions/demonopolizatsiya-uslug-lotsmanov-mirovoy-trend>
5. Офіційний сайт служби loodswezen. Прес-реліз. Режим доступа: <http://www.loodswezen.nl/Downloads.aspx>
6. EMPA supports the position of the European Parliament in the upcoming trilogue procedure. // Сайт Європейської асоціації морських лоцманів. Режим доступа: <http://www.empa-pilots.eu/our-views/recommendations/>
7. Офіційний сайт ISPO (міжнародні стандарти до лоцманських організацій) // Режим доступа: <http://www.ispo-standard.com/About-ISPO/Headlines-of-the-standard.aspx>
8. Перспективы частной лоцмании: быть или не быть. Андрей Муравский // сайт Порты Украины // Режим доступа: <http://ports.com.ua/articles/perspektivy-chastnoy-lotsmanii-byt-ili-ne-byt>
9. Рынок лоцманских услуг. Новый глава АМПУ Вецкаганс уже не согласен с министром Омеляном. // Режим доступа: <http://inshe.tv/economics/2017-02-22/206459/>