

Актуализация вопросов организации и законодательного урегулирования лоцманского обеспечения в Российской Федерации на современном этапе с учётом Резолюции ИМО А.960(23), рекомендаций ЕМРА, ИМРА.

Аналитическая записка по итогам проведённого мониторинга ситуации в секторе лоцманского обеспечения в России и международной практике

Необходимо исключить возможность приватизации частными лицами функций безопасности мореплавания и функций национальной безопасности на море. России нужна современная Служба по обеспечению и контролю безопасности мореплавания на уровне передовых стран мира.

Есть сферы, которые традиционно обеспечиваются государством и не могут быть приватизированы частными лицами. Такую возможность в законодательстве необходимо исключить в принципе. Речь пойдёт о безопасности мореплавания, ключевым звеном которой является – лоцманское обеспечение.

Лоцманское сообщество стран немногочисленно и составляет элиту мореплавания, особую морскую касту. Лоцманские службы базируются в портах. Лоцман первым встречает судно на подходе к порту и обеспечивает его заход в порт. Находясь на борту судна и осуществляя лоцманскую проводку, лоцман управляет движением и маневрированием судна в сложных условиях, а также выполняет обязанности публично-правового характера - в соответствующие инстанции он обязан докладывать о любых изменениях на фарватерах, которые могут создать угрозу безопасности мореплавания, любых происшествиях с судном, лоцманскую проводку которого он осуществляет или с другими судами в обслуживаемом районе, невыполнении капитаном судна правил плавания, либо, правил предотвращения загрязнения с судов. Лоцманское обслуживание гарантируется государством. Оно должно быть на непрерывной основе организовано во всех портах без исключения. Национальная безопасность страны в значительной степени зависит от бесперебойной, безопасной работы портов.

Лоцманское обслуживание по своей сути, целям и базовым основам – это не бизнес, а государственная услуга для судовладельцев. Лоцманский сбор является государственным обязательным портовым сбором. Для судовладельца – это обязательный целевой платеж за обеспечение государством безопасного захода судна в порт. Величина лоцманского сбора должна рассчитываться, исходя исключительно из величины необходимых расходов на содержание лоцманских служб, которые включают:

- заработную плату достаточного количества квалифицированных лоцманов с учётом сложности района лоцманской проводки, интенсивности судовых заходов по портам, длительности лоцманской проводки; соблюдения режима труда и отдыха в соответствии с нормативами и стандартами;
- обеспечение лоцманов индивидуальными спасательными средствами, удобной формой;
- техническую оснащённость лоцманских организаций специализированным флотом, в том числе, лоцманскими катерами и другими средствами доставки лоцманов;
- содержание лоцманских станций, как береговых, так и морских, оплату персонала, оплату стажировки, тренажеров, курсов повышения квалификации;
- социальную защиту и пенсионное обеспечение лоцманов;
- страхование рисков, а также покрытие расходов убыточных лоцманских служб.

В настоящее время, в российском законодательстве существуют значительные пробелы в регулировании лоцманской деятельности как государственной обязанности. Тем временем

за несколько десятилетий ведущие морские страны пришли к двум наиболее эффективным формам организации лоцманского обеспечения:

1. Государственные лоцманские организации, когда государство получает лоцманский сбор, объединяет лоцманов и обеспечивает функцию лоцманской проводки в порту. В данном случае лоцманы являются наёмными работниками порта или государственными служащими (пример - Финляндия, Швеция, Норвегия);
2. Негосударственные лоцманские организации и индивидуальные предприниматели, когда лоцманы сами получают лоцманский сбор, сами объединяются в хозяйствующие субъекты и сами, под контролем государства, обеспечивают функцию лоцманской проводки в порту. В этом случае их деятельность во всех аспектах строго регламентирована специальным законом страны и осуществляется на некоммерческих принципах в формате единой системы (пример - Франция, Испания, Нидерланды, Бельгия, Германия). Конкуренция в одном районе обязательной лоцманской проводки как фактор понижающий приоритет безопасности мореплавания, не допускается сегодня в абсолютном большинстве стран ЕС, Японии и в США, которые являются колыбелью капитализма и конкуренции.

В середине 2000-х был нанесён удар по морской элите страны

После распада СССР, когда принадлежавший государству флот распродавался и уходил под чужой флаг, страна теряла свои пароходства, судостроение и судоремонт, порты владели жалкое существование. К середине 2000-х государство отпустило контроль во многих стратегически важных сферах, в т.ч. и в лоцманском секторе. Лоцманы были отстранены от управления лоцманскими организациями. Этим был нанесён удар по морской элите страны. Если проследить всю историю лоцманского дела в России со времён Петра Первого, мы видим, что именно в те периоды, когда вопросами управления в лоцманских службах и организациях (артели, общества, товарищества и пр.) занимались сами лоцманы, лоцманское дело в России развивалось успешно и гармонично. И, напротив, когда дело уходило из рук самих лоцманов, лоцманский сектор стагнировал и приносил убытки. В зарубежных странах именно сами лоцманы заняты в управлении своими организациями, и эта традиция не прерывалась.

В 2004 году по Решению Конституционного Суда РФ (от 06/04-2004 года № 7-П) в России, как это есть в большинстве стран, была разрешена деятельность негосударственных лоцманских организаций. Однако, законодательно эта деятельность не урегулирована до сих пор, Решение Конституционного Суда не выполнено. Этой лазейкой воспользовался бизнес. В прибыльных и в наиболее доходных «нефтяных» портах появились коммерческие организации, владельцами которых не являются лоцманы. Эти частные компании обращают в свой доход почти половину лоцманского сбора страны, и не прекращают попытки перевести лоцманскую деятельность в категорию бизнеса и свободного рынка.

Лоцманское обеспечение в России сегодня

На сегодняшний день в России лоцманское обслуживание предоставляют ФГУП Росморпорт, ФГУП Гидрографическое предприятие. А также более 20-ти частных лоцманских компаний, абсолютное большинство из которых не имеет собственного флота, средств доставки лоцманов и страхового денежного фонда для покрытия ущерба в случае аварийного происшествия. В России насчитывается порядка 800-1000 лоцманов, более половины из которых, работают в составе ФГУП Росморпорт. С 2017 г. лоцманские тарифы отпущены. На текущий момент не сформирована единая по стране система лоцманского обслуживания в портах и акваториях. Не сформирована Компетентная лоцманская власть, наличие которой требует Резолюция ИМО А.960(23). Лоцманское

сообщество нашей страны не участвует в международном сотрудничестве в рамках Европейской и Международной ассоциаций лоцманов. В стране нет единого профессионального объединения. Прервана традиция лоцманского братства, веками существующая в морских странах мира. Ситуация с кадровым вопросом на сегодняшний день неутешительна - среди лоцманов мало молодёжи, средний возраст – 60 лет. В лице ФГУП Росморпорт за последние несколько лет государство ежегодно несёт сотни миллионов рублей убытков по лоцманской деятельности.

Отчётный период	Доходы	Расходы	Убыток
2013 год	1 199 900,00	1 582 875,00	382 975,00
2014 год	1 350 265,00	1 834 329,00	484 064,00
2015 год	1 418 926,00	2 334 222,00	915 296,00
2016 год	1 410 906, 00	2 049 538, 00	638 632,00
2017 год	1 607 712, 00	2 088 580,00	480 868,00

Открытые данные отчётности ФГУП Росморпорт по предоставлению лоцманской услуги

Одна из основных причин этих убытков в том, что частные лоцманские компании работают исключительно в тех портах, где есть прибыль, а ФГУП Росморпорт гарантирует и предоставляет лоцманское обеспечение от лица государства всем типам судов и во всех, в т.ч. сезонных убыточных портах, выполняет малобюджетные работы. Получается, что частные компании, вкладывая кратно меньше затрат получают в разы больше прибыли на высокодоходных проводках. В одних портах тариф явно завышен на сумму прибыли для хозяина частной компании, в других - недостаточен для безубыточной работы лоцманской службы и её развития. Проявился парадокс, когда государство обеспечивает спрос и прибыль (рыночный результат) частным лоцманским компаниям. Лоцманский сбор гарантируется государством обязательством проводки. Ответственность лоцманской организации перед третьими лицами ограничена ст. 103,104, 105 КТМ. Лоцманские организации в России не сертифицируются, не лицензируются, нет Национального стандарта.

Другая оптимизация

Коммерческие организации работают на принципах бизнеса и конкуренции, прибыль ставится на первое место, лишь затем безопасность мореплавания и социальное положение лоцманов. Расходы покрываются за счёт более интенсивного труда лоцманов и уменьшения его оплаты путём увеличения количества тоннажа на одного лоцмана. Экономят на всём, превращая лоцманов из элитной касты в ремесленников.

В данном случае нужна совершенно другая оптимизация – не за счёт работы лоцмана на износ и демпинга по тарифам, а например – за счёт сокращения посреднического звена агентов. Во все сферы экономики приходит цифровизация. Однако, сервис электронной очереди на лоцпроводку в наших портах до сих пор не реализован. Капитан порта осуществляет контроль за разными принципами и параметрами лоцпроводки и может организовать электронную очередь в соответствии с принятым Положением.

Чтобы выйти на безубыточность, методика расчёта лоцманского тарифа нуждается в пересмотре. В себестоимости нужно учитывать тип судна, сложность его проводки и опасность груза. Большой вопрос кто будет дотировать льготников, если таковые по-

прежнему будут - государство либо за счёт перераспределения средств со сверхдоходных проводок. Есть линейные суда, случаи, когда капитан по нескольку раз в сутки заходит в один и тот же район и лоцманская проводка в таком случае избыточна.

Вовремя увидеть перспективу

Пока в России частные компании думают о том, как извлечь побольше прибыли, а Росморпорт как покрыть убытки, никто не задумывается, что в скором времени безопасность мореплавания будет представлять собой единый комплекс, интегрировавший в себя морскую кибербезопасность и береговые СУДС (Служба управления движения судов). Цифровая реальность такова, что любая флэшка или смартфон – потенциальная опасность для судна, способная привести к блокировке его систем, искажению курса, террористической угрозе и прочим проблемам. И в этом надо быть на уровне передовых стран мира, а лучше на шаг-два впереди них. Важна каждая деталь – кадры, флот, оборудование, тренажёры, навигационные системы, принципы, модели, технологии. При этом надо учитывать, что работу лоцмана электроника в ближайшем будущем не заменит, а если это даже и произойдёт в отдалённом будущем, то в живом пространстве за аппаратурой необходим контроль.

Регулирование и контроль через госконтракт

Вопросы безопасности мореплавания однозначно не должны отдаваться в частные руки. Решением накопившихся проблем может стать создание Федеральной лоцманской службы (ФЛС) как формы, исключающей возможность приватизации функций обеспечения безопасности мореплавания. Такая Служба может интегрировать в себя СУДС и морскую кибербезопасность. Так мы ответим на вызовы времени, а контроль лоцманского обеспечения в России останется за государством. Проведённый анализ показал три основных варианта дальнейшего развития лоцманской деятельности в России, основанных на интересах государства, лоцманов и частного бизнеса:

Вариант № 1. Лоцманская деятельность полностью осуществляется ФЛС. Служба, управляется на всех ответственных руководящих должностях по основной деятельности лоцманами высшей квалификации (Компетентная лоцманская власть), в которой все действующие лоцманы распределены по портам и работают в составе лоцманских организаций-подразделений Службы, что в наибольшей мере отвечает интересам национальной безопасности государства.

Вариант № 2. Лоцманская деятельность осуществляется объединениями лоцманов. В портах, работают по госконтрактам с ФЛС только некоммерческие лоцманские организации, управляемые самими лоцманами. Лоцманы могут создавать свои некоммерческие организации в портах на местах с целью получения госконтракта.

Вариант № 3. В некоторых портах, возможно останутся работать частные коммерческие организации, как это есть сейчас, но работать они будут строго по госконтракту с ФЛС с учётом их многолетнего положительного опыта работы в этих портах. Государство чётко определит и закрепит долю бизнеса в секторе. Такие частные компании могут быть интегрированы в единую государственную систему лоцманского обеспечения (единую государственную систему обеспечения безопасности на море). Однако, надо иметь ввиду, что в данном случае лоцманский сбор остаётся практически полностью весь у частных собственников и теряется государством, за исключением налогов, которые являются обязанностью и платятся они фактически из средств госуслуги. Безопасность судоходства может вступать в конфликт с извлечением прибыли. Коммерческие компании могут быть только под частичным контролем со стороны государства, т.к., либо частный капитал с интересом в виде прибыли, либо – интересы государства в сфере безопасности и

получении дохода от лоцманского сбора. Частично эти риски могут быть сняты условиями, прописанными в госконтракте. Там, где в порту организаций несколько, объявляется конкурс, остаётся одна по сумме обязательных критериев конкурса в соответствии с разработанным впоследствии Национальным Стандартом и планами развития отрасли.

В первом варианте 100% лоцманского сбора с мест поступает в Службу, во втором и третьем варианте - процент отчислений от финансовой выручки организации в Службу может оговариваться условиями госконтракта (ориентир - 10%). ФЛС может дотировать убыточные организации за счёт сверхприбыльных. Служба может быть учредителем лоцманских организаций. Такие организации становятся её подразделениями. Во второй и третий варианты вписываются частные лоцманские службы, формирующиеся в последние годы в составе крупных компаний, т.к. такой тренд уже наметился. Госконтракты с организациями Служба заключает на определённый срок (3-5 лет) с возможностью его продления, в случае отсутствия выявленных нарушений и обстоятельств форс-мажора.

Если прописать, что единственным получателем лоцманского сбора является государство в лице ФЛС, то три варианта превращаются по существу в один, и мы приходим фактически к единому варианту организации лоцманской службы в России. В тех портах, где ни лоцманы, ни коммерсанты не желают заниматься созданием лоцманской службы, такая служба создается самой ФЛС. В тех портах, где лоцманы готовы создать собственную лоцманскую службу и заключить госконтракт с ФЛС, будут работать лоцманские организации, созданные самими лоцманами. А в тех портах, где лоцманы считают, что им лучше работать в лоцманской организации, созданной коммерсантами, ФЛС заключает госконтракт с такой коммерческой лоцманской организацией. Таким образом, решается главная проблема конкуренции. Регулирование и контроль лоцманской деятельности надёжно закрепляется за государством. В идеале в каждом порту будет работать одна лоцманская организация, с которой ФЛС заключит госконтракт.

Служба издаёт и развивает Национальный стандарт лоцманского обеспечения в РФ (в него преобразуется нынешнее Положение о лоцманах), выдаёт лицензии на осуществление деятельности лоцманским организациям (что связано с предъявляемым к организациям требованиям по кадровому, материально-техническому обеспечению, а также требованиями по работе с информацией, связанной с национальной безопасностью). Сертификация обучения лоцманов, их подготовки, стажировки и материально-технической базы приводится к международным стандартам. Флот и материально-техническое обеспечение в основной своей части находится на балансе Службы в её управлении. Службой по специальной серийной лизинговой госпрограмме ведётся строительство специализированного для лоцманской деятельности флота (ориентир - 60 портов по 6 катеров в год).

Средства из бюджета требуются на первоначальный этап создания Службы (ориентировочно - в течение 1,5-2-х лет). В дальнейшем Служба содержится на средства лоцманского сбора. Особо подчеркнут кадровый принцип: подавляющая доля в управлении Службы и лоцманских организаций – лоцманы. Компетентная лоцманская власть формируется только из действующих лоцманов высшей квалификации, имеющих опыт работы лоцманом не менее 10 лет с обязательным условием ротации, примерно 4-5 лет.

Достижение целей:

1. Исключаем возможность приватизации частными лицами функций безопасности мореплавания и функций национальной безопасности на море;

2. Получаем единую эффективную современную систему лоцманского обеспечения в РФ на уровне передовых морских стран;
3. Возвращаем лоцманов в управление сектором;
4. Утверждаем Национальный стандарт, выходим на международную сертификацию лоцманов;
5. Приводим национальную систему лоцманского обеспечения в соответствие с Резолюцией ИМО.А960(23), рекомендациями ИМРА и ЕМРА. Исключаем конкуренцию в районе одной обязательной лоцманской проводки;
6. Устраняем дисбаланс тарифа;
7. Уточняем ответственность лоцмана и организаций, вопросы страхования ответственности;
8. Организуем сервис электронной очереди, этим сокращаем звено агентов. Лоцманский сбор максимально направляется на цели повышения безопасности мореплавания и развитие Службы;
9. Объединяем лоцманов в единое профобъединение - Всероссийскую Лигу Лоцманов. Повышаем уровень их социальной защиты. Возрождаем в России традицию лоцманского братства;
10. Возобновляем международное сотрудничество российских лоцманов в составе ИМРА и ЕМРА.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ЛОЦМАНСКАЯ СЛУЖБА

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Федеральная лоцманская служба – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере лоцманской деятельности, а также специальные функции в области государственной безопасности, защиты и охраны морской и окружающей среды и портовой инфраструктуры в Российской Федерации.
2. Федеральная лоцманская служба подчиняется (подведомственна) Министерству транспорта.
3. Федеральную лоцманскую службу возглавляет Руководитель.
4. Руководитель Федеральной лоцманской службы и его заместители назначаются Министром транспорта по представлению Всероссийской Лиги Лоцманов.
5. Полномочия руководителя как у руководителя Федеральной службы соответствующего подчинения.
6. Наличие территориальных подразделений Службы по бассейнам.

II. ФУНКЦИИ

1. Контроль и надзор:

- а) проведение проверок предприятий, учреждений и организаций, находящихся в функциональной подчиненности от Федеральной лоцманской службы;
- б) лицензионно-разрешительная деятельность – выдача разрешений, допусков и лицензий лоцманам и компаниям, осуществляющим лоцманскую и учебную деятельность;

- в) ведение учетных систем – реестров (реестр лоцманов и лицензированных компаний);
- г) регистрация, сертификация, подтверждение соответствия лоцманского состава необходимой квалификации и установленным требованиям;
- д) издание внутренних актов, касающихся лоцманской деятельности в Российской Федерации.

2. Обеспечение национальной безопасности, защиты и охраны окружающей среды и портовой инфраструктуры:

а) выявление и пресечение правонарушений административных, финансовых, налоговых, и уголовных (обязательный ежегодный и инициативный аудит, антикоррупционные мероприятия);

б) инициация привлечения виновных лиц к соответствующим видам публично-правовой ответственности: уголовной, административной, налоговой, финансовой;

в) применение иных мер принуждения, не связанных с совершением правонарушения, как правило, в целях обеспечения защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, человеческого фактора (разрыв государственного контракта с исполнителем, например, из-за фактических характеристик управления предприятием, создающих угрозу возникновения чрезвычайной ситуации или нарушения режима сохранения информации);

3. Оказание государственных услуг и осуществление нормативного регулирования и стандартизации (соответствующие полномочия должны быть прямо закреплены в положении о Федеральной лоцманской службе):

а) разработка и внедрение Национального стандарта лоцманской деятельности в Российской Федерации;

б) регулирование лоцманского сбора и стандартизация методик его расчёта;

г) организация обновления флота, средств доставки и пр. материально-технического обеспечения в соответствии с отдельной государственной программой и их предоставление в аренду исполнителям государственного контракта.

III. ОСНОВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

1. Основная деятельность Федеральной лоцманской Службы направлена на качественную подготовку лоцманов и безаварийное осуществление лоцманских проводок в акваториях, находящихся под юрисдикцией РФ.
2. Основная деятельность Федеральной лоцманской службы может осуществляться по принципу государственного контракта, заключаемого на определённый срок с организацией-исполнителем на осуществление лоцманской или учебной деятельности.
3. Исполнителем государственного контракта на осуществление лоцманской деятельности может быть некоммерческая организация, созданная Всероссийской Лигой Лоцманов, соответствующая требованиям Национального Стандарта и имеющая лицензию на право осуществления лоцманской деятельности и обучения лоцманов в Российской Федерации.
4. Исполнителем государственного контракта на осуществление учебной деятельности может быть любая организация или предприятие любой формы собственности, соответствующее требованиям Национального Стандарта и имеющее лицензию на право

осуществления обучения лоцманов в Российской Федерации. (Речь идёт в т.ч. и об информационной кибербезопасности, о соответствующем режиме допуска).

IV. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОСНОВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Финансирование основной деятельности Федеральной лоцманской службы осуществляется на первоначальном этапе за счёт государственных средств, в дальнейшем – за счёт средств лоцманского сбора, поступающего с судов, лоцманская проводка которых осуществляется (части лоцманского сбора, перечисляемого организациями-исполнителями государственных контрактов по осуществлению лоцманской деятельности в Российской Федерации, лицензионных и арендных сборов от средств лоцманской доставки).

V. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

1. Структура Федеральной лоцманской службы по основным функциональным направлениям деятельности именуется Управлениями, в состав которых могут входить функциональные отделы.

2. В Федеральную лоцманскую службу, входят территориальные органы – территориальные Управления, распределённые по морским бассейнам Российской Федерации и районам лоцманской проводки.

Руководство (Руководитель, заместители руководителя).

Аппарат при руководстве (секретариат, советники, канцелярия).

Компетентная лоцманская власть. Осуществляет общее администрирование всей лоцманской деятельности на акваториях Российской Федерации, в частности, распределение лоцманов и организаций по портам и районам обязательных проводок.

Управление стандартизации и лицензирования. Разрабатывает и внедряет Национальный стандарт лоцманской деятельности в РФ. Ведёт реестр лоцманских организаций. Осуществляет лицензирование и сертификацию организаций.

Финансовое управление (бухгалтерия Службы, планово-экономический отдел, контрольно-ревизионный отдел). Обеспечивает функции бухгалтерии Федеральной лоцманской службы. Осуществляет финансовое планирование, разрабатывает методику расчёта тарифа на услуги, регулирование тарифов с учётом государственных интересов. Организует инициативный и обязательный аудит компаний, осуществляющих лоцманскую деятельность. Контролирует застрахованность и перестрахование (при необходимости, т.к. страховые суммы в случае наступления страхового события значительны и должны быть рассчитаны, исходя из практики возмещения) рисков лоцманской деятельности.

Управление материально-технического обеспечения. Отвечает за организацию и сопровождение государственной программы по материально-техническому обеспечению лоцманской деятельности (флот, транспорт, тренажёрные центры и пр. имущество).

Управление кадров. Обеспечивает полное кадровое сопровождение Федеральной лоцманской службы. Ведёт реестр лоцманов. Отвечает за обучение и стажировку, сертификацию личного состава лоцманов.

Юридическое управление. Обеспечивает полное юридическое сопровождение лоцманской деятельности на территории Российской Федерации и Федеральной лоцманской службы, проводит антикоррупционную экспертизу законодательства, подзаконных актов, нормативных и иных актов и документов по лоцманской деятельности, организаций, осуществляющих лоцманскую деятельность в РФ.

Управление по связям с общественностью. Обеспечивает информационное взаимодействие Службы с внешней средой (включая международное сотрудничество).

Анна Горнова
Координатор проекта «Морская политика»
Центра стратегических оценок и прогнозов
г. Москва