

# Доклад

## Совершенствование лоцманской проводки – повышение безопасности плавания судов с опасными грузами в водах России

90% всех аварий мирового океана происходит в 50-мильной прибрежной зоне и большая часть из них - в узкостях, в портах и на подходах к ним. Лоцманская деятельность является очень небольшим, но важным звеном в системе национальной безопасности страны. Во время лоцманской проводки лоцман управляет движением самого большого на земле материального объекта, созданного руками человека, перевозящего десятки тысяч тонн опасного груза и движущегося в непосредственной близости или в пунктах, населённых миллионами людей.

**Лоцманская проводка судов в морских портах - это функция государства**, поскольку выполняется в соответствии с его международным обязательством. В то же время лоцманская проводка - это **обязательная платная услуга судовладельцу** по обеспечению безопасности мореплавания судов в сложных для судоходства районах, **которая гарантируется государством**. От стабильной работы лоцманских служб зависит бесперебойная работа портов, уровень безопасности судоходства, экологическая безопасность акваторий, а также имидж морской страны на международной арене.

Обеспечивая безопасность плавания судна, лоцманская проводка служит целям защиты жизненно важных интересов государства и населения прибрежных районов. **Международная практика показывает, что в каждом прибрежном государстве существует единая национальная лоцманская служба**. Лоцманская проводка осуществляется государством в лице государственных лоцманских служб либо негосударственных лоцманских организаций, деятельность которых регулируется специальным законом, исключительно на некоммерческой основе. Нигде в мире нет частных лоцманских компаний, работающих на коммерческой основе с целью извлечения прибыли.

В Российском законодательстве деятельность морских лоцманов урегулирована в шестой главе КТМ РФ, «Положение о морских лоцманах», ГОСТах, Стандартах и т.д., но нигде не урегулирована деятельность лоцманских организаций, хотя в КТМ РФ отражены существенные особенности (см. примеч.) лоцманской деятельности, не позволяющие отнести её к обычной коммерческой деятельности, регулируемой на основе ГК РФ.

В 90-е, когда рушилась советская система, сами лоцманы попытались организовать свою работу на некоммерческих началах, объединились в Ассоциацию морских лоцманов и успешно проработали в созданных ими организациях почти 10 лет, с 1992 по 2001 гг. Однако отсутствие единой государственной концепции породило правовые перекосы, приведшие к изданию Постановления правительства № 538 от 17.07.2001, которое фактически запретило некоммерческим организациям лоцманов работать в ряде портов. Это вылилось в забастовку лоцманов и их иск в Конституционный суд (КС РФ) об отмене Постановления Правительства № 538. Иск Ассоциации был удовлетворён, и Постановление Правительства № 538 было отменено Постановлением КС РФ от 06.04.2004 №7-П.

В этом же решении КС РФ обязал федерального законодателя урегулировать деятельность негосударственных, на тот момент исключительно некоммерческих, лоцманских организаций, но не отразил в решении их организационно-правовую форму и по этой причине за прошедшие 15 лет деятельность лоцманских организаций так и не урегулирована. При том, что деятельность морских лоцманов урегулирована в шестой главе КТМ РФ при его написании в этой главе не учтено появление в России частной собственности, не определена организационно-правовая форма лоцманских организаций, выполняющих некоммерческие функции и, следовательно, не разрешены возникшие в связи с этим противоречия.

Первая часть Постановления КС РФ от 06/04-2004 г. № 7-П была выполнена в 2011 году принятием новой редакции ст.87 КТМ РФ, но вторая его часть, где **Конституционный Суд предписал федеральному законодателю урегулировать деятельность негосударственных лоцманских организаций**, в силу существенных особенностей не позволяющих отнести лоцманскую деятельность к обычной коммерческой деятельности, **не выполнена до сих пор**.

«Морской лоцман», по сути, является носителем «Ноу-хау», но в соответствии с действующими нормативными документами он не может его реализовать вне «лоцманской организации», которая обеспечивает его оборудованием, оснащением и индивидуальным снаряжением, имеющим свою специфику, связанную с безопасностью работы лоцмана в любых погодных условиях. Из этого следует, что **в целом процесс «лоцманской проводки» в КТМ РФ не урегулирован**, т.к. «морской лоцман» и «лоцманская организация в обеспечении лоцманской проводки» составляют неделимое единство.

**Фактически сейчас деятельность негосударственных и государственных лоцманских организаций регулируется двумя разными законами – ГК РФ и КТМ РФ соответственно.** Государственные организации осуществляют проводку судов в правовом поле КТМ РФ, некоммерческая цель их деятельности - обеспечение безопасности мореплавания - записана в их уставе, и они не могут отказаться от проводки «невыгодных судов» в «невыгодных портах».

Все **частные лоцманские компании являются коммерческими**, работают в правовом поле ГК РФ с целью извлечения прибыли, проводят только «выгодные суда» в «выгодных портах» и могут отказаться от проводки невыгодных судов, что позволяет им получать сверхприбыль, т.к. «невыгодные» лоцманские проводки делают за них лоцманы государственных организаций. Кроме того, частные лоцманские компании получают дополнительную прибыль за счёт того, что в нормативных актах не закреплена обязанность «лоцманских организаций» иметь специфическое техническое оснащение: именно лоцманские катера, индивидуальные средства связи и навигации, индивидуальные средства защиты и безопасности и др., - что позволяет их хозяевам экономить на расходах.

Ещё около 20-30% дополнительного дохода частные лоцманские компании получают за счёт нарушения режима рабочего времени и времени отдыха своих лоцманов, которые работают по несколько суточных смен подряд, что создает потенциальную опасность для проводимых судов и ставит под удар их капитанов. Конечно это было бы невозможно при должном контроле, но «коррупционная составляющая» годами мешает должностным лицам - капитанам морских портов, низовому надзорному звену, пресечь нарушения закона.

Судовладелец оплачивает лоцманские услуги в виде лоцманского сбора, относящегося к обязательным портовым сборам, получение которого лоцманской организации гарантировано государством. **Лоцманский сбор формируется по принципу «необходимой достаточности»** и его величина должна включать в себя только содержание лоцманских служб: заработную плату лоцманов; обеспечение их индивидуальными спасательными средствами и удобной профессиональной спецодеждой; расходы на техническую оснащённость лоцманских организаций, в том числе, средствами доставки лоцманов; содержание лоцманских станций; оплату персонала, тренажеров, курсов повышения квалификации и т.д. **Среди позиций, формирующих величину лоцманского сбора нет места для прибыли собственников частных компаний.**

Тем не менее, деятельность по оказанию лоцманских услуг в наиболее доходных морских портах России и наиболее выгодная часть лоцманских проводок захвачена коммерческими частными лоцманскими компаниями. Эта экспансия определяется тремя факторами: гарантированностью дохода (ст.ст.89,90 КТМ), его защищённостью (п.4.ч.1.ст.80, ст.106 КТМ) и отсутствием предпринимательского риска (ст.ст.103,104,105 КТМ). Кроме того, в ряде морских портов, в основном перерабатывающих нефтепродукты, частные лоцманские компании являются аффилированными структурами операторов портовых терминалов, которые имеют возможность в коммерческих целях вынуждать лоцманов на неоправданные риски в сложных гидрометеорологических и навигационных условиях.

Установив в районах обязательной лоцманской проводки обязанность взятия лоцмана, **законодатель не урегулировал обязательство лоцманской организации по предоставлению лоцмана для любого судна, нуждающегося в лоцманской проводке.** Это позволяет хозяевам частных лоцманских компаний, используя «рыночные» методы (коррупционная составляющая в виде «откатов» агентам за заказ лоцманов), заключить договора только с «выгодными» клиентами и в результате все проводки технического, каботажного, малотоннажного флота в крупных портах и лоцманскую проводку в «невыгодных» портах, осуществляют лоцманы ФГУП «Росморпорт».

Работая только в 15 из 67 морских портов РФ, **частные лоцманские компании обращают в свой доход почти половину валового лоцманского сбора страны,** который является обязательным целевым платежом судовладельца за обеспечение государством безопасного захода судна в порт.

По экспертной оценке, сумма годового лоцманского сбора в 67 морских портах страны составляет около 2,5 млрд рублей. Государственные организации получают немногим более 1,5 млрд рублей, имея около 650 лоцманов и выполняя около 200 тыс. лоцманских работ. Частные компании имея около 250 лоцманов работают в 15 исключительно прибыльных портах и получают около 1 млрд рублей, выполняя лишь около 50 тыс. лоцманских работ. При этом профильное ведомство - Минтранс России лишено возможности их контролировать.

Частные лоцманские компании ежегодно уводят из лоцманского сектора около 0,5 млрд рублей и приблизительно на эту же сумму стратегическое предприятие ФГУП «Росморпорт» ежегодно несёт убытки по лоцманской деятельности. За годы работы с 2005 года **ущерб, нанесённый деятельностью частных лоцманских компаний лоцманскому обеспечению в России, составляет более 5 млрд рублей, а это 30-40 безвозвратно утерянных, не построенных хороших лоцманских катеров** - которые должны быть у

лоцманской организации. При этом частные лоцманские компании, практически все, не имеют специализированных лоцманских катеров и арендуют катера, использование которых в лоцманском деле небезопасно.

Изымание лоцманского сбора в «карман» хозяевами частных лоцманских компаний производится в большей части в виде теневого дохода через фирмы-«однодневки» и различные аффилированные компании, а частично в виде прибыли. **Работая менее эффективно** и завышая себестоимость «средней» лоцманской проводки в 2–7 раз, что видно из сравнения с отчётами ФГУП «Росморпорт» бухгалтерия которого прозрачна, вопреки рыночным законам и добросовестной конкуренции **частные лоцманские компании захватили высокодоходные порты и прибыльную часть лоцманских услуг** в конкурентных портах.

Сравнительные данные по порту С-Петербург за 2017 год показывают: частная лоцманская компания ООО «СПб Лоцман» (42 лоцмана) выполнила 52,8% проводок «выгодных» судов заграничного плавания и только 14,6% проводок «невыгодных» судов каботажного плавания, а на долю двух государственных организаций СЗБФ ФГУП «Росморпорт» и ГБУ «Волгобалт», имеющих втрое больше лоцманов, пришлось 85,4% каботажных судов и только 47% судов заграничного плавания. Если это и рынок, то только с определением коррумпированный.

**Повышение доходности хозяев частных лоцманских компаний достигается путём интенсификации труда лоцманов** и нарушения инструкций, регламентирующих их работу, а лоцманы совершенно беззащитны от произвола своих работодателей. Нарушение условий труда и более напряжённый график ведут к усталости лоцманов и зачастую являются скрытой причиной аварий, но «метастазы» коррупции настолько глубоко проникли в низовое звено надзорных органов, что нарушения продолжают годами, явно и безнаказанно.

**Состояние правовой неопределенности** в регулировании лоцманской деятельности ведет к дискредитации государственной функции по обеспечению безопасности мореплавания в российских портах, дестабилизирует лоцманскую деятельность в стране и создает угрозу национальной безопасности. По мнению зарубежных юристов, уже прошедших стадию реорганизации лоцманских служб, для того, чтобы деятельность частных лоцманских компаний соответствовала государственной функции по обеспечению безопасности мореплавания в районах обязательной лоцманской проводки в соответствии с его международными обязательствами требуется огромная правовая работа - без гарантии на успех.

**Государство, в соответствии с Конституцией РФ** и изданными на её основе законами: обеспечивает безопасность мореплавания в своих территориальных водах; несёт ответственность перед международным морским сообществом за организацию лоцманской проводки во все порты страны, включая «невыгодные», и **имеет право императивно регулировать лоцманскую деятельность**. Более того, Конституция РФ в её системном толковании фактически обязывает Государство: «в целях защиты прав и законных интересов других лиц...и обеспечения безопасности государства» (п.3.ст.55.), - ограничить права и свободы человека и гражданина в сфере лоцманского обслуживания, в той мере в которой это необходимо, изданием федерального закона.

**Принятие поправки в КТМ РФ о создании государственной лоцманской службы** в той или иной правовой форме устраняет ярко выраженную

диспропорцию ответственности государства за организацию лоцманского обеспечения в своих водах и безответственности частных лоцманских компаний за убытки вследствие ошибки лоцмана, устраняет перекосы в законодательстве переходного периода, решает все организационные проблемы проводки судов в порты России, в том числе ледовыми лоцманами, обеспечивает стабильность государственной лоцманской функции в районах обязательной лоцманской проводки.

Создание государственной лоцманской службы России в форме Федерального автономного учреждения решает проблему нецелевого использования лоцманского сбора, позволяет создать чёткую и прозрачную регламентацию лоцманской деятельности, как одного из ключевых звеньев современной системы безопасности мореплавания, а расчеты показывают, что в случае ухода из сферы лоцманской деятельности частных лоцманских компаний, лоцманского сбора в целом по стране будет достаточно для безубыточной организации лоцманского обеспечения любых судов во всех портах страны.

### **Преимущества создания Государственной Лоцманской Службы:**

-Валового лоцманского сбора страны, который сейчас получают организации обеих форм собственности, хватит на организацию качественного лоцманского обслуживания во всех портах страны, включая ныне нерентабельные, и на привлечение во всех портах стажёрами молодых перспективных капитанов. В государственной лоцманской организации Финляндии, например, только 10% лоцманских районов прибыльны, но они покрывают убыточность остальных 90% и государство не дотирует из бюджета лоцманскую деятельность страны.

-Не будет необходимости в увеличении лоцманского сбора за счёт судовладельцев и дотирования лоцманской деятельности за счёт других портовых сборов или бюджета, государственная организация позволит обеспечить разумный, обоснованный и динамичный контроль за расходами.

-После того как единая государственная лоцманская служба начнёт работу, получение и расходование лоцманского сбора станет полностью прозрачным, что позволит разработать методику расчета ставок лоцманского сбора, исходя из государственных задач лоцманского обеспечения, и определить реальный уровень необходимой достаточности лоцманского сбора во всех портах страны.

-Государственная организация при монополии, несомненно, сможет предложить стоимость лоцманской проводки, как минимум, такую же, как в модели с наличием конкуренции, что выгодно судовладельцам. Мировой опыт говорит, что вероятность экономии на ставках, сотрудничество и наилучшее использование лоцманов являются наиболее высоким в государственной модели.

-Государственная организация владеет всем оборудованием, нанимает всех лоцманов, гарантирует их обучение, подготовку и проводит переговоры относительно условий работы. Кроме того, государственная компания будет нести полную, реальную ответственность за стабильность, постоянное развитие и оптимизацию лоцманского дела.

-Концентрация в одних руках всего потенциала лоцманов и технических средств позволит надёжно и качественно обеспечить ротацию в любых районах лоцманской проводки. Решается проблема районов с необязательной лоцманской проводкой, районов в которых обязательства государства по обеспечению безопасности мореплавания неочевидны, а необходимость в таких услугах периодически возникает.

-Нет необходимости в значительной корректировке действующего законодательства за исключением поправок в КТМ РФ, но это в разы менее объёмно, чем законодательно обеспечить качественный контроль компетентной лоцманской властью действующего псевдорынка.

**Создание Государственной Лоцманской Службы позволит обеспечить:**

-эффективный контроль над профессиональной деятельностью лоцманских организаций и единообразие подхода к лоцманскому обслуживанию во всех морских портах Российской Федерации;

-обоснованную оптимизацию ставок лоцманского сбора в целом по России с учётом интересов, как государства, так и потребителей лоцманских услуг, и контроль целевого использования лоцманского сбора;

-подготовку проектов и постройку: новых лоцманских судов, в том числе ледового класса, и других средств доставки, используемых в мировой практике, а также других инновационных средств обеспечения работы лоцманов и разработку прогрессивных технологий.

-создание единого национального учебного центра, соответствующего современным требованиям к уровню профессиональной подготовки лоцманов, совершенствование программ переподготовки и повышения квалификации всех лоцманов России;

-трудоустройство в единой лоцманской организации всех действующих лоцманов, в том числе из частных лоцманских компаний, и их большую социальную защищённость.

**Принятие поправки в КТМ РФ о создании единой национальной государственной лоцманской службы решит все организационные проблемы лоцманской проводки судов**, в том числе в открытом Балтийском море и Арктике, устранив проблему нецелевого использования лоцманского сбора.

В то же время попытка регламентировать ныне существующий в лоцманском деле псевдорынок потребует огромной работы и длительного времени, подготовку огромного количества изменений и дополнений в существующую систему законодательства в части полноценного государственного контроля деятельности частных лоцманских компаний, без гарантии успеха. А какова необходимость прилагать столько усилий для сохранения доходности (в большей части теневой) небольшого числа хозяев частных лоцманских компаний и легализации рыночных отношений в сфере безопасности мореплавания? И в чьих это интересах?

Даже в Голландии, где во всех портах страны монопольно работает негосударственная лоцманская служба, управляемая лоцманами, её деятельность регламентирована более чем тысячей страниц законодательных и нормативных актов. А члены рабочей группы, исследовавшие в 2010 году возможность открытия для конкуренции лоцманской деятельности в Финляндии, утверждают, что изменение действующей модели, основанной на принадлежности государству лоцманской компании, на модель с несколькими поставщиками лоцманских услуг на рыночных условиях, приведёт буквально к стрессовой ситуации в области официального контроля лоцманской деятельности, чтобы гарантировать безопасность лоцманских услуг.

Лоцманское дело не нуждается в каких-то дополнительных рыночных механизмах, побуждающих его к развитию. **Лоцманская деятельность является только звеном в инфраструктуре обеспечения безопасности мореплавания в**

**морских портах**, которая «находится в исключительной собственности государства и под управлением государственных органов» В этой инфраструктуре полностью отсутствуют рыночные механизмы, но она нормально развивается и совершенствуется под управлением государственных органов.

-----

**Примечание:**

Ст.ст.85,86. определяют некоммерческую цель лоцманской проводки - «в целях обеспечения безопасности плавания судов и предотвращения происшествий с судами...».

Ст.87. определяет, что «лоцманская проводка судов осуществляется морскими лоцманами, имеющими лоцманские удостоверения о праве лоцманской проводки судов в определённых районах».

Ст.88. устанавливает государственный надзор за деятельностью лоцманских организаций и возможность их ликвидации за нарушение требований к их оснащённости, численности и квалификации лоцманов.

Ст.ст.89,90. устанавливают обязательность лоцманской проводки в определённых районах исходя из навигационной, гидрометеорологической, географической обстановки в районе, интенсивности судоходства, наличия систем управления движением судов, характера грузопотоков (степень опасности перевозимых грузов) и запрещают плавание без лоцмана в этих районах.

Ст.92. возлагает на лоцмана выполнение обязанностей публично-правового характера.

Ст.ст.102,103,104,105. ограничивают ответственность лоцмана за его ошибку только лишением лоцманского удостоверения, а ответственность лоцманской организации десятикратным размером лоцманского сбора, причитающегося за лоцманскую проводку судна, при этом она вообще не несёт ответственности перед третьими лицами.

Ст.106. устанавливает обязательность оплаты лоцманского сбора, а ст.80. (ч.1.п.4.) обеспечивает внесудебную гарантию его получения.

Подготовил

Государственный морской лоцман 1974-1992 г.,

Лоцманский командир СПб 1992-2007 г.,

Президент Ассоциации Морских Лоцманов России 1995-2007 г.,

«Заслуженный работник транспорта РФ» с 1996 г.,

«Почётный работник морского флота РФ» с 1999 г.,

«Кандидат юридических наук», «Ветеран труда»

В.И. Егоркин

05 февраля 2019 г.