

УДК 351.862:347.79:656.6:341.225.5

DOI: 10.37890/jwt.vi85.635

Создание Морской администрации в Российской Федерации: правовые основы и зарубежный опыт

К.А. Савченков¹

ORCID: 0009-0008-5313-1588

А.В. Лобанов²

ORCID: 0009-0009-0582-3659

¹*Санкт-Петербургский морской технический университет, г. Санкт-Петербург, Россия*

²*ПАО «Газпром», г. Санкт-Петербург, Россия*

Аннотация. Целью исследования является обоснование создания в Российской Федерации единой публично-правовой компании «Морская администрация Российской Федерации» как инструмента реализации государственной морской политики и выполнения международных конвенционных обязательств (UNCLOS, SOLAS, STCW, MLC).

Проведен анализ нормативно-правовых актов РФ, международных конвенций, регламентирующих деятельность морских администраций. Использованы методы сравнительно-правового анализа моделей морских администраций Великобритании (MCA), США (USCG и MARAD) и Гибралтара (GMA).

Выявлено отсутствие в российском законодательстве единого подхода к определению морской администрации: ее функции распределены между Минтрансом России, ФГУП «Росморпорт» и администрациями морских портов. Определены ключевые функции морской администрации: регистрация судов, технический надзор, расследование аварий, контроль за соблюдением конвенционных требований. Обоснована оптимальность организационно-правовой формы публично-правовой компании (ППК) для создания Морской администрации Российской Федерации.

Создание ППК «Морская администрация Российской Федерации» позволит централизовать функции государственного регулирования морской отрасли. Предложена трехуровневая модель управления с сохранением координационной роли Минтранса России. Иностранный опыт подтверждает эффективность единых административных структур в морском регулировании.

Ключевые слова: Морская администрация, публично-правовая компания, международные конвенции, государственное регулирование, безопасность мореплавания.

Maritime administration establishment in the Russian Federation: legal framework and international experience

Klim A. Savchenkov¹

ORCID: 0009-0008-5313-1588

Alexey V. Lobanov²

ORCID: 0009-0009-0582-3659

¹*St Petersburg state marine technical university, Saint Petersburg, Russia*

²*PJSC Gazprom, Saint Petersburg, Russia*

Abstract. This study aims to substantiate the creation of a unified public-law company «Maritime Administration of the Russian Federation» as an instrument for implementing state maritime policy and fulfilling international convention obligations (UNCLOS, SOLAS, STCW, MLC).

The research analyzes Russian regulatory legal acts and international conventions governing maritime administrations' operations. The comparative legal analysis method was applied to examine maritime administration models in the UK (MCA), USA (USCG and MARAD), and Gibraltar (GMA).

The study reveals the absence of a unified approach to defining maritime administration in Russian legislation, with its functions currently distributed among the Ministry of Transport, Rosmorport, and seaport authorities. Key functions of maritime administration have been identified: vessel registration, technical supervision, accident investigation, and compliance monitoring with convention requirements. The public-law company form is justified as optimal for establishing Russia's Maritime Administration.

The creation of the «Maritime Administration of the Russian Federation» public-law company will centralize state regulation functions in the maritime sector. A three-tier management model is proposed while maintaining the coordinating role of Russia's Ministry of Transport. International experience confirms the effectiveness of unified administrative structures in maritime regulation.

Keywords: Maritime administration, public-law company, international conventions, state regulation, maritime safety.

Введение

В современной глобальной экономике, где морские перевозки обеспечивают основную часть международной торговли, эффективное государственное регулирование отрасли становится критически важным. Центральную роль в этой системе играют морские администрации – специализированные органы государственной власти, осуществляющие комплексное управление в сфере торгового мореплавания, безопасности судоходства и устойчивого развития морской инфраструктуры.

Деятельность морских администраций охватывает широкий спектр функций от технического надзора за судами и сертификации экипажей до реализации на национальном уровне положений международных конвенций и расследования аварийных случаев. В условиях ужесточения экологических стандартов, цифровой трансформации отрасли и роста требований к безопасности их регулирующая роль приобретает особую значимость.

В данной статье проводится системный анализ института морских администраций как многофункционального механизма морской политики государств. Особое внимание в работе уделено:

- нормативно-правовым основам деятельности;
- выполнению конвенциональных требований;
- системе взаимодействия с национальными и международными организациями;
- сравнительному анализу моделей регулирования в разных юрисдикциях;
- современным вызовам и перспективам развития.

Представленный материал основан на анализе законодательных актов Российской Федерации, международных конвенций и лучших практиках ведущих морских держав, что позволяет комплексно оценить роль этих институтов в обеспечении устойчивого развития мирового судоходства.

Конвенциональное требование

Необходимость создания морской администрации установлена Конвенцией ООН по морскому праву (UNCLOS³⁷), статья 94 которой требует, чтобы каждое

³⁷ UNCLOS (United Nations Convention on the Law of the Sea) – это международный договор, регулирующий права и обязанности государств в использовании Мирового океана. Принят в 1982 году, вступил в силу в 1994 году. Подписан, но не ратифицирован США.

государство флага имело морскую администрацию, ответственную за регистрацию судов, контроль технического состояния судов, расследование аварий и нормативное правовое регулирование отношений в сфере морского судоходства [1]. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. возлагает на морскую администрацию полномочия по проверке судов и выдаче свидетельств, контролю за соблюдением требований к техническому состоянию судов [2]. Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков (STCW 1978) требует, чтобы морская администрация осуществляла лицензирование моряков и контроль за учебными центрами [3]. Конвенция о труде в морском судоходстве (MLC 2006) предусматривает осуществление морской администрацией контроля условий труда моряков и проведение проверок условий их труда и быта на судах [4].

Резолюция Международной морской организации A.739(18) «Руководство по предоставлению полномочий организациям, действующим от имени администрации» уточняет, какие министерства или агентства могут выступать в роли морских администраций. Данная резолюция отмечает, что Администрации несут ответственность за принятие необходимых мер по обеспечению того, какие суда, плавающие под флагами их государств, отвечают положениям таких конвенций, в том числе положениям об освидетельствовании и выдаче свидетельств, а также, что Администрация может поручить проведение проверок и освидетельствований назначенным инспекторам или признанным организациям, и что Администрация должна уведомлять ИМО о предоставленных обязанностях и условиях полномочий [5].

В соответствии с Конвенцией по охране человеческой жизни на море 1974 г., Конвенцией о грузовой марке 1966 г., Конвенцией по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., Конвенцией по обмеру судов 1969 г. государства флага уполномочивают различные организации действовать от их имени при реализации их функций [2, 6, 7, 8].

Анализ существующей ситуации в России

В законодательстве Российской Федерации термин «морская администрация» пока что не определен. Действующее законодательство в сфере морских перевозок оперирует термином «морская администрация порта».

Согласно Положению о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395, Министерство транспорта Российской Федерации при реализации обязательств в установленной сфере деятельности, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию как компетентный орган в области морского и внутреннего водного транспорта. Буквальное толкование настоящего положения позволяет сделать вывод, что Минтранс России осуществляет отдельные полномочия морской администрации – нормотворчество, а также формирование и реализацию государственной политики водного транспорта [9].

Анализ российского законодательства показывает, что Министерство транспорта выступает в статусе морской администрации при международном сотрудничестве в сфере морских перевозок и обеспечения их безопасности.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.1993 № 1299 «Об организации управления морскими портами», для осуществления государственных функций по обеспечению безопасности мореплавания, порядка в морском порту, выполнения государственного портового контроля и управления государственным имуществом, не подлежащим приватизации в морских портах, были созданы государственные учреждения – Морские администрации портов [10]. В первоначальной редакции указанного документа на

морские администрации портов были возложены функции по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в портах, включая надзор за соблюдением законов, правил и международных договоров Российской Федерации по торговому мореплаванию, осуществлению надзора за технической эксплуатацией закрепленных за ними сооружений и объектов, обеспечению их ремонта, развития и строительства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.09.2002 № 705 «О совершенствовании системы государственного управления морскими портами» морские администрации портов были заменены на администрации морских портов.

Для повышения эффективности государственного управления в морских портах была осуществлена реорганизация их органов управления с образованием хозяйствующего субъекта ФГУП «Росморпорт». В его функции входят развитие инфраструктуры портов, содержание и модернизация технических систем безопасности мореплавания, использование государственного имущества портов и ФГУ «Администрация морских портов». На сегодняшний день в Российской Федерации созданы следующие Администрации морских портов: Западной Арктики, Балтийского моря, Азовского моря, Черного моря, Каспийского моря, Приморского края и Восточной Арктики, Охотского моря и Татарского пролива, Сахалина, Курил и Камчатки.

Функционал администрации морского порта определяется согласно положению об администрации морских портов, утвержденному приказом Минтранса России от 29.01.2014 № 24 «Об утверждении Положения об администрации морских портов».

Анализ российского законодательства показывает, что в России принята распределенная модель морской администрации, где ее функции выполняют различные субъекты публичного управления.

Иной подход наблюдается в зарубежных юрисдикциях (рассматривается ниже).

Иностранные морские администрации Морская администрация Великобритании

Функции морской администрации в Великобритании в соответствии с Merchant Shipping Act 1995³⁸ выполняет агентство Maritime and Coastguard Agency (MCA, русс. – Агентство по морским делам и береговой охраны).

Данный орган – это государственное агентство Великобритании, отвечающее за регулирование морской отрасли, безопасность судоходства, охрану человеческой жизни на море и защиту морской среды. Помимо Merchant Shipping Act 1995, оно действует в соответствии с международными конвенциями (SOLAS, MARPOL, STCW и др.). Основные функции агентства можно сформулировать следующим образом [11]:

Регулирование судоходства и регистрация судов: ведение Судового реестра Великобритании (UK Ship Register)³⁹; контроль за соблюдением стандартов;

Безопасность мореплавания: проведение инспекций судов; контроль за выполнением международных конвенций; расследование морских аварий (в сотрудничестве с Marine Accident Investigation Branch, MAIB⁴⁰);

Поиск и спасение: координация операций через HM Coastguard⁴¹; организация спасательных операций в территориальных водах Великобритании;

³⁸ Акт парламента Соединенного Королевства, принятый в 1995 г. для консолидации морского законодательства Великобритании. Устанавливает подробные правила безопасности, контроля за загрязнением, условий экипажа и регистрации судов.

³⁹ Часть Агентства морской и береговой охраны Великобритании (MCA), исполнительное агентство Департамента транспорта правительства Великобритании.

⁴⁰ Отдел по расследованию морских происшествий Великобритании, независимая ветвь Департамента транспорта.

⁴¹ Национальная морская служба экстренной помощи Великобритании, входит в MCA.

Экологическая защита: контроль и предотвращение загрязнения с судов; ликвидация разливов нефти и других опасных веществ;

Сертификация моряков: выдача дипломов и подтверждение квалификации моряков (в соответствии с STCW); контроль за обучением в морских учебных заведениях;

Контроль государства порта: проверка иностранных судов в британских портах на соответствие международным нормам;

Борьба с незаконной деятельностью: противодействие пиратству, контрабанде и нелегальной миграции.

MCA подчиняется Министерству транспорта Великобритании (Department for Transport, DfT) и имеет следующую структуру (рис. 1):



Рис. 1. Внутренняя структура MCA [12]

Основные подразделения MCA:

HM Coastguard (Береговая охрана): координирует поисково-спасательные операции; имеет десять спасательных координационных центров по всей Великобритании; работает с добровольными спасательными организациями.

Ship Safety & Standards (Безопасность судов и стандарты):

UK Ship Register – регистрация судов под британским флагом;

Technical Services – инспекции судов, расследования аварий;

Seafarer Safety & Health – сертификация моряков, условия труда.

Maritime Regulatory Compliance (Контроль за соблюдением норм):

Port State Control – проверки иностранных судов;

Counter-Pollution & Response – реагирование на разливы нефти.

International & Legal Services (Международные и правовые вопросы):

Участие в работе IMO (International Maritime Organization);

Разработка национальных морских законов.

MCA имеет представительства в ключевых портах Великобритании: Саутгемптон (главный офис), Лондон, Ливерпуль, Абердин, Кардиф, Белфаст.

MCA играет ключевую роль в обеспечении безопасности судоходства, экологической защиты и спасания на море в Великобритании. Его структура обеспечивает исполнение как **регуляторных функций**, так и **оперативное управление**. Агентство тесно сотрудничает с международными организациями и обеспечивает соблюдение морского законодательства.

MCA тесно сотрудничает с Регистром Ллойда (Lloyd's Register, LR) и другими классификационными обществами (КО) в вопросах безопасности судоходства, судостроения и инспекций. От лица государства флага, MCA делегирует часть инспекционных функций LR и другим КО (например, DNV, Bureau Veritas). MCA проводит аудиты Lloyd's Register, чтобы убедиться, что LR правильно выполняет делегированные функции. В случае нарушений MCA может отзывать полномочия или ужесточить контроль.

Взаимодействие с другими государствами осуществляется через органы, входящие в MCA, например: Marine Accident Investigation Branch (MAIB, Отделение расследования морских аварий) (формально не входит в MCA, но тесно сотрудничает с ним); Maritime and Fisheries Agency (MFA, Агентство по морскому праву и рыболовству) – по вопросам регулирования деятельности рыболовного флота; UK Border Force и Royal Navy (Береговая охрана и Военно-морские силы) – в сфере обеспечения безопасности территориального моря, борьбы с пиратством и контрабандой [12].

Трехуровневую британскую систему иллюстрирует рис.2. – государство формирует систему правил; MCA исполняет их напрямую или через LR, а также через другие органы; LR действует как «внешний контролер», но под надзором MCA.

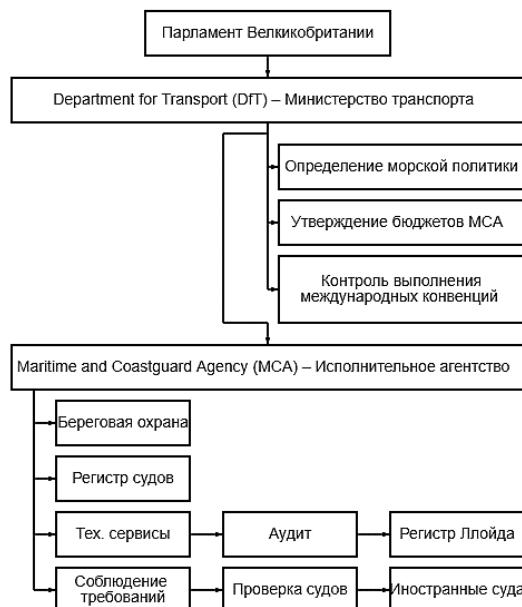


Рис. 2. Иерархическая структура морской администрации в Великобритании [12]

Таким образом, MCA действует как государственный регулятор, но делегирует часть технических проверок Lloyd's Register и другим классификационным обществам. Это позволяет эффективно контролировать суда без дублирования функций. LR, в свою очередь, работает под надзором MCA, обеспечивая соответствие судов международным стандартам.

Морская администрация Гибралтара

Gibraltar Maritime Administration (GMA) – это государственный орган, отвечающий за регулирование судоходства, регистрацию судов и соблюдение международных морских конвенций в Гибралтаре (заморская территория Великобритании). GMA действует под юрисдикцией Merchant Shipping Act и сотрудничает с UK Maritime and Coastguard Agency (MCA).

Организационную структуру Морской администрации Гибралтара можно представить следующим образом: GMA входит в состав Министерства предпринимательства, развития, технологий и транспорта Гибралтара. Морскую администрацию Гибралтара возглавляет морской администратор, который подчиняется министру, отвечающему за судоходство. GMA действует под эгидой

правительства Гибралтара, осуществляет общий надзор за морской деятельностью и включает в себя такие функции, как [13]:

Регистрация судов: ведение реестра судов под флагом Гибралтара, для обеспечения соблюдения требований к регистрации и контроля за ней в соответствии с законодательством государства флага; регистрация закладных на морское имущество; ведение реестра иностранных морских организаций;

Сюрвей, инспекция и сертификация: проведение инспекций судов под флагом Гибралтара для обеспечения соответствия требованиям применимых конвенций, постановлений и правил в отношении безопасности судов, охраны судов, защиты экипажа и защиты морской среды; ведение полного учета всех проверок и сертификатов; обеспечение эффективного и оперативного проведения проверок и обследований; выдача международных сертификатов; безопасное управление экипажем; международное управление безопасностью; международная охрана судов;

Контроль со стороны государства порта: участие в соглашениях о сотрудничестве, включая меморандумы о взаимопонимании⁴² с другими государствами для реализации политики в отношении досмотра судов, зарегистрированных за рубежом;

Освидетельствование и инспекция (национальная): программы инспекций и сертификации для обеспечения соответствия судов, эксплуатируемых на местном уровне, всем требованиям применимого национального законодательства в отношении безопасности судов и защиты морской среды; ведение полного учета всех проверок; обеспечение эффективного и оперативного проведение обследований для обеспечения безопасной работы локальных операторов;

Расследование инцидентов: расследование морских происшествий и инцидентов с судами под флагом Гибралтара по всему миру и другими судами в территориальных водах Гибралтара с целью определения того, какие действия необходимы для обеспечения защиты жизни и имущества на море;

Нормотворчество: разработка регламентов и стандартов морской отрасли в области безопасности мореплавания и защиты морской среды, в частности, для включения положений международных конвенций и законодательства ЕС в нормативные правовые акты Гибралтара;

Правоохранительная деятельность: обеспечение соблюдения правил и стандартов в области безопасности на море и защиты морской среды с учетом коммерческих последствий; рекомендации министерству предпринимательства, развития, технологий и транспорта о проведении расследований о компетентности, поведении и/или пригодности должностных лиц в случае гибели судна, серьезных повреждений судна, сильного загрязнения окружающей среды и признаков нарушения дисциплины, а также уголовного преступления; оказание содействия генеральному прокурору Гибралтара в привлечении к ответственности правонарушителей;

Сертификация моряков: обеспечение моряков на судах под флагом Гибралтара соответствующими и действительными удостоверениями, соответствие требованиям ПДНВ-78⁴³;

Морская подготовка и стандарты безопасности: содействие осуществлению национальных учебных программ совместно с другими государственными органами; ведение реестра квалификаций всех национальных морских служащих;

Международная деятельность: представление морских интересов Гибралтара в структурах Европейского Союза и международных организациях, а также в иностранных государственных агентствах.

⁴² Гибралтар входит в Парижский меморандум о взаимопонимании. В организацию входят 27 стран-участников. Членство России приостановлено в 2022 г.

⁴³ Международная конвенция о стандартах подготовки и дипломировании моряков и несения вахты.

Морскую администрацию Гибралтара возглавляет морской администратор, который подчиняется министру, отвечающему за судоходство, подробная схема отражена на рис. 3.



Рис. 3. Организационная структура GMA [14]

GMA – компактная, но эффективная администрация, сочетающая функции администрации государства флага и органа портового контроля. Она тесно интегрирована в британскую систему, но сохраняет автономию в вопросах регистрации судов.

Морская администрация США

В США действует Морская администрация Министерства транспорта США. Кроме того, в соответствии с US Code, Title 46 US⁴⁴ [15] функции морской администрации выполняет US Coast Guard (USCG)⁴⁵. Title 46 U.S. Code – основной федеральный закон США, регулирующий морское судоходство, безопасность судов, права моряков и деятельность морских администраций. Он кодифицирует множество исторических актов, включая Merchant Marine Act 1920 (Jones Act)⁴⁶ и Shipping Act 1984⁴⁷. Title 46 U.S. Code – это «конституция» американского морского права, а USCG – его главный исполнитель.

USCG – главный регулятор, выполняющий функции морской администрации США в соответствии с Title 46 [15] и другие специфичные функции:

Регистрация судов (46 U.S.C. Ch. 121) – ведение реестра судов США (U.S. Ship Registry);

Инспекции (46 U.S.C. § 3306) – проверки безопасности (SOLAS, MARPOL);

Расследования аварий (46 U.S.C. § 6301) – по аналогии с MAIB в Великобритании;

⁴⁴ Title 46 of the United States Code (U.S. Code) – раздел федерального законодательства США, посвящённый торговому судоходству и морскому праву.

⁴⁵ United States Coast Guard (USCG) – береговая охрана США, один из пяти видов ВС США. В мирное время подчиняется Министерству внутренней безопасности (DHS), во время войны или по указу президента США может переходить в состав ВМС США.

⁴⁶ Merchant Marine Act of 1920, более известный как Jones Act (в честь сенатора Уэсли Джонса), - один из ключевых законов США, регулирующих морскую торговлю, судоходство и судостроение.

⁴⁷ Shipping Act 1984 – федеральный закон США, регулирующий международные морские перевозки и деятельность судоходных компаний. Его главная цель – обеспечить конкуренцию, справедливые тарифы и защитить интересы грузоотправителей.

Государственный портовый контроль (PSC) (46 U.S.C. Ch. 33) – проверки иностранных судов;

Поиск и спасение: координация операций через Rescue Coordination Centers (RCC);

Правоохранительная деятельность: борьба с контрабандой; пресечение браконьерства; патрулирование исключительной экономической зоны;

Экологическая защита: ликвидация разливов нефти (OPA 1990⁴⁸); контроль за балластными водами;

Военные задачи: USCG входит в объединённые командования ВС США (в военное время переходит в подчинение органов управления ВМС США); участвует в операциях НАТО.

USCG – уникальная структура, сочетающая военные, правоохранительные и административные функции. USCG является единственной военизированной морской службой США, выполняющей двойную роль. В мирное время входит в Министерство внутренней безопасности (DHS), а в военное время переходит в подчинение Военно-морских сил. При этом USCG выполняет функции морской администрации⁴⁹.

USCG взаимодействует с классификационными обществами, например, USCG делегирует часть инспекций American Bureau of Shipping (ABS, Американское бюро судоходства) и другим КО, в соответствии с 46 U.S.C. § 3315 и 46 C.F.R. Part 8. ABS проверяет суда на соответствие U.S. Code и международным стандартам, но окончательное одобрение дает USCG.

Иерархическую структуру морской администрации в США можно представить следующим образом. Верхний уровень управления – Министерство транспорта США, которое курирует Морскую администрацию США (United States Maritime Administration, MARAD), определяет стратегию развития торгового флота, координирует USCG с помощью Министерства внутренней безопасности (DHS). DHS, в свою очередь, осуществляет непосредственный контроль над US Coast Guard, утверждает бюджет и оперативные приоритеты. От имени US Coast Guard, ABS проводит инспекции судов, выдает сертификаты SOLAS, MARPOL и др. USCG каждые два года проводит аудиты ABS и имеет право отменить сертификацию. USCG также ведет реестр судов под флагом США, проверяет соответствие Jones Act (46 U.S.C. § 55101) [15].

MARAD, как подразделение Министерства транспорта США, отвечает за развитие торгового флота, портовую инфраструктуру и национальную безопасность в морской сфере. В отличие от Береговой охраны США, которая занимается оперативным контролем, MARAD фокусируется на экономических и стратегических аспектах [17].

Основные функции MARAD:

Поддержка торгового флота: управление программой Jones Act (мобилизационный резерв флота для национальных нужд), финансирование судостроения через Title XI Loan Guarantees⁵⁰;

Развитие портов: инвестиции в инфраструктуру (PIDP⁵¹);

Национальная безопасность: контроль за Ready Reserve Force (RRF) – резервными судами на случай кризисов; поддержка Merchant Marine Academy (подготовка морских специалистов);

⁴⁸ Oil Pollution Act of 1990 (OPA 90) – закон о нефтяном загрязнении 1990 года. Причина принятия: крупнейший в истории США разлив нефти с танкера Exxon Valdez (1989 г.), который привёл к экологической катастрофе на Аляске.

⁴⁹ В соответствии с: Title 14 USC (военный статус) [16]; Title 46 USC (гражданские регуляторные функции) [15]; Title 33 CFR (Кодекс федеральных нормативов).

⁵⁰ Title XI Loan Guarantees – программа федеральных гарантий по кредитам в США, предназначенная для поддержки судостроительной отрасли и морского транспорта.

⁵¹ Port Infrastructure Development Program (PIDP) – федеральная грантовая программа США, направленная на модернизацию портов, улучшение логистики и укрепление экономики через инвестиции в критически важную инфраструктуру.

Экология: снижение выбросов судов, развитие альтернативных видов топлива. USCG и MARAD взаимодействуют, но их роли строго разделены (табл. 1, рис. 4):

Таблица 1

Сравнение ролей MARAD и USCG [15, 17, 18]

Аспект	MARAD	USCG
Регулирование судов	Экономическая поддержка флота	Инспекция, безопасность, PSC
Судостроение	Финансирование верфей	Проверка стандартов (SOLAS, MARPOL)
Чрезвычайные ситуации	Мобилизация резервного флота (RRF)	Поиск и спасение, ликвидация разливов
Международное право	Участие в экономических соглашениях	Исполнение конвенций IMO

Так, например, при крушении судна USCG расследует инцидент, а MARAD оценивает ущерб для торгового флота. Для новых судов MARAD выделяет кредиты, а USCG проверяет их соответствие нормам.

MARAD также частично делегирует полномочия американскому классификационному обществу ABS. MARAD, как государственный орган, утверждает ABS для проверки судов под американским флагом. ABS действует как «признанная организация» для USCG и MARAD. Совместно с ABS проводится разработка стандартов для экологичных судов (например, LNG-танкеры), поддержка инноваций (автономные суда, цифровые технологии). Однако, если ABS допустит ошибку в сертификации, USCG или MARAD могут инициировать расследование.

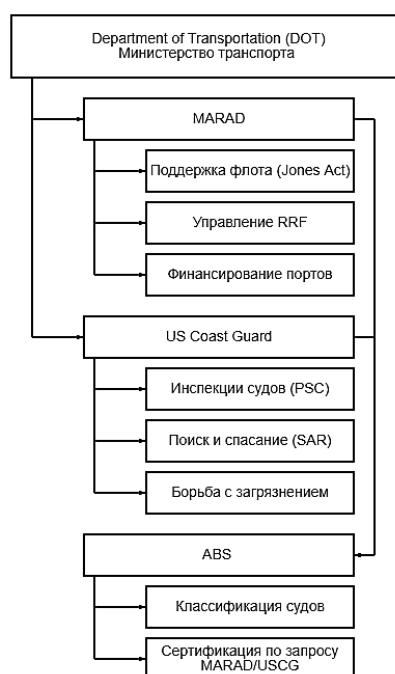


Рис. 4. Иерархическая структура устройства морской администрации в США [17]

Ключевые отличия американской модели от британской заключаются в следующем. В США нет единого аналога британской MCA – функции разделены между MARAD (экономика) и USCG (безопасность). ABS – частная организация, которая, однако, тесно интегрирована в госрегулирование (как LR в Великобритании).

USCG обладает большими силовыми полномочиями, чем HM Coastguard в Великобритании.

MARAD – это «экономический центр» морской политики США, тогда как USCG – ее «силовая» составляющая. ABS выступает техническим партнером обоих ведомств. Такое разделение позволяет эффективно сочетать коммерческие интересы и безопасность (рис. 5).



Рис. 5. Упрощенная схема взаимодействия агентств в США [17]

Модель будущей морской администрации России

Анализ устройства иностранных юрисдикций, а также оценка конвенциональных положений, позволяют сделать вывод, что в России морская администрация должна быть единой организацией, способной выступать от своего имени как во внутреннем, так и во внешнем пространстве, объединяя в себе функции, нацеленные на достижение национальных морских интересов России, как с экономической точки зрения, так с точки зрения сохранения национального суверенитета в морской области. Создаваемая морская администрация должна выполнять глобальную функцию, реализовывать политику государства и выполнять регуляторные функции через подчиняющиеся организации, которые в настоящее время уже выполняют свои локальные функции.

Иерархическую модель устройства создаваемой в России Морской администрации можно представить следующим образом. Ее учредителем является Российской Федерации. Функции и полномочия учредителя компании от имени Российской Федерации осуществляют федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в области транспорта – Минтранс России. Морская администрация, в свою очередь, уполномочена в управлении существующими структурами, например, морскими администрациями портов.

Однако необходимо отметить объективную сложность реализации единой модели наподобие иностранных аналогов, которая заключается в специфике российской конъюнктуры, а именно, в невозможности передачи полномочий в сфере нормотворчества и выработки государственной политики в области водного транспорта другой структуре, кроме Министерства транспорта. Вместе с тем иностранные морские администрации, аналогично российской, также подведомственны национальным министерствам транспорта.

Российские законодатели, инициировавшие создание морской администрации Российской Федерации, находят оптимальной организационно-правовой формой публично-правовую компанию (ППК) [19]. При этом, функции морских администраций в портах должны будут выполнять территориальные (региональные) филиалы ППК.

Понятие публично-правовой компании было введено в законодательство Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утративших силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Пунктом 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации в редакции указанного закона установлено, что одной из форм некоммерческих организаций являются публично-

правовые компании. Статья 65.1 ГК РФ в редакции этого же ФЗ предусматривает, что публично-правовые компании являются унитарными юридическими лицами, то есть их учредители не становятся участниками соответствующего юридического лица и не приобретают в них членство [20].

Особенности организационно-правовой формы публично-правовых компаний определяются Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [21].

Наделение Морской администрации публичными функциями ненормативного характера (например, функциями по координации государственного портового контроля или учета судовладельцев) с возможностью давать обязательные указания, в целом, отвечает целям, для достижения которых обычно создаются публично-правовые компании.

Авторы законопроекта о создании ППК «Морская администрация» отмечают ряд преимуществ, которые имеет ППК как организационно-правовая форма. Наличие у ППК гражданской правосубъектности позволит свободно вступать в гражданско-правовые отношения для осуществления функций Морской администрации. При этом государство сохраняет за собой возможность контролировать деятельность такой компании. Кроме того, действующее законодательство допускает возможность наделения ППК полномочиями публично-правового характера [19].

Публично-правовая компания способна реализовывать полномочия и функции, свойственные государственным органам. Согласно части 5 статьи 2 Закона № 236-ФЗ, публично-правовая компания может быть создана в целях проведения государственной политики, предоставления государственных услуг, управления государственным имуществом, обеспечения модернизации и инновационного развития экономики, осуществления контрольных, управлений и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализации особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, а также в целях выполнения иных функций и полномочий публично-правового характера [21].

Отметим, что перечень услуг и полномочий, указанный в части 5 статьи 2 Закона № 236-ФЗ, которыми может быть наделена ППК, не является полным. Согласно статье 3 Закона № 236-ФЗ полномочия создаваемой ППК определяются нормативным актом о создании конкретной ППК, а также специальными поручениями Президента Российской Федерации. Поэтому, в зависимости от поставленных государством задач и сферы деятельности компании, такой «гибкий» подход позволяет наделять компанию конкретными необходимыми полномочиями. Некоторые функции ППК «Морадминистрация» [19]:

- организация государственного портового контроля, взаимодействие с морскими администрациями иностранных государств; функции и полномочия оператора государственных информационных систем; функции, предусмотренные международными договорами Российской Федерации в части функций морской администрации;
- государственная регистрация судов, прав на них и сделок с ними;
- дипломирование членов экипажей судов;
- научная и образовательная деятельность;
- деятельность в сфере развития информационных технологий, мореплавания, судоходства по внутренним водным путям, информационной безопасности;
- выполнение научно-исследовательских, научно-технических и опытно-конструкторских работ;

- участие в мероприятиях, предусмотренных государственными программами Российской Федерации и иными документами стратегического планирования.

Заключение

Рассмотрев даже часть функций создаваемой Морской администрации Российской Федерации, можно сделать вывод о широте ее деятельности, которая выходит за рамки классических морских администраций, так как в данном случае компания является не просто регулятором, а инструментом в руках Минтранса России, созданным для реализации морской политики государства.

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод, что создание Морской администрации в России является актуальной и насущной темой, так как существующая система управления не отвечает современным требованиям и достаточно инертна, что особенно проявляется на фоне актуальных трудностей отрасли и передовых иностранных примеров. Новая модель системы управления флотом и морской инфраструктурой (а по сути, новая государственная структура), по замыслу, будет являться более гибкой и последовательной с точки зрения реализации вертикали власти, эффективности управления и реализации морской стратегии Российской Федерации.

Список литературы

1. Конвенция ООН по морскому праву [Электронный ресурс]: заключена в г. Монтего-Бей 10.12.1982. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml (дата обращения: 10.07.2025).
2. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море (СОЛАС-74) [Электронный ресурс]: принята в г. Лондон 01.11.1974: (в ред. Протокола 1988 г.) // КонсультантПлюс. - URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=INT&n=65877&dst=0&demo=1> (дата обращения: 10.07.2025).
3. Международная конвенция о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты 1978 года (ПДНВ-78) [Электронный ресурс]: принята в г. Лондоне 07.07.1978: (в ред. 2010 г.) // КонсультантПлюс. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15693#5g1CetUykdQBseHE2> (дата обращения: 10.07.2025).
4. Конвенция о труде в морском судоходстве (MLC, 2006) [Электронный ресурс]: принята в г. Женева 23.02.2006: (в ред. 2016 г.) // Официальный сайт МОТ. - URL: <https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--en/index.htm> (дата обращения: 10.07.2025).
5. Резолюция ИМО A.739(18) «Руководство по предоставлению полномочий организациям, действующим от имени Администрации» [Электронный ресурс]: принята 04.11.1993 // Международная морская организация. - URL: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.739\(18\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.739(18).pdf) (дата обращения: 10.07.2025).
6. Международная конвенция о грузовой марке 1966 года [Электронный ресурс]: принята в г. Лондоне 05.04.1966: (с поправками 1988 г.) // КонсультантПлюс. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=3752#NFPDetUoJ70ETq651> (дата обращения: 12.07.2025).
7. Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года (МАРПОЛ 73/78) [Электронный ресурс]: принята в г. Лондон 02.11.1973: с дополнениями по Протоколу 1978 г. // КонсультантПлюс. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15699#emMEetUS22rpEgKF1> (дата обращения: 12.07.2025).
8. Международная конвенция по обмеру судов 1969 года [Электронный ресурс]: принята в г. Лондон 23.06.1969 // Международная морская организация. — URL: <https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-on-tonnage-measurement-of-ships.aspx> (дата обращения: 12.07.2025).

9. Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48722/ (дата обращения: 12.07.2025).
10. Постановление Правительства РФ от 17.12.1993 № 1299 «Об организации управления морскими портами» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2906/ (дата обращения: 12.07.2025).
11. Maritime and Coastguard Agency (MCA). Responsibilities [Электронный ресурс] // UK Government. — URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/maritime-and-coastguard-agency/about> (дата обращения: 15.07.2025).
12. Maritime and Coastguard Agency. Annual Report and Accounts 2023-2024 [Электронный ресурс]. - UK Government, 2024. - URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/678e09d593d4eae3088bd3d9/MCA_annual_report_and_accounts_2023_to_2024.pdf (дата обращения: 15.07.2025).
13. Gibraltar Ship Registry. Services [Электронный ресурс]. - URL: <https://gibraltarship.com/#> (дата обращения: 20.07.2025).
14. Gibraltar Maritime Administration. Annual Report 2009-2010 [Электронный ресурс]. - Gibraltar Ship Registry, 2010. - URL: <https://gibraltarship.com/general-information#0fde09890MwVmiiL-Jfd1PUVsRlp6wkoE-collapse> (дата обращения: 20.07.2025).
15. United States. United States Code 2022 Edition. Title 46 - Shipping [Electronic resource] / Office of the Law Revision Counsel. - Washington: U.S. Government Publishing Office, 2023. - URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2022-title46/html/USCODE-2022-title46.htm> (дата обращения: 01.08.2025). - Text: electronic.
16. United States. United States Code. Title 14. Coast Guard [Electronic resource] / Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives - 2022 Edition. - Washington: U.S. Government Publishing Office, 2023. - URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title14&edition=prelim> (дата обращения: 01.08.2025).
17. United States. Department of Transportation. Maritime Administration (MARAD) [Электронный ресурс]: офиц. сайт. – URL: <https://www.maritime.dot.gov> (дата обращения: 01.08.2025).
18. Merchant Marine Act, 1920 [Электронный ресурс]: публичный закон № 66-261: принят Конгрессом США 5 июня 1920 г. // United States Congress. – URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2021-title46/pdf/USCODE-2021-title46-subtitleII.pdf> (дата обращения: 02.08.2025).
19. О внесении изменений в Федеральный закон «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: проект федерального закона № 157983: размещен на официальном портале проектов нормативных правовых актов 01.01.2023 (ред. от 01.01.2024) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects/157983> (дата обращения: 03.08.2025).
20. О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162608/ (дата обращения: 03.08.2025).
21. Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200505/ (дата обращения: 04.08.2025).

References

1. United Nations Convention on the Law of the Sea [Electronic resource]: concluded at Montego Bay 10.12.1982. – URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (accessed: 10.07.2025).
2. International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS-74) [Electronic resource]: adopted in London on 01.11.1974: (as amended by the 1988 Protocol) // ConsultantPlus. –

- URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=INT&n=65877&dst=0&demo=1> (accessed: 10.07.2025).
3. International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 (STCW-78) [Electronic resource]: adopted in London 07.07.1978: (as amended in 2010) // ConsultantPlus. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15693#5g1CetUykdQBseHE2> (accessed: 10.07.2025).
 4. Maritime Labour Convention (MLC, 2006) [Electronic resource] : adopted in Geneva 23.02.2006 : (as amended in 2016) // ILO. - URL: <https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang--en/index.htm> (accessed: 10.07.2025).
 5. IMO Resolution A.739(18) «Guidelines for the Authorization of Organizations Acting on Behalf of the Administration» [Electronic resource] : adopted 04.11.1993 // International Maritime Organization. - URL: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.739\(18\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.739(18).pdf) (accessed: 10.07.2025).
 6. International Convention on Load Lines, 1966 [Electronic resource]: adopted in London 05.04.1966: (as amended in 1988) // ConsultantPlus. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=3752#NFPDetUoJ70ETq651> (accessed: 12.07.2025).
 7. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 (MARPOL 73/78) [Electronic resource]: adopted in London 02.11.1973: as amended by the 1978 Protocol // ConsultantPlus. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15699#emMEetUS22rpEgKF1> (accessed: 12.07.2025).
 8. International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969 [Electronic resource] : adopted in London 23.06.1969 // International Maritime Organization. — URL: <https://www.imo.org/en/about/conventions/pages/international-convention-on-tonnage-measurement-of-ships.aspx> (accessed: 12.07.2025).
 9. Regulation on the Ministry of Transport of the Russian Federation [Electronic resource]. Approved by Decree of the Government of the Russian Federation No. 395 of July 30, 2004. ConsultantPlus Legal Reference System. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48722/ (accessed: 12.07.2025).
 10. Decree of the Government of the Russian Federation of December 17, 1993 No. 1299 «On the Organization of Seaport Management» [Electronic resource] // ConsultantPlus Legal Reference System. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2906/ (accessed: 12.07.2025).
 11. Maritime and Coastguard Agency (MCA). Our responsibilities [Electronic resource] // UK Government. – URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/maritime-and-coastguard-agency/about> (accessed: 15.07.2025).
 12. Maritime and Coastguard Agency. Annual Report and Accounts 2023-2024 [Electronic resource]. - UK Government, 2024. - URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/678e09d593d4eae3088bd3d9/MCA_annual_report_and_accounts_2023_to_2024.pdf (accessed: 15.07.2025).
 13. Gibraltar Ship Registry. Core Services [Electronic resource]. - URL: <https://gibraltarship.com/#> (accessed: 20.07.2025).
 14. Gibraltar Maritime Administration. Annual Report 2009-2010 [Electronic resource]. - Gibraltar Ship Registry, 2010. - URL: <https://gibraltarship.com/general-information#0fde09890MwVmiiL-JfD1PUVsRlp6wkoE-collapse> (accessed: 20.07.2025).
 15. United States. United States Code 2022 Edition. Title 46 - Shipping [Electronic resource] / Office of the Law Revision Counsel. - Washington : U.S. Government Publishing Office, 2023. - URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2022-title46/html/USCODE-2022-title46.htm> (accessed: 01.08.2025).
 16. United States. United States Code. Title 14. Coast Guard [Electronic resource] / Office of the Law Revision Counsel of the U.S. House of Representatives. - 2022 Edition. - Washington : U.S. Government Publishing Office, 2023. – URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title14&edition=prelim> (accessed: 01.08.2025).

17. United States. Department of Transportation. Maritime Administration (MARAD) [Electronic resource] : official website. – URL: <https://www.maritime.dot.gov> (accessed: 01.08.2025).
18. Merchant Marine Act, 1920 [Electronic resource] : Public Law No. 66-261 : enacted by the U.S. Congress on June 5, 1920 // United States Congress. – URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2021-title46/pdf/USCODE-2021-title46-subtitleII.pdf> (accessed: 02.08.2025).
19. On Amendments to the Federal Law «On Subsoil» and Certain Legislative Acts of the Russian Federation [Electronic resource] : draft federal law No. 157983 : posted on the official portal of draft regulatory legal acts 01.01.2023 (version of 01.01.2024) // Federal portal of draft regulatory legal acts. - URL: <https://regulation.gov.ru/projects/157983> (accessed: 03.08.2025).
20. On Amendments to Chapter 4 of Part One of the Civil Code of the Russian Federation and on Repealing Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation : Federal Law No. 99-FZ of May 5, 2014 [Electronic resource] // ConsultantPlus Legal Database. - URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162608/ (accessed: 03.08.2025).
21. Federal Law No. 236-FZ of July 3, 2016 [Electronic resource] // ConsultantPlus. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200505/ (accessed: 04.08.2025).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Савченков Клим Александрович, студент, ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный морской технический университет», 190121, г. Санкт-Петербург, ул. Лоцманская, 10-14, , e-mail: feduklim@yandex.ru

Лобанов Алексей Валериевич к. т. н., начальник отдела обеспечения морской деятельности и эксплуатации морской техники, ПАО «Газпром», 197229, г. Санкт-Петербург, ул. Высотная, 1, e-mail: al.lobanov@adm.gazprom.ru

Klim A. Savchenkov, student, St. Petersburg state marine technical university, 10-14, Lotsmanskaya st, St. Petersburg, 190121, e-mail: feduklim@yandex.ru

Alexey V. Lobanov, Ph.D. in Engineering, Head of the Department of Marine Operations and Marine Equipment Operation, PJSC Gazprom administration, 1, Vysotnaya st, St. Petersburg, 197229

Статья поступила в редакцию 14.08.2025; принята к публикации 29.10.2025; опубликована онлайн 20.12.2025. Received 14.08.2025; published online 20.12.2025.