

Минэкономразвития России

Российская академия наук

СОВЕТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

***Факторы развития:
внутренние и внешние***

ВЫПУСК

8

МОСКВА 2006

**«Теория и практика морской деятельности»
Серия научных публикаций под редакцией
проф. Войтоловского Г.К.**

Выпуск 8. Факторы развития: внутренние и внешние. - М.: СОПС, 2006 - с.

***Составители:* Батурова Г.В., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Коновалов А.М.,
Чернявский Е.Б.**

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ОСНОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ	5
МОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ	7
I. ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ	27
1. Модальность внутренних условий осуществления морской деятельности	27
1.1. Институциональные аспекты	27
1.2. Финансовые и правовые составляющие	29
1.2.1. Развитие института платности за пользование морскими ресурсами	29
1.2.2. Концессионные процессы в морской деятельности	36
1.2.3. Федеральные целевые программы	41
1.3. Инновационные аспекты	45
1.4. Экологические проблемы	48
1.4.1. Экологическая экономика	48
1.4.2. Процессы экологического алармизма	50
2. Модальность основных составляющих морской деятельности	51
2.1. Социальная составляющая	51
2.1.1. Демографические тренды	51
2.1.2. Кадровое обеспечение	55
2.1.3. Привлечение иностранной рабочей силы	56
2.2. Оборонная составляющая	58
2.3. Транспортная составляющая	64
2.4. Ресурсная составляющая	71
2.4.1. Водные биоресурсы и их переработка	72
2.4.2. Неисчерпаемые энергетические ресурсы	76
2.4.3. Исчерпаемые энергетические ресурсы	79
2.4.4. Минеральные ресурсы	88
2.4.5. Рекреационные ресурсы	94
II. ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ	98
1. Модальность международных условий осуществления морской деятельности	98
1.1. Влияние на морскую деятельность России глобальных, региональных и субрегиональных организаций	98
1.2. Морская политика зарубежных стран	113
1.2.1. Морская политика Бразилии	116
1.2.2. Морская политика Австралии	118
1.2.3. Государственно-частное партнерство в Великобритании	121
1.2.4. Политика Норвегии в сфере промышленного рыболовства	122
1.2.5. Политика Японии в сфере промышленного рыболовства	126
1.5. Международно-правовые аспекты осуществления морской деятельности	128
1.5.1. Возможные изменения некоторых норм международного морского права	128
1.5.2. Становление правового статуса Арктики	137
1.5.3. Развитие международно-правового регулирования морской деятельности	144
2. Модальность основных составляющих морской деятельности за рубежом	154
2.1. Ресурсная составляющая	154
2.1.1. Водные биоресурсы и их переработка	154
2.1.2. Исчерпаемые энергетические ресурсы	158
2.1.2.1. Нефть	159
2.1.2.2. Природный газ: Перспективы рынка СПГ	160

2.1.3. Минеральные ресурсы _____	163
2.2. Научная составляющая _____	167
2.2.1. Оперативный мониторинг Мирового океана с помощью необитаемых автоматических средств _____	167
2.2.2. Международное сотрудничество в области защиты от морских природных катастроф _____	169
III. МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ _____	174
1.1. Общие показатели эффективности отраслей морской деятельности _____	181
1.2. Российский опыт оценки качества управления прибрежной зоной _____	197
1.3. Подходы к разработке региональных стратегий устойчивого экономического и социального развития приморских регионов _____	199
СИСТЕМНЫЙ ОТВЕТ НА СИСТЕМНЫЙ ВЫЗОВ _____	205
ПРИЛОЖЕНИЕ _____	215

СПИСОК ОСНОВНЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ААНИИ	- Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт Росгидромета
АТР	- Азиатско-Тихоокеанский регион
БТС	- Балтийская трубопроводная система
ВМО	- Всемирная метеорологическая организация
ВНИГРИ	- Всероссийский нефтяной научно-исследовательский геологоразведочный институт
ВСТО	- Магистральный нефтепровод «Восточная Сибирь – бухта Тихого океана»
ГЕОСС	- Глобальная система систем наблюдения Земли
ГПС	- полиметаллические сульфидные руды
ГРР	- геологоразведочные работы
ГСНК	- Глобальной системы наблюдений за климатом
ГСНО	- Глобальная система наблюдений за Мировым океаном
ГЭФ	- Глобальный экологический фонд
ДВНИГМИ	- Дальневосточный региональный научно-исследовательский гидрометеорологический институт Росгидромета
ЕС	- Европейский Союз
ЖМК	- железо-марганцевые конкреции
ИМО	- Международная морская организация
ИЭЗ	- Исключительная экономическая зона
КМК	- кобальто-марганцевые корки
КП	- Процесс неофициальных консультаций по вопросам Мирового океана и международного морского права
КУПЗ	- Комплексное управление прибрежными зонами
МАГАТЭ	- Международное агентство по атомной энергии
МОМД	- Международный орган по морскому дну
МПА	- морская политика Австралии
МРОС	- международное региональное океаническое соуправления
МСБ	- минерально-сырьевая база;
НГК	- нефтегазовый комплекс
НГО	- нефтегазоносная область
НГП	- нефтегазоносная провинция

НОК	- Национальная океанографическая комиссия Российской Федерации
НРСОМ	- Национальная репрезентативная система охраняемых районов моря
НСР	- начальные суммарные извлекаемые ресурсы углеводородов
ОДУ	- объемы допустимого улова
ПЗ	- прибрежная зона;
РМП	- региональный морской план
СМП	- Северный морской путь;
СОПР	- Сеть по океанам и прибрежным районам
СПГ	- сжиженный природный газ;
СРП	- соглашение «О разделе продукции»;
тут	- тонна условного топлива
ТЭК	- топливно-энергетический комплекс
УВ	- углеводороды
ФАО	- Всемирная продовольственная организация
ФЦП	- федеральная целевая программа
ЦНГД	- центры нефтегазодобычи
ШГКМ	- Штокмановское газоконденсатное месторождение;
ЯНАО	- Ямало-Ненецкий автономный округ
CIRM	- Межминистерская комиссия по морским ресурсам
GERCO	- Национальный закон об управлении прибрежной зоной
INVEMAR	- Национальный экологический совет
LME	- Большая морская экосистема
PNGC	- Национальная экологическая политика
OECD	Организация экономического сотрудничества и развития
PNMA	- Национальная политика в области океанических ресурсов
PNRM	- Национальная политика в области океанических ресурсов

МОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Начало выпуску серии ТПМД было положено довольно прозаически. Группа составителей и руководитель темы «Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны» собрались на рабочее совещание для неформального обсуждения влияния исследований СОПС на перспективы развития морской деятельности России. Итог дискуссии был малоутешительным: в Российском государстве отсутствует эффективная пропаганда национальной морской политики, а в обществе – благоприятный когнитивно-идеологический фон в восприятии отечественного мореведения и морепользования. Для большинства населения морская деятельность в лучшем случае выглядит не более чем романтическая экзотика, а в худшем – понимается как чересчур обременительная ноша для экономики страны¹.

Для того чтобы исправить сложившуюся ситуацию, было принято решение интенсифицировать популяризацию если уж не всей морской деятельности, то, по крайней мере, результатов своей научно-исследовательской работы в этой области, которую Совет по изучению производительных сил много лет ведёт по заказам Роснауки (ранее Минпромнауки России), Минэкономики, Минобороны, Минприроды и др. Интерес научного сообщества, проявленный к первым выпускам серии ТПМД, выходящим с третьего номера под эгидой Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, стал определённым катализатором задуманного. В семи предыдущих выпусках серии были опубликованы коллективные и индивидуальные монографии, отражающие научные *взгляды* на характер и процессы развития морской деятельности нашей страны с учётом мировых тенденций, *материалы* всероссийских научно-практических конференций, организуемых по инициативе нашего института, *обзорно-реферативные сборники*, подготовленные на основе годовых отчётов о НИР СОПС и сотрудничающих с ним научных коллективов, а также отдельных учёных, занимающихся изучением различных видов морской деятельности. В этой связи необходимо отметить, что публикации, подобные представленной, проходят красной нитью через всю серию «Теории и практики морской деятельности». Интерес, проявленный к аналогичным выпускам (в первую очередь, имеются в виду № 2 «Реферативный очерк» и № 4 «Реализация системного подхода»), уже не раз побуждал к систематическому расширению круга потенциальных читателей, вовлечению в него не только соответствующих подразделений заказчиков, но и заинтересованной научной общественности. Достаточно сказать, что список рассылки названной серии включает в себя всех членов Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, её Научно-экспертного совета, соответствующие ведущие российские научно-исследовательские институты, учебные заведения и общественные организации, то есть, иными словами, наибольший сегмент российского морского сообщества.

Предлагаемая читателю публикация базируется на материалах отчета, выполненного СОПС в 2005 году по результатам проведения научно-исследовательской работы по упомянутому выше проекту «Оптимизация...». Содержание самой НИР, ее структура, состав исполнителей и соисполнителей приведены в Приложении настоящего выпуска.

¹ Теория и практика морской деятельности. Выпуск 5. Динамика развития. М.: СОПС, 2005.

На наш взгляд, «Факторы развития» способны органично вписаться в семью сериального издания ТПМД, отчасти обеспечивая хронологическую преемственность, а конкретно, эволюцию взглядов от *оптимизации* – к *стратегии*.

Несмотря на то, что замыслу формирования Государственной стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 года и в более отдалённой перспективе, методологическому аппарату её разработки в самом отчёте уделено значительное место, они остались за текстом в настоящей публикации. Объяснение этому на редкость простое: необходимости этого направления исследований стратегического характера ввиду актуальности проблемы будет посвящён ближайший выпуск ТПМД, и любой заинтересованный читатель вскоре сможет ознакомиться с представлениями ведущих специалистов морского направления СОПС по этому поводу наиболее предметно и детально.

В свою очередь, в коллективе составителей настоящего выпуска сложился общий взгляд на то, что в основу разработки Стратегии должен быть положен программно-целевой метод управления изучением и освоением ресурсов и пространств Мирового океана. Подобный подход предполагает декомпозицию и последующую частичную формализацию целей национальной морской политики с использованием показателей (критериев и индикаторов: универсальных, интегральных, частных, иных) эффективности функциональных и региональных направлений морской деятельности. Именно поэтому самое пристальное внимание в настоящей публикации уделено, как российским наработкам по этой проблематике, так и аналогичному зарубежному опыту.

Составители, как и разработчики реферируемого отчёта, исходили из того, что большинство из функциональных и региональных направлений морской политики России в значительной мере влияют на базовые устои государства: его транспортную, продовольственную и энергетическую безопасность, обороноспособность, макроэкономические результаты морепользования, социально-экономическое развитие российского общества. При этом они принимали во внимание, что методы системного анализа морской деятельности и отдельных её видов, которые осуществляются в условиях большой неопределённости и при повышенных разноплановых рисках, не всегда могут быть построены исключительно на количественных оценках. Здесь на помощь приходят интуиция и эрудиция экспертов, широко и углублённо представляющих всю специфику морской деятельности.

Если говорить о структуре выпуска в целом, то следует признать, что она отлична от представленной в отчёте о НИР. Дело в том, что последний, построенный на основе Техзадания Заказчика, выглядел столь внушительно, разнопланово и многогранно, что сама возможность вписать его в прокрустово ложе формальной логики оказалась крайне затруднительной.

Морская деятельность Российской Федерации, с одной стороны, есть уравнение со многими неизвестными. А с другой – ей имманентно внутреннее единство, армированное многочисленными взаимопереплетёнными связями. Поэтому любые попытки структурировать подобный монолит и вложить его в рамки принятого объёма выпуска этой серии более походят на несбыточное желание распилить магнит. Задача, между тем, стояла вполне конкретная.

Выход был найден на удивление просто: развитие морской деятельности страны зиждется на двух столпах – внутренних и внешних факторах, каждый из которых, в свою очередь, базируется на дуэте «условия → компоненты». Первая его составляющая представляет собой совокупность необходимых, но подчас недостаточных предпосылок для осуществления нормального развития второй, поскольку специфика компонент может выдвигать дополнительные требования к условиям. Составителям было небезынтересно посмотреть, сформирована ли в России соответствующая институциональная, финансовая, правовая,

инновационная и экологическая среда, предусмотренная своевременным утверждением на самом высоком государственном уровне Концепции ФЦП «Мировой океан» и Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года? В достаточной ли степени она адекватна текущим, завтрашним, послезавтрашним целям и задачам национальной морской политики? Способствует ли она приостановке и обращению вспять кризисных явлений, охвативших многие виды морской деятельности страны, или, наоборот, усугубляет их? Придаёт ли она положительный импульс демографическим тенденциям в приморских регионах, нейтрализации угроз национальной безопасности с морских направлений, интенсификации морских перевозок, разработке шельфовых месторождений углеводородов и т.д.?

Второй раздел работы – «Внешние факторы» – представляет собой отнюдь не примитивную компаративистику (как плохо «у нас» и как хорошо «у них»), тем более не отражение в кривом зеркале унылой российской действительности в сравнении с блестящим европейским или североамериканским лоском. Все международные аспекты, структурированные аналогично первому разделу, рассматриваются исключительно через призму их реального или потенциального влияния на морскую деятельность нашей страны. И на базе этого гармоничного двуединства логически выстраиваются подходы к оценке эффективности морской деятельности, ставшие предметом третьей главы и своеобразным мостиком, связующим звеном с последующими сериальными изданиями ТПМД.

Разработчики выпуска отдавали себе отчёт в том, что всё наполнение работы о НИР невозможно отразить в полной мере в настоящей публикации, учитывая жёсткие рамки требований к её объёму. Поэтому судьбу размышлений о Государственной стратегии морской деятельности разделили и некоторые другие тематические главы. Например, глава «Анализ зарубежного опыта мобилизационной подготовки морского хозяйства», несмотря на свой пионерный характер, не нашла отражения в настоящей публикации, поскольку аналогичным вопросам посвящён шестой выпуск ТПМД «Мобилизационное производство в мировом морском хозяйстве», подготовленный Ю.А. Крупновым¹.

Иной случай произошёл с такими «выпавшими» или фрагментарно представленными разделами как «Разработка рекомендаций по совершенствованию государственного, военного управления и местного самоуправления в приморских военных городках Мурманской области», «Современные проблемы информационного обеспечения морской деятельности России», «Анализ состояния судостроительных и судоремонтных предприятий России» и др. Работа по такой тематике отнюдь не завершена, она продолжается, и не исключено, что в скором времени её результаты увидят свет в качестве самостоятельных выпусков серии ТПМД.

В силу своей специфики вопросам пространственного развития отечественной экономики СОПС традиционно уделял повышенное внимание, поэтому, – надеемся, – глава «Глобальные, европейские и региональные проблемы развития морской деятельности России на Балтике» войдёт в качестве весомой части в более объёмный труд, посвящённый балтийскому вектору российской внешней и внутренней политики, региональным социально-экономическим вопросам.

Наконец, поскольку настоящий выпуск ТПМД изначально предполагал преобладающую проблемно-ориентированную направленность, некоторые подразделы отчёта о НИР, как правило, информационные, статистические или, напротив, общетеоретические, не подпадали под это требование.

Если говорить ещё более общо, то внушительные трансформации произошли со многими тематическими разделами, главным образом, из-за большого объёма исходного материала. Они были

¹ Теория и практика морской деятельности. Выпуск 6. Мобилизационное производство в мировом морском хозяйстве. М.: СОПС, 2005.

сокращены или разбиты по неумолимым законам внутренней логики новой структуры. Однако наиболее существенные проблемы морской деятельности страны, освещённые в отчёте о НИР, нашли своё отражение и в «Факторах развития», причём порой в первозданном виде или лишь с небольшими «косметическими» изменениями.

Осуществление рыночных реформ убедительно показало, что в морской деятельности государство обязано играть более активную координирующую роль. Безусловно, никто не отвергает преимуществ рыночных механизмов перед плановой экономикой. Эта аксиома справедлива и для суши, и для моря. Цивилизованный рынок, проникнутый меркантильным духом, на порядки чувствительнее к потребительскому спросу в сравнении с другими формами экономической жизни. Однако он сразу же теряет свою чуткость, когда речь заходит, например, о пороговом пределе естественного функционирования экосистем, тем более океанических.

Сравнительно недавно проявились первые тревожные признаки экологического окраса, сопровождающие чересчур поспешную технологическую эволюцию человечества и вызывавшие целую гамму чувств: от лёгкой настороженности до серьёзных опасений. Большинство из них вплотную связано с морской деятельностью, ибо загрязнение Мирового океана приобрело такие масштабы, что поставило под угрозу само существование Планеты. Поскольку основная часть населения мира сконцентрирована в узкой прибрежной полосе континентов и островов, в которой расположены чрезвычайно чувствительные к антропогенному воздействию водосборные бассейны, то последствия промышленной нагрузки на внутренние моря (а через узкие и неглубокие проливы с медленным водообменом и на океаны) становятся поистине катастрофическими.

За последнее столетие возник мощный химико-физический пресс на окружающую среду. Мировой океан ещё способен к самоочищению, однако, при существующих темпах загрязнения морской среды и мирового морепользования не за горами предельные значения естественной биологической очистки. Стало понятным, что существуют границы развития морехозяйственной деятельности, которые определяют так называемую ёмкость биосферы (и её отдельных экосистем). Развитие хозяйственной и любой другой деятельности (скажем, военной, которую нельзя отождествлять с хозяйственной в полной мере) возможно лишь в пределах антропогенной (цивилизационной, деятельностной) ёмкости, связанной с эволюционно сложившимся экологическим порогом. Оно обязано находиться в определённом коридоре, допускающем воспроизводство естественных возобновляемых ресурсов и действие биотического механизма саморегуляции морской природной среды.

Кроме того, не исключено, что техногенная эмиссия парниковых газов в конце XX века привела к повышению на 20%¹ уровня Мирового океана, о чем свидетельствуют и поверочные расчёты.

Всё чаще стали появляться тревожные сигналы о небывалой деградации морской среды, которую вызывает хищная экономическая политика, направленная исключительно на удовлетворение appetites транснациональных корпораций и на получение ими очередных сверхприбылей.

¹ King Alexander, Schneider Bertrand. The First Global Revolution. A report by the Council of the Club of Rome. N.Y.: Pergamon Press, 1990. pp. 36-38; Wood David O., Kaya Yoichi, ed. Environmental Modeling for Climate Policy Analysis. Cambridge: MIT, 1990. pp. 50-53.

Стало заметным, что в целом наиболее декларируемые глобальные проблемы, в первую очередь экологические (выбросы в атмосферу, возможное изменение климата, уменьшение рыбных запасов в Мировом океане и т.д.), не решаются и имеют тенденцию к усугублению. Предпринимаемые здесь международные усилия пока по большей части ведут к провалу.

Вот почему государство не может самоустраняться от координации, регулирования морской деятельности. Оно обязано прекращать порочную, спорадическую, малоэффективную практику низведения себя лишь к рангу «ночного сторожа», а более решительно устанавливать «правила игры», определять условия производственной деятельности, при которых полнее раскрывается творческая активность и индивидуальная предприимчивость всех агентов рынка. Вот почему вопросам малоразвитых на сегодня в России концессионных отношений как одной из многочисленных форм государственно-частного партнёрства, развитию института платности за пользование морскими био- и энергетическими ресурсами, анализу причин сдерживания рентаориентированного налогообложения в настоящей публикации отводится первостепенная роль. Мало того, все эти инструменты давно известны миру, они просты, апробированы и хорошо зарекомендовали себя на практике. Обратная сторона той же «природоохранной» медали – повсеместное сращивание, точнее сказать, симбиоз, согласно расхожему мнению, внешне неполитизированных (даже аполитичных) и неангажированных властью либо какими бы то ни было финансово-промышленными группировками общественных «зелёных» организаций с миром большого бизнеса и «чёрных» денег. Конечно, представляется проблематичным отменить законы физики, а потому необходимо соблюдать тонкий, хрупкий баланс между имеющей под собой веские причины объективной озабоченностью состоянием морской среды (тем более, экологической экономикой) и экологическим супералармизмом, который используется для нагнетания в обществе истерии и бойкого лоббирования интересов ТНК.

В этом контексте заслуживает внимания позиция Н.А. Косолапова, озвученная в ходе научной конференции, состоявшейся в СОПС 28 октября 2004 г. Её основным лейтмотив: России надлежит не вступать в лобовое столкновение с процессом институционального оформления глобализации, а, напротив, принять в нём действенное участие, попытавшись повлиять на него таким образом, чтобы он в наибольшей степени отражал её интересы¹. В первую очередь имеется в виду развитие сетевой структуры ГСОУ (глобальной системы океанического управления), – непосильной и неподвластной государству, поддающейся регулированию лишь на надгосударственном уровне, в корне отличающаяся от традиционных схем, основанных на межправительственных отношениях

¹ Подр.см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 3. М.: СОПС, 2004. С. 13-31.

и организациях на базе международного права¹. Однако это ни в коей мере не решает проблемы межгосударственных отношений. Россия стоит перед лицом актуальной проблемы разрешения и предотвращения территориальных споров и конфликтов на межгосударственном уровне, но в контексте глобализирующегося мира, что всецело зависит от степени нашей интеграции в международные институты. В первую очередь среди возможных источников конфликтов по периметру российских границ следует выделить:

1. Российско-норвежские споры – «серая зона» в Баренцевом море, комплекс проблем, связанных со Шпицбергом и 200-мильной зоной, объявленной Норвегией.

2. Отношения с соседями по балтийскому региону, особенно с учётом проблемы развития Калининграда и строительства Североевропейского газопровода (в этой связи предложения, прозвучавшие в эстонском парламенте, относительно расширения зоны территориальных вод Эстонии в Финском заливе, с тем, чтобы трубопровод оказался в акватории, находящейся под эстонской юрисдикцией, не выглядят такими уж абсурдными, учитывая отсутствие окончательного территориального урегулирования с этой страной).

3. Отношения с Украиной, Грузией и Турцией по вопросам морской деятельности в Черноморской бассейне (например, вопрос эксплуатации Керченского пролива и функционирования путей транспортировки углеводородов в этом регионе).

4. Взаимоотношения со странами Каспийского региона по вопросам эксплуатации ресурсов Каспия, что особенно актуально в связи с активизацией США в этом регионе (американские военные объекты в Азербайджане, возможность активных, в том числе военных, действий США с целью смены режима в Иране и, потенциально, в Туркменистане).

5. Российско-японские отношения, особенно в связи с проблемой Курильских островов и эксплуатацией биоресурсов в территориальных водах и исключительной экономической зоне России. Российско-американские отношения и проблема разграничения континентального шельфа. Отношения в треугольнике «Россия – КНР – КНДР» и, в частности, проблема устья реки Туманная (возникновения новых притязаний Китайской Народной Республики на этот район исключать нельзя, а строительство китайского порта могло бы иметь самые серьёзные негативные последствия для всего дальневосточного региона – прежде всего, его транспортной инфраструктуры, но не только).

¹ См.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 5. Динамика развития. М.: СОПС, 2005. С. 185.

Особого освещения требует анализ эволюции стратегии стран НАТО в отношении нефтегазодобывающих и транзитных регионов, предыстория которого такова. Впервые после окончания Суэцкого кризиса 1956 года, который существенно осложнил отношения между арабскими и западноевропейскими странами, в Соединённых Штатах осознали необходимость выстраивания системы прочных взаимоотношений с государствами Ближнего Востока, основными поставщиками энергоресурсов. При этом активно использовался популярный и в сегодняшнее время тезис о «взаимозависимости» (во многом ставший составной частью более общей концепции «глобализации»). Его логика основывалась на утверждении о том, что экономики США и стран Западной Европы тесно взаимосвязаны, также как и их безопасность - в свою очередь, экономическое процветание западноевропейцев, а значит и безопасность США, зависят от регулярных поставок энергоресурсов - следовательно, было заявлено о необходимости налаживания отношения с государствами этого региона. Мотивацией подобного рода сотрудничества, которое всегда декларировалось как «взаимовыгодное», стало утверждение о существовании тесной взаимозависимости между экономиками государств Запада и развивающимися странами.

В дальнейшем эта проблематика стала неотъемлемой частью стратегии Североатлантического альянса в отношении стран и регионов, не входящих в зону ответственности блока. Во второй половине 1960-х гг. в ходе ключевого для развития Альянса «исследования Пьера Армеля», сессии Совета НАТО были представлены рекомендации по прогнозированию и урегулированию кризисных ситуаций за пределами традиционной зоны ответственности, целью которых было, в том числе, и обеспечение бесперебойных поставок энергоресурсов.

Современное положение дел особого оптимизма не внушает. После окончания холодной войны страны НАТО стали активно привлекать государства как бывшего Советского Союза, так и социалистического лагеря в целом, к участию в программе «Партнёрство ради мира» (ПРМ). Кроме того, активное взаимодействие происходило через созданный ещё в конце 1960-х гг. Комитет НАТО по вызовам современному обществу, в рамках которого проводятся большое количество экологических программ, направленных на демагогическое достижение «устойчивого развития». За последние годы в ПРМ и другие западные программы и гранты (экологические, научно-образовательные и т.д.) были вовлечены государства бывшего СССР, имеющие выход к Каспийскому морю. Этот факт свидетельствует не только об общем укреплении влияния НАТО в этом регионе, но и о том, что он потенциально направлен на обеспечение регулярных и контролируемых поставок энергоресурсов.

Происходит медленная, но неуклонная, «азиатизация» блока НАТО. Она выражается в укреплении этой организации в зонах перспективных месторождений энергоресурсов и путей их транспортировки, а также в приобретении выгодных стратегических позиций в отношении держав, способных хотя бы потенциально помешать реализации этих целей (прежде всего, Китая и России). Укрепление влияния, как Соединённых Штатов, так и всего Альянса, в регионе от Черноморского побережья (Украина, Грузия) до границ Китая говорит о том, что в перспективе основной задачей НАТО будет охрана проходящих из черноморского, прикаспийского и других регионов нефте- и газопроводов¹.

Учитывая тот факт, что Россия уже фактически вытеснена из районов Балтийского и Черного морей, приоритетной задачей со стратегической точки зрения можно считать недопущение уменьшения её влияния в прикаспийском районе. Анализ стратегии Североатлантического альянса в этом, а также других

¹ См.: Богатуров А.Д. «Стратегия перемалывания» в международных отношениях и внешней политике США. М.: УРСС, 2004. С. 28.

ресурсодобывающих и транзитных регионах мог бы позволить выработать адекватный ответ и сформировать продуманную линию практических действий России на этом и других направлениях.

Представляется, что в сложившихся обстоятельствах Соединённые Штаты и их союзники по НАТО будут совершенствовать механизмы сохранения стабильной политической (не значит динамично развивающейся экономической) ситуации в Российской Федерации, которая входит в число крупнейших ресурсодобывающих государств. С целью сохранения за Россией статуса сырьевой державы и гарантирования бесперебойных поставок энергоресурсов странами Запада могут быть предприняты следующие действия: формирование в Российской Федерации политической элиты подконтрольного внешнему управлению (в случае с научно-экспертным сообществом эта задача весьма успешно реализуется в регионах, где действует большое количество зарубежных фондов и научно-образовательных организаций, финансирующих и распределяющих гранты по приоритетным для них исследованиям); все большее привлечение к участию в разработках нефтегазовых ресурсов иностранных компаний, выступающих в качестве своеобразных «агентов влияния» тех или иных заинтересованных государств и лоббирующих не только экономические, но и политические интересы США и их союзников. Кроме того, существует, хотя и маловероятная, но возможность поднятия на Западе вопроса о включении России в состав блока НАТО. Выдвижение подобного рода предположения, на первый взгляд весьма фантастического, связано с тем, что путём включения нашей страны в НАТО Соединённые Штаты могут: поставить под натовский контроль ядерный потенциал России; обрести выгодный плацдарм для борьбы с Китаем; гарантировать стабильность поставок энергоресурсов.

В этом свете развитие особых взаимоотношений между Российской Федерацией и НАТО (Постоянный Совет Россия–НАТО, участие МПР России и других министерств и ведомств в программах Комитета НАТО по вызовам современному обществу) не следует расценивать как проявление доброй воли, заботы со стороны стран Западной Европы и США. Формирование подобного рода механизмов консультаций и согласования позиций – это один из способов достижения своих экономических, политических и других интересов в отношении России. Речь не идёт о прерывании сотрудничества. Проблема состоит лишь в том, что оно должно быть действительно взаимовыгодным. В этой связи, например, нельзя настаивать на прекращении натовских экологических программ на Каспии, которые направлены на формирование выгодного для Запада варианта развития этого региона. Следует, по крайней мере, стремиться поставить их под частичный государственный контроль, включать в их состав незаинтересованных представителей российского научно-экспертного сообщества и т.д.

Существуют и угрозы морской деятельности России более глобального характера. Видно, что остановить расползание оружия массового уничтожения не удаётся. «Ядерный материал, необходимый для производства заряда, не превышает объёма футбольного мяча и легко доставляется в контейнере в трюме корабля», – пишет Грэм Эллисон, выдающийся политический мыслитель современности¹. На создание смертоносного оружия требуется 15 кг высокообогащённого урана и всего 7 кг плутония. Носители ядерного заряда, небезопасные сами по себе из-за отсутствия должного объёма натуральных испытаний, не имеющие достаточного уровня надёжности, которые оказались или окажутся в руках новых владельцев, при их использовании чреваты значительными отклонениями траекторий полёта и поражением самых непредвиденных целей.

¹ Грэм Эллисон. Худшее ещё впереди? Россия и США должны объединиться против ядерного терроризма // Россия в глобальной политике. № 1 (ноябрь/декабрь) 2002. С. 43.

Поскольку в силу внутренних и международных условий российское морепользование всё больше тяготеет к своей прибрежной зоне (ПЗ), проблемам её законодательного оформления в настоящей работе уделено серьёзное внимание. Ударение на этом аспекте сделано ещё и потому, что в отечественные ПЗ всё более бесцеремонно вторгается не лишённая своеобразия состязательность как между российскими, так и иностранными интересами, чреватая обострением противоречий.

Сегодня в прибрежных районах Мирового океана постиндустриальные, да и развивающиеся страны видят ключ к широкому управлению национальной экономикой. В последние годы усиливается внимание к формированию разного рода унифицированных национальных стратегий развития морской деятельности, на что в «Факторах развития» обращено определённое внимание.

В таких условиях эволюционирование международно-правовых вопросов, и сейчас находящихся в невероятно шатком, неравновесном, дисбалансированном состоянии, может принять две траектории. Первая сводится к настойчивым попыткам приостановить действие ряда организационных и регуляционных институтов, учрежденных в соответствии с Конвенцией ООН 1982 года. Вторая заключается в формировании новых наднациональных учреждений, которые делегируют себе ответственность за реализацию национальных морских стратегий на принципах устойчивого развития.

Обе траектории имеют своим началом американский подход к процессу формирования международных условий эксплуатации Мирового океана. Исторический опыт свидетельствует о том, что в Соединённых Штатах почти феноменально умеют, в зависимости от характера и размеров предстоящих издержек, сделать любой из векторов преобладающим, что означает для России сомнительный выбор следования строго в кильватере американской политики или на траверзе её курса, закрывая глаза на попрание негласного закона, гласящего, что никто не вправе возводить свои интересы, требования и прихоти в ранг эксклюзивности.

Составители не могли пройти мимо стремления к ревизии системы международного морского права. Сегодня всё чаще слышится призыв к расширению международного контроля за морской деятельностью суверенных государств, а нередко и к созданию инструментов прямого управления Мировым океаном. Опять-таки без разработки и принятия на государственном уровне общей стратегии развития океанопользования Россия не сможет обеспечить свое эффективное встраивание в процесс становления нового миропорядка, формирующегося под воздействием экономической и политической глобализации, который проявится в Мировом океане в первую очередь.

Региональная проблематика представлена в настоящем выпуске ТПМД, в первую очередь, Арктическим направлением. Для большинства приморских регионов России морская деятельность имеет определяющее социально-экономическое значение, но для районов Крайнего Севера – решающее. При исследовании вопросов развития Арктической зоны страны специальное внимание было уделено политико-правовым проблемам установления внешней границы континентального шельфа, оценке перспектив танкерных перевозок нефти, нефтепродуктов и сжиженного природного газа по Северному морскому пути, а также развитию строительства портовой инфраструктуры на побережьях арктических морей в зависимости от перспектив нефтегазового комплекса и состояния рынка углеводородов. С учётом особого климатоформирующего и военно-политического значения Арктики, наличия значительных запасов энергоресурсов, в принципе, здесь следует ожидать усиления голосов объединённой Европы и НАТО. Такая постановка, безусловно, чревата прямым воздействием не только на политико-правовой торг, но и на процессы формирования международных условий морской деятельности и не только в этой части Мирового океана. Главная угроза национальным интересам в Арктическом регионе исходит от отсутствия у России чётко сформулированных, оформленных политически и обоснованных законодательно интересов и позиций по отношению к региону, в результате чего содержание политики открыто манипулированию со стороны различных клановых устремлений, а реализация даже принятых решений, как показывает практика, не гарантирована. Разработчики темы «Оптимизация...» не сомневаются в необходимости содействия осуществлению поиска и защите государственных интересов в Арктике.

На наш взгляд, представленную работу отличает как прикладная направленность, так и широта охвата: от целого шлейфа проблем, связанных с идентификацией интересов различных пользователей природными ресурсами прибрежных зон, и коллизий внутреннего российского морского законодательства до вопросов государственного управления морской деятельностью и анализа глобальных вызовов в этой сфере. При подготовке к изданию настоящего выпуска было учтено, что читателю необходимо предоставить возможность пристальнее взглянуть на проблемы, мешающие нормальному развитию морской деятельности России. Среди них и существующая инвестиционная практика, и демографический фактор, и слабая обеспеченность приморских регионов трудовыми ресурсами, и насущная необходимость модернизации системы подготовки кадров морских профессий, и критическое состояние отечественных сетей наблюдений за морской средой, и многое-многое другое.

Беспристрастные цифры официальной статистики подчёркивают сегодняшнюю мизерную долю морской деятельности в создании валового внутреннего продукта нашей страны. Она, увы, не превышает 1%¹, причём на всех функциональных и региональных направлениях национальной морской политики. Оказывается, что вклад промышленного рыболовства менее 0,55%, морских перевозок – 0,2%. Несмотря на то, что начальные извлекаемые ресурсы углеводородного сырья на российском шельфе оцениваются в 136 млрд. тонн условного топлива, что соответствует 25% общемировых запасов, добыча нефти и газа здесь практически не ведётся. Исключением стал, если не считать незначительные газовые и газоконденсатные разработки в Азовском море (Бейсугский лиман), лишь сахалинский проект, где в 2004 году было добыто около 2 млн. т нефти, но это составляет всего лишь порядка 0,5% от общей добычи Российской Федерации. Все перечисленные показатели в принципе укладываются в статистическую погрешность измерений, которой вполне можно пренебречь в серьёзных научных дискуссиях и программных документах, направленных на исполнение известного Послания Президента Федеральному Собранию в части необходимости удвоения ВВП. В наш век предельного прагматизма такое положение дел лишний раз даёт чиновникам, далёким от морской проблематики, повод на высказывания о ненужности морской деятельности, – этой «обременительной роскоши», – для «сухопутной» России в стиле безымянного сотрудника морского ведомства времён адмирала Фёдора Ушакова, прославившегося фразой: «России нельзя быть в числе первенствующих морских держав, да в том и не представляется ни пользы, ни надобности». В обществе принижается роль и подчас забывается морской вектор развития, находящийся в арьергарде столпов российской экономики.

Вместе с тем, мировая практика свидетельствует как раз об обратном. Морская деятельность всегда была и остаётся весьма прибыльным делом.

В настоящее время львиная доля (97%) всемирной торговли осуществляется через морские транспортно-коммуникационные магистрали², установление тотального контроля над которыми – в числе ярко выраженных приоритетов внешней политики развитых стран мира. Стоимость фрахта судов, обеспечивающих морские мировые перевозки грузов, ежегодно составляет \$120-150 млрд., причём, если посмотреть на этот показатель в динамике, выяснится, что он неуклонно растёт практически в геометрической прогрессии. Встречаются цифры, свидетельствующие о том, что вклад морских перевозок в создание

¹ См.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск. 3. М.: СОПС, 2004. С. 174.

² Грей М. Ллойдз Лист, 18 окт. 2000 г. № 57, 710.

общемирового валового продукта превышает его десятую часть¹. В мире существуют страны, живущие (и неплохо живущие) в основном за счёт транзита грузов морским путём. Россия, ещё окончательно не утратившая ни транспортно-транзитный потенциал, ни флот, контролируемый страной безотносительно флага регистрации, ни портовые мощности, ни припортовую инфраструктуру, влияющие на конкурентоспособность перевозчиков, перманентно вытесняется с рынка экспорта транспортных услуг.

Стоимость ежегодно добываемых в море объектов промысла колеблется от \$35 до 40 млрд. ФАО ООН прогнозирует к 2010 году резкий скачок спроса на морепродукцию в мире с нынешних 70 млн. т до 110-120 млн. т. Сырьевая база рыболовства, как правило, включает в себя биоресурсы пресноводных водоемов, внутренних и окраинных морей (с их 200-мильной исключительной экономической зоной и континентальным шельфом), а также доступные для эксплуатации запасы гидробионтов в зонах других государств (по соответствующим соглашениям) и в открытых океанических районах на основе международных договоренностей. Практически все страны, имеющие выход в акватории Мирового океана, стремятся к наращиванию своего присутствия именно в конвенционных районах, а особенно в открытой его части за пределами конвенций, к увеличению своего рыболовческого потенциала, к использованию всего спектра международно-правовых инструментов в отстаивании собственных интересов (яркий пример того: умелое ограничение российского промысла с помощью чрезмерных квот, предосторожных рекомендаций и полуполитических манипуляций ИКЕС и НЕАФК, принимающих решения, выгодные странам ЕС и США), то есть к переделу и этого рынка в свою пользу. Усиление соперничества среди развитых в рыболовном отношении государств за право пользования морскими водными биоресурсами происходит на фоне беспрецедентного по своим масштабам практически добровольного ухода России из наиболее перспективных зон океанического лова со ссылкой на априорную его убыточность (необходимы танкеры сопровождения для дозаправки и т.д.). Так, наша страна практически покинула традиционные высокопродуктивные районы промысла в Северной Атлантике: ИЭЗ Норвегии, Фарерских островов, Гренландии, конвенционные районы НЕАФК и НАФО; в Центральной и Южной Атлантике: ИЭЗ Марокко, Мавритании и Намибии; в Юго-Западной Атлантике: ИЭЗ Аргентины и конвенционный район Анткома (Южный океан, воды Антарктики); в Южной и Северной частях Тихого океана; в Индийском океане. Всего в Мировом океане за пределами ИЭЗ России существует возможность осваивать до 5,5 млн. тонн, а также около 4,5 млн. тонн криля, что сопоставимо с общим объёмом сегодняшних российских уловов.

¹ Пресс-релиз компании IBM. М., 2005.

Следствием этого становится сужение ресурсной базы морского промышленного рыболовства Российской Федерации исключительно в границах собственной прибрежной зоны, что создаёт нежелательный прецедент при завершающемся разделе ресурсов и пространств Мирового океана. Занимавшая попеременно первое-второе место в мире по объёмам уловов наша страна, снизившая этот показатель более чем в 3 раза, мгновенно уступила лидерство Китаю, который вылавливает около трети мировой рыбной продукции.

Даже сырьевая база исключительной экономической зоны России недоиспользуется, причиной чему стало разделение всей отрасли на две составляющие: прибрежное рыболовство и рыболовство в исключительной экономической зоне, а значит и расчленение единого промыслового запаса.

Не менее прибыльна мировая добыча нефти и газа на морском шельфе, оцениваемая суммой в \$80-100 млрд. В целом использование шельфового углеводородного потенциала играет существенную и всё возрастающую роль в мировой экономике. За последние 15 лет общий рост мировой добычи нефти составил 26%, при этом приращение шельфовой составляющей было несоизмеримо выше – более чем в два раза. Согласно прогнозам на 2015 год эта тенденция сохранится и даже усугубится: разработка шельфовых углеводородов по интенсивности будет более чем вдвое превышать континентальную добычу.

Обусловлено это в первую очередь тем, что месторождения суши находятся на пороге истощения, и их освоение не сможет покрыть надвигающийся в ближайшем будущем сырьевой дефицит. Уже сейчас приращение запасов происходит в условиях снижения их качества, увеличения плеч транспортировки и повышения трудоёмкости обогащения добываемого сырья при уменьшении вероятности открытия новых крупных месторождений нефти и газа, цветных металлов, других полезных ископаемых. А в Мировом океане обнаружены громадные залежи железомарганцевых конкреций, кобальтомарганцевых корок, глубоководных полиметаллических сульфидов, фосфоритов и т.д.

Для полноты картины к этим данным следует добавить мировой рынок судостроительной продукции, объём которого составляет \$120-150 млрд. в год. Россия здесь представлена более чем скромно. Причём даже иностранные заказчики, работающие на российском рынке и прельщённые балансом цены и качества продукции российских верфей, вынуждены приобретать электронную начинку систем управления судами, что называется, на стороне.

Кроме того, не стоит забывать о повсеместном использовании рекреационных ресурсов приморских районов, тем более что существуют целые страны и регионы, экономика которых зиждется на морском туризме. В самом широком смысле к последнему могут быть отнесены помимо традиционного круизного судоходства, яхтенно-катерного спорта и морских паромных сообщений, пляжный, научно-познавательный, культурно-археологический и экстремальный туризм, дайвинг, а также морские экскурсии. Есть морская составляющая в экологическом, спортивном, приключенческом, поисковом, деловом, лечебном (талассотерапия) и конгресс-туризме (на круизных судах). Объектами туристского интереса служат сама морская хозяйственная деятельность, морская история (морские музеи, суда-памятники и т.д.), выставки судового, портового и океанографического оборудования. Популярны международные морские выставочные форумы.

Приморские районы России обладают богатыми природно-рекреационными возможностями, которые пока используются лишь в ограниченных масштабах. Хронические недостатки в уровне сервиса и развитии инфраструктуры туризма, высокие цены и другие причины препятствуют притоку иностранных рекреантов и выталкивают огромные потоки отечественных за границу. Отрицательное влияние оказали межнациональные конфликты и нестабильность на юге и в сопредельных странах.

Всё же в последние годы ситуация в приморском рекреационном хозяйстве страны стала заметно улучшаться. Не случайно даже Всемирная туристская организация прогнозирует, что Россия к 2010 году войдет в первую десятку стран по числу принимаемых туристов, будет дополнительно создано в отрасли 1,6 млн. рабочих мест, а ежегодные доходы государства возрастут до \$36,9 млн¹.

Во многих российских республиках, краях и областях, почти полностью ориентированных на море, вклад морской деятельности в валовой региональный продукт отнюдь не укладывается в пресловутый 1%. Это говорит о том, что отношение к морской деятельности не более чем как к праздному времяпрепровождению, чревато хорошо предсказуемыми негативными последствиями не только для отдельных тяготеющих к морю регионов, но и для страны в целом. Потенциал морской деятельности в деле удвоения ВВП до конца не исчерпан, а его реализация достигается отнюдь не «механическим» умножением каждой морской компоненты на 2 или, в лучшем случае, увеличением общего вклада с 1% до 2%, – сама структура валового внутреннего продукта обязана измениться в пользу морской составляющей.

¹ Морская деятельность Российской Федерации. Ежегодник. М., 2005.

В условиях затянувшегося экономического кризиса, невозможности мгновенного проведения системных и структурных преобразований в морской деятельности, в первую очередь связанных с обновлением и возвратом под свой флаг флота, капиллярных государственных дотаций на поддержание наиболее кризисных функциональных направлений национальной морской политики, перманентного «кадрового голода», ограниченности ресурсов требуется концентрация на тех сферах, которые ещё конкурентоспособны и соответствуют долговременным общенациональным интересам России. На первых этапах необходимо и достаточно выделить в сложившейся иерархии морской деятельности с учётом специфики каждого из функциональных направлений, в том числе и с точки зрения потребных материальных затрат (относительных и абсолютных), а также дифференцированного подхода к приморским регионам 2-3 приоритетных вектора инвестиционного развития, своего рода точки роста, к остальным применяя принцип: «не навреди». Понятно, что в перспективе следует уделять внимание всем без исключения направлениям в комплексе, дистанцируясь от одностороннего накачивания какого-нибудь из них, как правило, зависящего от сиюминутной конъюнктуры рынка, в ущерб остальным. Однако чтобы исключить ситуацию типа «лебедь, рак и щука», ситуацию бесполезного распыления более чем скромных сегодняшних средств на «всё и вся», в каждом приморском регионе необходимо консолидировать усилия лишь на нескольких ключевых отраслях, способных подтянуть за собой смежные.

Дезинтеграция Советского Союза, коллапс соцлагеря, экономическая чехарда 90-х годов прошлого века усугубились тем, что тотальная (от внутренних цен до внешней торговли и трансграничного движения капиталов) либерализация привела к разрыву производственных цепочек, скачкам цен, кризису неплатежей и все более усиливающемуся бегству капитала в оффшоры. Вопреки предсказаниям ультралиберальных российских экономистов, открытие экономики для иностранной конкуренции не только не привело к оживлению предпринимательской активности, в том числе инвестиционной, но, напротив, буквально обрушило ее.

Для морской деятельности Российской Федерации повсеместное засилье временщиков с их ущербной логикой в стиле «после нас хоть потоп», калькирование западных экономических шаблонов, продиктованных желанием скорее войти в струю глобализации, монетаристский взгляд на морепользование и мореведение, насквозь проникнутый arrogance ко всему, что не вписывается в «смехотворную», – по выразительному определению Гельмута Шмидта, – идеологию «ценности биржевой акции» и «законы экономического детерминизма для политики», привели поистине к катастрофическим последствиям.

Флот, и без того устаревший и не проходящий возрастной ценз, необходимый для заходов в порты Западной Европы, Северной Америки, Японии, ушёл под удобные флаги. Рыбопромышленникам стало выгоднее сдавать сырую продукцию за рубежом. Почти половина продовольственного рынка страны стала формироваться из приобретенных втроедорога импортных рыбопродуктов, переработанных из отечественного сырья. Передача наиболее доходных шельфовых месторождений полезных ископаемых в

частные руки сформировало узкую прослойку олигархов, которые, конечно, имеют слабый голос в мировой финансовой элите, но при этом успели полностью освободить себя от привязки к конкретным типам опыта и лояльности существующим традициям.¹ Велика угроза того, что основные дивиденды от добычи российских углеводородов пойдут в карман транснациональных корпораций. Масштабы освоения недр на несколько порядков превышают уровень их разведанности. Научно-исследовательские суда переориентировались на трансокеанский или экстремальный туристический бизнес в Арктике для состоятельных иностранцев. В то время как наукоёмкая экономика требует адекватного научного и информационно-аналитического сопровождения, Россия в теории маринизма и инфосфере всё более интеллектуально провинциализировалась, и, увы, этот процесс продолжается. Военно-Морской Флот едва успевал найти финансовые средства на утилизацию военной техники и вооружения. Судостроители вступили между собой в непримиримую битву за размещение иностранных заказов на своих верфях, которые почти на 100% оказались загружены именно западными и восточными партнерами, а не вписавшиеся в траекторию глобального рынка были выброшены его неумолимыми законами за борт.

К счастью, на продолжении такой вышедшей из доверия экономической политики сегодня не настаивают и наши партнеры на Западе. Подобный поворот связывают с изменившимся типом ожиданий в отношении России, от которой хотят элементарного наведения порядка внутри страны, борьбы с коррупцией и уже не требуют безапелляционного следования рецептам Вашингтонского консенсуса – наиболее жесткой версии политики МВФ, дискредитировавшей себя в глазах западной элиты. Внешний долг будут использовать как дополнительный рычаг в первую очередь для удовлетворения своих политических или экономических целей (в случае явно неразумного курса), но вряд ли станут проявлять настойчивость в беспрекословном проведении прошлой экономической политики².

«Новая экономика», на которую сделали ставку США, ЕС, Япония, «азиатские тигры», Китай, чрезвычайно энергоёмкая. Весьма ограниченная собственная ресурсная база принуждает их к активной экспансионистской политике в отношении остального мира. В битве за ресурсы начался его новый раздел, причем, поскольку «дешёвые» континентальные нефтегазовые месторождения с эффективными плечами доставки, оптимальными логистическими схемами либо уже исчерпаны (во всяком случае, известны сроки закрытия скважин), либо находятся в политически нестабильных районах, то актуализируется продолжающийся делёж пространств Мирового океана. Добыча полезных ископаемых переориентируется на шельфовые зоны, океанические области дна. Все это ставит Россию в крайне непростое положение, как при выработке транспортной, рыбопромышленной, энергетической, научно-исследовательской, военно-морской, судостроительной, любой другой стратегии, так и при их практическом осуществлении.

Сложившееся положение вещей стало результатом структурных сдвигов в экономике, ведущих к образованию транснациональных корпораций. Опираясь на финансовую мощь и новейшие информационно-

¹ Собственно, одной из фундаментальных привилегий, сопутствующих такому статусу, становится глобальная экстерриториальность, способность выходить, минуя национальные ограничения, в мировое политическое, экономическое, информационное пространства. Главная угроза для государственного суверенитета, равно как и для национально-культурной идентичности государствообразующих, общественных структур и отдельных граждан начинается именно от тех элитарных альянсов, которые постепенно избавляются от контроля со стороны собственных народов, тяготея к нормам национальной ответственности. Положение усугубляется тем, что влиятельная часть мировой экономической (в первую очередь финансовой) элиты и представителей «четвёртой» власти стремится к такому же экстерриториальному статусу.

² Российская внешняя политика перед вызовами XXI века. Доклад Совета по внешней и оборонной политике. М., 2000.

коммуникационные технологии, ТНК имеют возможность отслеживать в реальном времени тончайшие нюансы ситуации на рынках во всех уголках планеты и принимать решения по мгновенной переброске огромных масс капитала из одного региона в другой. Это позволяет им контролировать не только сам глобальный рынок, все потоки, входящие и исходящие из него, но и политику государств в своих интересах. Такой надзор существует сегодня не только *de facto*, он оформлен официально в виде так называемого Вашингтонского консенсуса – свода правил, которыми обязаны руководствоваться правительства стран, рассчитывающих на поддержку Международного валютного фонда, Мирового банка, Европейского банка реконструкции и развития и других глобализационных институтов. Обязательными компонентами в этой игре становятся плавающий валютный курс, открытость национальных экономик для мирового капитала, приватизация государственной собственности, свободный доступ на финансовые рынки так называемых нерезидентов, обеспечение частной собственности на землю и другие природные ресурсы, интеграция банковских систем.

Россия же, из-за общего отставания за предыдущий период, неспособности эффективно конвертировать значительные научные и интеллектуальные ресурсы, накопленные в военно-технологической сфере, несмотря на все свои потенциальные возможности, может быть обречена лишь на догоняющее развитие. На общей ситуации негативно сказывается кризис фундаментальной науки. Мы не только теряем многие заделы, но и все меньше понимаем тенденции мирового развития, в том числе и в морской деятельности.

Без протекционистских барьеров, замедления темпов глобализации, ревизии ее основных законов, играя исключительно по правилам, исходящим из мировых центров влияния, российская морская деятельность, которая и сейчас находится далеко не в лучшей форме, не выживет. Если не принимать во внимание отечественные финансово-промышленные компрадорские элиты, которым будет наиболее фривольно при таком раскладе, лишь отдельные функциональные направления национальной морской политики (в части освоения минеральных и энергетических ресурсов да, возможно, морских перевозок) смогут удержаться на плаву, но и они обречены на жалкое существование. Возможно, для поддержки наиболее кризисных отраслей морепользования (и не только), следует прекратить искусственно завышать курс рубля, поощряющий импорт и подавляющий отечественную промышленность.

Процесс глобализации давно уже охватил и Мировой океан, этот факт выражается в противоречивой тенденции к расширению прав прибрежных государств на технологически доступные морские ресурсы при одновременном сохранении общих свобод в использовании морских пространств¹. Международный режим использования ресурсов Мирового океана, вероятно, претерпит еще значительные изменения в пользу технологически развитых государств, «оседлавших» глобализационные процессы. Можно прогнозировать прогрессирующее стремление со стороны технологически развитых стран бесцеремонно вытолкнуть Россию на периферию освоения пространств и ресурсов Мирового океана, ограничить её морскую деятельность исключительно прибрежной зоной.

¹ Синецкий В.П. Морская деятельность в условиях глобализации // МЭиМО. № 1. 2003.

Ещё одной глобальной угрозой морской деятельности России становится опасность дальнейшей дезинтеграции страны и ее полного отчуждения от пространств и ресурсов Мирового океана. Тактический союз Российской Федерации с США и их партнёрами в рамках антитеррористической коалиции «открыл перед Западом стратегическую возможность, ...*(заключенную в – авт.)* созданию предпосылок для поступательной геополитической экспансии западного сообщества в глубь Евразии»¹. И хотя автор этой цитаты не считает, что подобный натиск на постсоветское пространство серьёзно противоречит российским интересам, а, напротив, подчёркивает, что «Россия не имеет иного выбора, если желает сохранить важнейшее из её территориальных приобретений», ибо «можно уверенно утверждать, что без помощи Запада российское владение Сибирью не будет долгим»², у нашей страны на этот счёт может иметься иная позиция. И сколь бы уничижительным ни казался для нас подобный пассаж, к мысли автора следует отнестись со всем возможным вниманием.

С удивительной закономерностью территориальные притязания к нам соседей географически совпадают с удобными выходами к акваториям Мирового океана. Это в принципе хорошо укладывается в концепцию Алфрэда Мэхэна, а консерватизм политической мысли Соединённых Штатов, особенно если она приносит ощутимые дивиденды, присущ со времен колонизации Дикого Запада.

В связи с продвижением глобализации в морской деятельности Российской Федерации следует ожидать активизацию всякого рода новоявленных общественных, негосударственных, некоммерческих, экологических организаций – главных двигателей глобального мира, которые латентно будут проводить политику, настроенную на дискредитацию государственных институтов. Поэтому целесообразно «замкнуть их активность» на советы по морской деятельности, созданные в приморских регионах страны, и направить их кипучую энергию в созидательное русло.

В речи на открытии Всемирной конференции по высшему образованию 5-го октября 1998 года, тогдашний премьер-министр Франции Лионэль Жоспэн подчёркивал: «Я отвергаю меркантильную концепцию, согласно которой всё может определяться рынком... Рыночная экономика является реальностью, в которой мы действуем. Но она не может быть горизонтом общества... Не ради рынка утверждается демократия». Скепсис в отношении нынешней мерчандизации/маршандизации демонстрируют другие видные западноевропейские политические и государственные деятели и правой и левой ориентации. Среди них президент Франции Жак Ширак (что характерно, идеологический

¹ Brzezinski Zb. The Choice. Global Domination or Global Leadership? N.Y.: «Basic Books», 2004. P. 102.

² Ibid., pp. 102-103.

оппонент Лионэля Жоспэна) и уже бывший канцлер Германии Герхард Шрёдер. В опубликованной в газете «Ле Монд» от 15 ноября 2003 года беседе с министром национального образования Франции Люком Ферри (текст беседы был отредактирован им самим) он призвал «противопоставить Европу американской глобализации... и принять меры против коммерциализации всего и вся». Подобные наработки по альтернативным стратегиям существуют, но, на наш взгляд, представляют собой предмет отдельного исследования.

Поскольку глобальные тенденции диктуются не Мировым океаном, а формируются на суше, поскольку глобальные вызовы требуют глобального характера ответов, то среди прочего для сохранения национального морского потенциала России, нашей стране можно было бы инициировать в Генеральной Ассамблее ООН широкий диалог по корректировке глобальной стратегии с учетом комплексной, научно-обоснованной консолидированной программы, учитывающей альтерглобализационные рекомендации. Одновременно российская сторона еще имеет и может использовать рычаги, сильно препятствующие ревизии поствестфальского мира.

Вне зависимости от процесса принятия такого рода документа в нынешних условиях Мировой океан и его ресурсы становятся предметом бескомпромиссной борьбы между прибрежными государствами, а также ожесточенной конкуренции между ТНК. Поэтому представляется необходимым за столбить за собой суверенные права и юрисдикцию, осуществляемые в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе нашей страны, которые предполагают: разведку, разработку и сохранение природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управление этими ресурсами, а также последовательно исповедывать принцип *Mare Liberum Apertum* – свободы открытого моря.

В этой связи особо актуальной становится скорейшая разработка Морской стратегии России. Только тогда абстрактные ожидания могут быть конвертированы в реальные дивиденды. Авторам реферируемого отчёта о НИР, равно как и разработчикам «Факторов развития» представляется, что наиболее полнокровным финансово-экономическим инструментом её поддержки могут стать федеральные целевые программы, Федеральная адресная целевая программа и формируемый в настоящее время Инвестиционный фонд Российской Федерации, а среди них, в первую очередь, ФЦП «Мировой океан». Вместе с тем, наблюдается очевидный парадокс: её подпрограммы сворачиваются, а финансирование проектов приобретает всё более капиллярный оттенок, замыкаясь на внебюджетные прямые и портфельные инвестиции достаточно автономно на ведомственных уровнях, хотя это и противоречит неоднократным и хорошо известным

президентским решениям. Те мизерные финансовые трансферты никогда не смогут побороть негативных тенденций, охвативших морскую деятельность страны.

* * *

При всех объективных и субъективных достоинствах и недостатках представленной на строгий суд читателя работы морское направление СОПС выражает осторожную надежду, что она будет способствовать формированию более цельной картины морской деятельности страны, такой, какая она есть.

Февраль 2006 г.

Галина Батурова,

Герман Гиголаев,

Павел Гудев,

Алексей Коновалов.

I. ВНУТРЕННИЕ ФАКТОРЫ

1. Модальность внутренних условий осуществления морской деятельности

1.1. Институциональные аспекты

В настоящее время в Российской Федерации предприняты энергичные усилия для преодоления кризисных явлений и восстановления государственного управления хотя бы в некоторых видах морской деятельности. Об этом свидетельствуют материалы заседания Правительства, состоявшегося 1 декабря 2005 года¹. Однако до сих пор не обеспечивается баланс внешней и внутренней политики, единство последней, цельность и планомерность морепользования. Региональные направления национальной морской политики в своем развитии почти не опираются на координирующие центры. Административные реформы, прошедшие в нашей стране в последние годы так и не привели к формированию в государстве целостной структуры управления морской деятельностью. В системе федеральных органов исполнительной власти не существует института, ответственного в целом за ее реализацию. Исполнение Указа Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 привело к тому, что функции, связанные с морской деятельностью, оказались раздроблены между большим числом федеральных министерств, служб и агентств.

Факторы, непосредственно влияющие на управление морской деятельностью, можно условно разбить на три группы:

Правовые факторы. Главным институтом в условиях становления рыночных отношений является закон. И хотя Российская Федерация уже 13 лет находится в состоянии перехода к рынку, надо признать, что создание и совершенствование федерального законодательства в морской сфере продвигается весьма медленными темпами. Причины этих задержек кроются в следующем: 1) Несовершенство законодательного процесса и слабая правовая подготовка в области морской деятельности депутатов и лиц, которые пишут проекты законов. В результате законопроекты не только долгие годы находятся на рассмотрении в Госдуме, но и концептуально противоречат друг другу; 2) Отсутствие концепции управления государственной собственностью; 3) Государственная Дума второе десятилетие не может принять основополагающий закон рыночной экономики – о национализации. В результате, в стране так и не создана

¹ 1 декабря 2005 года состоялось очередное заседание Правительства Российской Федерации, посвященное проблемам рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. См. Обзор сообщений в СМИ «О морской деятельности России» за 2-8 декабря 2005 г. М.: СОПС, 2005. С. 9-11.

легитимная основа возвращения незаконно приватизированных объектов (в частности, земли и гидротехнических сооружений морских портов) в госсобственность, что порождает огромное коррупционное поле; 4) Практически все законопроекты, которые не лоббируются Правительством или же крупным бизнесом, не имеют шансов быть принятыми.

Административные факторы. Развитие морской сферы может быть обеспечено только в результате резкого ускорения экономического развития России. Выполнение этой задачи требует изменения структуры государственного управления. Так, необходимо четко определить показатели и критерии эффективности работы сотрудников государственного аппарата; подчинить выполнению конкретных задач структуру и соответствующие функции органов исполнительной власти, что подразумевает укрепление самой вертикали власти. Кроме того, необходимо развести нормотворческие и контролирующие функции исполнительной власти. Существовавшая до недавнего времени практика, когда министерства и ведомства сами утверждали нормативные акты, сами их вводили и сами контролировали их соблюдение, т.е. контролировали сами себя, является по сути своей порочной.

Укрепление вертикали управления в морепользовании началось в 2002 г. с создания администраций морских портов (АМП) и Федерального государственного унитарного предприятия «Росморпорт». Подобного рода разделение функций в морских портах на контрольно-властные (АМП) и хозяйственные (Росморпорт) пошло на пользу отрасли. Так, в рамках Росморпорта сформировано 19 филиалов, объединенных в пять бассейнов – Северный, Балтийский, Южный, Каспийский и Дальневосточный. И хотя деятельность Росморпорта по реструктуризации отрасли в рамках общего курса на консолидацию государственной собственности растянулась на три года, тем не менее, к настоящему времени она уже практически завершена.

Государственное финансирование и инвестиции. Произошедшие в 1990-е годы сдвиги в государственном финансировании морских портов (в частности) и морской деятельности (в целом) привели к значительному снижению государственных затрат на их развитие. Данная ситуация сложилась из-за непонимания того, что государство должно финансировать не только прибыльные проекты. Для этих целей есть бизнес, который справляется с этой задачей намного лучше. Государство же обязано поддерживать нерентабельные, но стратегически важные проекты, обеспечивающие жизнедеятельность населения и безопасность страны. С этой точки зрения глобальные государственные инвестиции необходимо направить в морскую сферу, а также в разработку основ постиндустриальной экономики – инновационной и высокотехнологичной.

В качестве предложений по совершенствованию управления морской деятельностью на общегосударственном уровне могут рассматриваться следующие: 1) Так как в соответствии с Конституцией основные направления внешней и внутренней политики определяет Президент Российской Федерации (ст. 80), следовательно заслуживает внимания вопрос о создании в Аппарате Президента должности советника (помощника) по морской деятельности; 2) Учитывая, что Президент Российской Федерации осуществляет руководство внешней политикой (ст. 86 а Конституции РФ) целесообразным является создание Совета по морской политике при Президенте Российской Федерации (при соответствующем изменении статуса Морской коллегии).

1.2. Финансовые и правовые составляющие

1.2.1. Развитие института платности за пользование морскими ресурсами

Морские биоресурсы. Ни одно ведомство не в силах отменить объективного влияния природных факторов на результаты морепользования, поэтому проблема ренты и рентных отношений, например, в рыболовстве встает перед любой властью, независимо от общественного уклада.

В период начала рыночных реформ методы дифференциации цен по районам промысла в качестве регулятора, элиминирующего влияние природных факторов на экономические результаты добычи рыбы, были далеки от идеала. Однако они постоянно совершенствовались, и со временем могли бы перерасти в методы ведения динамической государственной системы стоимостного учета водных биоресурсов (ВБР) с использованием рентных оценок. К сожалению, в отличие от руководителей плановой экономики, идеологи рыночных преобразований в природопользовании проигнорировали необходимость регулирования рентных отношений при развитии добычи тех или иных запасов водной среды. Взамен этого в рыболовстве по единому шаблону с другими отраслями была введена совершенно необоснованная система налогов, не учитывающая его специфику. В результате, рентные доходы моментально ушли в теневой сектор. Борьба за обладание ими спровоцировала рост коррупции в сфере распределения наиболее ценных объектов промысла. Увеличились случаи противоправных сделок и конфликтов в среде рыбаков, произошла переэксплуатация ВБР во всех бассейнах промысла. Сдавая уловы в море с перегрузкой на борт иностранных судов или в портах других государств, российские рыбаки за годы реформ без особого труда овладели «наукой» уходить от налогов на доходы, НДС и т.д.

Лишь спустя годы после начала шоковых реформ, государство признало необходимость направления рентных потоков в рыболовстве в доход бюджета.

Проводником идеи стало Минэкономразвития, по замыслу которого рента должна была изыматься на аукционах по продаже рыбных квот, которые и были введены в 2001 году¹. Но поскольку переход к продаже рыбных квот на аукционах произошел в шоковом варианте, без предварительного выявления влияния рентообразующих факторов на экономические результаты промысла и вне контекста реформирования налоговой политики в рыболовстве, адекватной его специфике, торговля квотами дала отрицательный результат. Такие действия скомпрометировали идею постепенного переноса бремени налогов на рентные платежи в природопользовании. Если обратиться к цифрам статистики, то пока они свидетельствуют об одном: торговля квотами ВБР (или первичный рынок квот, как называли эту акцию) лишь усугубила системный кризис рыболовства.

После трех лет аукционных торгов (то есть к началу 2004 года) биоресурсы были закреплены за новыми владельцами квот на основе весьма сомнительного «исторического права», которое определило уровень освоения купленных квот за три года. Предполагалось, что этот уровень останется неизменным на ближайшие пять лет. И поскольку с торгов пошли самые ценные биоресурсы, пользующиеся повышенным спросом на мировых рынках, можно сказать, что произошла своего рода их приватизация. Главный порок такого вида аукционов заключался в том, что до сих пор не было ясности в истинных владельцах квот: российский ли это рыбак или стоящий за ним гражданин другой страны? Существует мнение, что примерно половина квот ВБР была выкуплена подставными компаниями на средства зарубежных партнеров, так как у большинства российских промысловиков просто не оказалось средств для приобретения по спекулятивным ценам «рыбы в море». Часть рыбаков, получивших кредиты на покупку квот, оказались в числе банкротов, ибо кредиты надо было возвращать.

При формировании политики рыболовства всеокрушающим аргументом относительно того «что делать» (брать плату за биоресурсы, торговать ими на аукционах, предоставлять рыбакам налоговые льготы и субсидии и т.д.) или «что не делать» (не брать, не торговать, не предоставлять), становятся, как правило, ссылки на опыт развитых стран. При этом он принимается в виде констатации самого факта (или небескорыстных советов зарубежных конкурентов) без должной критической оценки того, как заимствование чуждого, зачастую уже отмирающего, скажется на судьбе отечественного рыболовства, благосостоянии жителей страны, экономике в целом и, что немаловажно, на состоянии водных экосистем. Между тем, анализ публикаций зарубежных аналитиков

¹ Плата за ВБР в небольших размерах взималась и до того. Упорядочение и повышение ставок платы за биоресурсы произошло в 1999 году согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 14.12.1998 г. № 1490.

свидетельствует о том, что ни первичный, ни тем более вторичный рынки квот не принесли мир в рыбацкую среду и не способствовали сохранности морских экосистем. Более того, они лишь усугубили кризисные явления в мировом рыболовстве.

В условиях роста неустойчивости морских экосистем обладатель рыбных квот не может быть уверен в получении постоянных дивидендов от приобретенного им права на промысел так, как уверен в таком праве землевладелец, купивший в собственность участок земли. Ведь за квотами ВБР стоит лишь узаконенное *право ожидания* выловить установленный объем того или иного объекта промысла, хотя возможность этого ожидания стоит реальных и немалых денег. Тем не менее, раз квоты ВБР обрели статус почти частного владения, на этой основе рыбаки стали выстраивать планы выживания на длительную перспективу, и, можно сказать, что истощающиеся биоресурсы стали играть особую роль в экономике. Их как разменную монету можно пустить в дело мгновенно, тогда как отдачу от инвестиций на приобретение судов или промснаряжения следует ждать несколько лет.

Поскольку мотивацию поступков держателей квот определяет прежде всего рыночная конкуренция (а не природоохранные цели), биоресурсы начали использоваться для получения кредитов под залог. В результате происходит обновление технических систем (рукотворных капитальных активов) и рост промысловых нагрузок (необходимы дополнительные уловы для оправдания инвестиций) на фоне дальнейшей деградации биоресурсов, то есть обесценивания природного капитала. Таким способом из морских экосистем стало выжиматься все, что необходимо для получения сиюминутных, спекулятивных прибылей. При этом, какими бы ошибочными не были научные прогнозы, они, в конце концов, отражают факт предельного истощения ресурсов. В результате, квоты на вылов уменьшаются, а вслед за этим рушатся выстроенные на зыбкой основе планы.

Сегодня владельцы гигантских квот приобрели достаточную монополистическую мощь в навязывании политик и режимов рыболовства в глобальных масштабах. Они стали перекупщиками и квот на биоресурсы, и выловленной рыбы во многих развивающихся государствах, странах с переходной экономикой. Это означает, что цены на мировом рыбном рынке формируются не столько балансом спроса и предложения, сколько сговором монополистов. Затраты на скупку квот по завышенным ценам гасятся за счет кармана потребителя сырья.

Одним из веских доводов для введения политики торговли квотами было выявление рыночными методами истинной рентной стоимости биоресурсов в целях изъятия промысловой ренты в доход государства. Но, как оказалось, рыночные схемы

установления рентного дохода не сработали, поэтому он мгновенно ушел в теневую сферу. Причиной этого стало то, что, как правило, затраты на добычу рыбы, отраженные в официальных отчетах, фиктивны, поскольку и рынок квот, и рынок добытой рыбы – это во многом бартерные сделки, при которых «руки заменяют деньги». Изъяны в методах установления ОДУ, пробелы учета и официальной отчетности, позволяющие скрывать как истинные объемы вылова, так и доходов, не дают качественной информации, необходимой для регулирования рыболовства через систему рыночных механизмов и конкуренцию.

При пользовании ресурсами общей собственности, какими вне сомнения являются ВБР, экономическая эффективность и социальная справедливость не альтернативны: это две взаимодополняющие части оптимального решения.

Торговля квотами привела к увеличению затрат на государственное регулирование рыболовства, поскольку к традиционным органам рыбоохраны добавилась бюрократия по организации аукционов и контролю за движением квот, а также рост расходов на борьбу с браконьерством, масштабы которого возросли вследствие необходимости оправдания затрат на покупку квот.

Роль государства в сложный для отечественного рыболовства период заключается не в слепом заимствовании чуждых систем, а в поиске формы и прав пользования биоресурсами с учетом предпочтений самих рыбаков (владельцев крупных, средних и малых судов, членов экипажей, прибрежных рыбацких объединений и т.д.), других заинтересованных сторон единого рыбохозяйственного комплекса, а также общества в целом. Политика в рыболовстве должна строиться, исходя из необходимости сохранения экосистем прибрежных морей, истории развития национального рыболовства, культуры и традиций. В этой истории много славных страниц, и есть то, что следует сохранять.

Сегодня ТНК контролируют более половины мирового ВВП в стратегически важных рентоносных высокотехнологичных отраслях. Поэтому любому государству с сырьевой экономикой столь важно выстроить надежные правовые барьеры для исключения демпинговой распродажи природного сырья, включая рыбное, на мировых рынках и повысить контроль его экспорта. В России пока не созданы преграды на пути передачи рыбопромысловой ренты за рубеж, что наносит колоссальный ущерб и отрасли, и экономике в целом.

Таким образом, правильная трактовка сути рентных платежей и ее места в цене товаров важны по следующим обстоятельствам: 1) избыточный рентный доход своим происхождением обязан не дополнительным вложениям труда и капитала, не организаторским способностям и умению предпринимателей, а только богатству природы,

поэтому налогообложение ренты не является какой-либо жертвой со стороны частных предпринимателей получающих ее незаслуженно; 2) рента определяется рыночной ценой и может быть обложена налогом без негативного влияния на расширенное воспроизводство; 3) если государство не взимает ренту, то предприниматели, чьи рентные доходы чрезмерны, а капиталы велики, способны устанавливать монопольные цены, навязывая свою волю как органам государственной власти, так и соперникам по общему делу; 4) цену рыбы-сырца, безусловно, будет повышать перепродажа лицензий, субаренда и иные формы передачи права пользования ВБР на вторичном рынке без надлежащего контроля за этим процессом.

По экспертным оценкам, ущерб от браконьерства и теневых оборотов в российском рыболовстве в настоящее время оценивается в 2-2,5 млрд. долларов США¹. Обладая такими суммами, дельцы теневой экономики от рыболовства приобрели большую политическую силу и возможности лоббирования во властных структурах попытки сохранить статус-кво, позволяющей им получать доходы, львиная доля которых приходится на рыбопромысловую ренту. К сожалению, российские дельцы теневой экономики от рыболовства находят серьезную поддержку не только в своей стране, но и за рубежом. Многие из них стали обладателями гигантских квот, приобретая тем самым достаточную монополистическую мощь в навязывании выгодных им политик и режимов рыболовства даже в глобальных масштабах.

Таким образом, к основным причинам сдерживания рентоориентированного налогообложения добычи ВБР можно отнести: 1) искажение экономической сути рентных платежей и целей рентного налогообложения, происходящие не из-за морепользователей, а на других этажах госуправления; 2) необоснованное утяжеление налогового бремени на рыбопромышленный комплекс, вследствие решения проблемы рентных платежей вне контекста необходимости снижения налогообложения труда и капитала; 3) изъяны в системе учета и отчетности на рыбных промыслах; 4) низкая платежеспособность населения, «накручивание» цен на морепродукты посредниками; 5) игнорирование необходимости учета природно-географических особенностей России в практике макроэкономического государственного регулирования; 6) изъяны в экспортной политике; 7) сопротивление дельцов теневой экономики наведению порядка в рыболовстве.

Порядок и задачу «высвечивания» рентных потоков не решить без изменения учета и отчетности в рыболовстве, использования нормативных методов оценки затрат на добычу водных биоресурсов, элементов долгосрочного планирования и балансовых

¹ Putin calls for developing Russian fishing industry // TASS, July 24, 2000.

расчетов, а также других нерыночных способов регулирования использования ресурсов общенациональной собственности частным капиталом.

Минеральные ресурсы. Второй по важности вид морской деятельности по освоению ресурсов, имеющих рентный потенциал, – недропользование, включающее все стадии: поисково-оценочные геологоразведочные и добычные работы, обустройство месторождений и создание соответствующей инфраструктуры.

Принципиальный вопрос, который волнует сегодня многих, заключается в том, должны ли компании платить природную ренту или нет? Всю или частично? На какую часть добычи нефтяных компаний может претендовать государство, не покушаясь на их предпринимательский доход? Впрочем, нефтяные компании утверждают, что они и так платят природную ренту, и это – чистая правда. Так, только в 2002 году платежи за пользование природными ресурсами стали четвертым по значимости налогом в бюджетную систему и увеличились по сравнению с 2000 годом в 2,7 раза. При этом из 334,2 млрд. рублей, собранных по этой статье, 275 поступило от организаций-плательщиков налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), в том числе 262,5 миллиарда – за добычу углеводородного сырья. При этом следует признать, что действующее налоговое законодательство по платежам при пользовании недрами носит сугубо фискальный характер, не учитывающий рентного характера недропользования. В результате налоговая нагрузка распределяется неравномерно: потери несет и государство, и недропользователь.

Здравый смысл подсказывает, что необходима действенная поддержка компаниям, осуществляющим поиски, разведку и разработку месторождений углеводородов (УВ) в сложных условиях на шельфе. В первую очередь это должно выражаться в создании наиболее благоприятного налогового и инвестиционного климата. На этапе поисковых работ, особенно на шельфе, необходимо предоставление соответствующих экономических льгот и преференций. В частности, регулярные платежи за пользование недрами могут быть либо снижены до символических размеров, либо заменены, например, бонусом открытия или бонусом первой продукции. К сожалению, дело обстоит с точностью до наоборот. По-другому, чем в настоящее время, следовало бы решать и вопрос о компенсации государственных затрат на поисково-оценочные работы предшествовавших лет. Если уж и ставить подобный вопрос, то, прежде всего, за разведанную и эксплуатируемую сырьевую базу, где есть источник дохода и прибыли. Возможен также механизм отсроченных платежей для лицензиата или его долевого участия в реализации государственных программ в счет и в пределах сумм компенсации.

Следует признать, что процесс лицензирования в недропользовании существует сам по себе, в отрыве от налогового законодательства. В лицензиях фиксируются только ставки рента (право на поиски, оценку и разведку) и ставки роялти (право на добычу). Остальные сборы, налоги и платежи, как правило, «устанавливаются в соответствии с действующим налоговым законодательством». Создание же универсального налогового закона, который бы учитывал все разнообразие объектов недропользования, невозможно. Процесс установления суммы сборов, ставок платежей и налогов в недропользовании стал «штучной» процедурой и должен решаться индивидуально при лицензировании каждого отдельного объекта. При разработке налогового законодательства о добыче минеральных ресурсов наиболее верным может быть использование в качестве основы теории рентных платежей.

В настоящее время подавляющая часть из введенных в хозяйственный оборот природных ресурсов России зачастую малоэффективно эксплуатируются частными и государственными компаниями. Значительная часть вообще не вовлечена в оборот из-за отсутствия инвестиций, не используется на благо общества и с пользой для собственника – государства. Жизненно необходимо скорейшее законодательное введение *института концессии* в недропользовании, более эффективного, по сравнению с лицензией, особенно в отношении объектов на шельфе.

По-видимому, здесь нужно многообразие форм привлечения инвестиций, в том числе предполагающих инициативу инвесторов. Первым результатом такой политики может стать оценка того, на каких условиях привлекать инвесторов в различные шельфовые районы и с учетом важности покрываемых акватории для других видов морской деятельности. При этом необходимо анализировать состояние существующих в России форм недропользования, их достоинства и недостатки, а также применяемые в мировой практике альтернативные условия доступа к недрам. Эта задача носит даже более общий характер, чем освоение шельфовых месторождений УВ, и относится ко всему фонду недр государства. И в этом отношении удивляет отсутствие в новой редакции Закона «О недрах» даже упоминания о возможности узаконения концессии как договорной нормы с последующим созданием специального законодательства, как это было сделано в Лесном кодексе 1997 года. Мнение известных экономистов и правоведов, богатейший международный опыт и здравый смысл, наконец, позволяют надеяться, что начатая более 12 лет назад разработка закона о концессиях успешно завершится в обозримом будущем, поскольку необходимость его широкого применения в недропользовании очевидна, а принятие задерживается только трудностями

концептуально-правового характера и неразработанностью соответствующей главы в Налоговом кодексе Российской Федерации.

Из-за несовершенства налогового законодательства и отсутствия прогрессивного Закона «О недрах» малого и среднего бизнеса, ориентированного на поиски месторождений УВ, в России практически нет, в то время как во всех развитых сырьевых странах поисковыми и оценочными работами занимаются в основном небольшие частные (так называемые, «independents» или «juniors») компании. Работая на условиях коммерческого риска, они, тем не менее, защищены от тяжелых финансовых последствий в случае негативного результата поисков различными схемами страхования рисков, в том числе и взаимного страхования. Появление юниорских сервисных компаний, если не на шельфе России, то вполне вероятно в его транзитной зоне (литорали), может превратить поисково-рекогносцировочные работы в коммерчески привлекательный бизнес, позволит снизить нагрузку на федеральный бюджет и направить значительный объем ассигнований на другие области геологических исследований. Для того чтобы в России возникли юниорские компании, необходимо в первую очередь отменить взимание платежей за пользование недрами и НДС на всех этапах проведения и видов поисково-разведочных работ на шельфе, обеспечить возможность рыночного оборота поисковых лицензий, при этом все затраты на ГРП должны включаться в себестоимость товарной продукции горного производства и не облагаться налогом на прибыль.

1.2.2. Концессионные процессы в морской деятельности

Одним из наиболее эффективных путей обеспечения количественных и качественных характеристик морского хозяйства становится привлечение к финансированию и управлению его объектами частного капитала, однако не на путях их приватизации, а на основе концепции государственно-частного партнерства (ГЧП, Public-Private Partnership – PPP), краеугольный камень которого – концессия.

Модернизация построенной еще при советской власти транспортной инфраструктуры морских портов, сооружение в морских портах и на подъездах к ним мультимодальных транспортных комплексов, осуществление крупных проектов по освоению месторождений на шельфе возможно только с привлечением отечественного и международного капитала на базе ГЧП. Другого рационального и широко принятого в международной практике решения инвестиционной проблемы в условиях ограниченности бюджетных средств у государства просто нет.

В современном понимании ГЧП в морской сфере представляет собой стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и

бизнесом в целях реализации общественно-значимых морских проектов. ГЧП основано на нескольких главных положениях: 1) сохранение государственной собственности на сооружаемые объекты; 2) привлечение частного капитала под гарантии государства; 3) обеспечение частным компаниям прибыльности при условии жесткого государственного контроля. В реализации этих концептуальных положений состоит одна из реальных возможностей адаптации морской сферы к рыночным условиям в интересах общества, государства и частных компаний.

Развитие процесса ГЧП определяется несколькими факторами: 1) Правительство не имеет в достаточных объемах финансовых ресурсов, чтобы модернизировать, обслуживать и расширять находящуюся в его собственности морскую инфраструктуру; 2) бизнес в большей степени, чем государство, обладает мобильностью, способностью к нововведениям, инновациям, использованию технических и технологических изменений; 3) государство может облегчать условия реализации совместных с бизнесом проектов посредством принятия на себя части рисков, предоставления земли под возводимые объекты морской деятельности, лицензий, разрешений, а также за счет финансово-экономических рычагов: субсидий, дотаций, прямого участия в капитале и других видов поддержки.

В то же время неверным является утверждение, что всегда только частная компания эффективна, а государство является неэффективным собственником по определению. Если брать в качестве критерия эффективности прибыль, то в большинстве случаев это так. Но при объективном экономическом анализе нельзя смешивать эффективность с точки зрения хозяйствующего субъекта (частной компании) и эффективность для общества, государства, региона. То, что может быть эффективным для частной компании, вовсе не означает автоматически эффективность для общества. И наоборот. Частная компания, например, никогда не станет держать избыточные мощности в морской инфраструктуре и дублирующие сети, она их выведет из оборота, как неэффективные. А государство в интересах общества, безопасности, обеспечения мобилизационной готовности в особый период, хоть и с повышенными издержками производства, может и должно иметь «запас прочности», достаточный для работы морских коммуникаций в обычных, штатных, а тем более – чрезвычайных ситуациях.

Система партнерских отношений между государством и частным сектором стала одним из основополагающих элементов теории смешанной экономики и проявляется в различных формах: государственной контрактной системе, государственной лицензионной системе, совместных государственно-частных предприятиях, аренде государственного имущества, концессиях. Первые четыре формы достаточно хорошо

известны в России. Они применяются во всех отраслях морской деятельности. Для них создана правовая база, система государственного управления, контроля, регулирования. А вот концессии – это новая для морской сферы в мире и малоизвестная в России форма хозяйствования.

Концессия – это система отношений между государством и юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления государством концессионеру определенных прав по владению и пользованию объектом своей собственности за плату и на возвратной основе. Отношения этих двух субъектов оформляются в виде специального соглашения – договора концессии, что делает концессию гражданско-правовым институтом в отличие, например, от лицензии, которая всего лишь административно-правовой документ.

На практике концессия, например, на морской причал чаще всего представляет собой объект в морском порту, построенный и обслуживаемый частной компанией – концессионером – на условиях, содержащихся в подписанном государством и этой компаний договоре концессии. Иногда в качестве концессионера выступает специально создаваемая государственная компания, которая, с одной стороны, работает как субъект частно-хозяйственного права, а с другой – получает плату с пользователей, которая, как правило, в несколько раз ниже, чем та плата, которую берет частная компания.

Из всех форм ГЧП концессии объективно наиболее привлекательны для бизнеса, поскольку они предоставляют ему гораздо большую административно-хозяйственную свободу, чем, например, совместные предприятия, лицензия или аренда. Концессии выгоднее и для государства, так как оно перестает заниматься в большинстве случаев несвойственной ему производственной деятельностью. Но в то же время государство оставляет за собой стратегические вопросы развития, функции регулирования и контроля, закрепленные в законах и конкретных договорах концессий.

Принятый в России закон о концессиях в качестве объектов концессионного соглашения определяет достаточно много имущественных комплексов, которые относятся полностью или частично к морской сфере деятельности. В ст. 4 пп. 3, 4, 5, 9 выделяются следующие объекты концессионного соглашения: 1) объекты трубопроводного транспорта; 2) морские и речные порты, в том числе гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур; 3) морские и речные суда, суда смешанного (река – море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки; 4) гидротехнические сооружения.

Принятый закон о концессиях есть закон прямого действия, что позволяет соответствующим органам государственного управления, имеющим отношение к указанным выше объектам, предоставлять концессии частным компаниям с соблюдением норм, указанных в законе. В то же время нам представляется, что в российских условиях необходимо разрабатывать отраслевые законы о концессиях: в морских портах, рыболовстве, по добыче полезных ископаемых на шельфе.

С нашей точки зрения, государство должно предоставить концессионеру право распоряжения переданным ему в концессию имуществом, но при двух условиях: 1) согласии концедента на соответствующую операцию распоряжения (продажу, мену, дарение и т.д.); 2) использования полученных средств строго по назначению, например, в целях развития предприятия, выплаты долга или процентов по нему. Возможно также перечисление вырученных денежных сумм концеденту за вычетом транзакционных издержек и накладных расходов, связанных с проведением этой операции, поскольку отчужденное имущество по закону принадлежит государству.

Для того чтобы обеспечить единый подход к проблеме распоряжения собственностью в рамках концессий на всем пространстве страны, а также в целях исключения злоупотреблений на местах необходимо разработать на федеральном уровне *законодательную процедуру*, регламентирующую действия концессионера и концедента при совершении сделок по реализации имущества. Любые действия концессионера по распоряжению концессионным имуществом без разрешения концедента должны быть признаны незаконными. За несанкционированное распоряжение государственной собственностью концессионер должен подвергаться штрафам, лишаться концессии, нести все виды ответственности, вплоть до уголовной.

Справедливости ради следует отметить, что наряду с успешными проектами концессий имеется и неудачный опыт (США, Великобритания, Нидерланды, Мексика, Венгрия и т.д.), когда пренебрежение институциональными принципами, ошибки в бизнес-планировании и более высокая заинтересованность частных инвесторов в строительстве, нежели в эксплуатации стали причинами прекращения проектов или значительного изменения положений контрактов. При этом государство вынуждено было принимать меры по дотированию концессионных объектов или даже национализировать их.

Экономический потенциал концессий в морской сфере России можно оценить как высокий. В качестве приоритетных направлений применения концессий должны рассматриваться объекты морской инфраструктуры при условии сохранения их в государственной собственности и создания системы регулирования и контроля со стороны

органов государственной власти за деятельностью частных компаний. Это, в первую очередь, причалы, терминалы, порты, участки для рыболовства в ИЭЗ и месторождения на шельфе.

Для современной России концессии – это сложная система отношений, поскольку доходы населения невелики, а отечественный бизнес привык хозяйствовать только на условиях собственности на тот или иной объект. Вместе с тем концессии могут и должны стать одним из перспективных направлений реформирования государственного сектора отраслей морской деятельности, которые, с одной стороны, нуждаются в инвестициях, а с другой – по социально-политическим, стратегическим и иным мотивам не могут быть приватизированы.

Проблематика концессий в морской деятельности требует комплексного, междисциплинарного подхода с анализом форм, методов, схем внедрения, а также оценкой возможных социально-экономических, политических, военно-стратегических последствий. Необходима разработка методологии концессий с привязкой к стратегическим задачам морской деятельности России. Одновременно такая методология должна учитывать особенности, специфику, потребности в ресурсах приморских регионов. Она должна ориентироваться на комплексное развитие России и ее регионов.

Пока в России только разрабатываются концептуальные основы управления концессионным процессом. В стране нет ни институтов, ни концессионного законодательства для отраслей морской деятельности, ни четкого представления о том, как должны регулироваться предприятия этой сферы, созданные на основе концессий. Роль инициатора, координатора и, возможно, участника концессионного процесса, естественно, преимущественно в морехозяйственном комплексе, может взять на себя Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации.

Система управления концессионным процессом в морской деятельности России должна быть вертикально-интегрированной. Она обязана включать федеральный, региональный, а в ряде случаев и местный уровни. Централизация управления концессиями будет способствовать интеграционным процессам в России и оптимизации отношений «рынок – государственное управление», а также позволит обеспечить выполнение решений, принимаемых на федеральном уровне, и надзор за деятельностью концессионных предприятий. Безусловно, что возможные ошибки с проведением в России такого крупного мероприятия, как концессия в морской деятельности, могут очень дорого обойтись государству и обществу. Сегодня первое стремится к цивилизованному партнерству с бизнесом, но ему нужно еще серьезно поработать, чтобы оно не обернулось огромными издержками. Некомпетентность многих чиновников, влияющих на принятие

решений, помноженная на институциональную неготовность самих предприятий, передаваемых в концессию, потенциальных инвесторов, в том числе в лице перевозчиков и грузовладельцев, добытчиков и переработчиков морских ресурсов не исключает повторения очередной ваучеризации или монетизации. С одной стороны, можно «наломать дров», а с другой – загубить весьма нужную для современной России модель концессий в морской деятельности.

Системный подход к государственно-частному партнерству должен предусматривать комплексное решение нескольких основных задач. Первая и самая главная из них – разработка концепции и стратегии введения концессий в отраслях морской деятельности, которые должны, в частности, включать механизм и инструменты политики концессий и перечень законодательных актов федерального и регионального уровней. Вторая задача – сформировать институциональную среду: вертикаль органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы концессий в отраслях морской деятельности, финансово-экономических институтов, обеспечивающих инвестирование в рамках концессий (например, Концессионный банк, Фонд страхования и гарантирования инвестиций), независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов, управляющих компаний, отраслевых и иных ассоциаций и т.п. Фундамент здания концессий должен образовать закон о государственной собственности. Именно в развитие концепции этого закона должны быть прописаны отраслевые законы о концессиях.

Концессии – это сложное явление современной экономической жизни, включающие элементы партнерства, разделения и перераспределения рисков, проектного финансирования, государственного контроля и регулирования. Если Россия хочет развивать свою морскую сферу, в том числе, с ориентацией на международное сотрудничество, то она должна научиться говорить на языке концессий, который стал в настоящее время важным средством привлечения иностранного капитала.

1.2.3. Федеральные целевые программы

Возможности развития морской деятельности, роста государственных инвестиций и их концентрации на приоритетных направлениях морской деятельности связаны с дальнейшим расширением реализации федеральных целевых программ. В России имеется немного ФЦП, имеющих отношение к морской деятельности. Среди них можно выделить: «Мировой океан», «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)», «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 гг.)» и некоторые другие. Их главная

позитивная роль состоит в том, что именно финансирование ряда направлений морской деятельности способствовало приостановке спада и стабилизации основных показателей.

В последние годы в связи с необходимостью решения задачи удвоения ВВП к 2010 году проблема повышения результативности бюджетных расходов государства стала чрезвычайно актуальной. Особое значение придается повышению результативности бюджетных расходов – соотношению между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также оценке степени достижения планируемых результатов деятельности. В этих условиях значение программно-целевых методов для решения приоритетных задач социально-экономического развития России и достижения общественно значимых результатов существенно возрастает. Как показывает отечественный и мировой опыт, целевые программы – эффективный инструмент реализации государственной экономической и социальной политики. Именно такие методы управления применяются и в странах Европейского Союза, и в США, и в Японии для решения стратегических задач развития, когда необходимо сконцентрировать ресурсы для достижения конкретных целей. Так, в США примерно 50% государственных расходов осуществляется по программно-целевому методу, во Франции – до 80%.

Программно-целевое бюджетное планирование на федеральном уровне осуществляется в России в форме федеральных целевых программ, а также Федеральной адресной инвестиционной программы. В федеральном бюджете 2005 года в рамках Федеральной адресной инвестиционной программы выделено около 200 млрд. руб., в том числе на ФЦП «Мировой океан» – свыше 100 млн. руб., на создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 гг. – 900 млн. руб, а также на подпрограмму «Морской транспорт» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» – более 3,5 млрд.руб.

Наиболее значимой для развития морской деятельности России и реализации основных положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года стала ФЦП «Мировой океан». Ключевой проблемой развития отечественной морской деятельности на реализуемом втором ее этапе и предстоящем, третьем, стало обеспечение содержательного единства и целостности всех ее региональных и функциональных направлений национальной политики России, определенных Морской доктриной. Желаемые амбициозные цели требуют соответствующих затрат, а между тем в отношениях к морской деятельности на государственном уровне наглядно проявляются два взаимоисключающих процесса, протекающих одновременно и в одном и том же русле. Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации стремится к повышению эффективности океанопользования за счет координации усилий его

участников. Реальный же механизм осуществления доктринальных положений и коллегиальных мероприятий – ФЦП «Мировой океан» – мало-помалу демонтируется путем перевода общепрограммных акций на ведомственные и другие уровни, что снижает возможности системного развития морской деятельности и координации деятельности ее участников. С точки зрения долговременных общегосударственных целей морской политики страны эти противоречия должны быть устранены как можно скорее.

Кроме того, анализ эффективности реализации ФЦП «Мировой океан» за первые два года ее второго этапа показывает, что она не в полной мере использует заложенный в ней потенциал. Это, прежде всего, обусловлено недостаточным уровнем финансирования ее проектов и мероприятий за счет средств из бюджета субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников, которые планировалось привлечь при формировании программы.

В 2005 году в Минэкономразвития России разработана методика формализованной оценки эффективности реализации федеральных целевых программ¹. В соответствии с этой методикой действующие целевые программы были оценены по следующим направлениям: цели и структура Программы (ясность целей, приоритетность решаемых проблем, адекватность предлагаемых механизмов решения проблем); стратегическое планирование (наличие долгосрочных и годовых целей реализации Программы и показателей ее результативности); управление Программой (уровень менеджмента программы, включая финансовый мониторинг и контроль за исполнением программных мероприятий); результаты выполнения Программы (оценивается ход реализации Программы с точки зрения поэтапного достижения долгосрочных и обеспечения реализации годовых целей Программы). Результаты этого рейтингования стали определяющими при определении объемов финансирования ФЦП из федерального бюджета в 2006 году, а также перечня программ и подпрограмм, предлагаемых к прекращению.

Не отрицая важности решения задачи повышения результативности реализации федеральных целевых программ, хотелось бы понять сможет ли (и каким образом) прекращение их реализации способствовать повышению эффективности экономики России. Тем более, что в ходе проведения этих независимых экспертиз была проведена формализованная оценка, которая в первую очередь учитывала не важность решения программных задач для развития экономики и обеспечения национальных интересов страны, а соответствие программ новой нормативной правовой базе, а также уровень

¹ В качестве прототипа данной методики использован механизм оценки и рейтингования программ, применяемый в бюджетном процессе в США (Program Assessment Rating Tool).

менеджмента программы. При этом не производились даже простейшие расчеты по принципу сравнения «затраты – результат», а тем более не было проведено оценки и расчетов того, какие выгоды или убытки (в том числе и финансовые) получит российская экономика в случае прекращения реализации программ.

Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах предусмотрено применение принципа «распределения основной части средств бюджета принимаемых обязательств только между новыми или действующими бюджетными целевыми программами в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности, а также соответствия приоритетам государственной политики». Представляется, что при принятии решения о дальнейшем финансировании целевых программ общегосударственная приоритетность решаемых в них проблем должна учитываться в большей степени, чем результаты формализованной оценки.

Именно такой подход наиболее приемлем для оценки эффективности ФЦП «Мировой океан». В ее состав входили 11 подпрограмм, а также мероприятия государственного заказчика-координатора. Исключение в 2004 году из состава ФЦП «Мировой океан» трех подпрограмм уже нарушило основной принцип ее формирования, который исходил из необходимости системного развития морской деятельности. Необходимость комплексного решения проблем программы определяла и состав ее участников, и их ориентацию на реализацию составляющих общей цели Программы. В случае принятия постановления Правительства о завершении реализации еще трех подпрограмм, вопрос о целесообразности ее дальнейшей реализации станет еще острее и, скорее всего, при таком подходе в ближайшие годы она будет ликвидирована, несмотря на одобрение Указом Президента Российской Федерации и подтверждение важности ее реализации в Морской доктрине, утвержденной им же.

Думается, что при решении вопросов о прекращении действия федеральных целевых программ, связанных с развитием морской деятельности, целесообразно в первую очередь определить степень важности и необходимости решаемых в них проблем для национальных интересов России. В случае если программы, не полностью отвечают формальным требованиям программно-целевого метода, то более рационально разработать и внедрить комплекс мер по приведению их в надлежащий вид. В конечном счете, такой подход окажется более экономичным. Естественно, что досрочное завершение программ на некоторое время снизит расходную часть отнюдь не дефицитного федерального бюджета. Однако необходимость интенсивного освоения Мирового океана нашей страной останется и, в конечном счете, для ее решения потребуется гораздо больше материальных, финансовых и трудовых ресурсов.

1.3. Инновационные аспекты

Проблемы инновационного перевооружения отраслей морского хозяйства становятся ясными, если принять во внимание известные отличительные особенности этого рода деятельности: 1) в конкуренции за освоение ресурсов и пространств Мирового океана российские технические средства действуют и на одних и тех же акваториях в одно и то же время с техническими средствами иностранных государств; 2) чтобы выжить и конкурировать на открытом рынке морских технологий и технических средств российские участники процесса «исследования – проектирование – создание – обслуживание» должны будут искать и находить действительно инновационные решения; 3) создание технических средств для морской деятельности дорого и требует длительного времени.

К важным особенностям текущего состояния морской деятельности России следует отнести: 1) передачу иностранным пользователям тех морских ресурсов, на которые распространяется юрисдикция России (ВБР отданы более чем на 60%, национальная грузовая база морского судоходства – более чем на 90%), что уже явно угрожает безопасности страны; 2) отставание отраслей морского хозяйства (в том числе, его организационно-правовой структуры) от потребностей страны в товарах морского происхождения вкупе с отставанием производства товаров морского назначения от потребностей в них; 3) износ основных фондов и существенное общее снижение технического уровня производства в российских отраслях морского хозяйства, из-за которого страна отстает в состязании за ресурсы и пространства Мирового океана.

Опасно, что такие тенденции становятся устойчивыми и угрожают стать необратимыми. Можно утверждать, что радикальное изменение этих тенденций к лучшему следует начинать безотлагательно с тем, чтобы они не успели стать необратимыми.

Структурные и инновационные изменения в отраслях морского хозяйства России, требуют времени и значительных финансовых ресурсов. При обосновании инновационного перевооружения российского морского хозяйства следует учитывать особенности морской деятельности за пределами суверенных прав России. Российское судостроение, связанные с ним научные и проектно-конструкторские организации сохраняют мощный потенциал. Создание технологий и технических средств для морской деятельности опирается на общий научно-проектный и производственный базис, поэтому формирование и использование здесь новых технических решений может быть комплексным и, соответственно, более эффективным.

Инновационные изделия возникают как конечный результат: 1) фундаментальных и прикладных исследований; 2) предпроектного анализа рынка инновационных изделий;

3) проектирования, изготовления, испытания макетов, промышленных образцов конечных изделий; 4) проектирования и строительства головных образцов новой техники, подготовки к серийному промышленному производству; 5) выбора завода-изготовителя и подготовки его к выпуску инновационных изделий; 6) реклама и другие усилия, необходимые для выхода на рынок.

Выпуск инновационного изделия в столь сложной области, как, например, судостроение, под силу лишь крупным предприятиям. Нынешнее российское судостроение, включая его научно-проектную составляющую, самостоятельно освоить разработку и использование инновационных проектов без целенаправленной поддержки органов государственной власти и финансово-кредитной системы страны не сможет. К этому не готовы и «шлейфовые» отрасли производства продукции морского назначения.

Большую поддержку процессу технического перевооружения отраслей морского хозяйства на инновационной основе может оказать формирование особых экономических зон (ОЭЗ), особенно технико-внедренческого типа в соответствии с новым Федеральным законом «Об особых экономических зонах», принятым в июле 2005 года. Эффективность такой поддержки определится не только нормами этого закона, но в первую очередь целями, практическими интересами органов федеральной и региональной власти, хозяйствующих структур, задействованных в реальном процессе формирования и деятельности таких ОЭЗ.

Формирование особых экономических зон производственного и технико-внедренческого типа (тем более совмещенных и организационно взаимодействующих на общей площадке, что допускается новым законом), специально ориентированных на производство конкурентоспособных товаров морского назначения, может быть весьма полезным для инновационного технического перевооружения морского хозяйства России. При правильной организации их деятельности и достаточном финансировании затрат, предваряющих такую деятельность, эти ОЭЗ смогут играть роль своеобразных технопарков, осуществляющих разработку (доработку) и промышленное производство новых конкурентоспособных изделий морского назначения для российских судостроительных заводов, для многих отраслей морского хозяйства страны и для экспорта¹. Такие ОЭЗ могут стать центрами коммерческого использования российских

¹ В начале 2005 г. СОПС по заказу Администрации муниципального образования г. Находка начал разработку проекта особой экономической зоны «Инновационный комплекс морских технологий», в концепцию которого была заложена ориентация проектируемой ОЭЗ на обеспечение инновационного технического перевооружения морехозяйственного комплекса Дальнего Востока с использованием научно-проектного и производственного потенциала регионального судостроения и «шлейфовых» отраслей. К сожалению, Заказчик не нашел средств для продолжения финансирования этой работы в соответствии с договором и разработка проекта была приостановлена по его предложению.

изобретений, ноу-хау, которые в массовом порядке не используются сейчас и нередко продаются зарубежным фирмам чуть ли не по демпинговым ценам.

Создание ОЭЗ требует значительных затрат, предваряющих поиск и размещение предприятий-резидентов на площадке, выделенной для формирования зоны. Это, прежде всего, затраты на планировку, инфраструктурное обустройство площадки, подвод к ней транспортных магистралей, строительство причалов (в случае формирования ОЭЗ, в которой будут строиться или достраиваться суда, платформы и другие плавучие технические средства). Такие затраты необходимы и они должны быть бюджетными, поскольку на неподготовленную площадку вряд ли можно будет привлечь иностранных и российских инвесторов.

Возможным ограниченным вариантом учреждения ОЭЗ в соответствии с новым законом может стать их формирование при отдельных предприятиях для производства в льготном налоговом и таможенном режиме отдельных изделий, пусть даже очень нужных и перспективных, например, оснований или верхних строений для морских буровых платформ, батискафов для подводных работ и наблюдений и т.п. В этих случаях ОЭЗ превратятся в форму государственной поддержки отдельных предприятий, но не будут развиваться как центры формирования инновационных технологий и технических средства для морского хозяйства.

Государственная поддержка нужна, прежде всего, инвестиционным проектам, которые могут привести к созданию новых технологий и технических средств инновационного характера. Они могли бы осуществляться на основе объединения государственных и коммерческих средств. Для этого нужно поощрять участие организаций и предприятий в меру их вклада в инновационные проекты, одобренные Научно-экспертным советом Морской коллегии.

Реализация крупных проектов реструктуризации морской деятельности, во-первых, по затратам вряд ли под силу даже крупнейшим коммерческим структурам, а, во-вторых, неизбежно затрагивает стратегические интересы и цели федерального, регионального и муниципального уровней. Такие целевые установки могут не входить в круг интересов коммерческих структур, участвующих в реструктуризации морского хозяйства. Но интересы органов власти и бизнеса должны быть скоординированы уже в процессе разработки и планирования таких проектов, в процессе определения затрат отдельных участников.

Обеспечение такого соответствия интересов, а также приемлемой динамики развития морской деятельности – одна из самых важных и сложных проблем прогнозирования, планирования и построения морской деятельности России. Проекты

изменения структуры морской деятельности, дорогостоящие и долговременные, должны обязательно вписываться в стратегические планы развития страны и ее прибрежных зон. Во-вторых, реализация таких проектов единственно возможна и целесообразна на основе государственно-частного партнерства во всем его многообразии.

1.4. Экологические проблемы

1.4.1. Экологическая экономика

Одним из острых проявлений общего кризиса индустриальной цивилизации стало признание Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), что рыночная экономика разрушает природу. Биосфера в ближайшие десятилетия может выйти за те границы, откуда возврата к равновесию уже не будет. Угроза реальная из-за близости (50-60 лет) запасов нефти и газа к истощению, ибо ни у России, ни у других стран пока нет альтернативы угольной и атомной энергетикам, которые находятся на разных концах шкалы загрязнения среды. И потому экологические проблемы встроены в порочный круг – самое большое загрязнение дают те предприятия, что вносят самый весомый вклад в бюджет страны, из которого самая малая доля отводится на охрану природы. Экономика пока впереди экологии, и потому говорить об устойчивом развитии в нынешней России преждевременно. Даже в странах с более развитой экономикой почти всегда, если возникает проблема выбора между улучшением экономических и экологических показателей качества жизни, население выбирает первые. Невысокая экономическая грамотность, непонимание современных экологических требований к продукции и технологиям, непонимание выгоды сбережения ресурсов, непонимание неэффективности неэкологического производства, расточительство и богатство ресурсов России создали предпосылки для предпочтения экономике.

Из ряда сценариев возможного развития общества в условиях резких изменений состояния природы следует вывод о том, что сверхзадачей является устойчивое развитие. Для решения названной сверхзадачи требуется: 1) значительно улучшить качество моделей изучения климата с тем, чтобы лучше прогнозировать его изменения; 2) исследовать экологические, экономические, социальные и политические последствия изменения климата; 3) создать систему оценок уязвимости сельскохозяйственных, водных и минеральных ресурсов, технического потенциала, социальной общности и приспособляемости; 4) создать специальные группы реагирования (по типу МЧС) на выявленные потенциальные угрозы природе; 5) выработать возможные меры предупреждения или смягчения воздействия изменения климата (например, посредством выброса в атмосферу «компенсирующих» негативное воздействие на климат веществ).

К приоритетным направлениям экологической политики России можно отнести: 1) определение платы за природные ресурсы и загрязнение среды на основе единой системы учета и оценки ее состояния; 2) обоснование экономической эффективности экологических мероприятий на основе учета экономической ценности природных ресурсов и услуг; 3) продвижение экономических мероприятий, дающих наибольший экологический эффект (так называемая политика «двойного выигрыша»); 4) разработку экологически непротиворечивой политики; 5) структурно-технологическую перестройку экономики, обеспечивающую эффективное ресурсосбережение; 6) обеспечение природоохранных мероприятий, путем увеличения платежей за использование ресурсов и загрязнения среды (в частности, через региональные и федеральные экофонды).

В целом Россия относится к числу экологически благополучных стран мира. Следовательно, она может ставить вопрос об установлении международного экологического порядка, о разработке методики расчета платы за использование экологических ресурсов планеты, учитывающей суммарное энергопотребление, биологическую продуктивность ландшафтов, соотношение площадей лесов, пашен, неиспользуемых и охраняемых территорий. Это, в свою очередь, должно позволить рассчитывать на получение существенной экологической ренты, идущей на «экологизацию» промышленного роста.

При рациональном освоении морских природных ресурсов наиболее актуальным считается эоцентрический подход. Он, с одной стороны, обеспечивает устойчивость морских экосистем и биоты, а с другой, дает право принимать меры к охране природы заблаговременно и независимо от наличия прямых доказательств и количественных оценок ущерба ей нанесенного.

Работы иностранных инвесторов на основании соглашений о разделе продукции (СРП) при освоении морских месторождений УВ, как и деятельность отечественных компаний, намечаются в богатых рыбой водах. Может быть разрушен нормальный процесс воспроизводства промысловых рыб, ценность которых, принимая во внимание их возобновимость, превышает ценность УВ. Поэтому необходима разработка мер и законодательства о механизмах защиты, страхования и компенсации экологических рисков при сейсмических, буровых и трубопроводных работах в прибрежной, наиболее экологически уязвимой части моря.

Федеральный закон «Об экологической экспертизе» устанавливает, что ее основная государственная задача состоит в обеспечении экологической и технической безопасности работ, а также рационального использования ресурсов недр и охраны окружающей среды. Однако, институты государственного экологического контроля фактически развалены и

никак не соответствуют этой задаче. Служба охраны и мониторинга окружающей среды, по-видимому, должна быть возложена на отдельное федеральное ведомство, законодательно и финансово независимое от всех тех ведомств, которые разрабатывают природные, в т.ч. морские, ресурсы.

1.4.2. Процессы экологического алармизма

Неотъемлемой отличительной особенностью алармизма является преувеличение¹. Строго говоря, всякое преувеличение есть ложь. Однако и при всех заблуждениях экологический алармизм может иметь положительное значение для общества и для природы, если он отражает бескорыстную по своим побуждениям тревогу и озабоченность. Но наряду с честным, естественным алармизмом бытует поддельный алармизм, которым пользуются в корыстных целях. Действительно, для поддержки и продвижения сомнительных проектов соблазнительно использовать незаинтересованную, но легковерную общественность, сознательно введенную в заблуждение с помощью научной по внешности аргументации. Соблазнительно подключить средства массовой информации, заручиться мнением и неформальной поддержкой влиятельных лиц и кругов. Мир хочет быть обманутым и готов за это платить.

Наиболее оживленно выглядит обмен мнениями по поводу изменения климата, происходящего под влиянием хозяйственной деятельности людей, которое одни считают глобальным потеплением, другие, глобальным похолоданием. Шумная алармистская кампания должна, казалось бы, заставить косный мир подготовиться к неотвратимым переменам, но каким? Если потепление, то уровень океана будет повышаться, если это похолодание, то он будет понижаться.

Озоновую дыру впервые обнаружили над Антарктидой. Возникла (или была организована) алармистская кампания в средствах массовой информации, и речь шла о гибели всего живого от ультрафиолетовых лучей. Медицинская статистика отметила рост заболеваемости раком кожи, как это происходит со всеми редкими болезнями, когда они попадают в поле зрения общественности. Тотчас же выяснилось, что озон разлагается фреонами, которые используются в старых моделях холодильников и в аэрозольных баллончиках. В результате короткой, но мощной алармистской кампании такие холодильники и такие аэрозоли запретили законодательно. А те производители, которые выпускали изделия на хладагентах другого типа, заработали очень хорошие деньги. Но вскоре выяснилось, что озоновые дыры флуктуируют: затягиваясь в одном месте, и появляясь в другом вне видимой зависимости от принятых мировым сообществом мер,

¹ Разумовский О.С. Алармизм. См.: http://www.chronos.msu.ru/TERMS/razumovsky_alarmizm.htm.

поскольку они (меры) еще не успели привести к снижению содержания веществ, разрушающих озон в атмосфере, но зато успели привести к перераспределению прибыли между производителями названных товаров.

Таким образом, на наших глазах за последние полтора-два десятилетия экология приобрела новый облик. Если раньше это была наука, изучающая состояние окружающей среды и его изменения под различными воздействиями и широкое общественное движение в защиту окружающей среды, то теперь экология, отчасти, становится одним из видов бизнеса. И как большинство его видов она сочетает в себе как добросовестные, так и недобросовестные стороны. К безусловно важным и нужным аспектам можно отнести изучение экологических последствий тех или иных проектов и их влияние на различные компоненты окружающей среды, проведение систематической «оценки воздействия» на окружающую среду, ознакомление общественности и государственных органов с материалами компаний, реализующих венчурные, с точки зрения экологической нагрузки, проекты. Однако по мере ужесточения экологического законодательства, расширения сфер деятельности и объектов, подпадающих под его юрисдикцию, с одной стороны, и ростом конкуренции в сфере недропользования между различными компаниями, с другой стороны, все чаще стало применяться «экологическое оружие». Оно представляет из себя организацию кампаний от имени экологических и общественных движений, организаций с выдвижением против конкретных проектов обвинений в экологической опасности определенных объектов, технологий или всего проекта в целом.

2. Модальность основных составляющих морской деятельности

2.1. Социальная составляющая

2.1.1. Демографические тренды

В условиях общего сокращения численности граждан в России и оттока населения из большинства ее приморских территорий, крайне актуален вопрос об оценке их демографического состояния. Речь идет не только о наличии трудовых ресурсов на приморских территориях, используемых в экономике, а о степени и резервах использования рабочей силы, ее потенциале. Намного более серьезным вопросом становится оценка перспектив демографического развития уже в краткосрочном периоде, наряду с долго- и среднесрочными оценками, при которых необходимо прогнозировать миграционные потоки в условиях ограниченных возможностей по повышению рождаемости и снижению смертности.

Так, наблюдается значительное сокращение численности проживающих в районах Севера и Дальнего Востока, в том числе населения в трудоспособном возрасте, которое было вызвано как и естественной убылью населения, так и значительной миграцией из этих районов в Центральную Россию, Поволжье и на юг страны. За 1989-2002 гг. численность населения приморских регионов в трудоспособном возрасте по Арктическому и Тихоокеанскому побережьям сократилось на 625 тыс. чел. (с 6614 тыс. чел. до 5989 тыс. чел.), а общая численность за то же время – на 1676 тыс. чел. (с 10762 тыс. чел. до 9086 тыс. чел.).

Такие тенденции разрушают трудовой потенциал северных территорий и Дальневосточного региона, создававшийся на протяжении многих десятилетий. Большинство этих областей теряет население трудоспособного возраста быстрее, чем лиц пенсионных возрастов. Это означает, что, несмотря на более молодую структуру состава населения, чем в старообжитых районах, в перспективе эти регионы вновь, как и прежде, не смогут существовать за счет собственного воспроизводства и будут нуждаться в подпитке извне, а Россия не будет иметь для этого свободных демографических ресурсов. Как следствие, экономический рост и даже функционирование без роста, будут затруднены из-за отсутствия достаточного количества трудовых ресурсов.

Ко всему перечисленному добавились огромные социальные потрясения XX века, при которых достаточно частым явлением были миграции и переселение огромных масс людей. При этом разрушались сложившиеся этнические и территориальные сообщества.

В результате, на всем огромном протяжении российской береговой линии почти не осталось общин с таким же длительным сроком проживания на одной территории, как, например, на всех берегах Западной Европы. Недостаточно длительное проживание населения приморских территорий России в местах их современного размещения выливается в слабое осознание ответственности за сохранение природы прибрежий, за состояние и обустроенность приморских поселений. В условиях масштабных переселений, местные прибрежные сообщества не успевали абсорбировать пришельцев, вовлечь их в свою социально-культурную общность. Более того, местные обычаи тогда представлялись отсталыми, а местные интересы отступали на второй план перед высшими интересами государства. Поэтому «аборигены» скорее склонялись к подражанию переселенцам, чем наоборот.

По характеру расселения приморские территории России можно разделить на три типа. Во-первых, это гармонично развитые в европейском понимании этого термина: Санкт-Петербург, Ленинградская область, Мурманская область, Архангельская область, Ростовская область, Краснодарский край, Астраханская область и Приморский край. Во-вторых, это приморские регионы с неразвитой морской инфраструктурой: Карелия, Калмыкия, Дагестан, побережье Хабаровского края, граничащее через море с Японией. В-третьих, это приморские земли без хинтерланда: Ненецкий автономный округ и прочие арктические регионы далее на восток, почти все дальневосточные земли, кроме Приморья и юга Хабаровского края. Это деление условно, но отражает текущее положение дел. Все приморские территории России могут и должны стать гармонично развитыми, и

перемещение целого ряда из второй категории в первую вполне возможно и технически осуществимо. Для этого необходимо строить порты, подводить к ним наземные транспортные пути, налаживать в этих регионах другие виды морской деятельности.

При современной убыли населения страны, особое значение в развитии социального потенциала приморских территорий приобретают миграционные процессы. Положительный миграционный прирост населения этих регионов, особенно на юге, в последние 10-15 лет во многом формируют выходцы из бывших союзных республик. Несмотря на усиление роли этнополитических факторов в миграции как издержек социально-экономического реформирования, внешние миграции в приморские регионы в подавляющем большинстве случаев сохранили социально-экономическую обусловленность. Начался активный приток во многие регионы Дальнего Востока мигрантов из стран Юго-Восточной Азии, особенно из Китая. Специфика иммиграционного обмена с этим государством имеет вековую историю, которую необходимо учитывать. Тем не менее, в дальневосточных субъектах Федерации фактические объемы китайской миграции в целом пока мало затрагивают демографическую динамику, и главная опасность сейчас видится не в физической миграции, а в экономической экспансии.

В 90-е годы во внутрироссийских миграциях произошел перелом. На смену движению населения с запада на восток, которое соответствовало интересам государства и многие десятилетия им активно поддерживалось, пришло движение с востока на запад. Такое перераспределение не только осложняет ситуацию в приграничных районах, особенно тех, где процессы формирования все еще не завершены, но и меняет социально-демографическое развитие, на которое воздействует исход и приток мигрантов.

С 1991 по 1999 год отток населения из северных и приравненных к ним территорий составил в общей сложности около 1,3 млн. человек, что в 1,4 раза больше того, что эти территории приобрели за 80-е годы. Особенно весомые потери несут Европейский Север и Северо-Восток страны. За эти годы Мурманская область потеряла 40% миграционного прироста за предыдущие 40 лет. В Камчатской области эти потери составили 55%, в Республике Саха (Якутия) – 73%. Наиболее тяжелые потери понесли Магаданская область и Чукотский автономный округ, которые лишились за это пятилетие 101% миграционного прироста за 1951-1990 годы.

Социально-демографическая ситуация в этой части страны усугубляется и тем, что в подавляющем большинстве северных и восточных территорий (кроме Якутии, Чукотского автономного округа и Камчатской области) массовый выезд населения сочетался с отрицательным естественным приростом. И если в Чукотском автономном округе, Камчатской, Магаданской и Мурманской областях ведущую роль в этой отрицательной динамике играли внутрироссийские межрайонные миграции, то на Дальнем Востоке (кроме Приморского края) и на Европейском Севере (кроме Архангельской области) происходил также отток населения за пределы России.

По-иному складывается миграционная ситуация в старообжитых приморских регионах страны – в Краснодарском крае и Ростовской области. В них к концу

десятилетия сложился самый результативный за 90-е годы обмен населением с другими территориями страны. Однако, в отличие от северных территорий, положительный миграционный прирост в европейской части России складывается в первую очередь за счет мигрантов извне страны и только потом – за счет российских мигрантов. Сальдо внешней миграции на этих территориях в среднем в 3-5 раз превышает сальдо внутренней миграции. Во внутрироссийском обмене межрайонное сальдо в 3-5 раз больше сальдо внутрирайонного обмена. Эти территории стали местом притяжения дальних мигрантов.

Такая миграционная ситуация должна благоприятствовать демографическому развитию Европейской России, где уже многие годы почти повсеместно отмечается естественная убыль населения, а его численность устойчиво сокращается. Однако улучшение демографического состояния одного неблагоприятного региона за счет других, тоже неблагоприятных приграничных территорий грозит осложнениями в недалеком будущем.

Несмотря на то, что в развитии населения приморских районов сложились высокоинерционные негативные тренды, можно говорить о реальных мерах противодействия им. Нужны программы перелома складывающихся демографических тенденций. Последствия предпринимаемых сегодня мер, начнут ощущаться через 30-50 лет, но если их вовсе не предпринимать, то быстрого сокращения демографического потенциала России не избежать. Программы демографического развития должны финансироваться в первую очередь и записываться отдельной строкой в бюджете.

Сценарий положительного развития можно представить себе примерно так. В приморских районах упомянутых субъектов Федерации, куда прежде «закачивалось» население, его убывающую численность необходимо постепенно стабилизировать в тех пределах, которые диктуются наличием рабочих мест и насущной потребностью экономики. Очевидно, что при появлении условий для развития малого бизнеса, например, в рыбном хозяйстве и в сфере услуг, при федеральной поддержке таких национальных проектов, как развитие Севморпути или строительство Североевропейского трубопровода, отток населения из этих территорий сменится притоком его туда, как это происходит сейчас во всем остальном мире. Такой сценарий в России вполне возможен, но для его осуществления необходимы долгосрочные демографические меры, как составляющая часть морской политики, реализуемой на этих направлениях.

2.1.2. Кадровое обеспечение

Морская деятельность пополняется кадрами высшей и средней квалификации, не только за счет выпускников высших и средних учебных заведений, обучающих специалистов для морских отраслей, но и за счет вовлечения специалистов, получивших образование в иных учебных заведениях. Малоквалифицированная рабочая сила рекрутируется в основном из внутренних трудовых ресурсов региона.

Специальное образование сегодня – это комплексная подготовка кадров современного плавсостава, работников разветвленной береговой инфраструктуры морской деятельности: кораблестроителей, судоремонтников, механизаторов портов, специалистов по информационным технологиям и автоматизации производственных процессов, по организации перевозок и перегрузочных процессов, по управлению на транспорте, выполнению брокерских, агентских и транспортно-экспедиторских операций, по осуществлению экономической, маркетинговой и финансовой деятельности, инженеров-технологов, психологов (для работы с экипажами судов), лингвистов и юристов (специализирующихся в области морского судоходства и внешнеэкономических связей всех видов морской деятельности) и др. Кроме того, морское образование – это и основа мобилизационного резерва Военно-Морского Флота России.

Обеспечение качества подготовки морского специалиста – это ресурсоемкий, затратный и наукоемкий процесс. В соответствии с требованиями международных конвенций, требуется повышать качество практической подготовки для работы на современном оборудовании. Поэтому в стране нужно формировать систему управления качеством морского образования с учетом требований как национальной, так и международной системы сертификации, создавать региональные морские государственные университеты.

Пока что в России наблюдается снижение качества подготовки специалистов для морской деятельности. Среди причин этого можно назвать следующие:

1) Стремление к осуществлению подготовки специалистов флота в соответствии с требованиями Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты (МК ПДМНВ-78/95) приводит к тому, что снижается российский стандарт подготовки специалистов морского флота. Положения Конвенции ПДМНВ содержат минимальные требования, которые не запрещают совершенствовать национальные стандарты. В результате, зарубежные судовладельцы и работодатели, отдают предпочтение специалистам не российской, а советской системы подготовки;

2) Современный государственный стандарт подготовки курсантов и студентов многих факультетов не отвечает существующим требованиям мореплавания. Они подготовлены с учетом возможностей специализированных ВУЗов, а не потребностей различных видов морской деятельности. Следовательно, при разработке и корректировке этих стандартов следует больше ориентироваться на пожелания заказчиков – представителей судовладельцев;

3) Оснащенность лабораторной базы ВУЗов, колледжей и профтехучилищ отстает от современного уровня;

4) Растет средний возраст преподавательского состава, а преемственности поколений нет из-за низкой заработной платы. Лучшие выпускники, лучшие специалисты с флота не идут преподавать. С уходом ветеранов проблема может стать неконтролируемой;

5) Отсутствие нормативно описанной процедуры получения и обмена рабочих дипломов привело к тому, что сегодня нет препятствий для получения рабочего диплома капитана (капитана дальнего плавания) и старшего механика (механика-универсала высшего разряда), то есть дипломов, подтверждающих высшую профессиональную квалификацию;

6) Разделение подготовки морских специалистов на теоретическую и тренажерную и передача последней в учебные центры различных форм собственности привели к тому, что некоторые учебные центры продают за деньги фиктивные сертификаты тренажерной подготовки. Тренажерную подготовку необходимо сосредоточить при морских учебных заведениях, выполняющих весь комплекс подготовки специалистов флота, или при крупных судоходных компаниях, имеющих собственную учебную базу. Качество этой подготовки должен контролировать независимый орган, в том числе и с участием представителей морских общественных организаций, таких как СОРОСС, Дальневосточная ассоциация морских капитанов и т.п.;

7) Система профессиональной подготовки моряков должна быть непрерывной и многоступенчатой. Однако, в нормативных актах Минтранса России и других ведомств, связанных с морской деятельностью, это не прописано.

В условиях старения населения России, действующая система высшего образования уже через некоторое время начнет испытывать недостаток абитуриентов. В этой ситуации лучше не сокращать имеющиеся возможности морского научно-образовательного комплекса, а привлекать абитуриентов, студентов, магистрантов и аспирантов из-за рубежа на платной (контрактной) основе. Такая учебная миграция, кроме своего прямого эффекта, может выступать средством пополнения трудовых ресурсов морской деятельности, Россия сможет получить высокообразованных молодых специалистов, вполне адаптированных к российским условиям.

2.1.3. Привлечение иностранной рабочей силы

Несомненно, что ситуация с расширением занятости иностранцев в России будет развиваться. Это обусловлено как ростом ранее малоразвитой сферы услуг, так и неизбежным изменением миграционной политики, когда правительственные структуры через 5-7 лет будут вынуждены в условиях демографического кризиса в стране привлекать иностранную рабочую силу.

Перспективы привлечения иностранной рабочей силы в морехозяйственный комплекс реальны в связи со свертыванием за последние 10-15 лет отраслей этого комплекса и потерей предприятиями и организациями рабочих и служащих, которые нашли работу в других сферах экономики. При низкой рентабельности, эффективным

может стать найм иностранной рабочей силы на рабочие места с низкой оплатой и не требующие высокой квалификации. Такая потребность может возникнуть при оживлении отраслей морехозяйственного комплекса, в условиях, когда местная рабочая сила не просто «мигрировала» в другие отрасли экономики, а выехала из региона. При этом необходимым условием привлечения иностранцев станет простая процедура их найма, не связанная с длительными затратами времени на их легальное оформление (что не наблюдается сейчас) и создание условий для их труда и быта, отвечающих минимальным стандартам, не ущемляющим условий их повседневной жизни. При этом следует исходить из того, что постоянное присутствие в стране мигрантов и их постоянная занятость в экономике морехозяйственных отраслей России не только изменит структуру и формы экономических отношений в морехозяйственном комплексе, но и сформирует новые типы социальных отношений. В этой связи необходимо с использованием административного ресурса целенаправленно формировать толерантное отношение к иностранным работникам в регионах, куда они будут привлекаться на работу, противодействовать разжиганию межэтнических трений со стороны СМИ и националистических организаций, отмечаемых в регионах. Стоит подчеркнуть, что мигрантские сетевые связи, которые сегодня стали, по сути, единственным каналом поступления информации в страны – потенциальные доноры иностранной рабочей силы, очень чутко реагируют на изменение условий работы и проживания в регионах, заинтересованных в привлечении рабочей силы из-за рубежа. Поэтому формирование толерантной среды в приморских субъектах становится приоритетной задачей.

Важно, чтобы программы по ввозу в регион иностранной рабочей силы предусматривали в конечном итоге или возвратный характер, с ориентацией на постепенную замену иностранной рабочей силы имеющейся местной переподготовленной, или же усилия должны быть направлены на адаптацию и интеграцию иностранных трудящихся в приморских регионах. Только комплексный характер таких программ способен привести к устойчивому экономическому росту, способствовать возникновению и развитию инфраструктуры, а в конечном итоге – стимулировать приток инвестиций в регион.

Сейчас проблема трудовой миграции в России решается с карательно-ограничительных позиций. Этому сопутствует взяточничество на местах и отсутствие материальной обеспеченности исполнительных органов, занимающихся вопросами миграции. С таким подходом наша страна с большой степенью вероятности повторит ошибочный путь тех стран, где эту проблему безуспешно пробовали и пробуют решить только силовыми методами. Нелегальный труд иностранцев в России создает

питательную среду для развития теневой экономики, коррупции. Проблема может быть решена только при активных действиях российских властей по легализации труда иностранцев. Со стороны нелегальных мигрантов, как показывают результаты исследований, есть большое желание работать именно на легальной основе, и это обстоятельство позволяет с оптимизмом оценивать привлечение иностранной рабочей силы для работы в морехозяйственном комплексе Российской Федерации.

2.2. Оборонная составляющая

В глобализирующемся мире национальная безопасность России обретает новое значение. Понятие «оборонеспособность» охватывает не только традиционные вопросы защиты и реализации национальных интересов страны в Мировом океане, но и проблемы поддержания состояния «глобального мира». Безопасность России во многом зависит от завоевания и удержания такого места в развивающейся глобальной системе, которое давало бы ей политическое пространство и практические возможности для поддержания конкурентоспособности на мировых рынках. В этих условиях отечественная морская деятельность должна перестраиваться под цели и задачи, связанные, как с расширяющимся содержанием обеспечения национальной безопасности страны, так и с нарастающим вовлечением в процессы глобализации. Следует особо отметить важную роль и большое значение морской деятельности России по: укреплению ее позиций на международной арене; защите ее национальных интересов в процессах изучения, освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана; обеспечению внешнеторгового товарооборота; налаживанию взаимопонимания и сотрудничества между государствами.

Развитие морской деятельности в целом и отдельных ее составляющих имеют не только социально-экономические, но и политические результаты. Между тем, Россия продолжает терять свои позиции и возможности воздействия на процессы использования Мирового океана, утрачивая контроль даже у своих берегов. В то время как в ближайшие годы, по-видимому, борьба за обладание энергетическими, минеральными и живыми ресурсами Мирового океана обострится вследствие быстрого роста ресурсного дефицита, что дает основание для прогнозирования роста глобальных угроз и разнообразия форм их проявления. В этой связи Россия должна существенно расширить арсенал средств, форм и методов защиты своих интересов в доступных участках Мирового океана.

Традиционное военно-политическое мышление считает морскую деятельность одним из основных компонентов оборонеспособности страны. В соответствии с такой установкой, на морскую деятельность возлагаются задачи по обеспечению безопасности и

территориальной целостности государства, оказанию силовой поддержки интересам государства на море. Концепция национальной безопасности Российской Федерации, однако, существенно расширяет понимание безопасности, а тем самым – и круг тех задач, которые в этой области решает или потенциально способна и должна будет решать морская деятельность. Не снимая задач традиционного военно-морского характера, Концепция национальной безопасности предполагает наличие ряда других не вполне «привычных» для морской деятельности задач. Так, в соответствии с действующей Концепцией национальной безопасности Российской Федерации морская деятельность (в предельно широком ее понимании) призвана вносить вклад в обеспечение национальной безопасности Российской Федерации на следующих основных направлениях:

- 1) поддержание режима суверенитета в территориальных водах и прилегающих акваториях, на шельфе и в Мировом океане;
- 2) защита физической территориальной целостности с морских направлений и на шельфах;
- 3) защита таможенной и фискально-экономической территориальной целостности с морских направлений;
- 4) обеспечение жизненно важных интересов государства в экономической зоне, в акваториях открытого моря за пределами национальной юрисдикции;
- 5) обеспечение жизненно важных морских транспортных потребностей всех видов (от каботажных до океанических);
- 6) обеспечение с морских направлений жизненно важных научных и информационных потребностей государства (разведка, космос, океанология);
- 7) обеспечение морской компоненты эффективного выполнения Россией ее международных обязательств как фактор международных позиций и авторитета страны в целом;
- 8) сохранение и развитие материально-технической базы всех видов морской деятельности как одной из основополагающих материальных ценностей российского общества;
- 9) обеспечение морской составляющей в укреплении способности российского государства эффективно функционировать с целью поддержания социальной стабильности в стране;
- 10) содействие с морских направлений возможности и способности государства укреплять его конкурентоспособность как места притяжения инвестиций в целях развития в условиях глобализирующегося мира;

11) развитием морской деятельности содействовать росту и укреплению российского общества, экономики и культуры как современных и высокотехнологичных;

12) содействовать реализации законных прав и свобод российских граждан при осуществлении ими любой деятельности в Мировом океане, в прилегающих к Российской Федерации акваториях и на шельфах;

13) безусловно соблюдать и защищать права и свободы российских граждан в процессе осуществления ими всех видов морской деятельности и/или в связи с ней.

К тому же в мире начала XXI века традиционные военные угрозы отнюдь не исчезли. Напротив, их диапазон пока продолжает расширяться под влиянием трех главных факторов:

1) создания все более высокотехнологичных и мощных видов и систем вооружений, обладающих более высокими, а в ряде случаев новыми военно-техническими возможностями;

2) распространения практики неформальных вооруженных формирований, разновидностью которых являются международные терроризм и организованная преступность;

3) резким снижением способности большинства современных государств контролировать, тем более подавлять подобные силовые формирования и их активность.

Наряду с перечисленным, существенно расширяются возможности силового воздействия экономическими, научно-техническими, политическими и иными средствами по отдельности и в любом их сочетании друг с другом, а также военно-силовыми средствами. В условиях глобализирующегося мира такого рода воздействия и провоцирующие их ситуации все более «упаковываются» в международно-политические и международно-правовые формы, внешне отвечающие целям поддержания глобальной безопасности и стабильности. При этом объективное преимущество оказывается на стороне тех государств и сил, которые обладают достаточно сложившимися глобальными интересами, потенциалом практических возможностей и сетью инфраструктур.

В предыдущие годы безопасность обеспечивалась главным образом в сфере отношений между государствами (отдельным государством самостоятельно, в рамках союза государств или на базе коллективной системы безопасности). Такая безопасность фактически означала более высокую степень политических и военных гарантий против возникновения войны, а также – в случае коллективного обеспечения – заранее согласованные совместные действия в ответ на угрозу или начало недружественных действий против участников международного союза, соглашения и пр. Подобного рода отношения и обязательства действуют в настоящее время в рамках НАТО и ряда

двусторонних соглашений. Однако в настоящее время мы являемся свидетелями перехода от «безопасности в межгосударственных отношениях» к безопасности системы государств, в совокупности образующих основы глобальной экономики и политики.

Практические последствия этого означают существенное усложнение структуры безопасности вследствие небывало тесного переплетения ее внутривосточных и внешних факторов, и включают как минимум следующее:

1) Потребность в «безопасности в межгосударственных отношениях» полностью не отпадает. Россия должна быть заинтересована в максимально возможном сохранении всех двух- и многосторонних соглашений эпохи холодной войны и их дополнении новыми аналогичными соглашениями, в полной мере учитывающими современные условия;

2) Потребность в «безопасности в межгосударственных отношениях» несколько снизилась (заметно уменьшен риск III-й мировой, ракетно-ядерной войны), но в целом резко возросла на локальном и региональном уровнях. При этом потенциал США и стран-членов НАТО может выступать по отношению к нашей стране в качестве важнейшего фактора локальных предконфликтных состояний (особенно на Каспии и в Черном море);

3) Международно-политическое оформление глобального миропорядка требует от государств-лидеров глобализации политики превентивных действий по отношению к тем странам, потенциал и действия которых могут представлять реальную опасность для глобализации. Интересы «безопасности в межгосударственных отношениях» могут в ряде случаев приходиться в противоречие с интересами «глобальной международной безопасности», что чревато международно-политическими кризисами;

4) XXI век будет, по-видимому, в целом гораздо более взрывоопасным с точки зрения угрозы возникновения военных конфликтов, т.к. сама формирующаяся иерархическая (по мнению многих, однополярная) система международных отношений является более нестабильной по отношению к предшествующей биполярной;

5) Субъектом безопасности в условиях глобального мира станут не отдельные государства и группы государств, а система глобального мира в целом. Однако, на деле это будет, скорее всего, система безопасности для тех, кто признает определенные правила, принимает на себя и несет определенные обязательства перед другими ее участниками. В перспективе, если такая система будет создана, отказ принимать на себя базовые обязательства станет равносильным вызовом самой этой системе и будет вести к принятию соответствующих мер, в том числе политического и военно-экономического характера;

6) Система глобальной безопасности должна номинально быть открыта для всех желающих к ней присоединиться. Право на место в такой системе должно зарабатываться не только признанием ее принципов и правил, но посильным практическим участием в выполнении каких-либо функций, необходимых для поддержания такой безопасности;

7) В процессе создания подобного рода системы глобальной безопасности потребовались и уже получили оправдание превентивные действия против международного терроризма, поддерживающих его стран и сил, иных источников угроз глобальному миру. Критическим испытанием станет, однако, рубеж, за которым такие оправданные превентивные действия смогут превратиться в меры по принуждению участников глобальной системы к определенным выборам и действиям. Переход к такому принуждению означал бы решающий шаг к установлению глобального тоталитаризма, который может опираться только на безусловно доминирующие средства ядерного сдерживания;

8) Если в традиционных системах межгосударственных отношений гарантии безопасности обычно возникали лишь при угрозе войн и агрессий, то в глобальном мире безопасность будет обеспечиваться повседневным мониторингом военного, полицейского и частно-охранного характера при международном сотрудничестве соответствующих национальных структур. Глобальная система безопасности не будет стремиться к предотвращению войны (это задача «безопасности в межгосударственных отношениях»), а будет обеспечивать надежность работы ключевых глобальных структур, прежде всего энергетики;

9) Одна из трудностей построения такой системы – резкая диспропорция потенциалов и возможностей США, с одной стороны, и других участников глобального мира – с другой. Объективно эта диспропорция действует вопреки интересам удержания международной безопасности. В связи с этим возможны два сценария развития событий. Первый – создание системы «глобальная безопасность для США и их союзников». Такой вариант развития событий многократно усилит будущие угрозы глобальной безопасности. Второй сценарий – «безопасность для ответственных участников глобального мира, с опорой на лидерство и возможности США, но при адекватном вкладе самих этих участников». В перспективе он позволил бы более успешно справляться с системным кризисом и его последствиями для международной безопасности;

10) Поддержание безопасности не может быть свободно от использования силовых средств и методов ее обеспечения или, как минимум, действенной угрозы возможности их применения.

Перечисленные выше пункты отражают объективную логику процессов международно-политического оформления глобализации, придания ей характера некоего миропорядка и обеспечения национальной безопасности отдельного государства в условиях становления глобальной военно-политической и экономической миросистемы. Конструктивное участие России в становлении такой системы представляется ключевым фактором эффективного обеспечения национальной безопасности России. Кроме того, глобализационный сценарий в перспективе ставит проблему самозащиты государства как социального института от тенденций и процессов, размывающих роль государства в современном мире, повышающих относительные вес и значение негосударственных форм социальной организации (организованная преступность; социальные движения; транснациональные банки и корпорации; международные организации). В настоящее время угрозы для России с этого направления еще не выявились четко, особенно применительно к морской деятельности, но в обозримом будущем они способны настойчиво заявить о себе.

К наиболее опасным современным угрозам национальной безопасности России в области морской деятельности следует относить:

1) ограничение выхода России к океаническим ресурсам и пространствам, магистральным международным коммуникациям, особенно в Балтийском и Черном морях¹;

¹ Разоружение и безопасность 2001-2002. Международная безопасность: новые угрозы нового тысячелетия. М.: Наука, 2003. С. 368-381.

2) резкое изменение соотношения сил на море не в пользу России (сегодня во всех основных регионах Мирового океана группировки ВМФ РФ в количественном отношении в 2,5-4 раза уступают зарубежным);

3) усиливающееся экономическое, политическое и международно-правовое давление на Россию с целью вытеснить ее из сферы активной морской деятельности;

4) препятствование функционированию морских стратегических ядерных сил поисковыми действиями противолодочных сил в районах патрулирования подводных ракетноносцев;

5) действия иностранных военно-морских сил, нарушающих безопасность мореплавания и полетов летательных аппаратов, а также затрудняющих боевую подготовку сил ВМФ РФ в открытом море;

6) террористические акты против российских судов в море, нападения на гражданские суда в зонах локальных конфликтов, в которых Россия не участвует.

Учитывая возрастающее значение морской деятельности в современных условиях для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, морской потенциал должен рассматриваться как единая система, компоненты которой (военно-морской, транспортный, рыболовный, научно-исследовательский флоты и другие составляющие) не только связаны между собой, но и образуют неразрывное единство со средой – Мировым океаном, во взаимодействии с которым система реализует свое функциональное предназначение. Именно в рамках такой системы необходимо рассматривать функционирование и необходимое развитие субъектов морской деятельности, имеющих в ведении флот, и приморских регионов России.

Оказавшись в состоянии глубокого экономического кризиса, Россия заинтересована в том, чтобы делать упор в обеспечении своих национальных интересов не только на односторонних возможностях и акциях, но и на роли и значении участницы различных международных организаций. Однако заинтересованность России в международном сотрудничестве проистекает не от сложности ее текущего положения и кризисного состояния. Необходимость в нем диктуется самим характером современного глобализирующегося мира, стремлением нашей страны занять в нем достойное и значимое место, а также природой морской деятельности, во все времена осуществляемой преимущественно во внешнем мире и невозможной без такого сотрудничества. Важным и действенным органом дальнейшего развития морской деятельности, способно было бы стать учреждение Федеральной морской службы (ФМС), подчиненной непосредственно Председателю Правительства Российской Федерации.

Создание ФМС, по мнению отечественных специалистов и ученых¹, позволило бы свести воедино осуществление многих функций различных государственных органов и способствовало бы эффективной реализации положений Морской доктрины, ФЦП «Мировой океан», обеспечению национальной безопасности Российской Федерации с морских направлений. Деятельность такого федерального органа исполнительной власти, ответственного за формирование и реализацию национальной морской политики позволило бы обеспечить управление пространствами и ресурсами на региональных направлениях. Разделение территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации на сектора ответственности соответствующих уполномоченных органов способствовало бы:

- 1) улучшению координации и повышению эффективности работы федеральных органов исполнительной власти, связанных с морской деятельностью, как и органов власти приморских регионов;
- 2) разграничению ответственности между центром и приморскими регионами;
- 3) активизации деятельности России в Мировом океане в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития государства;
- 4) ориентации морской деятельности на получение конкретных практических результатов, как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе;
- 5) сохранению и устойчивой рациональной эксплуатации принадлежащих России ресурсов Мирового океана.

2.3. Транспортная составляющая

Торговый флот. Основной и весьма неприятной тенденцией для морского транспортного флота, действующим под флагом России, в последнее десятилетие стало его старение. Оно во многом обусловлено как сохранением значительной части торгового флота Советского Союза, оставшегося после его распада в распоряжении Российской Федерации, так и общим состоянием судостроения, а также фактическим срывом ряда федеральных программ. Главные проблемы российских судовладельцев (а отчасти и судостроителей), вызваны неравными по сравнению с зарубежными компаниями финансовыми условиями по кредитной, налоговой и таможенной нагрузке.

В настоящее время Россия находится в ряду крупных потребителей услуг открытых судовых регистров в оффшорных зонах. Российские судовладельцы используют, главным образом, «удобные флаги» Либерии, Мальты и Кипра. По тоннажу

¹ Подробнее см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 5. Динамика развития. М.: СОПС, 2005, С. 210-213

свыше 60% этого флота сосредоточено в Либерийском регистре. Среди его клиентуры российские судовладельцы занимают пятое место, в регистре Мальты – четвертое, а Кипра – третье. Используются и судовые регистры с самой плохой международной репутацией (Камбоджа, Монголия и др.). В целом под чужими флагами в начале 2005 г. находилось 58% тоннажа флота российских собственников. К практике регистрации судов в открытых регистрах прибегают как частные владельцы, так и пароходства с еще оставшимся государственным участием в акционерном капитале и судоходная компания «Совкомфлот», которая на 100% находится в государственной собственности.

Еще в 1990-е годы осознание серьезной ситуации в морской отрасли привело к принятию Правительством федеральной программы возрождения российского флота, рассчитанной на период с 1993 по 2000 г. Однако сразу же возникшие трудности с ее выполнением побудили в 1996 г. пересмотреть первоначальный вариант и снизить задания программы почти вдвое. Из-за слабого государственного финансирования даже такой откорректированный вариант был реализован лишь отчасти. Вопреки обязательствам государство не оказало достаточной поддержки в строительстве новых судов, поэтому пароходствам пришлось рассчитывать на собственные силы и средства.

За 90-е годы в российском флоте возник и укрепился частный сектор, охвативший наряду с акционированными пароходствами более 200 мелких судоходных компаний, в собственности которых находилось примерно 600 малотоннажных судов под национальным флагом общим дедвейтом 1,4 млн. тонн. Но это была неустойчивая часть флота с меняющимся составом владельцев и высокой долей устаревших судов. Здесь сильнее выражены общие для российских компаний проблемы старения тоннажа, низкой конкурентоспособности, нехватки средств для обновления флота. У средних и мелких компаний многие транспортные суда существующего флота морально и физически устарели, имеют низкие технико-эксплуатационные характеристики, отличаются высоким расходом топлива, большой (относительной) численностью экипажа и, как следствие, малой конкурентоспособностью на международном рынке транспортных услуг.

В 1998 г. постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена долгосрочная межведомственная программа ФЦП "Мировой океан", в состав которой вошла подпрограмма «Транспортные коммуникации России в Мировом океане». Целью этой подпрограммы стало укрепление и дальнейшее развитие транспортных коммуникаций России в Мировом океане, устранение угрозы частичной экономической изоляции страны, обеспечение ее независимости в области внешней торговли и морского судоходства путем формирования и эффективного использования современной высокопроизводительной конкурентоспособной системы морского транспорта. За семь

лет реализации подпрограммы выполнен ряд научных исследований, направленных на укрепление и дальнейшее развитие российских морских транспортных коммуникаций, усиление позиции России в международном морском судоходстве.

Результатом реализации проектов программы по развитию транспортных коммуникаций России стало выполнение целевой установки по обеспечению транспортной независимости страны в части морских портов. За эти годы общий объем российских грузов, отправляемых (и прибывающих) морем увеличился более чем в 2 раза (1998г. – 204,1, в 2004г. – 439,1 млн. т), а объем перевалки этих грузов в российских портах – в 2,8 раза (соответственно 128,2 и 357,8 млн. т). В результате доля портов сопредельных стран (Украины, Литвы, Латвии, Эстонии, Финляндии) в общем объеме перевалки российских грузов сократилась с 37,2% в 1998 г. до 18,5% в 2004г. и 17,8% в 2005 г. В перспективе тенденция увеличения доли российских портов в общем объеме перевалки российских грузов сохранится и к 2010 г. будет составлять около 90%. В этих условиях зарубежные порты уже не представляют угрозы транспортной независимости России. Эти порты следует рассматривать как обычных конкурентов российским портам на рынке транспортных услуг.

Иная ситуация складывается на транспортном и обеспечивающем флоте. С 1995 г. общий тоннаж флота, контролируемого Россией, уменьшался. При этом наиболее быстрыми темпами сокращался тоннаж флота, зарегистрированного под российским флагом, поскольку о судоходные компании вынуждены были списывать большое количество устаревших судов. Начиная с 2000 г. эта тенденция прекратилась. Общий тоннаж флота, контролируемого Россией, вырос с 11,2 млн. тонн по состоянию на январь 2000 г. до 13,6 млн. тонн на январь 2005 г., или почти на 21%, в том числе флота под российским флагом соответственно с 4,5 млн. тонн до 6,7 млн. тонн, или на 48%. И все же доля флота под российским флагом в общем тоннаже флота, контролируемого Россией, остается невысокой, средний возраст судов превысил 20 лет. Отечественный флот вытеснен на перевозки грузов иностранных фрахтователей, где он из-за своей слабой конкурентоспособности работает недостаточно эффективно.

Из вышеуказанного следует, что если в области развития морских портов целевые установки подпрограммы в целом выполняются, хотя и с отставанием от установленных сроков по некоторым объектам, то в части транспортного флота многолетние негативные тенденции приостановлены, но еще не преодолены.

На начало 2005 г. транспортный флот, контролируемый Россией, включал 1152 морских судна общим дедвейтом 12,6 млн. тонн, в том числе 1022 судна под российским флагом (5,3 млн. тонн) и 130 судов под иностранными флагами (7,3 млн. тонн). Основные

пароходства – «Совкомфлот», Новороссийское, Дальневосточное, Приморское, Мурманское, а также Северное, Северо-Каспийское, Сахалинское, Камчатское, Арктическое, RIMSCO. Улучшению позиций морских пароходств за последние годы способствовала на редкость высокая конъюнктура мирового фрахтового рынка, особенно для танкеров. В последнее время у ведущих морских пароходств проявляется стремление больше участвовать в российских внешнеторговых перевозках. К такой политике с 2005 года официально переходит ОАО «Совкомфлот» – крупнейшая российская судоходная компания.

Примечательной тенденцией с начала 90-х годов прошлого века стала растущая переориентация российских речных пароходств с внутренних водных перевозок на более привлекательные рынки международного морского судоходства. Сталкиваясь с острой нехваткой грузов из-за спада внутреннего спроса, эти пароходства возможно большую часть своего тоннажа стали направлять на ближние фрахтовые рынки в пределах Европы и Средиземноморья. На первом этапе использовались возможности перевозок в мелкие зарубежные порты, а в дальнейшем география деятельности стала охватывать свыше 500 портов 30 стран. Для этих перевозок использовался весь ресурс судов смешанного «река-море» плавания, которому уделялось приоритетное внимание в деятельности крупных речных пароходств. На всех водных бассейнах появились также многочисленные мелкие компании «одного судна», эксплуатирующие в подавляющем большинстве случаев устаревшие подержанные суда. Всего в стране действует около 7 тыс. судоходных компаний, из которых более половины имеют только по одному судну, а 90% владеют не более чем 5 судами.

Несмотря на большое число судовладельцев, определяющую роль играют лишь несколько крупнейших из них. В 2004 г. шесть пароходств объединили усилия в решении проблем водного транспорта и создали Ассоциацию судоходных компаний России (АСК). В нее вошли ОАО «Судоходная компания «Волжское пароходство»; ОАО «Волжское нефтеналивное пароходство «Волготанкер»; ОАО «Северо-Западное пароходство»; ОАО «Московское речное пароходство»; ЗАО «Азово-Донское пароходство»; ООО «Палмали». На долю этих шести пароходств-членов АСК приходится около 80% общего объема перевозок нефти и нефтепродуктов российским речным флотом и 45% – сухогрузов. Эти же компании первыми приступили к строительству сухогрузных и нефтеналивных судов типа «река-море» нового поколения, ведут более эффективную модернизацию действующего флота.

За последние годы положение на внутреннем водном транспорте улучшилось. Возрастают перевозки нефти и нефтепродуктов в морские бассейны по речным путям,

связанным Единой глубоководной системой Европейской части России с нефтеперерабатывающими заводами Волжского-Камского бассейна и с Каспийским морем. По северным рекам вывозятся на экспорт наливные грузы, лес, алюминий с перевалкой на морские суда в Обской губе, Тикси, Игарке. Несколько пароходств начали реновацию своего флота на заводах Волгограда, Самары, Рыбинска, что обходится намного дешевле новостроя.

Перспективы использования судов «река-море» в заграничных перевозках во многом будут зависеть от обновления флота и состояния ряда сегментов этого рынка:

- 1) дальнейшего переключения существующих грузопотоков с портов стран Балтии и Украины на российские речные и устьевые порты;
- 2) развития транзитных грузоперевозок, связанных с формированием и развитием международных транспортных коридоров;
- 3) увеличения объемов перевозок в Волго-Каспийском и Черноморско-Азовском бассейнах;
- 4) освоения в перспективе большого Европейского транспортного кольца (Волга – Рейн – Майн – Дунай) на основе использования судоходных рек Невы, Волги, Дона, Дуная, Майна, Рейна и путей Азовского, Черного, Балтийского морей.

Портовое хозяйство России даже в тяжелой общеэкономической ситуации в стране стало восстанавливаться гораздо быстрее многих других секторов морехозяйственного комплекса. Функции морских портов оказались все более востребованными. Парадокс в том, что именно негативные тенденции в стране в определенной мере стали толчком к росту портовой активности. Деграция обрабатывающей промышленности и недостаток платежеспособного спроса в России, в частности на топливо, удобрения, черные и цветные металлы, побудил производителей максимально использовать каналы экспорта на внешние рынки. Интенсивно стали возрождаться отрасли, способные к поставкам за рубеж энергоресурсов, черных металлов, алюминия, химического, лесного и другого сырья. Только такая продукция сохраняла конкурентоспособность на мировом рынке. Одновременно возростал ввоз в страну из-за границы продовольствия, ставшего жизненно важным источником снабжения, и более дешевых потребительских товаров, заполняющих российский рынок. Большие потребности экспортеров и импортеров оживили работу основных внешнеторговых портов. В отличие от этого грузооборот в каботаже продолжал снижаться и за период 90-х годов упал в 11 раз, в основном из-за депрессивного состояния удаленных районов Крайнего Севера и Дальнего Востока, что вело к дальнейшей деграции их портов.

Российским портам пришлось вступить в конкурентную борьбу с лучше оборудованными и более удобными портами сопредельных стран, которые нередко

быстрее повышали уровень сервиса и интенсивность перегрузочных работ. Многие в этой ситуации зависело от государственного регулирования железнодорожных перевозок. До конца 90-х годов тарифы на железных дорогах России фактически способствовали движению внешнеторговых грузов через сухопутные переходы к портам соседних стран. Но затем государство ввело сначала специальные расценки для отдельных видов грузов, выгодные собственным портам, а в 2001 году приняло новый преysкурant, который сделал экспортно-импортные перевозки через сухопутные границы почти в 2 раза выше, чем в направлении российских портов. Эта льгота укрепила позиции морских портов России, для которых железнодорожный транспорт был и остается главным средством связи с хинтерландом. Для Большого порта Санкт-Петербург, например, объем грузов, перевозимых по железной дороге, дает 67% общего грузооборота. Правда, позже ОАО «РЖД» сделало шаг назад и добилось повышения тарифов во внутригосударственных сообщениях на 12,5%, начиная с 2005 года, но и новая шкала остается выгодной отечественным портам. Порты-соперники, особенно в странах Балтии (Таллинн, Вентспилс, Рига, Лиепая, Клайпеда) возлагают надежды на вступление России в ВТО, что потребует отказа от протекционистской политики, унификации железнодорожных тарифов и может вновь повысить их привлекательность по сравнению с российскими портами.

Большая часть прироста портового грузооборота за последние годы была обеспечена двумя крупными нефтетранспортными проектами на северо-западе и юге страны: 1) создание Балтийской транспортной системы (БТС) с выходом к новому балтийскому порту Приморск (пропускная способность первой очереди составила в 2002 году 12 млн. тонн/год, в 2003 году выросла до 30 млн., в 2004 году превысила 50 млн., а в ближней перспективе достигнет 60 млн. тонн/год); 2) строительство нефтепровода Каспийского трубопроводного консорциума (КТК) с выходом к его собственному терминалу в Южной Озереевке вблизи Новороссийска (пропускная способность первой очереди в 2001 году 28 млн. тонн с последующим наращиванием к 2008 году до 48 млн. тонн с перспективой роста до 67 млн. тонн).

Большое внимание уделяется развитию транзитного движения грузов через территорию и порты России между странами Азии и Северной Европы, хотя достигнутые результаты еще незначительны и не оправдывают ожиданий, особенно по МТК «Север-Юг». В силу ряда причин, несмотря на уже сделанные Россией затраты, этот транспортный коридор через территорию Ирана и Российской Федерации может быть вообще не востребован.

За последние годы на законодательном и правительственном уровнях приняты важные, но еще недостаточные решения, направленные на создание условий для нормального функционирования и развития морских портов России и транспорта в целом. В результате, наиболее характерными проблемами в развитии портового хозяйства страны на современном этапе остаются:

- 1) несовершенство нормативно-правового обеспечения портовой деятельности, таможенно-пограничных процедур, системы портовых сборов и оплаты услуг;
- 2) настоятельная необходимость модернизации и реконструкции гидротехнических сооружений портов и перегрузочной техники, ликвидации технологического отставания от передовых зарубежных портов;
- 3) задачи углубления подходных фарватеров и акватории большинства портов для приема грузовых судов более крупного тоннажа;
- 4) недостаток специализированных перегрузочных комплексов; низкая степень контейнеризации грузовых операций;
- 5) привлечение инвестиций в развитие подъездной инфраструктуры портов на железнодорожном и автомобильном транспорте;
- 6) совершенствование транспортно-экспедиторского бизнеса, внедрение логистических и мультимодальных технологий;
- 7) слабое взаимодействие и координация работы разных видов транспорта.

Развитие Северного морского пути. В последнее время сильно повысилась заинтересованность в использовании Северного морского пути (СМП) для экспортных перевозок углеводородного сырья северных и шельфовых месторождений России. Сырая нефть и конденсат стали, наряду с природным газом, главным экспортными товарами России, необходимость пополнения запасов и качества которых представляется одной из важнейших государственных задач. Помимо сырой нефти, Россия экспортирует также продукты ее переработки.

Объективная потребность в использовании морского транспорта для вывоза грузов из районов, тяготеющих к транзитной зоне западной Арктики определяется и тем, что ряд важнейших нефтяных и газоконденсатных месторождений в этом регионе расположены либо близко, либо непосредственно на морском побережье и шельфе. Кроме того, наличие транспортной артерии – трассы СМП, проходящей в непосредственной близости от берега и огибающей полуостров Ямал, – также во многом подчеркивает приоритет использования именно морского транспорта. О надежности этого транспортного коридора говорит тот факт, что более четверти века по СМП в западном секторе Арктики грузы (завоз-вывоз) доставлялись круглогодично, а в арктический промышленный порт Дудинка

даже по расписанию. Именно эти два главных фактора – географическое расположение месторождений и наличие в непосредственной близости сложившейся морской транспортной артерии – позволили различным заинтересованным организациям в предпроектных проработках сделать выводы о конкурентоспособности морского транспорта для вывоза продукции по сравнению с трубопроводным или железнодорожным. В частности, транспортировка жидких УВ из Арктического региона танкерами позволяет наиболее эффективно сочетать поставки данного сырья на внутренний и внешний рынки, поскольку эти перевозки будут осуществляться в одном направлении.

Серьезными конкурентами СМП в перевалке нефти является Балтийская транспортная система (БТС), а в недалеком будущем – магистрали Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО), проектная мощность которых составляет около 80 млн. т/год. В меньшей степени – протяженный средне-ближневосточный нефтепровод субширотного простирания Иран – Центральная Европа «Набукко», проектной мощностью 30 млн. т/год (в 2015 году), сооружаемый международным консорциумом «Nabucco Gas Pipeline International»¹.

2.4. Ресурсная составляющая

Прибрежная зона: проблема определения границ. Прибрежье – это природная область, имеющая свои уникальные особенности, включающая в себя приморскую часть суши и прибрежную часть моря. Есть различные подходы к определению его границ в зависимости от целевой установки. Например, для учета природных ресурсов лучше использовать геолого-морфологический подход, по которому под естественной внешней границей прибрежья удобно понимать внешнюю границу материковой отмели, как линию, которая в недавнем по геологическим меркам прошлом была берегом моря.

Протяженность береговой линии России составляет 60 тыс. км, поэтому, например, протяженность российских каботажных морских путей не имеет себе равных в мире. Нашей стране принадлежит самая большая доля материковой отмели планеты, а именно 4.2 млн. км² или 22%. Площадь подводной части прибрежной территории России составляет треть площади страны.

Со стороны суши естественную границу приморской территории установить сложнее. Тут тоже возможны разные подходы, но чаще всего за основу берется политико-административное устройство государства. Точнее – внутренняя граница прибрежья проходит (или совпадает) с границей приморских районов (в некоторых республиках эта

¹ Кутузова М.В. Угроза «Навуходоносора» // Нефть России, 2005, №10, С. 62.

административно-территориальная единица называется иначе) и территорий, приписанных к городам или другим приморским административно-территориальным образованиям. В России таких приморских территорий насчитывается 137, которые в совокупности составляют 4.4 млн. км² (вся площадь суши России составляет 17.1 млн. км²) с населением в 15 млн. жителей (из всего российского населения в 143 млн. человек). Таким образом, плотность населения приморских территорий России составляет всего 3.4 человека на км², что значительно меньше, чем в целом по стране (8.4 человека на км²).

2.4.1. Водные биоресурсы и их переработка

Биологические ресурсы прибрежных зон складываются из нескольких составляющих. Прежде всего, это ресурсы 200-мильной исключительной экономической зоны и ресурсы континентального шельфа, прилегающего к приморской территории. Сюда следует отнести ресурсы территориального моря и внутренних морских вод, а также ресурсы внутренних пресноводных водоемов прибрежных территорий.

В упрощенном виде размер биологических ресурсов в прибрежной зоне можно было бы соотнести с размерами уловов применительно к конкретным районам. Так, например, из общего улова Россией в 2003 г. в размере 3262,6 тыс. тонн уловы по бассейнам без учета вылова во внутренних водоемах (155,5 тыс. т) распределены следующим образом: 1) Дальневосточный бассейн – 1978,4 тыс. т; 2) Северный бассейн – 713,6 тыс. т; 3) Санкт-Петербург и Ленинградская область – 30,5 тыс. т; 4) Калининградская область – 306,7 тыс. т; 5) Южный бассейн – 20,0 тыс. т; 6) Каспийский бассейн – 57,9 тыс. т.

Однако такой подход по определению значимости биологических ресурсов не учитывает многих обстоятельств, которые весьма сильно искажают реальное положение дел. Так, если Дальневосточный бассейн, несмотря на значительную долю вылова в целом по России, использует ресурсы преимущественно своей 200-мильной зоны, то западные области и Северный бассейн, помимо использования своей 200-мильной зоны, значительную часть улова добывает в районах открытого моря или в зонах иностранных государств. Особенно это касается Калининградской области – добыча на Балтике составляет всего лишь около 10% общего улова рыболовными предприятиями этого региона. Тем не менее, значимость указанного приморского региона и возможности использования им биологических ресурсов не только в прибрежных водах России, но и за их пределами ни в коей мере не умалается.

Представляется логичным оценку значимости приморских зон с точки зрения использования биологических ресурсов производить двумя способами: 1) по

максимальной шкале, где помимо использования биоресурсов своей прилегающей зоны учитывается вклад того или иного конкретного приморского района в использовании биологических запасов в отдаленных районах; 2) и по минимальной шкале – с учетом использования запасов только прилегающей зоны. Следует иметь в виду еще и такие особенности использования биозапасов в прилегающих к побережью России морских районах, которые возникают при использовании средне- и крупнотоннажных судов рыболовного флота. Мобильные рыболовные суда могут перемещаться при необходимости и в соответствии с промысловой обстановкой на сколь угодно большие расстояния. Так, калининградские суда могут быть использованы на промысле в 200-мильной российской зоне в Баренцевом море или, как это постоянно практикуется, суда Приморского края предпочитают вести промысел в Охотском или в Беринговом морях. То есть биологические ресурсы какой-либо конкретной приморской зоны при необходимости могут быть использованы рыболовными предприятиями иной приморской зоны и наоборот. Чтобы избежать путаницы в понятии «биологические ресурсы прибрежной зоны» следует иметь в виду, что биоресурсы исключительной экономической зоны и континентального шельфа России, а также территориального моря и внутренних морских вод формально в соответствии с российским законодательством находятся в федеральной собственности. И рассматривать биоресурсы какой-либо прибрежной зоны также некорректно как рассматривать их на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне. Лишь частью второй главы 10 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении биологических ресурсов» предусмотрено, что «водные биоресурсы, обитающие в обособленных водных объектах, могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной и частной собственности».

Несмотря на то, что 200-мильная исключительная экономическая зона (ИЭЗ) в Российской Федерации (СССР) существует с 1977 года, достаточно полной инвентаризации ее биологических ресурсов не проводилось. В основном усилия научных организаций были направлены на определение общих допустимых уловов по основным видам промысловых рыб, являющихся объектами промысла. Между тем с начала 90-х годов прошлого века и по настоящее время рыболовные суда, которые почти прекратили по экономическим причинам промысел в отдаленных районах, сконцентрировались в российской ИЭЗ. Этот период характеризуется обилием (избыточным) численности рыболовных судов именно здесь (особенно в Дальневосточном бассейне), которые, получив небольшие квоты на вылов рыбы, ведут практически неконтролируемый промысел. Уловы, как правило, выгружаются в иностранных портах или же на

иностранное судно непосредственно в районе добычи, поэтому учет вылова в море далек от совершенства. Уже хрестоматийными стали примеры расхождений отчетных данных рыболовных судов и официальные статистические данные по выгрузкам, например, в японских портах. Уловы по крабам и морским ежам занижались в 7-8 раз, сознательно умалчивались объемы добычи по видам рыб, продукция из которых предназначалась для экспорта. Система квотирования и аукционная продажа этих квот изначально создавали предпосылки появления неучтенного вылова. Предприятия старались лишь получить квоту вылова, пусть незначительную, которая только позволяет выйти на промысел.

Имеются все основания предположить, что почти двукратное снижение общедопустимых уловов по 200-мильной зоне России является не только следствием сокращения биологических ресурсов из-за увеличения интенсивности промысла, но и молчаливой реакцией на наличие масштабного браконьерского промысла. Иначе говоря, значительная часть запасов заранее была предназначена браконьерам. Приходится, к сожалению, признать отсутствие эффективного контроля за промыслом и наличие коррумпированных связей среди пользователей, контролирующих и научных организаций. Таким образом, следует с достаточной осторожностью относиться к величинам ОДУ и данным о фактических уловах в исключительной экономической зоне России.

Заметную корректировку в оценку биоресурсов в прибрежной зоне могут внести дополнительные исследования с целью развития прибрежного промысла малыми рыболовными судами. По указанным выше причинам ранее его развитию уделялось недостаточно внимания. Имеющиеся наработки по этому вопросу свидетельствуют о возможности освоения ранее нетронутых либо малоиспользуемых запасов.

Часть биологических ресурсов (по Азовскому и Каспийскому морям подавляющая часть) потеряна в результате антропогенного воздействия. Принятие мер по восстановлению качества среды или хотя бы частичного ее улучшения позволяют надеяться на некоторое увеличение объема биологических ресурсов в этих бассейнах. Известно, что в Азовском море запасы ВБР составляли с 1936 по 1939 гг. 260 тыс. тонн. Уловы на Каспии после освоения запасов кильки достигали 400 тыс. т.

Одна из важнейших составляющих биоресурсов приморских районов – аквакультура. Возможности пополнения водных биологических ресурсов (ВБР) за счет искусственного их воспроизводства и в дальнейшем пастбищного или садкового выращивания огромны. Примеров много: это впечатляющие успехи Норвегии и Чили по садковому выращиванию лососей, КНР по высоким темпам развития прибрежной и пресноводной аквакультуры и другие. Оценивая биологические ресурсы приморских

районов, следует учитывать и этот резерв их увеличения. Таким образом, оценку значимости биологических ресурсов в конкретном водоеме или в целом в морских районах, прилегающих к побережью, следует производить, исходя не только из степени их использования в настоящее время, но и с учетом их максимально возможной продуктивности в устойчивом режиме.

Общие проблемы мирового рыболовства характерны и для нашей страны. Достаточно хорошо разработанная система управления рыболовством в СССР была практически разрушена за последние годы в результате перехода к рыночной экономике. К тому же состояние рыбных ресурсов в отечественных водах нельзя признать удовлетворительным. Если еще и учесть чрезвычайно низкую эффективность контроля государства за промыслом, то совершенно очевидна необходимость перехода к новой системе управления, основанной на всестороннем изучении всех аспектов рыболовства.

Подписав ряд международных Соглашений, Россия приняла на себя определенные обязательства по обеспечению устойчивого, ответственного рыболовства. На практике это означает необходимость проведения исследований по следующим важнейшим направлениям: 1) Разработка и применение критериев и показателей устойчивости рыболовства; 2) Совершенствование критериев регулирования рыболовства в соответствии с принципом «предосторожного подхода»; 3) Научное обоснование рекомендаций по величине промыслового изъятия морских гидробионтов при условии получения максимальной экономической прибыли от промысла; 4) Анализ подходов к решению проблемы образования излишних промысловых мощностей; 5) Учет состояния окружающей среды и экосистемного подхода при выработке рекомендаций по промысловому изъятию морских гидробионтов; 6) Разработка систем управления рыболовством.

Любая из перечисленных задач является комплексной и даже междисциплинарной. Для их решения необходимо объединение сил специалистов разных специальностей. К сожалению, исследования по решению отдельных частных задач из всего набора приведенных выше проблем носят фрагментарный характер и осуществляются небольшими группами энтузиастов. В тематические планы работ научных учреждений рыбной отрасли, как правило, не включены исследования ни по одной из указанных проблем.

В ближайшем будущем необходима координация усилий всех институтов этой отрасли в решении проблемы обеспечения устойчивости рыболовства, прежде всего в российских прибрежных водах, а также организация соответствующих подразделений в бассейновых институтах. Необходимо также подключить к работе в качестве

соисполнителей организации, которые имеют отношение к мониторингу промысла в целях получения необходимых для расчетов данных. Функцию обеспечения бассейновых институтов методической основой мог бы взять на себя ВНИРО, а в функции бассейновых институтов входила бы адаптация методологии к местным условиям рыболовства.

Другой важной проблемой является финансирование научных исследований. Не секрет, что государственное финансирование не покрывает всех потребностей рыбохозяйственной науки. Особенно плохо обстоят дела с финансированием морских исследований, без которых работа по мониторингу состояния запасов морских гидробионтов и оценке ОДУ просто невозможна. Кроме того, Россия является членом многих международных рыбохозяйственных организаций, где одним из условий получения квот вылова в конвенционных районах является обязательное участие в научных исследованиях и мероприятиях этих организаций. В последние годы финансирование морских экспедиционных исследований осуществлялось за счет научных квот, но как дело будет обстоять в дальнейшем – неизвестно.

В то же время российские ученые принимают достаточно активное участие в деятельности ряда международных организаций при оценке состояния запасов объектов рыболовства, выработке рекомендаций по ОДУ и распределению его на национальные квоты вылова. Суммарные затраты на сотрудничество в рамках международных рыбохозяйственных организаций в 2004 году составили около 1.2 млн. долларов США, что составляет незначительную часть потенциальной стоимости квот вылова, полученных Россией в конвенционных районах Мирового океана (1849.0 млн. дол. США). В некоторых зарубежных странах существует система, по которой при получении квот на вылов автоматически удерживается небольшой процент от ее потенциальной стоимости на проведение научных исследований. Учитывая, что в нашей стране почти 100% промыслового флота находится в частных руках, введение подобной системы позволило бы решить проблему финансирования рыбохозяйственных исследований, в том числе и морских съемок, а также взносов в международные организации без ощутимой нагрузки на частных предпринимателей.

2.4.2. Неисчерпаемые энергетические ресурсы

В первую очередь здесь подразумеваются так называемые возобновляемые или неисчерпаемые энергетические ресурсы, а именно, о ресурсы, имеющие своим истоком энергию Солнца (круговорот воды и водотоки, тепловую океаническую, ветровую, волновую, собственно солнечную), планетарную гравитационную энергию (приливы и

отливы) и внутреннюю тепловую энергию Земли (геотермальную). Из них широко используется только гидроэлектрическая энергия.

Пока еще энергопотребление человечества может быть покрыто за счет использования органического топлива (уголь, нефть, газ), гидроэнергии и атомной энергии. Однако есть опасения, что органическое топливо к 2020 году может удовлетворить запросы мировой энергетики только частично, и придется покрывать дефицит за счет постоянно существующих или периодически возникающих в окружающей среде потоков энергии, тех, которые не являются следствием целенаправленной деятельности человека. Ввиду таких прогнозов, начиная с 90-х годов, по инициативе ЮНЕСКО государства-члены ООН и заинтересованные организации и предприятия проводят идеи широкого использования возобновляемых источников энергии.

Поскольку Россия вместе со своими прибрежными территориями целиком находится в зоне умеренного или холодного климата, здесь доступны лишь некоторые виды энергии. В нашей стране нет условий для получения энергии океанского тепла и весьма проблематично прямое использование солнечной энергии. Остальные виды такого рода энергии, напрямую, казалось бы, не связанные с прибрежной зоной, в нашей стране в основном сосредоточены вдоль морских побережий, близ границ раздела «вода-суша» и «океан-материк».

Одним из наиболее доступных способов использования возобновляемой энергии является использование высокотемпературных (более 150°C) гидротермальных систем в районах современного вулканизма. Те участки гидротермальных систем, которые экономически целесообразно и технически возможно эксплуатировать, называют геотермальными месторождениями.

Такие месторождения вскрыты в различных частях земного шара. Всего в мире, согласно отчетам об использовании тепла недр Земли в 62 странах, общая установленная мощность геотермальных электрических станций составляет около 19 300 МВт. Большинство крупнейших месторождений находится в пределах островных дуг тихоокеанского вулканического пояса, то есть строго приурочено к прибрежным территориям. России также принадлежит часть Западно-Тихоокеанского вулканического пояса, а именно Курильская островная дуга и Камчатские вулканические пояса. В пределах Камчатского вулканического пояса наиболее разведаны Мутновское и Паужетское геотермальные месторождения. Они – далеко не самые крупные в мире, но расположены там, где эти ресурсы вполне востребованы. В связи с подписанием Россией Киотского протокола значение геотермальных ресурсов может резко возрасти, поскольку

в настоящее время это самые экологически выгодные источники энергии. Геотермальные ресурсы прибрежных территорий Камчатки уже сейчас позволяют обеспечить область электричеством и теплом более чем на сто лет. Энергетические потребности малочисленного населения Курильских островов в ближайшее время также могут быть покрыты геотермальными источниками энергии.

Из гравитационных источников энергии более всего разработаны способы получения электрической энергии за счет преобразования практически неисчерпаемой приливной энергии, размеры которой в тысячи раз превышает энергию всех рек мира.

Как известно, приливообразующие силы действуют на все вещество планеты, но только на прибрежных территориях, и особенно в заливах, приливные колебания массы морской воды относительно неподвижной суши достигают максимального размаха, приемлемого для экономически оправданного использования. Пока технически приемлемым условием для использования энергии прилива считается перепад величиной 5 м. Потенциал приливной энергии Мирового океана оценивается примерно в 6 млрд. кВт, причем до 15-20% ее приходится на Россию. Моря Европейской России в своем большинстве бесприливные, то есть отличающиеся ничтожно малым размахом приливных колебаний уровня моря. Вдоль арктических побережий страны величина приливов невелика, но ощутимые приливы есть на Белом и Баренцевом морях, а также вдоль дальневосточного побережья.

Россия отнюдь не является лидером в использовании энергии прилива. Из современных приливных электростанций (ПЭС) наиболее хорошо известна крупная электростанция Ранс мощностью 240 МВт в заливе Сан-Мало (Бретань, Франция). На ней стоимость энергии меньше, чем на ГЭС, ТЭС и АЭС. В нашей стране есть только небольшая экспериментальная приливная электростанция в Кислой губе на побережье Баренцева моря в Мурманской области (Кислогубская ПЭС). Ее мощность 0.4 МВт и проработала она десятки лет. На этой станции выработана российская модель использования приливной энергии, которая позволяет эффективно объединить прерывистые, но гарантированные потоки энергии приливов с энергией электростанций других видов, что составляет одну из трудностей внедрения ПЭС в энергосистемы.

Разработан инвестиционный проект проектирования, строительства и эксплуатации мощной Тугурской ПЭС на Охотском море. При средней величина прилива на входе в залив в 4.74 м и длине плотины 37 км там можно разместить около 1000 гидроагрегатов мощностью по 7-9 МВт. Установленная мощность ПЭС – 8 ГВт и годовая выработка 20 млрд. кВт электроэнергии позволит сэкономить 7 млн. т условного заменяемого топлива и

обеспечение дешевой и возобновляемой энергией морских приливов потребителей всего региона, в том числе из Южной Кореи, Японии и Китая.

Есть оценки, что ПЭС в нынешнем веке возьмут на себя 10% мирового производства электроэнергии. Это производство не сопровождается выработкой техногенных отходов, но нарушает естественное состояние среды за счет сооружения плотин и т.п., Более того, есть опасения, что преобразование части приливной энергии в тепло должно вызвать некоторое изменение продолжительности суток, а это уже затрагивает самые основы жизни на Земле.

Колоссальна кинетическая энергия океанских ветровых волн, высвобождающаяся в зоне обрушения и прибоя. Она расходуется на разрушение берегов и береговых сооружений, на перемещение и сортировку наносов, на переработку обломочного материала. По оценкам, эта энергия составляет 2.7 млрд. кВт, и около трети этой энергии можно было бы преобразовать в электрическую энергию. Россия обладает потенциальными возможностями для извлечения этого вида энергии на берегах Баренцева моря и морей Дальнего Востока, но пока не имеет острой потребности осваивать его.

Ветровая энергия над морем значительно больше, чем над сушей. Поэтому наиболее сильные ветры наблюдаются именно над прибрежными территориями. Прибрежные территории северной части России, Дальнего Востока и отчасти Прикаспийской низменности отличаются высокой среднегодовой скоростью ветра, более 5-6 м/с, что делает вполне рентабельным производство электроэнергии на ветроэлектрических станциях. Несколько таких станций в России уже работают. Наиболее удобным местом для размещения мощных ветропарков признан Мурманский берег Кольского полуострова.

2.4.3. Исчерпаемые энергетические ресурсы

Нефтегазодобыча России все больше смещается на шельф. Важно то, что в России нет объективной заинтересованности в сокращении и внутреннего потребления и экспорта УВ, она как никогда ранее ориентирована на экономический рост, а он неизбежно сопровождается ростом внутреннего потребления УВ и инициируется их экспортом.

Мировые тенденции свидетельствуют о необходимости стимулировать усилия России к освоению новых нефтегазоносных областей (НГО) севера Тимано-Печоры, Западной и Восточной Сибири, а также Дальнего Востока посредством усиления геологоразведочных работ (ГРП) и создания необходимой транспортной инфраструктуры. Постоянное возрастание потребления природного газа в мировом энергопотреблении объективно стимулирует скорейшее начало его добычи на разведанных месторождениях

шельфа Баренцева и Карского морей, Обской губы, что невозможно себе представить без возрождения Северного морского пути (СМП).

Стратегически оправданным становится вложение государством значительных средств в воспроизводство минерально-сырьевой базы (МСБ); по сути это типичные инфраструктурные вложения, основное бремя которых и берет на себя во всем мире государство. Но поскольку здесь имеется уровень неопределенности, а значит уровень риска очень высок, а ресурсы по своим свойствам специфически привлекательны для частного бизнеса, государство соблюдает выбранный порог осторожности. В настоящее время оно, следуя выбранной стратегии, берет на себя примерно 10% всех затрат по накоплению информации о собственных богатствах на шельфе.¹ Представляется, что такой порог неоправданно занижен: при низкой изученности запасов государству нельзя рассчитывать на надлежаще высокую оценку их в тендерах и при выдаче лицензий.

Ресурсы арктического шельфа России. Промышленные запасы газа Арктики составляют 67% от общероссийских, прогнозные извлекаемые запасы нефти и конденсата северного шельфа оцениваются в 12-15 млрд. т. Еще не до конца раскрыты огромные перспективы МСБ Полярного Урала и Восточной Сибири. Этой цели служит выполнение первоочередных задач по прекращению спада и наращиванию поисково-разведочных работ, прежде всего, на нефть и газ.

В арктическом секторе российского шельфа наиболее изучены акватории Баренцева и Печорского морей, где уже открыты значительные скопления УВ. С точки зрения нефтегазотектонического районирования перечисленные акватории входят в обширную, огибающую с севера Новую Землю, простирающуюся далеко на север до широты северного окончания архипелага Шпицберген и на северо-восток, захватывая острова Северной Земли, и весьма богатую УВ Баренцевоморскую НГП (площадь – около 1,3 млн. км²). Ее естественное южное замыкание – Тимано-Печорская НГП, которую в этом случае следует рассматривать уже как крупную НГО. Некоторые исследователи всю центральную часть провинции выделяют в региональный Баренцево-Северокарский мегапрогиб, простирающийся в широтном направлении параллельно Новоземельской гряде на расстояние свыше 2 тыс. км при ширине 150-650 км. Этот мегапрогиб отличается огромной мощностью осадочных пород (более 18 км), в особенности триасово-юрского комплекса. Значительные объемы осадочного чехла, сосредоточенные в отрицательных структурах, предполагают высокий генерирующий УВ потенциал провинции, а обширные поднятия рассматриваются как зоны регионального нефтегазонакопления. Многие геологические предпосылки и уже открытые здесь крупнейшие месторождения УВ

¹ См. Минеральные ресурсы России, 2003, № 1-2, С. 36.

позволяют некоторым известным исследователям рассматривать эту мегаструктуру как самую богатую НГП мира.¹ Согласно оценкам 2005 года, НСР Баренцева моря (без учета зоны спорной юрисдикции) составляют 23,06 млрд. т тут, в том числе газа свободного – 21,48 трлн. м³, то есть акватория Баренцева моря пока представляется преимущественно газоносной, во многом благодаря открытию здесь гигантского Штокмановского и других газовых и газоконденсатных месторождений.

В 1982 году в триасовых отложениях этой НГП были открыты Мурманское и Северо-Кильдинское газовые месторождения, но открытия 1988-1990 гг. гигантского (3,2 трлн. м³) Штокмановского газоконденсатного месторождения (ШГКМ) и крупного Лундловского газового месторождений заставили поисковиков сконцентрироваться на более перспективной юрской продуктивной толще. В Баренцевом море к настоящему времени открыто 12 месторождений нефти, газа и конденсата, в том числе 4 нефтяных (Приразломное, Варандей-море, Долгинское и Медынь-море); 2 нефтегазоконденсатных (Северо-Гуляевское и Песчаноозёрское); 3 газоконденсатных (Поморское, Штокмановское и Лундловское); 3 газовых (Мурманское, Северо-Кильдинское и Ледовое). Все выявленные залежи относятся к категории относительно просто построенных, пластовых сводовых. Подготовлено к глубокому бурению 6 структур с ресурсами УВ по категории С₃: Андреевская, Ахматовская, Ферсмановская, Восточно-Гуляевская, Северо-Долгинская, Полярная. Основная часть выявленных локальных поднятий расположена в Восточно-Баренцевской синеклизе и Приновоземельской переходной системе дислокаций. Размер структур варьирует от первых до десятков км².

В пределах Печорского моря и о. Колгуев в настоящее время открыто 6 месторождений нефти и газа. НСР Печорского моря, оцениваемые в целом в 4,90 млрд. т тут, имеют оценки по нефти в 2,1 млрд. т, газа 2,48 трлн. м³ и конденсата 0,12 млрд. т. Ресурсы УВ Белого моря очень важны с точки зрения возможности их скорейшего освоения, но менее значительны и составляют: нефти – 47 млн. т и газа 5 млрд. м³. Разрабатываемых месторождений в этом регионе пока нет. За последние 10 лет открыты 3 крупных нефтяных месторождения, одно из них – Приразломное – подготовлено к промышленной эксплуатации. Таким образом, на шельфе создаются предпосылки для организации нефтедобывающего комплекса на ледостойких платформах или оборудованных автоматизированной подводно-подледной добывающей техникой. В числе первоочередных шельфовых объектов освоения в этом регионе уже долгое время

¹ Грамберг И.С., Каминский В.Д., Красиков Э.М., Сергеев М.Б. Основные итоги изучения геологии и минеральных ресурсов Арктического супербассейна. В сборнике «Мировой океан», Выпуск 1, М.: ВИНТИ, 2000. С. 28-33.

рассматриваются Штокмановское и Приразломное месторождений УВ, поэтому следует уделить им особое внимание.

ШГКМ было открыто в 1988 году на шельфе Баренцева моря в 650 км к северо-востоку от г. Мурманска. Оператором проекта и владельцем лицензии на разработку с 1993 года является АО «Росшельф». Извлекаемые запасы газа составляют 3,2 трлн. м³, запасы конденсата (C₁+C₂) – 51 млн. т. Это самое крупное из известных в мире по разведанным запасам морское газоконденсатное месторождение. Разработка ШГКМ способна в течение 50 лет обеспечивать до 15-20% общей потребности страны в газе.

Приразломное нефтяное месторождение открыто на шельфе Печорского моря в 1989 году в 60 км от берега (пос. Варандей). На месторождении пробурено четыре разведочные скважины. Глубина моря в районе месторождения составляет 19-20 м. Геологические запасы нефти (C₁+C₂) составляют 231 млн. т., а извлекаемые 75,3 млн. т. Суммарная добыча нефти за весь срок разработки оценивается проектом в 74,6 млн. т.

Южно-Карский морской осадочный бассейн есть подводное продолжение и северное замыкание Западно-Сибирского мегабассейна, соответствующего одноименной и известной НПП. В результате сейсморазведочных работ различного вида, параметрического и поискового бурения на островах Белый и Свердруп, на Русановском и Ленинградском месторождениях доказана практическая тождественность структурных этажей и сопряженность тектонических элементов наземной и субаквальной частей единой Южно-Карско-Западно-Сибирской мегаНПП. На шельфе в Обской и Тазовской губах Ямала пробурены две результативные скважины на Каменномысском и Северо-Каменномысском структурах. Большой интерес представляют освоение Антипаютинской и Адерпаютинской структур, являющихся продолжением материковых залежей. В пределах ранее открытых Русановского и Ленинградского газовых месторождений работы по их доразведке и освоению долгое время не проводились, а ведь их суммарные запасы составляют по категориям C₁ – 0,31 трлн. м³, C₂ – 1,52 трлн. м³, C₃ – 6,31 трлн. м³.

В 2005 году НСР Карского моря оценивались в 41,27 млрд. туг, в том числе: нефти – 3,10 млрд. т, конденсата – 1,578 млрд. т, газа свободного – 36,14 трлн. м³. Таким образом, подтверждается, что эта акватория преимущественно газоносна, о чем свидетельствуют открытия крупнейших газовых месторождений. Для компенсации выбывающих запасов газа ЯНАО в 2006-2007 гг. планируется приступить к освоению месторождений УВ в акваториях Обской и Тазовской губ. Начало освоения шельфа Карского моря местной администрацией прогнозируется за пределами 2030 года, равно как и начало поисково-разведочных работ в пределах Гыдано-Енисейского палеозойского бассейна, потенциальные ресурсы которого оцениваются в 7,6 трлн. м³. Из палеозойских

отложений на Новопортовском месторождении Ямала получены дебиты газа свыше 2 тыс. м³ в сутки. Морские буровые работы и последующая добыча начнется в связи с вводом в разработку крупных месторождений, имеющих продолжение в Обскую и Тазовскую губы: Каменномысского, Харасавэйского, Штормового и др.

Перспективный на поиски месторождений шельф Восточной Сибири представлен частью акватории Карского моря, морем Лаптевых, в котором выделена самостоятельная Лаптевская НГО, обширным Восточно-Сибирским морем, наиболее перспективный участок которого выделен в Усть-Индигирскую НГО, и шельф Чукотского моря. Изученность этих акваторий крайне низкая. Поисковые работы на нефть и газ на всем этом пространстве не проводились, не пробурено ни одной параметрической или опорной скважины. По шельфу моря Лаптевых организациями МПР России выполнены анализ и обобщение современных геолого-геофизических данных и прилегающим областям с целью разработки структурно-тектонической основы для количественной оценки нефтегазоносности. Составлены структурно-тектонических карты, схемы и разрезы, иллюстрирующие строение осадочного чехла и фундамента этого района шельфа. Оценены перспективы нефтегазоносности основных структурно-тектонических элементов шельфа моря Лаптевых. Сформулированы общие предложения по дальнейшим направлениям работ по изучению наиболее перспективных районов шельфа. Поэтому приведенные ниже оценки НСР носят условный характер.

По сведениям на 2005 год оценки НСР моря Лаптевых составляют: нефти – 0,78 млрд. т, газа – 2,24 трлн. м³ и конденсата – 0,16 млрд. т; Восточносибирского моря: нефти – 1,72 млрд. т, свободного газа – 3,34 трлн. м³, а газового конденсата 0,34 млрд. т. Соответственно, по Чукотскому морю эти оценки составляют: нефти – 1,00 млрд. т, газа 2,02 трлн. м³ и конденсата 0,21 млрд. т. Оценки НСР по этому шельфу не изменились с 2001 года, поскольку геолого-геофизические работы в этой части Арктики практически не проводились. Эти работы на шельфе возобновятся, по-видимому, только после открытия значительного по запасам месторождения УВ на суше в прибрежной зоне, чего можно ожидать не ранее 2020-2030 гг.

В условиях Арктики при принятии решений о начале масштабных полевых геолого-геофизических и буровых работ первостепенное значение имеет крупность предполагаемых открытий, поскольку географическое и экономическое положение берингоморских и чукотских арктических бассейнов, безусловно, крайне неблагоприятное. Удалённость этого региона от промышленных и транспортных центров России, суровый арктический климат, сложнейшая ледовая обстановка, повышенная чувствительность полярных экосистем и другие природные особенности становятся

серьёзным препятствием для геологического изучения, организации поисково-разведочных работ и последующего хозяйственного освоения ресурсов полезных ископаемых. Всё это создает ряд серьёзных проблем, мешающих экспансии поисково-оценочных и геологоразведочных работ в Баренцевом, Карском, Лаптевых, Восточно-Сибирском и Беринговом морях. Эти проблемы образуют замкнутый круг, сама целесообразность разрыва которого остается под вопросом. Возможен и такой вариант, что потенциал названных областей не будет востребован вообще. При наличии более дешёвых источников УВ и прогрессе в области экономии потребления нефти и нефтепродуктов, в особенности по производству заменителей для жидких моторных топлив, к тому времени, когда «дойдёт очередь» до таких экстремальных источников, потребность в нефти может существенно упасть и быть удовлетворенной разработкой месторождений УВ в более умеренных по природным и более благоприятных по транспортным условиям районах. Поиски, разведка и освоение шельфовых месторождений Берингова и Чукотского морей, целесообразны лишь в том случае, если они приведут к очень большим открытиям, которые окупят затраты и многочисленные риски, связанные с этим процессом. Вероятность таких открытий пока чисто гипотетическая, и при этом для инвесторов имеются более привлекательные и надёжные объекты, как в России, так и за рубежом.

Ресурсы дальневосточного шельфа России. Перспективные на нефть и газ акватории Дальнего Востока РФ составляют 464 тыс. км², но остаются, за исключением шельфа Сахалина, одними из наименее изученных не только в России, но и в мире. Акватории, прилегающие к Чукотскому автономному округу, Камчатской и Магаданской областям, Курильским островам, изучены различными дистанционными методами (аэро- и гидромагнитными, гравиметрическими съемками), благодаря чему получена обширная общегеологическая информация о строении осадочного чехла и фундамента Охотского и Берингова морей и слагающих их осадочных бассейнов.

По предположениям специалистов ВНИГРИ (2001 г.), геологические ресурсы УВ шельфового продолжения Анадырского бассейна составляют 1084 млн. тут, Западно-Камчатского в 3160 млн. тут, Восточно-Камчатского, раскрывающегося в Тихий океан, предположительно в 515 млн. тут, шельф Магаданской области ими оценивается в 1510 млн. тут. Ресурсы УВ акваториального продолжения Хатырской впадины, где на суше уже открыто одно небольшое месторождение УВ, оценивается в 1003 млн. тут. Главный же вывод, который делают эти исследователи, состоит в том, что ресурсы УВ акваторий значительно превышают материковые и вероятность открытий крупных месторождений УВ всецело связывается с шельфовыми осадочными бассейнами, на изучении которых и

следует концентрировать основные усилия для скорейшей подготовки лицензионных участков.

Потенциально нефтегазоносные бассейны Охотского моря многочисленны и разнообразны по морфологии, весьма благоприятны по формационному составу и мощностям осадочного чехла для формирования крупных месторождений УВ. Эта провинция есть один из элементов цепи нефтегазоносных бассейнов складчатого Тихоокеанского кольца, отличающихся интенсивной промышленной нефтегазоносностью. Разрабатываемые на сахалинском шельфе крупнейшие месторождения УВ – самое яркое тому подтверждением. Перспективы дальнейших открытий, в том числе и крупных месторождений нефти, в этой нефтегазоносной провинции (НГП) весьма высоки.

Помимо общих оценок и детальных подсчетов на структурах с доказанной нефтегазоносностью, были сделаны оценки их рентабельной доли в общем объеме ресурсов УВ. Рентабельная часть ресурсов УВ оценивается на уровне 30%, однако претерпевает резкие колебания (0-60%) от района к району, главным образом на суше. Шельфовые же части нефтегазоносных областей выделяются устойчивым распространением рентабельных ресурсов УВ, величина которых в большинстве случаев составляет 25-40%.¹

Актуальность формирования региональных центров нефтегазодобычи (ЦНГД) на Дальнем Востоке ни у кого не вызывает сомнения, учитывая сложнейшую, если не сказать критическую, современную ситуацию с энергоснабжением этого огромного региона. Стоимость энергоресурсов на Северо-Востоке остается самой высокой в России. Транспортная составляющая в цене на топливо, доставляемое на Камчатку, например, составляет 75%. Большая же часть разведанных крупных месторождений УВ Сахалина уже вовлечены, или будут вовлечены в ближайшие годы в освоение по схемам соглашений о разделе продукции (СРП). Месторождения северо-восточного Сахалина в основном осваиваются иностранными консорциумами с отчетливой экспортной ориентацией добываемой продукции (проекты “Сахалин-1”, “Сахалин-2”). Сахалинский шельф, естественно, наиболее подготовлен к освоению. Разведанность ресурсов на северо-востоке Сахалина приближается к 30%. Наиболее крупным является Пильтун-Астохское месторождение (55,061 млн. т – С₁ и 18,141 млн. т – С₂), которое уже разрабатывается.

Для дотационных регионов, среди которых все субъекты Дальнего Востока, любой востребованный, даже самый малый участок недр, содержащий промышленные запасы УВ, есть объект для экономического роста хотя бы на уровне самого мелкого

¹ Белонин М.Д., Григоренко Ю.Н. Перспективы развития и освоения минерально-сырьевой базы углеводородов Северо-Востока России // Нефтегазовая вертикаль, 2000, № 5-6, С. 17.

муниципального образования. Именно таким образом, не дожидаясь более крупных открытий, начал формироваться локальный центр газонефтедобычи в Колпаковском районе Западной Камчатки на базе четырех газоконденсатных месторождений: Северо-Колпаковском, Нижнее-Квакчинском, Кшукском и Средне-Кунжикском, предварительно оцененных в 22,6 млрд. м³, разработка которых может дать области 1 млрд. м³/год. Такое же значение для города Анадырь и окружающих его поселков имеют 3 небольших по запасам месторождений газа (Западно-Озерное месторождение, например, около 400 млн. м³), на базе которых начинает строиться местная тепло- и электроэнергетика. В перспективе, в связи с доразведкой структур на Озернинском и Трехреченском поднятиях, добыча газа вполне может быть доведена до 0,8-1,0 млрд. м³/год. Чем больше будет введено в промышленное освоение таких и, тем более, более крупных объектов, тем дальше продвинется регион в решении проблем энергообеспеченности, повышения комфортности жизни и создания социальной стабильности.

В числе четырех ЦНГД федерального значения выделяется и Охотоморский центр, который будет развиваться за счет интенсивного промышленного освоения месторождений УВ сахалинского шельфа, а в перспективе и магаданско-камчатского шельфа. Предполагаемые им объемы добычи до 2015 года оцениваются в 35-40 млн. тут с ростом в перспективе до 120-140 млн. тут.

Необходимо отметить, что, несмотря на столь богатые ресурсы арктического и охотоморского шельфов, в нашей стране до настоящего времени не сформирована стратегия освоения их нефтегазового потенциала, хотя очевиден тот факт, что альтернативы государству как заинтересованному участнику и координатору стратегической программы в этой области нет.

Учитывая длительность цикла от обнаружения перспективных площадей до освоения месторождений УВ, рамки регулирования в этой сфере должны быть расширены, как минимум, до 2030 года. Однако директивного документа, утвержденного Правительством и обеспеченного на обозримую перспективу финансированием по всей цепочке работ, от региональных исследований до поисково-оценочного этапа и проведения по четкому графику лицензионных конкурсов (аукционов), в нормативных актах Российской Федерации попросту нет.

Единая государственная стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации, проект которой представлен МПР России, Минпромэнерго России и РАН, давно ожидалась как директивный документ прямого действия, руководствуясь которым можно с уверенностью строить бизнес на поиске, разведке и эксплуатации шельфовых

месторождений УВ. Представленная на заседании Правительства в мае 2005 года, по-видимому, неокончателная версия этого документа перенасыщена очевидными общими декларациями и содержит явно неплодотворную идею отнесения ряда шельфовых месторождений УВ (среди которых небольшое Ледовое в Баренцевом море, крупнейшие Русановское и Ленинградское в Карском море и др.) к *стратегическому федеральному резерву*. При очевидном отсутствии средств у государства и намерений проведения доразведки этих месторождений у потенциальных инвесторов в ближайшей перспективе, их следовало бы без всякого лукавства лучше отнести в *«фонд будущих поколений»*.

В проекте «Единой стратегии...» справедливо отмечается, что «минерально-сырьевая база континентального шельфа России обладает относительно низкой инвестиционной привлекательностью, причиной которой являются:

- неблагоприятное экономико-географическое размещение многих месторождений и перспективных районов;
- недостаточные объемы доказанных (разведанных) запасов и недостаточная изученность (разведанность) ресурсной доли углеводородного потенциала вследствие невысокой, в среднем, изученности акваторий;
- неурегулированности ряда правовых и нормативных проблем недропользования на шельфе, в том числе – гарантий по инвестициям».¹

При ознакомлении с главой «Государственная политика в сфере реализации стратегии» сразу вызывает настороженность то, что первостепенный принцип этой политики, по мнению составителей, есть *«...минимизация затрат федерального бюджета на каждой из стадий этого процесса»* (стр. 8). Складывается впечатление, что это положение и составляет главную идею упомянутой стратегии: открыть, разведать и освоить все шельфовые нефтегазоносные провинции, ресурсы которых находятся в исключительной федеральной собственности, но за счет частного капитала. Просто удивительно, но государство, чье относительно благополучное современное экономическое состояние всецело обязано экспорту УВ, ищет любые пути экономии на корме этой «золотой курицы», хотя воспроизводство запасов УВ, нещадно эксплуатируемых во благо Родины, – это априори забота государства.²

Главные сдерживающие мотивы: высокий риск, связанный в первую очередь с недостаточной изученностью предлагаемых лицензионных участков на шельфе, правовая незащищенность недропользователя-первооткрывателя, отсутствие поощрительных механизмов и правовая неоформленность рыночных условий обращения продукции

¹ Орлов В.П., Хакимов Б.В., Сергеев Ю.С. О рыночном механизме в геологическом изучении недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление, М.: 2005, №2, С. 5-7.

² Неелов Ю. Альтернативы Ямалу нет // Нефть России, 2005, №10, С.18.

поисково-разведочного этапа работ – не смогут быть преодолены с помощью мер административного воздействия на недропользователя.¹ Участвовать в поисковом процессе может лишь крупный бизнес, интересы которого далеко не всегда и не во всем совпадают с интересами государства. Это не в последнюю очередь касается доступа научных организаций, поименованных в «Перечне...», которые будут участвовать в фундаментальных и прикладных исследованиях различной направленности, к имеющейся у других недропользователей оперативной геолого-геофизической и технологической информации, полученной ими за собственный счет.

Что же касается упоминавшейся выше «Единой государственной стратегии ...», то есть все основания предполагать, что она разделит судьбу «Энергетической стратегии России до 2020 года», потерявшей вскоре после ее принятия ценность содержащихся в ней основных контрольных цифр, которые были слабо спрогнозированы. Именоваться «стратегией» и представлять собой *Федеральный бизнес-план освоения ресурсов УВ российского шельфа* упомянутый документ сможет быть только тогда, когда в числе ее составителей появятся МЭРТ России и Минфин России, а напротив строк поставленных задач, будут указаны объемы финансирования, сроки и ответственные исполнители работ. Однако в настоящее время, несмотря на очевидные благоприятные финансовые макропоказатели страны, обретенные ею в основном за счет НГК, выделение этих средств, судя по известному теперь перечню первоочередных национальных инвестиционных программ, в ближайшие годы маловероятно.

Следует считать, что до настоящего времени единой государственной стратегии освоения нефтегазового потенциала российского шельфа на период до 2020-2030 гг. нет, и ее создание является актуальной и приоритетной научной и практической задачей федерального значения.

2.4.4. Минеральные ресурсы

Из рудных полезных ископаемых глубоководных районов Мирового океана практический интерес представляют многокомпонентные образования, включающие железо-марганцевые конкреции (ЖМК) и кобальто-марганцевые корки (КМК). Полиметаллические сульфидные руды (ГПС), изучение которых также производится в ограниченных объемах, на современном этапе представляют скорее академический интерес в связи с чрезвычайными трудностями их наблюдения и изучения на огромных

¹ Орлов В.П., Хакимов Б.В., Сергеев Ю.С. О рыночном механизме в геологическом изучении недр // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление, М.: 2005, №2, С. 5-7.

глубинах и малой вероятностью вовлечения их в промышленную переработку в настоящем веке.

Главными задачами океанских исследований по ЖМК и КМК в 1999-2004 гг. МПР России были определены:

- рекогносцировочная оценка ресурсной базы ЖМК и КМК в Мировом океане с целью выработки стратегии их изучения и освоения;
- экологические исследования в районах предполагаемой добычи ЖМК и КМК в Мировом океане;
- разработка прогрессивных технологий и создание новых технических средств изучения и подготовки к освоению этих ресурсов дна Мирового океана.¹

Районы распространения ЖМК характеризуются контрастным рельефом дна океана. Горные сооружения представлены как отдельными вершинами, так и их группами с минимальными отметками 1200-1800 м. Среди наиболее крупных подводных гор преобладают плосковершинные (гайоты), которые и представляют первоочередной интерес для поисково-разведочных и, в перспективе, эксплуатационных работ. Пространственное распределение железомарганцевого оруднения подчинено в основном геоморфологическому контролю, носит очаговый характер, а структурно – преобладают концентрически-зональные формы залегания. На всех гайотах толщина конкреций увеличивается на положительных формах рельефа, которые характеризуются повышенной гидродинамической активностью, наибольшие толщины ЖМК тяготеют к пологонаклоненным поверхностям рельефа, а на крутых склонах их толщина существенно уменьшается.

Предварительная геолого-экономическая оценка ЖМК, проведенная в выделенном России участке (общей площадью 75 тыс. км²) в зоне Кларион-Клиппертон в Тихом океане 1988 г., предполагает, что прогнозные ресурсы руды составляют здесь 703 млн. т, в которых содержится 142,0 млн. т марганца, 6,7 млн. т никеля, 5,6 млн. т кобальта, что равноценно запасам уникальных месторождений марганца и кобальта, крупного для никеля на суше. ЖМК отличаются более высоким средним содержанием всех промышленно ценных компонентов в сопоставлении с их средним содержанием в добываемых рудах, балансовых запасах и прогнозных ресурсах России. Необходимо учесть при этом острый дефицит марганца в стране, поскольку в последние годы этот металл в России не производится в необходимых объемах.

¹ Мирчинк И.М., Юбко В.М., Мельников М.Е. Поиски и разведка месторождений кобальтоносных марганцевых корок в международном районе дна Мирового океана, в сборнике «Мировой океан: минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», Выпуск 3, М.: ВИНТИ, 2001, С. 121-123.

На КМК работы проводятся с 1986 года, в результате которых выявлены и изучаются крупные скопления в пределах Магеллановых гор (северо-западная часть Тихого океана). Ресурсы потенциального месторождения КМК, расположенного в пределах двух гайотов «МА-15» и «МЖ-35» оцениваются в 130-135 млн. т сухой рудной массы, в которых содержится 740 тыс. т кобальта, 602 тыс. т никеля, 28575 тыс. т марганца. Прогнозные ресурсы металлов в пределах изучаемых участков ЖМК и КМК составляют от прогнозных ресурсов России (%): кобальт – 213, никель – 28, медь – 10, марганец – 75. Месторождения (залежи) КМК представляют собой обогащенные кобальтом (до 2%) скопления гидроксидов марганца и железа, залегающих в виде покровов толщиной от 2 до 25 см по поверхности литифицированных пород океанического дна. Наиболее широко они распространены на подводных возвышенностях в интервале глубин 1-3 км. В целом, при достаточно высоком уровне изменчивости толщины корок в продуктивном интервале, ниже 3000 м средняя их толщина, как правило, уменьшается.

Прогнозные ресурсы кобальта в КМК на отдельных гайотах варьируют от 161 до 460 тыс. т, что сопоставимо с ресурсами Норильско-Талнахской и Уральской никелево-кобальтоносных провинций. По ценности извлекаемых из руды полезных компонентов КМК могут классифицироваться как богатые руды, сопоставимые с самыми ценными рудами Норильского района. Ожидаемые капитальные вложения на освоение месторождений ЖМК сопоставимы пока только с затратами на освоение уникальных месторождений цветных металлов, расположенных в экстремальных географо-экономических и горнотехнических условиях суши. Выполненные расчеты показывают, что экономия капитальных вложений в результате совместного освоения ЖМК и КМК может составить от 20 до 45% в зависимости от производительности морских предприятий и ожидаемого удовлетворения потребности промышленности в металлах. Для переработки новых видов минерального сырья может быть использована существующая инфраструктура и, возможно, финансовые ресурсы российской и зарубежной никель-кобальтовой промышленности.¹

К числу факторов, предполагающих в ближайшем будущем начало активных мероприятий по освоению залежей КМК в океане специалисты, долгое время изучавшие эту проблему, относят:

- уникальные весовые концентрации, достигающие 150-180 кг/м² сухой массы руды;

¹ Справка МПР России «Основные результаты морских геологоразведочных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ МПР и Минтопэнерго России, выполненных в 1999-2003 гг.», М.: 2004.

- не имеющие аналогов для гидроксидного железомарганцевого типа оруднения средние содержания кобальта в КМК, которые в 2-4 раза выше, чем в ЖМК (0,5-0,8 против 0,2%);

- незначительные, по сравнению с ЖМК, глубины сосредоточения основной части ресурсов КМК (1400-3000 м против 4700-5100 м);

- наличие месторождений, ресурсы которых достаточны для обеспечения годовой добычи 1 млн. т сухой руды (4 тыс. т кобальта, 4 тыс. т никеля и 160 тыс. т марганца) на протяжении 20 лет;

- близость планируемых к освоению залежей к российским портам;

- благоприятная ценовая конъюнктура мирового рынка кобальта.¹

Полученные усилиями организаций МПР России в настоящее время результаты дают основание считать, что состояние изученности месторождений КМК, приуроченных к рудным полям гайотов ИОАН (МЖ-35) и Дальморгеология (организация, которая до 1996 года принимала активное участие в этих работах) дает основание на современном уровне изученности подготовить заявку в МОД ООН на закрепление за Россией участка дна для дальнейшей разведки и освоения этих месторождений. Вместе с тем, следует отметить, что на современном этапе поисковых работ существуют технические проблемы, снижающие достоверность оценки ресурсов КМК и ЖМК. Используемый способ отбора проб драгированием не позволяет пока точно охарактеризовать ни точного местоположения точки отбора пробы, ни распределения отобранного материала внутри изучаемой площади. При таком опробовании определение параметров оруднения на приемной станции является весьма условным.

Железомарганцевые образования (ЖМК и КМК) при сквозном извлечении металлов при переработке по пирометаллургической и гидрометаллургической схемам позволяют получать, соответственно (%): никеля – 90 и 94; меди – 88 и 83; кобальта – 86 и 92; марганца – 74 и 82. Для сравнения результаты извлечения металлов на Норильском комбинате выглядят следующим образом (%): никель – 3,1 и 82,0; медь – 84 и 89; кобальт 41 и 43. В 2001-2005 гг. планировалось завершение поисково-рекогносцировочного этапа на КМК с оценкой ресурсов по категории Р₂, отбор объемных проб руды, проведение технологических испытаний различных схем переработки руды в полупромышленных масштабах, изготовление и испытание в натуральных условиях агрегата сбора КМК со дна океана.²

¹ Доклад МПР России «О воспроизводстве минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2004 году и планах на 2005 г.», М.: 2005.

² Доклад МПР России «О воспроизводстве минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2004 году и планах на 2005 г.», М.: 2005.

В соответствии с Контрактом на разведку необходимо выполнить комплекс исследований по геологическому доизучению выделенного участка, а также научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию технических средств и технологий добычи, транспортировки и металлургической переработки руды. В целях выполнения указанных задач предполагается осуществить следующие мероприятия:

- в 2004-2005 гг. – завершить поисково-разведочных работ на выделенном России участке, в результате которых будет оконтурено в его пределах месторождения ЖМК площадью до 50 тыс. км² с прогнозными ресурсами руды 450 млн. т;

- в 2004-2007 гг. – провести опытно-методические и опытно-производственные разведочные работы с выполнением попутных экономических исследований и инженерно-геологических работ с целью уточнения горно-геологических условий месторождения;

- в 2004-2010 гг. – завершить проектирование и строительство судна опытной добычи твердых полезных ископаемых со дна океана;

- в 2011-2015 гг. – провести опытную добычу конкреций.

В заключение следует особо отметить, что, начиная с 1999 года и по настоящее время, успешные поиски залежей и оценку запасов ЖМК на шельфе Балтийского моря в Финском заливе проводит российское ООО «Петротранс». Работы проводятся этим недропользователем за счет собственных средств. Выдача лицензии ООО «Петротранс» позволила накопить опыт подобных работ, который отчасти может быть использован при аналогичных работах в Тихом океане. Поскольку в последние годы в России сложился дефицит марганцевого сырья, работы, проводимые в Финском заливе, имеют большое значение. Тем более, что до настоящего времени в мире нет опыта добычи ЖМК из месторождений, находящихся не только на дне океана, но и в пределах внутренних морей и на шельфе.

Работы проводятся в соответствии с лицензиями, действующими до 1 января 2008 года. В 2002 году ООО «Петротранс» получило свидетельство об установлении факта открытия месторождения ЖМК на участке «Южный» (месторождение Копорское) и на участке «Центральный» (месторождение Кургальское). В настоящее время в рамках вышеуказанных лицензий на геологическое изучение были проведены следующие работы:

- открыты и частично оценены по категории С₂ четырнадцать самостоятельных залежей ЖМК, продолжена и практически завершена оценка по трем залежам ЖМК;

- по оперативному подсчету в результате поисков и оценки ЖМК произведен следующий прирост запасов ЖМК:

- категория С₂ – 3,797 млн. т влажных ЖМК;

- категория Р₂ – 4,591 млн. т влажных ЖМК;

- в итоге проведения испытаний поднято 21,5 тыс. т влажных ЖМК.

При разработке залежей ЖМК в Финском заливе, учитывая его незначительные глубины, по-видимому, возможно будет разрабатывать добывающей техникой, используемой иностранными компаниями при разработке шельфовых россыпных залежей. За последние тридцать лет в ПЗ всех континентов разрабатывалось более 350 россыпных месторождений. В настоящее время в ПЗ мира действуют 120 обогатительных установок. Общий объем перерабатываемых рыхлых образований в прибрежно-морской зоне при разработке россыпей составляет около 1 млрд. м³ в год, при этом наметилась отчетливая тенденция к разработке шельфовых россыпей ПЗ даже на значительных глубинах моря. Для разработки этих россыпей постоянно совершенствуется морская горно-добычная техника, отличающаяся высокой производительностью. Прибрежные россыпи разрабатываются драгами различных типов – черпаковыми (многочерпаковыми), грейферными, гидравлическими или землесосными с использованием эрлифтных устройств, грунтовых насосов или эжекторов. Одна из самых крупных в мире многочерпаковая драга “Байма”, построенная голландской фирмой “Billiton International Metals”, имеет емкость ковшей 0,8 м³, глубину черпания 45 м и производительность по грунту 8 млн. м³ в год. Английская компания “Rayne and Son” (Bickley) создала многогрейферную драгу с обогатительной фабрикой на борту для больших глубин драгирования недоступных для многочерпаковых драг. Для разработки глубоко залегающих россыпей применяются драги английской фирмы “Alluvial Mining and Shaft Sinking” с эрлифтными устройствами и эжекторами, позволяющими осуществлять добычу полезных ископаемых с глубин до 300 м.¹

Для нас разработка ЖМК и КМК имеет стратегическую важность в силу того, что Россия не располагает запасами богатых марганцевых руд. Около 90% российских запасов представлены труднообогатимыми карбонатными рудами со средним содержанием марганца 20% (богатые руды зарубежных стран содержат 40-50% Mn и более). Минерально-сырьевая база страны не может удовлетворить спроса промышленности на марганец. В настоящее время МПР России стоит перед необходимостью принятия ответственных решений, связанных с освоением уникальных рудных объектов в Мировом океане. Считается установленным, что они превосходят ресурсы суши по валовому объему ряда стратегических металлов, их содержаниям и качеству руд. Главная же проблема МПР России состоит не столь в практическом отсутствии финансовых

¹ Востоков Е.Н. Прибрежно-морские зоны мира (строение, био- и минеральные ресурсы, проблемы освоения и управления). М.: Компания “Спутник”, 2002, С. 413-425.

капиталов, сколь в отсутствии экологически чистых технических средств и технологий их отработки, как в России, так и у зарубежных компаний.

Постоянно растущее внимание ООН к экологическим аспектам изучения и разработки МСР океанов сосредоточено в последние годы на последствиях их эксплуатации при сохранении и поддержании устойчивости океанических экосистем. Это касается, прежде всего, защиты и сохранения обнаруженных в Мировом океане новых биологических организмов, потенциала генетических ресурсов и биологических сообществ, существующих в симбиозе с минеральными образованиями дна океанов, очагов термальной активности и, собственно, – ЖМК и КМК. Таким образом, главный акцент в общей проблеме освоения МСР дна океанов смещается из правовых и технологических сфер, в экологическую.

Для выбора оптимального государственного решения необходимо разрешить сложнейшие научно-технические вопросы, связанные с подготовкой к освоению полученного Россией участка на добычу ЖМК и выбором достойного объекта на КМК для подачи заявки в МОД ООН.

2.4.5. Рекреационные ресурсы

Морские рекреационные ресурсы в Российской Федерации в советское время эксплуатировались в условиях предоставления минимального количества возможных услуг, зачастую минимально комфортных. С другой стороны, при активном использовании одних зон, другие, обладающие мощным рекреационным потенциалом, использовались недостаточно. Это приводило к экономическим потерям, как для государства, так и для граждан. Они из-за отсутствия должной инфраструктуры и условий не могли обеспечить свой отдых и лечение в тех объемах, что позволяли средства, которыми они располагали.

Неудивительно, что россияне предпочитают поездку за рубеж, а не отдых внутри страны, когда в рамках незначительно различающихся ценовых условий уровень и качество предоставляемых за рубежом туристских услуг значительно лучше. Это оборачивается прямыми убытками для страны. Так, в 2002 году из 15510,5 млн. руб., составившими оборот туристского продукта (общая стоимость путевок), только 27,2% пришлось на внутренний туризм (туры по России, проданные гражданам России), 18% – на въездной туризм (туры по России, проданные иностранным гражданам) и 54,8% – на выездной туризм (туры по зарубежным странам, проданные гражданам России). Уникальный лечебный потенциал российских здравниц также используется неэффективно. При этом теряются реальные возможности для восстановления и поддержания здоровья населения.

Для того чтобы переломить эту ситуацию, что представляется непростым, но вполне осуществимым делом, необходимо выработать как систему оценки имеющегося хозяйственного потенциала морских зон,

так и систему мер, способных изменить сложившуюся ситуацию, сделав эффективным использование имеющихся ресурсов.

В том, что представляет собой рекреация и, соответственно, что следует считать ее ресурсами, общепринятые представления отсутствуют, точнее говоря, они видоизменяются со временем в связи с возникновением и индустриализацией новых видов рекреации и по мере расширения рекреационной географии. В самом широком смысле под рекреацией понимается отдых, любая деятельность или бездействие, направленные на восстановление сил человека.

Отнесение тех или иных объектов к рекреационным ресурсам так, как и ко всем другим видам ресурсов производственной и непроизводственной деятельности, основано на представлении о социальной потребности в них, о технико-экономических возможностях их освоения, об уровне их изученности. Объекты, рассматриваемые в качестве рекреационных ресурсов, могут быть весьма трудны для какого-то точного описания. Таковы, например, красота пейзажей, осознаваемая уникальность естественных ландшафтов и т.д.

Рекреационная ценность морских побережий определяется составом и характером сочетания рекреационных ресурсов – климатических, бальнеологических, ландшафтных, морских пляжей и прибрежных акваторий моря. С другой стороны, рекреационный потенциал морских побережий определяет совокупность ряда природных и градостроительных факторов, способствующих или ограничивающих возможности использования местных рекреационных ресурсов. Из них важнейшие: инженерно-геологические условия, строительное освоение территории, медико-географические и санитарно-гигиенические условия отдыха, почвенно-растительные условия территории, водоснабжение и водоотведение, численность и размещение населения, состояние транспортной сети, строительная база, характер сложившегося использования территории с точки зрения возможностей дальнейшего развития ее рекреационных функций.

Большинство приморских территорий России, являются непригодными или неблагоприятными для постоянного проживания. И это обстоятельство делает их привлекательными для экстремальной рекреации. Однако, в силу суровости климата нашей страны, большинство населения предпочитает смену обстановки на более комфортную, что обуславливает целевую направленность этой подотрасли туристического бизнеса на туристов из развитых стран, расположенных в более мягком и теплом климате, которые часто желают испытать себя в трудных условиях, либо просто ознакомиться с достопримечательностями суровых мест.

Приморские территории России также располагают богатыми возможностями для круизов, которые, однако же, используются весьма незначительно. Это дешевый и экологически безупречный вид рекреации, когда туристы в комфортабельных условиях на круизных судах доставляются в труднодоступные места и созерцают дикую природу, никак на нее не воздействуя. Как объекты туризма и морских экскурсий такого рода

наиболее перспективны живописные берега Белого, отчасти Баренцева, Берингова и Охотского морей.

Другой подобный вид рекреации – охотничьи и рыболовные туры – имеет не столь хорошие перспективы, поскольку мест для его проведения намного меньше. Он заведомо дороже, требует особого обустройства и сервиса, то есть немалых капиталовложений.

По сравнению с общими размерами приморских территорий России, те пространства, где существует или возможна индустрия массовой рекреации, ничтожны. Но ничтожные в масштабах России эти территории возможной рекреации, имеют, по европейским меркам, достаточно большие размеры. Сюда относятся некоторые районы российской Балтики, Приазовья, Причерноморья, и Прикаспия а также крайний юг Приморья, то есть те участки, где по климатическим условиям возможен купальный сезон, как одно из условия массовой рекреации. Другие необходимые для массовой рекреации природные ресурсы составляют пляжи, термальные и минеральные воды, лечебные грязи, а также леса и горы.

Все перечисленное, равно как и само рекреационное пространство приморских территорий, находится в конкурентных отношениях с другими отраслями морской деятельности, прежде всего – с промышленностью. Помимо простого изъятия под производственные нужды земель и вод, помимо загрязнения и порчи пейзажа, промышленность часто напрямую претендует на минеральные рекреационные ресурсы. Эти воздействия промышленности выражаются в их изъятии, порче самим процессом производства и свалками его отходов. Необдуманная добыча строительных материалов не только на самих пляжах, но и вообще вблизи берегов, производящаяся в огромных размерах, нарушает литодинамический баланс и приводит к абразии берегов. Известны факты загрузки промышленных отходов в прибрежные водоемы с запасами лечебных грязей в Таганрогском заливе и в заливе Петра Великого. В целом можно говорить о наличии крупномасштабного некурортного освоения и антропогенного изменения минеральных ресурсов рекреационного назначения прибрежных территорий страны.

Рекреационный потенциал прибрежий может дополнить индустрия отдыха. Ее составляет транспортная инфраструктура, рекреационные сооружения, подготовленный медицинский и обслуживающий персонал, хорошая администрация и т.п. В местах, пригодных для массовой рекреации на приморских территориях России, индустрия отдыха развита в целом очень слабо, так что многие естественные рекреационные ресурсы остаются невостребованными и их рекреационная емкость недоиспользуется.

Поскольку, в силу специфических географо-климатических условий, любая приморская территория обладает в той или иной степени рекреационными

возможностями, возможно считать рекреационными зонами все административные территории, прилегающие к побережью.

В 1996 году в Российской международной академии туризма была предложена схема рекреационного районирования России, использующая устоявшиеся в научном сообществе принципы, согласно которой территория страны условно была разделена на 4 рекреационные зоны:

- Центр России – территория, в настоящее время самая перспективная для рекреационного развития. Она отличается максимальными рекреационными потребностями населения и достаточными ресурсами для их удовлетворения, что позволяет развивать все основные виды рекреационной деятельности. Это рекреационно развитая и политически стабильная территория.

- Европейский Север России – характеризуется меньшими и неоднородно распределенными рекреационными потребностями, избыточными рекреационными ресурсами, которые, однако, не всегда доступны для освоения. Степень рекреационной освоенности варьирует от слабо развитой до развитой. Эта территория политически стабильная перспективная для освоения в ближайшее время.

- Европейский Юг России – самая противоречивая зона, в которую входят малоперспективный, закрытый Южно-Российский район с большой рекреационной потребностью и малыми ресурсами и открытые районы Кавказа с избыточными ресурсами, развитие которых затруднено политической нестабильностью.

- Сибирь и Дальний Восток – закрытая зона, включающая 2 подзоны: малоперспективную, практически неосвоенную подзону – Азиатский Север – и активно осваивающуюся, с большими перспективами подзону – Юг Сибири.

II. ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ

1. Модальность международных условий осуществления морской деятельности

1.1. Влияние на морскую деятельность России глобальных, региональных и субрегиональных организаций

Организация Объединенных Наций. Мировой океан играет существенную роль в процессе поддержания устойчивости биосферы и обеспечения экономических, социальных и экологических потребностей человечества. В условиях взаимозависимости природных процессов и комплексного антропогенного воздействия на океаническую среду развитие сотрудничества, а также координации усилий мирового сообщества по сохранению и эффективному использованию океанического потенциала являются крайне необходимыми. ООН стремится направить эти процессы, обеспечивая разработку международно-правовых основ деятельности суверенных государств в Мировом океане. Разработанная под эгидой этой организации Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. считается конституцией океанов и морей, на основе которой должны осуществляться и регулироваться все виды деятельности в Мировом океане и прибрежных районах. Генеральная Ассамблея ООН проводит ежегодно обзор реализации этой Конвенции и развития международного морского права.

В 1992 году в рамках ООН состоялась глобальная конференция по окружающей среде и развитию, на которой проблема освоения Мирового океана и его прибрежных районов была поставлена в русло стратегии устойчивого развития, ориентирующей государства на баланс экономических, социальных и экологических компонентов своей морской политики. В этой связи Конвенция 1982 года, построенная на секторальном подходе к регламентации океанической деятельности, получила более комплексные и конкретные цели, а также программную ориентацию на их достижение (гл.17 Повестки дня-XXI). Это, в свою очередь, привело к пониманию прибрежными странами того, что дебаты в ООН по теме «Океаны и моря» должны быть расширены и необходима постоянная координация их усилий для эффективного и рационального решения океанических проблем. Достижение этой цели было связано с согласованием интересов прибрежных государств в океанической сфере на основе интегрированного подхода, декларированного в Повестке дня-XXI и предусматривающего выработку общего курса к разработке и реализации морской политики.

В 1999 году Комиссия ООН по устойчивому развитию (КУР) рекомендовала, а Генеральная Ассамблея ООН приняла решение (рез. 54/33) о создании открытого процесса неофициальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и морского права (далее: КП). В работе КП принимают участие все государства-члены ООН, все страны, подписавшие и ратифицировавшие Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года и все субъекты, которые получили постоянное приглашение участвовать в качестве наблюдателей в работе Генеральной Ассамблеи и в межправительственных организациях в соответствии с их компетенцией в океанических вопросах. Функции секретариата КП обеспечивает Отделение по океаническим вопросам и морскому праву, а также Отделение по устойчивому развитию Департамента по экономическим и социальным делам.

Интеграционный процесс в рамках работы КП развивается по ряду ключевых направлений. *Первое направление* – интегрированное океаническое управление как инструмент решения пересекающихся проблем (проблем на стыках). *Второе направление* – пространственная интеграция на основе развития регионального сотрудничества. *Третье направление* – постановка международной океанической политики в руло стратегии устойчивого развития и интеграция экономической, социальной и экологической составляющих этой политики. *Четвертое направление* интеграционного процесса основано на экологической взаимозависимости природных систем и их значении в обеспечении устойчивости океанической части биосферы в условиях растущей антропогенной нагрузки. *Пятое направление* интеграционного процесса в работе КП включает согласование усилий всех государств в обеспечении интересов мирового сообщества в океанической сфере и создании необходимого для этого потенциала. *Шестое направление* – сотрудничество и координация усилий государств и международных организаций в осуществлении конкретных мер в области реализации интегрированного подхода к решению океанических проблем.

В резолюции 57/141 (2000 г.) Генеральная Ассамблея предложила Генсеку ООН создать эффективный, прозрачный и регулярный межагентский координационный механизм по проблемам Мирового океана и прибрежных пространств. В сентябре 2003 года в рамках Координационного совета руководителей системы ООН была создана Сеть по океанам и прибрежным районам (СОПР), впоследствии переименованная в «ООН-Океаны». В отличие от ранее существовавшего Подкомитета по океанам и прибрежным районам, эта Сеть представляет собой более динамичный механизм, предусматривающий возможности участия в его работе субъектов, не входящих в систему ООН. При поддержке правительств соответствующих государств «ООН-Океаны» должна будет обеспечивать осуществление мероприятий, оговоренных конкретными сроками

посредством специальных целевых групп. К настоящему времени созданы четыре целевые группы: группа по ответным мерам в связи с цунами (под председательством МОК), группа по регуляционному процессу (Отдел по вопросам океана и морскому праву), группа по биологическому разнообразию в морских районах за пределами национальной юрисдикции (секретариат Конвенции о биологическом разнообразии) и группа по второму межправительственному обзору ГПД (Координационное бюро ГПД).

Анализ дискуссий в период регулярных встреч КП позволяет выявить следующие вероятные тематические акценты в предстоящей работе КП.

Во-первых, комплексное управление прибрежной зоной (КУПЗ). Предполагается поставить проблему оценки эффективности КУПЗ в вопросах обеспечения, сохранения и управления морскими живыми ресурсами, проблему реализации КУПЗ как эффективного управленческого подхода к защите уязвимых морских систем, используя для этого различные инструменты, включая создание охраняемых морских районов, защиту прибрежных морских областей от внесения чуждых видов. Особое внимание предлагается уделить ситуации в прибрежных зонах тех государств, в которых отсутствует контроль за общим промысловым усилием, практикой лова местными рыбаками и иностранными промысловыми судами, что, в конечном счете, оказывает пагубное воздействие на устойчивое развитие и сохранение рыбных ресурсов, а также на экономику прибрежных стран. К числу перспективных для рассмотрения отнесена и проблема конкурентных видов использования континентального шельфа, включая развитие марикультуры, прокладку кабелей, разработку минеральных ресурсов шельфа.

Во-вторых, развитие новых видов устойчивого морепользования. В рамках этой темы наиболее активно обсуждаются вопросы сохранения морского биоразнообразия в акваториях за пределами национальной юрисдикции прибрежных государств (ПГ) и управления этим биоразнообразием. Предлагается, в частности, созыв Генассамблеей ООН межправительственной конференции по глубоководному промыслу в открытом море для выявления пробелов в сфере управления и научных знаниях обеспечивающих возможности разработки и поощрения долгосрочных мер, необходимых для защиты и сохранения редких и уязвимых экосистем, а также ареалов обитания видов, запасы которых истощены, подвергаются угрозе или опасности. В целях сохранения морского биоразнообразия большое внимание уделяется проблеме изучения и защиты генетических ресурсов глубоководных районов Мирового океана. На встрече КП подчеркивалось, что все морские ресурсы дна за пределами национальной юрисдикции ПГ представляют собой «общее наследие человечества» и должны рассматриваться в рамках правового режима, установленного в соответствии с XI частью Конвенции по морскому праву 1982 г. Однако

этот тезис поддержали не все участники встречи, указавшие на существование юридического пробела в отношении режима, регулирующего биоразнообразие глубоководных районов.

В-третьих, укрепление контроля со стороны Генассамблеи за гармонизацией и осуществлением действующих международных соглашений; обзор осуществления на национальном, региональном и глобальном уровнях положений части XII Конвенции ООН по морскому праву; оценка прогресса в области осуществления океанического раздела итогового документа Глобального форума по устойчивому развитию (ЮАР, 2002 г.); ответственность государств за ущерб, наносимый морской среде.

В-четвертых, повышение внимания к социальной составляющей проблемы освоения Мирового океана, поставленной ООН в русло глобальной стратегии устойчивого развития. Наиболее отчетливо эта тенденция проявляется в активизации подключения негосударственного сектора и общественных структур к разработке и реализации национальной морской политики и его участию в деятельности международных организаций океанического профиля.

Международный орган по морскому дну. Государства-участники Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. организуют и контролируют деятельность в Выделенном районе (дно морей и океанов, его недра за пределами национальной юрисдикции) в целях управления его ресурсами при помощи Международного органа по морскому дну (МОМД), который ответственен за рациональное и справедливое использование ресурсов морского дна, объявленных «общим наследием человечества».

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 г. № 1690-р на МИД РФ было возложено осуществление функций по обеспечению участия нашей страны в Международном органе по морскому дну и Международном трибунале по морскому праву¹.

Компетенция МОМД. Компетенция МОМД, определенная Конвенцией ООН по морскому праву, носит строго ограниченный характер и не выходит за рамки деятельности, установленной в Районе (сфера разведки и разработки ресурсов). Положения ст. 137 Конвенции, запрещающие присвоение и захват Района или его ресурсов, полностью распространяются и на МОМД. Кроме того, данная организация не может рассматривать или решать вопросы определения границ самого Района. Еще одно существенное ограничение компетенции МОМД, согласно Конвенции 1982 г., связано с тем, что даже в сфере деятельности по разведке и разработке ресурсов Района МОМД не может обладать исключительной компетенцией. Компетенция МОМД не подменяет

¹ СЗ РФ от 7 января 2002 г. (Часть II), № 1, ст. 64

компетенцию государств и их права на деятельность в Районе. Государства являются основными и полноправными субъектами деятельности в Районе и осуществляют сотрудничество через МОМД. Таким образом, данная структура не вправе расширять свою компетенцию за эти рамки и действовать как «наднациональная» организация, распоряжающаяся пространством и ресурсами Мирового океана.

Цели и принципы МОМД. В качестве международной организации МОМД должен выполнять главную политическую цель – способствовать укреплению мира и сотрудничества государств путем претворения в жизнь положений Конвенции по Морскому праву 1982 г. о деятельности в Районе. Кроме того, сформулированная в преамбуле этой Конвенции цель имеет обязательный характер и для МОМД: «установление с помощью настоящей Конвенции и с должным учетом суверенитета всех государств правового режима дна морей и океанов, который способствовал бы международным сообщениям и содействовал бы использованию морей и океанов в мирных целях, справедливому и эффективному использованию их ресурсов, ... изучению, защите и сохранению морской среды». Конвенция 1982 г. определяет и другую важную задачу Органа – недопущение захвата и монополизации ресурсов Района.

Экономические цели и задачи МОМД заключаются в ликвидации неравноправных экономических отношений и дискриминации, а также в оказании материально-финансовой технологической и кадровой помощи развивающимся странам. Одной из задач политики МОМД является «защита развивающихся государств от отрицательных последствий для их экономики или для их экспортных поступлений» в результате деятельности в Районе. Эта цель конкретизируется в принципах политики «лимита» производства, закрепленных в полномочиях МОМД, в необходимости разработать компенсационную систему для защиты экономики развивающихся стран.

Отдельно необходимо выделить группу принципов по разведке и разработке минеральных ресурсов Района. Орган должен поощрять участие развивающихся стран, учитывать права и правомерные интересы прибрежных государств, принимать меры для содействия сотрудничеству в области морских научных исследований в Районе, передачи технологий, защиты морской среды и охраны человеческой жизни на море.

27 апреля 1987 г. в Москве было подписано Соглашение о создании совместной организации «Интерокеанметалл» для проведения работ по поискам, разведке и подготовке к промышленному освоению железомарганцевых конкреций. Распоряжением

Правительства Российской Федерации от 26 июля 2001 г. № 999-р на МПР РФ возложены функции по обеспечению участия нашей страны в этом Соглашении¹.

Программа ООН по окружающей среде. (ЮНЕП – United Nations Environment Program – UNEP) – была создана резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 15 октября 1972 г. В основе этой резолюции – рекомендация Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды (июнь 1972 г.)². Штаб-квартира ЮНЕП находится в Найроби (Кения).

Значительное место среди программ ЮНЕП отводится охране морской среды. Одним из приоритетных направлений является раздел «Океаны». Он включает различные виды деятельности ЮНЕП по защите океанов от загрязнения промышленными продуктами, отходами, а также предусматривает координацию и поддержку международных усилий по управлению окружающей средой в целях защиты морских прибрежных ресурсов, разработки универсальных и региональных соглашений для осуществления контроля за загрязнением морской среды и защиты морских и прибрежных ресурсов.

Серьезное внимание ЮНЕП уделяет региональному подходу в решении вопросов защиты окружающей среды. В 1976 году в Барселоне были приняты Конвенции по защите Средиземного моря от загрязнения и два протокола; в 1978 году – Кувейтская региональная конференция о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью и другими вредными веществами в чрезвычайных ситуациях; в 1981 году в Абиджане – Конвенция о сотрудничестве в защите морской среды прибрежной зоны региона Западной и Центральной Африки; в 1985 году в Найроби – Конвенция о защите морской среды, управлении и развитии прибрежной зоны региона Восточной Африки. Региональная конвенция о сохранении морской среды Красного моря и Персидского залива была принята в Джидде в 1982 году. Подобного рода конвенции были приняты в отношении районов юго-восточной части Тихого океана (Лима, 1981 г.) и Карибского бассейна (Картахена, 1983 г.).

Российская Федерация традиционно принимает активное участие в деятельности ЮНЕП, основываясь на целесообразности и реальной возможности использования потенциала этой организации для решения приоритетных для России экологических задач. Учитывая большую важность нашей страны как партнера в международном экологическом сотрудничестве, ЮНЕП в 2000 г. открыла свое представительство в Москве. Отношения РФ с ЮНЕП строятся на основе Меморандума о взаимопонимании в

¹ СЗ РФ от 6 августа 2001 г., № 32, ст. 3378

² В международно-правовой доктрине нет единого мнения: является ли ЮНЕП международной организацией или (судя по ряду признаков) это один из органов ООН.

рамках сотрудничества по линии Глобального экологического фонда (сентябрь 2003 г.) и Программы сотрудничества ЮНЕП и Правительства РФ на период до 2007 г, находящейся на заключительной стадии согласования.

Основные формы сотрудничества – природоохранные проекты в России и других странах СНГ, совместные усилия по решению глобальных и региональных экологических проблем, развитие системы международных и национальных юридических инструментов в области окружающей среды, распространение и обмен экологической информацией. Тематика сотрудничества Российской Федерации с ЮНЕП охватывает ряд приоритетных для России областей: охрана и управление водными ресурсами, защита морской среды региональных морей, предотвращение загрязнений окружающей среды Арктики, управление стойкими органическими веществами, сохранение биологического разнообразия, решение проблемы изменения климата. В настоящее время сотрудничество по этим направлениям реализуется через проекты по поддержке национальной программы действий по защите морской среды Арктики, комплексному подходу к управлению экосистемами в модельных зонах российской Арктики, защите морской среды Каспийского моря, совершенствованию сети охраняемых водно-болотных угодий, разработке национального плана действий выполнения Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях, борьбе с опустыниванием через устойчивое управление земельными ресурсами и др.

Всемирная продовольственная организация. (ФАО – Food and Agriculture Organization of the United Nations –FAO). Сфера деятельности ФАО – сбор, анализ, интерпретация и распространение информации, касающейся питания, продовольствия и сельского хозяйства (в том числе рыболовства, морепродуктов, лесоводства и первичных лесопродуктов), а также содействие международной торговле продукцией этих отраслей, продовольственной безопасности, социальному развитию сельских территорий, охране окружающей среды, технической и гуманитарной помощи странам-участникам данной организации. По сути, эта организация, иницируя на самом высоком уровне дискуссии и обсуждения по различным актуальным проблемам, становится штабом мирового рыболовства. Помимо своей традиционной деятельности – оказание технической помощи в реализации национальных программ развития отрасли в прибрежных странах – ФАО активно участвует посредником в разработке международных инструментов и реализации их основных положений в ресурсной политике различных стран.

Программа ФАО в области рыболовства направлена на развитие устойчивого и ответственного рыболовства и увеличение его вклада в продовольственную безопасность. В среднесрочном плане деятельность ФАО в настоящее время нацелена на достижение

трех стратегических целей: 1) развитие методов ответственного рыболовства на глобальном, региональном и национальном уровнях; 2) содействие увеличению вклада ответственного рыболовства и аквакультуры в мировое продовольственное снабжение и продовольственную безопасность; 3) осуществление глобального мониторинга и анализ стратегических направлений развития рыболовства, обращая особое внимание на создание достоверной базы данных.

Полноправное участие Российской Федерации в работе ФАО позволит повысить эффективность внешнеэкономических связей, защитить национальные интересы и расширить влияние на международную политику в секторе рыболовства и в равной степени в области сельского, лесного и водного хозяйства. В этой связи необходимо ускорить прохождение вступительных процедур, тем более что в соответствии с п.1 Статьи II и Статьей XXI Устава ФАО России предоставляется упрощенная процедура вступления путем уведомления о принятии этого Устава. Участие в ФАО предоставит возможности привлечения через эту организацию в рыбное, а также сельское, лесное и водное хозяйство России иностранные инвестиции (государственные и частные).

Всемирная торговая организация (ВТО – World Trade Organization – WTO) подвергается в последнее время активному давлению со стороны США, которые выступают инициаторами экологизационного процесса во всех сферах ее деятельности. При этом, экологизация трактуется как новый подход к управлению международным товарооборотом, который в отличие от свободной торговли должен быть – в условиях растущей экономической и экологической взаимозависимости – обусловлен социальными целями, в первую очередь, обеспечения устойчивости природной системы жизнеподдержания. Однако, практика последних лет показывает, что этот процесс проходит в остром противоборстве между сторонниками внедрения в систему международной торговли экологических стандартов, способствующих в конечном счете поддержанию устойчивости биосферы, и развивающимися странами, которые воспринимают эти экологические ограничения как нетарифные барьеры на пути их экспорта.

Продовольственные и минеральные ресурсы Мирового океана являются традиционными объектами международной торговли, которая для государств – членов ВТО осуществляется в соответствии с правилами и нормами этой организации. В применении к океанической деятельности экологизация ВТО означает предъявление нового спектра требований к партнерам по международной торговле, связанным (требованиям) с предотвращением деградации морской среды и мест обитания живых организмов, истощения биологических ресурсов и подрыва биоразнообразия. Основным

инструментом, регламентирующим торговлю товарами, получение и использование которых сопряжено с экологическим ущербом, являются международные экологические стандарты как самой продукции, так и средств и методов ее получения, разрабатываемые ВТО для обязательного применения государствами-членами.

Особенностями экологического контроля торговых операций со стороны ВТО являются, во-первых, требование соблюдения соответствующих стандартов на протяжении всего цикла существования продукта, предназначенного для международной торговли – от его получения (добычи), переработки и распределения до включения в торговую операцию, потребления и утилизации; во-вторых, курс на использование экосистемного подхода к разработке международных экологических стандартов и их применению в пространственном контексте в областях, которые определяются не политическими или административными границами, но и трансграничными взаимодействиями природных физических, химических и биологических процессов.

Такой подход, в принципе, не исключает экологического контроля со стороны ВТО за средствами и методами промысла или добычи ресурсов (предназначенных для продажи), которые располагаются в сфере действия национальной юрисдикции ПГ. В этом случае несоответствие использованных прибрежным государством технических средств получения морских ресурсов стандартам ВТО может стать барьером на пути вынесения соответствующего продукта на мировой рынок.

Таким образом, экологизированная ВТО становится новым субъектом международных отношений, решения которого начинают играть возрастающую роль в формирующейся Глобальной системе океанического управления (ГСОУ). Это необходимо учитывать России как претенденту на вступление в ВТО. Обычно перед вступлением в ВТО страны стараются повышать свои импортные пошлины с тем, чтобы создать максимально комфортные условия для национальной промышленности и усилить свои переговорные позиции. Между тем в России на всем протяжении переговоров о присоединении к ВТО пошлины снижались. При этом эффективная ставка тарифа, подсчитываемая как процентное отношение реально собранных пошлин к общей стоимости импорта, колеблется в пределах 4-7%. Естественно, что в России тариф защищает те сектора, которые являются для нее особенно важными. Россия обязана будет снизить импортные тарифы, однако правила ВТО разрешают вводить специальные защитные меры для отраслей, угрозу существования которым представляет импорт, позволяют повысить импортные пошлины при возникновении дефицита платежного баланса и даже повысить связанную ставку тарифа.

Наша страна пока мало что может предложить мировым рынкам кроме нефти, газа, металлов и оружия. При этом возможности несырьевого экспорта не растут, а, скорее, постепенно сокращаются, хотя очевидно, что членство в ВТО выгодно лишь стране, осуществляющей именно несырьевой экспорт.

Опыт вступления в ВТО некоторых бывших советских республик (Грузия, Киргизия, Молдавия) свидетельствует о том, что безболезненный вход характерен для стран, которым нечего терять или которые мало сведущи в последствиях¹. Однако в отношении нашей страны необходимо заметить, что это не так – например, морское рыболовство России пока не готово к вступлению в ВТО – для этого ему нужно, по меньшей мере, еще лет 5 или же устраивающие нас уступки ВТО. К тому же еще раз отметим, что на переговорах в рамках Уругвайского раунда рыбопродукция хотя и была отнесена к категории товаров естественных ресурсов, но не подпала под нормы сельскохозяйственных соглашений.

Вступление России в ВТО потребует от предприятий России приведения производства и продукции к международным эколого-экономическим стандартам. На это потребуется не 2-3 года и потому следует настаивать на поэтапной модернизации производства. Ибо завышенные требования к предприятиям по одновременной модернизации производства, выплата ресурсных и экологических налогов, финансирование региональных природоохранных мероприятий и возмещение вреда окружающей среде, нанесенного в результате их предыдущей деятельности, могут подорвать российскую промышленность.

Для российской стороны важно определиться не только с тем, куда допускать иностранные услуги, но и как ограничить этот доступ. Так, например, это может определить позицию нашей страны в выработке относительно жесткой стратегии в мировой торговле услугами в сфере морского рыболовства (включая обслуживание судов добывающего флота в иностранных портах, и его судоремонт и др.) в интересах избирательной государственной поддержки российского товаропроизводителя и стать объектом переговорного процесса при участии Минэкономразвития России. При этом можно ввести более жесткие правовые и административные нормы (технические барьеры в торговле, лицензирование, квотирование, введение штрафных платежей и др.).

В России существует необходимость разработки и принятия системы антидемпинговых и протекционистских мер, в частности в области морского

¹ Альтернативный опыт – опыт Китая, готовившегося к вступлению в ВТО на протяжении 15 лет. Страна предприняла все усилия к широкой экспансии своего экспорта, причем несырьевого. Вначале КНР экспортировала продукцию легкой промышленности, сегодня – уже высокотехнологичной. И потому, завоевав твердые позиции на мировых, эта страна может себе позволить уступить долю внутреннего рынка, чтобы сохранить масштабы и интенсивность своего экспорта.

рыболовства.¹ Целесообразно пересмотреть межправительственные соглашения с другими странами в этой сфере для учета уже принятых в практике ВТО защитных мер, компенсационных пошлин, то есть мер, широко применяемых другими правительствами по требованию промышленности. Следует привести в соответствие с международными размерами таможенных пошлин и сборов, упорядочить и сократить сроки оформления судов портовой, таможенной, пограничной, санитарно-карантинной и ветеринарной службами для привлечения судов в российские порты.

На стадии присоединения к ВТО большой практический интерес, в частности, представляет проблема возвращения флота под российский флаг. Богатая международная практика судовладения говорит, что при желании эта проблема имеет удовлетворительные решения (часть из них обусловлена требованиями мобилизационной готовности ВМФ России). Например, суда под удобными флагами не могут продаваться или передаваться иностранцам без ведома и разрешения правительственных органов и другие общепринятые ограничения. Вызывает опасение и состояние нашего на 65% изношенного флота. Деньги в строительство начинают вкладываться (но процесс постройки долг), и потому следует заключать квалификационные соглашения, способствующие работе в ВТО.

Процессы глобализации мировой экономики и развития внешнеэкономических связей, вступление России в ВТО будет сопровождаться ростом внешнеторгового обмена и увеличением спроса на транспортные услуги. И хотя национальная грузовая база постепенно все же оправляется от удара, положение в этой сфере все еще плачевно. Все ведущие морские государства проводят активную политику по защите интересов национальных морских перевозчиков, вступая в противоречие с требованиями ВТО. Это происходит главным образом при формировании новых технических, экологических стандартов для транспортных и пассажирских судов. Россия не влияет на эти процессы и принимает их как данность.

Российские морские перевозки являются конкурентоспособными на мировом рынке по условиям амортизации, стоимости рабочей силы и эксплуатационным расходам. Но все эти преимущества нивелируются высоким уровнем государственных налогов. Подобная ситуация не позволяет России быть активным игроком на мировом тарифном рынке и, следовательно, влиять на стоимость экспорта. Ключевым инструментом защиты национального торгового флота является позиция, в соответствии с которой государство не рассматривает его как сектор пополнения бюджета.

¹ Подробнее см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 3. В условиях глобализации. М.: СОПС, 2004, С. 13-33, 175-177.

Но при решении поставленных задач необходимо учитывать и возможные последствия от ожидаемого вступления России в ВТО. Наибольшей опасностью для России при этом является не требование об усилении корпусов танкеров, а условие выравнивания транспортных тарифов. Эта опасность объясняется тем, что на российском рынке появятся международные корпорации и усилят конкуренцию во всех отраслях экономики.

Обобщая изложенное, можно сделать некоторые предварительные выводы, касающиеся не только влияния ВТО на морскую деятельность. Экологизация ВТО рассматривается ее инициаторами как объективная необходимость, поскольку является в некотором смысле аргументом подключения мирового рынка к защите биосферы, включая ее океаническую часть. Распространение этих тезисов на морскую деятельность мотивируется главным образом тем, что развитие ее видов агрессивно по отношению к морской среде и ее биоте в случае нерегулируемого осуществления. Вот почему в ВТО основными потенциальными объектами ужесточения экологической стандартизации является рыболовство, аквакультура, продукция рыбной промышленности, добыча минерального сырья и топлива, услуги в сфере торгового судоходства. Осуществляемая ВТО экологическая стандартизация представляет собой не одноразовую акцию, а процесс, постоянный вектор развития которого направлен в сторону ужесточения. Вот почему использование экокритериев в международной торговле в качестве нетарифного барьера на всем цикле получения и существования продукта особенно опасно в океанической сфере, где четко разделены и доступны для контроля как добыча сырья или получение ресурса для последующих видов производства, применяемые для этого технические средства, так и переработка, и экологическое качество продукта, становящегося объектом торговли.

Экологический контроль – один из наиболее обоснованных, трудно преодолимых и эффективных нетарифных барьеров в международной торговле, причем концептуально совместимый с идеей ее либерализации, имеющий самые неожиданные последствия для эффективного развития морской деятельности, во всяком случае в нашей стране. Стандартизация всего цикла существования объекта международной торговли в сочетании с экосистемным подходом, – обеспечивающим охват экообусловленной регламентацией любой деятельности не только в открытом море, но и в зонах действия национальной юрисдикции – открывают путь для использования международной торговли и сопутствующей экспертизы товара для расширения международного контроля промышленного производства в суверенных государствах и на их территории.

В настоящее время под эгидой ООН развивается параллельный процесс формирования экологически обоснованных режимов, а также согласования и унификации норм международной торговли. Одна из целей этого процесса заключается в снятии противоречий между сторонами торговой операции, когда экспортер отстаивает свое суверенное право регулировать производство продукта, а импортер – суверенное право регламентировать свое потребление. Усиление позиций ВТО в сфере экологической регламентации международной торговли океанической продукцией открывает новое направление в формирующейся системе Глобального океанического управления, последствия которого в данный момент трудно оценить однозначно. Эти обстоятельства, как и необходимость своевременного подключения нашей страны к реформированию ВТО, определяют важность активизации национальных подготовительных мер, включая разработку целенаправленной политики экологизации океанической деятельности в России.

Европейский Союз (ЕС – European Union – EU). Законодательный базис для сотрудничества ЕС и России образует Соглашение о партнерстве и кооперации 1997 года (далее Соглашение) – Partnership and Cooperation Agreement (PCA). Положения Соглашения направлены на решение общих задач в энергетической политике, транспорте, защите окружающей среды, торговле, инвестициях, науке и законодательном сотрудничестве в Европе. Начало своих взаимоотношений с Россией ЕС изложил в «Общей стратегии». На саммите «Россия – Евросоюз» в мае 2001 г. сформулирована Концепция «общего экономического пространства». В 2002 г. ЕС предоставил российским экспортерам «статус рыночной экономики», что значительно повысило их возможность защищать свои интересы при проведении антидемпинговых расследований.

Страны ЕС сильно зависят от энергетических ресурсов, поставляемых Россией, на ее долю приходится 21% всего нефтяного и 41% газового импорта ЕС в целом. Именно эти отрасли остаются наиболее привлекательными для европейских инвестиций.¹ Поставки энергоресурсов из России в ЕС содействуют укреплению энергетической безопасности Европы, что является мощным стимулом сближения. Интеграция инфраструктуры нефти и газа в Трансконтинентальную объединенную топливную и энергетическую систему Европы нацелено на создание общего «Энергетического дома»².

Реконструкция транспортной структуры указана как приоритетная сфера российско-европейского сотрудничества. Таким образом, объявлено, что ЕС будет

¹ Морская политика ЕС – постоянный объект исследований специалистов морского направления СОПС. Подробнее см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуски 2-5.

² Growing Russian Oil Shipments in the Baltic Sea: Strategic Decision or Environmental Risk? Edited by K. Liuhto. – Lappeenranta University of Technology, 2003, P. 248.

соединять российскую транспортную систему с Трансъевропейским коридором. Развитие общей методологии планирования развития транспортной инфраструктуры на панъевропейском уровне осуществляется Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН). Эта методология базируется на согласованном развитии стыковых пунктов транспортных систем разных стран и является основой для разработки стратегии планирования и финансирования развития транспортной инфраструктуры в расширяющейся Европе и в сопредельных регионах, в частности России. Приоритетные направления транспортных связей между Западом и Востоком были определены в 1994 г., на состоявшейся на о. Крит Второй общеевропейской конференции по транспорту. Они нашли отражение в создании девяти панъевропейских транспортных коридоров, три из которых (№ 1, № 2 и № 9) проходят по территории Российской Федерации и включают морские пути.

Решения в области развития транспортной системы оцениваются ЕС как с точки зрения экономической целесообразности, так и с точки зрения безопасности и воздействия транспорта на окружающую среду, причем все указанные критерии являются равноценными. Поэтому процесс сотрудничества с европейским сообществом заставляет пересмотреть природоохранную практику на морских пространствах. Одной из спорных точек является политика по поводу морской безопасности в регионе Балтийского моря.

В Коллективной стратегии ЕС по отношению к России, принятой ЕС в 1999 г. и определившей основные приоритеты и цели в отношениях между ЕС и Россией, говорится: «окружающая среда – общее достояние народов России и Европейского Союза. Рациональное использование природных ресурсов, решение проблем удаления ядерных отходов, борьба с загрязнением, особенно трансграничным, атмосферы и водоемов – таковы приоритеты в этой области»¹. В 2002 г. ЕС и Россия согласовали Совместную рабочую программу для решения следующих вопросов охраны окружающей среды, вызывающих озабоченность: 1) гармонизация экологических стандартов и законодательства; 2) приграничное и региональное экологическое сотрудничество, в том числе в регионе Балтийского моря; 3) содействие экологическим инвестициям в России; 4) гармонизация процедур оценки экологического воздействия; 5) сотрудничество в области экологического мониторинга и отчетности и т.д.

Страны ЕС видят потенциальную «экологическую угрозу международного уровня» в шельфовых проектах, в частности, это относится к Кравцовскому месторождению (Д-6), расположенному в 22.5 км от Куршской косы, национальный парк на которой является

¹ Common Strategy of the European Union of June 1999 on Russia (1999/414/CFSP)/ Official Journal of the European Communities / http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf

объектом международной охраны и включен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО. В случае аварии на нефтедобывающей платформе, находящейся вблизи литовской границы, нефтяное пятно может достигнуть литовских государственных вод и побережья, а, соответственно, границ ЕС. Калининградская область находится внутри Европейского Союза, и любые тяжбы о компенсациях в связи с трансграничным переносом нефтяного загрязнения будут решаться европейскими судами.

Таким образом, конфликтное взаимодействие России и ЕС в области морской деятельности происходит, главным образом, по поводу перевозок российской нефти через Балтийское море¹. В этих взаимоотношениях есть взаимно противоречивые составляющие. С одной стороны, ЕС нуждается в поставках российской нефти, которые по большей части идут через порты Балтийского моря. С другой стороны, ЕС выставляет такие требования к морским перевозкам нефти, которые сильно осложняют России ее нефтяной экспорт.

Располагая лишь одним процентом мировых запасов нефти, ЕС потребляет почти 1/5 произведенной в мире нефти. С расширением ЕС в 2004 году увеличились не нефтяные запасы Союза, а потребление нефти. Зависимость от импорта растет и составляет более 70%. Россия – второй важнейший внешний источник нефти для ЕС после Норвегии. Сейчас больше чем 15% суммарного нефтяного импорта ЕС поступает из России. То есть, пока не построены порты на Баренцевом море, объемы транспортировки нефти через Балтийское море будут расти. А это, в свою очередь, увеличивает риск нефтяной катастрофы.

Следующий возможный шаг – перекрытие датских проливов для танкеров, не отвечающих нормам ЕС и идущих из российских портов на Балтике в третьи страны. Хотя эти суда проходят по территориальным водам Дании и Швеции, членов ЕС, нормы Евросоюза на них не распространяются. Акция по объявлению Балтики особенно чувствительным морским бассейном может заставить Брюссель согласиться с требованиями скандинавских экологов и объявить датские проливы районом, где действуют принятые в ЕС нормы судоходства.

¹ Подробнее см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 2. Реферативный очерк. – М.: СОПС, 2004, С. 68-78.

1.2. Морская политика зарубежных стран

К концу прошлого века в мировой практике определенное распространение получило применение программ по управлению океаном. Это стало результатом заключения между рядом прибрежных государств большого числа международных соглашений, обеспечивающих единую ориентацию в управлении акваториями и прибрежными зонами на национальном уровне. Их примерами могут служить международные акты и соглашения по Мировому океану, принятые на конференции ООН, посвященной проблем окружающей среды и развития (1992 г.), а также на международном саммите по устойчивому развитию (2002 г.). В настоящее время эти соглашения в разных странах находятся в различных стадиях выполнения. Общая направленность – разработка комплексных мер по управлению использованием ресурсов и пространств Мирового океана. Предполагается, что эти меры объединяют социальные и экологические аспекты и могут реализоваться на глобальном, региональном и локальном уровнях. При этом упор делается на экологической проблематике.

Существует мнение, что загрязнение морской среды приводит и к глобальным изменениям климата¹. Мировой океан способен к самоочищению, но его загрязнение, связанное со стремительным ростом мирового производства и потребления, особенно в промышленно развитых странах, наносит ему большой урон.

Разумеется, никакая страна не может самостоятельно справиться с этой глобальной проблемой. Среди международных организаций разработкой и принятием мер по предотвращению и контролю за загрязнением морской среды ведущее место занимает Международная морская организация (ИМО). В рамках программы ООН по окружающей среде функционирует глобальная система мониторинга окружающей среды. Большой вклад в решение проблемы вносят Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО (МОК) и Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Этими организациями принято множество документов, предусматривающих запрещение, предотвращение, сокращение и регламентацию загрязнения морской среды. Вместе с этим, несмотря на прогрессивную направленность предлагаемых международными организациями мер, десятки стран пренебрегают рекомендуемыми нормами. Прежде всего, из-за того, что их реализация связана с крупными затратами, необходимыми для модернизации имеющихся и строительства новых судов. Главное же в том, что

¹ Предполагают, что нефтяная пленка, покрывающая обширные акватории, нарушает физический обмен между морской водой и атмосферой, более чем наполовину уменьшая испарение и приводя к нагреву воды, а также приводных масс воздуха. Вследствие этого последние меньше насыщаются водяными парами, и круговорот воды в природе замедляется со всеми негативными экологическими последствиями. Правда, как выше уже отмечалось, в специальной литературе существуют и иные, в том числе диаметрально противоположные мнения. Их обзор не входил в круг проблематики реферируемой работы.

современные суда и очистное оборудование (нефтеводяные сепараторы, автоматизированные системы сброса нефти, различные фильтры, установки обработки твердых остатков и т.д.) производится только индустриально развитыми государствами.

В результате возникает противоречие между лидерами глобализации и остальными странами, заключающееся в том, что во имя общих, несомненно, благих целей менее развитые государства, реализующие свое право на морскую деятельность, вынуждены платить более развитым державам. В дополнение к этому, индустриально развитые государства, главенствующие в международных организациях (не только морских), апеллируя к мировому общественному мнению, создают мощное политическое давление с целью вытеснения коммерческого флота остальных стран из морского бизнеса. Такое давление испытывает в последние годы и Россия (Арктика, Балтика, Каспий, Черное, Японское, Средиземное моря и пр.). Весьма рельефно оттеняют действительную мотивацию индустриально развитых государств в подходах к глобальным проблемам, например, заявление президента США по поводу потепления климата на планете, сделанное в Генуе в связи с обсуждением Киотского протокола. Тогда Дж. Буш сказал о том, что этот протокол не отражает интересов национальной экономики США и рисковать собственной промышленностью они не намерены.¹ За прошедшие четыре года позиция США не изменилась.

Японский фонд, основанный в 1962 году как организация, интересовавшаяся, прежде всего морской промышленностью, обеспечивал поддержку проектов, связанных с управлением океаном, особенно относительно навигационной безопасности, защиты окружающей среды, стандартизации и усовершенствования морского образования во всем мире². В 2003 году этот фонд выступил с инициативой усовершенствования и разработки более эффективных систем управления Мировым океаном, и результатом этой инициативы стало создание Глобальной системы океанического регулирования – ГСОП³. Основными целями этой организации объявлены улучшение уровня образования, исследования в управлении использованием Мирового океана, а также изучение практического опыта такого управления морепользованием на глобальных, региональных, национальных, и локальных уровнях.

Океаническое регулирование или, как говорят в западной литературе, «управление океаном», определяется как средство, которым правительства прибрежных государств, местные общины, отрасли промышленности, международные организации управляют

¹ Волкова М. Фантастический боевик в Генуе. // Независимая газета. – 2001. – 24 июля. – №133 (2443)

² Проект, 12 апреля, 2004 (Для IOGN) Конференции в Токио, апрель 2004.

³ Подробнее см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 5. Динамика развития. – М., СОПС, 2005, сс. 239-240.

использованием пространств и ресурсов Мирового океана, с учетом действующего национального и международного права, таможенного кодекса, традиций и культуры приморского населения.

ГСОР будет участвовать в разработке схем использования Мирового океана в духе Концепции устойчивого развития путем увеличения образовательной и научной составляющих на всех уровнях управления. Для этого перед ГСОР ставятся следующие основные задачи:

всестороннее рассмотрение проблемы Мирового океана и разработка стратегической оценки его будущего;

применение междисциплинарных подходов применительно к экологическим, политическим, экономическим, социальным, правовым, этическим и институциональным аспектам управления прибрежными зонами;

исследование наиболее актуальных проблем управления Мировым океаном с целью использования результатов как для формирования образовательных программ по управлению океаном, так и для повышения действенности программ управления конкретным морепользованием;

обеспечение структурного и систематического взаимодействия разработчиков стратегий этого управления на глобальном, региональном, национальном и локальном уровнях.

Поскольку нужно консолидировать деятельность правительственных, частных организаций и индивидуальных усилий, одним из ключевых принципов работы ГСОР стало противодействие таким «...искусственно созданным препятствиям, как административные границы государства, различия в экономике и религии...»¹. Таким образом национальные морские политики прибрежных государств унифицируются².

Несмотря на свою неоднозначную деятельность, Японский фонд имеет прямое отношение к России, в частности по Международной программе Северного морского пути (МПСМП). В 1990-х годах правительства России, Норвегии и Японии договорились о создании этой программы, которая заключается в совместном исследовании и объединяет около 390 исследователей из 14 стран мира. Главным спонсором этой программы является Японский фонд³.

¹ Материалы конференции в Токио, 12 апреля 2004 (Для IOGN), Nippon foundation, 2004.

² Воздействие процессов глобализации на развитие морской деятельности постоянно находится в поле зрения морского направления исследований СОПС, проводимых по заказам Минобрнауки России (в частности, в последнее время – Роснауки), Минэкономразвития России, других министерств, агентств, служб федерального уровня и РАН. Некоторые результаты этого изучения публиковались в выпусках серии «Теория и практика морской деятельности», в научной периодике и СМИ.

³ Nippon Foundation Report, April 2004.

1.2.1. Морская политика Бразилии

Бразилия обладает протяженной береговой линией (около 7,5 тыс. км) вдоль Атлантического океана. Площадь ее 200-мильной исключительной зоны составляет около 3,4% площади страны. Из 26 штатов страны 18 являются приморскими

В 1974 году в Бразилии была создана Межминистерская комиссия по морским ресурсам (CIRM) и к концу 70-х годов в стране была разработана Национальная политика морских ресурсов PNRM. Она была одобрена президентом в 1980 году и шла в два этапа.

Первый этап – формирование плана освоения океанических ресурсов (PSRM) – стал первым практическим инструментом управления прибрежными ресурсами по следующим направлениям: океанические системы, прибрежные системы, океанические ресурсы, человеческие ресурсы, океанографическая поддержка.

Второй этап, предусматривающий развитие прибрежного и океанического планирования, был начат в 1983 году, когда секретариат CIRM предложил создать систему координации национальной программы управления прибрежной зоной.

Наряду с национальной политикой в области океанических ресурсов основой бразильского подхода к освоению океанических пространств и ресурсов стала Национальная экологическая политика (PNMA).

Опираясь на этот фундамент, CIRM разработала проект Национального закона об управлении прибрежной зоной (PNGC), который в 1989 году был принят конгрессом страны. PNGC был нацелен на рациональное использование ресурсов прибрежной зоны и поддержание качества окружающей среды во всех прибрежных регионах. Одно из положений PNGC направлено на децентрализацию системы управления экологическими ресурсами прибрежной зоны и перестройку институциональных приоритетов в сторону более сбалансированного, скоординированного и интегрированного управления прибрежной зоной и защитой окружающей среды.

В Бразилии разработан ряд программ и проектов морской политики. Основной является Национальная программа управления прибрежной зоной (GERCO), основанная на положениях гл. 17 «Повестки дня XXI». Она представляет набор мер для развития прибрежной зоны Бразилии и предусматривает не только планирование, но и управление социальной, экономической и экологической деятельностью в прибрежьях на основе децентрализованного подхода. Программа помогает приморским штатам и муниципальным экологическим организациям, содействует созданию средств экологического управления использованием земель, открывая пути для участия правительственных секторов и общества в процессе принятия решений.

По-существу, так формируется долгосрочная стратегия планирования и управления ПЗ с учетом различных социальных и экономических интересов, экологической целостности и биоразнообразия. В этой стратегии предусматривается рациональное использование земель и вод, зонирование, контроль загрязнений, оценка состояния всех видов природных ресурсов, создание потенциала, выявление критических направлений и разработку планов на случай чрезвычайных обстоятельств.

Национальной мирской политикой Бразилии управляют три министерства. Министерство окружающей среды ответственно решения о защите моря и прибрежных зон. Военно-морские силы Бразилии отвечают за контроль загрязнений с судов, платформ и с суши. Министерство сельского хозяйства и продовольственного обеспечения отвечает за устойчивое освоение морских живых ресурсов. Координация возложена на межминистерскую комиссию CIRM, действующую в прежнем составе.

Наряду с CIRM в качестве координационного органа создан Национальный экологический совет (CONAMA), возглавляемый министром окружающей среды.

В общей сложности за интегрированное планирование и осуществление океанических проектов в Бразилии ответственны 17 институтов, включая, пять ведомств: министерство окружающей среды, департамент национального планирования, Генеральный директорат морской деятельности (DIMAR), Институт прибрежных и морских исследований (INVEMAR) и Колумбийскую комиссию по океанографии, а также одиннадцать автономных региональных корпораций. Все 17 институтов интегрированы в национальную структуру, ответственную за устойчивое развитие, в рамках которой координационным органом является министерство окружающей среды.

Целый ряд прибрежных штатов Бразилии имеют собственные структуры управления, причем и сами штаты, и муниципальные органы власти играют важную автономную роль в планировании деятельности в своих границах.

Несмотря на множество программ и мер в области сохранения и использования морских пространств и ресурсов, руководители национальной морской политики Бразилии вынуждены признать ее невысокую эффективность.

В части международного морского сотрудничества Министерство окружающей среды разработало региональную программу взаимодействия с Аргентиной и Уругваем под эгидой ЮНЕП. Задача программы – предотвращение деградации морской среды, загрязнениями с суши. Другим примером сотрудничества является создание совместного с США консорциума академических и правительственных институтов, а также неправительственных организаций США и Бразилии, связанных с КУПЗ. Еще Бразилия активно сотрудничает с Комиссией ООН по устойчивому развитию, направляя в эту

организацию всю необходимую информацию о своей национальной морской политике. С 1995 года Бразилия принимает участие в программе Управления ООН по морским делам и морскому праву «TRAIN-SEA-COST» (TSC), созданной в русле «Повестки дня XXI». Программа направлена на создание на локальном уровне потенциала морской деятельности и соответствующего обучения граждан. В университете Рио-Гранде есть курсы по теме КУПЗ. За пять лет обучение прошли 250 человек из всех прибрежных штатов страны. Готовятся еще два курса обучения. Первый представляет собой программу обучения экологии портов. Второй готовит Бразилию к участию вместе с Международной морской организацией в Глобальной программе управления балластными водами.

По инициативе ВМС страны в Бразилии разработана национальная политика, создана административно-координационная система управления ею. Политика входит в число государственных приоритетов. Она ведет страну к устойчивому использованию морских ресурсов, комплексному управлению побережьем и защите его природы. В стране завершается разработка долгосрочной океанической стратегии.

Опыт Бразилии показывает России, как важно, чтобы в основу морской политики страны был заложен законодательный фундамент, чтобы в формирование и осуществление долговременных национальных планов и программ была вовлечена вся вертикаль власти, чтобы региональные и локальные сообщества (муниципалитеты) были подключены к освоению ресурсов и пространств Мирового океана. Без этого, равно как и без формирования долговременного плана выполнения положений Морской доктрины, вся морская политика страны повисает в воздухе или, в лучшем случае, реализуется неэффективно и неустойчиво.

1.2.2. Морская политика Австралии

Провозглашение Морской политики Австралии (МПА) в 1998 году стало для страны важным событием. Правительство Австралии поручило разработать основанную на экосистемном подходе систему планирования и управления для всех морских зон в пределах своей национальной юрисдикции. Согласно МПА, управление морскими ресурсами должно балансировать экологические, экономические и социальные цели.

В соответствии с Законом о защите окружающей среды и сохранению биоразнообразия¹, федеральное морское пространство простирается от трёхмильной границы морского пространства штатов и территорий страны до внешней границей ее ИЭЗ. С некоторыми оговорками, всякая деятельность, способная повлиять на объект национального значения, требует оценки воздействия на среду и утверждения министром

¹ EPBC Act 1999, <http://www.deh.gov.au/epbc/>

окружающей среды и наследия. Законом установлено, что федеральное правительство должно взять на себя ответственность за стратегическую оценку воздействия на среду рыболовства, в том числе спортивного и рекреационного.

МПА представляет собой своеобразный «каркас», содействующий «экологически устойчивому развитию ресурсов наших морей и международной конкурентоспособности морских отраслей при сохранении видового разнообразия»¹.

Каждые 5 лет для Морской коллегии готовятся обзоры о ходе МПА. В первом таком обзоре было три основные темы²:

1. Успехи МПА.
2. Расходов на МПА.
3. Эффективность нормативных актов для выполнения МПА.

В соответствии с МПА, комплексное управление морской деятельностью должно осуществляться путем регионального морского планирования. Этот процесс должен законодательно поощрять взаимодействие отраслей³. Освоение океана и прилегающей суши не должно подвергать угрозе здоровье морских экосистем, поэтому одна из задач региональных планов – совместить отраслевые интересы с сохранением морской среды в целом. Именно через разработку региональных морских планов осуществляется интеграция процессов устойчивого развития и управления океанами. РМП также обеспечивают рамки структурных и упорядоченных процессов с тем, чтобы добиться основанного на экосистемном подходе распределения ресурсов внутри отраслей и между отраслями.

Установлены следующие цели управления морской деятельностью:

- 1) сохранить морские экосистемы;
- 2) сохранить их видовое разнообразие;
- 3) содействовать устойчивому развитию различных морских отраслей;
- 4) усилить надежность и безопасность деятельности всех морских пользователей;
- 5) создать национальную репрезентативную сеть охраняемых районов моря (НРСОРМ).

НРСОРМ разработана как часть регионального морского планирования. Региональные морские планы отличаются от МПА и национального подхода устойчивого развития тем, что и политика, и подход РМП интегрируют экологические, экономические и социальные интересы на каждом уровне планирования, а также предусматривают всесторонние обсуждения с общественностью.

¹ Commonwealth of Australia. Australia's Oceans Policy, volume 1, Canberra, 1998, P.2.

² Review of the Implementation of Oceans Policy. Final Report. 25 October 2002, TFG International

³ Commonwealth of Australia. Australia's Oceans Policy, volume 1, Canberra, 1998, P.11.

В отношении научно-технического информационного обеспечения планов было отмечено, что существующая социально-экономическая информация и статистические показатели действующих морских отраслей явно недостаточны. В отношении первичных данных подчеркнута необходимость усилить внимание государственного подхода к сбору информации. Дальнейшие информационные потребности для регионального морского планирования должны быть определены долгосрочным *стратегическим* планом сбора национальных данных, причем научные интересы сами по себе не должны определять приоритеты информации. Научная составляющая морской деятельности более эффективно может управляться через государственный сектор с помощью разработки стратегии морских научных исследований и морских информационных ресурсов. В дальнейшем может быть разработана совместная инвестиционная модель, способствующая объединению научных учреждений с промышленными предприятиями. Подобные соглашения уже действуют на федеральном уровне и уровне штатов в некоторых важных областях, не связанных с морскими исследованиями.

В целях МПА в начале 2003 года Правительство Австралии создало Морскую коллегию, в состав которой вошли министры, отвечающие за промышленность, ресурсы, рыболовство, науку, туризм и охрану окружающей среды. До 2004 года на Морскую коллегию возлагалась ответственность за МПА.

В октябре 2004 года при министерстве по охране окружающей среды и наследию создан Морской отдел. Он служит главным координатором и политическим консультантом австралийского правительства по морским вопросам, включая осуществление и дальнейшую разработку МПА. В январе 2005 года по распоряжению премьер-министра отделением Морского отдела сделалось Национальное управление по океанам (НУО). Тем же распоряжением премьер-министра Австралии была введена должность помощника руководителя для прямого надзора за работой НУО. Должность столь высокого уровня создавалась для координации действий руководителя Морского отдела, министров и руководителей организаций.

Морская политика Австралии является общегосударственным, законодательно выверенным и эффективным инструментом. Основу этой политики составляет ее динамизм, экосистемный подход, ориентация на устойчивое развитие, учет региональной специфики, долгосрочное планирование при широком участии общества. Морская политика Австралии может стать образцом для стран, которые обладают большим разнообразием морских районов, требующих особых подходов к их освоению. В России опыт Австралии как одной из ведущих морских держав может и должен всесторонне учитываться как в процессе реализации положений Морской доктрины Российской

Федерации, так и в ходе разработки океанического законодательства и долгосрочной стратегии страны в области освоения Мирового океана.

1.2.3. Государственно-частное партнерство в Великобритании

С 1993 года государственно-частное партнерство (ГЧП) правительства Великобритании является официальной доктриной по развитию государственной собственности и повышению конкурентоспособности экономики страны без передачи всех прав собственности частному сектору.

ГЧП в Великобритании – краеугольный камень инвестиционной программы модернизации экономики и социальной сферы. За период 1993-2002 годов в стране было реализовано более 500 проектов ГЧП с объемом инвестиций 22,7 млрд. фунтов стерлингов. Причем, обращает на себя внимание тот факт, что проекты ГЧП в Великобритании осуществлялись не только по линии гражданских министерств, но также и для нужд министерства обороны. В рамках государственно-частных проектов министерства обороны было привлечено 2,4 млрд. фунтов стерлингов частного капитала, что составляет более 10% всех инвестиций бизнеса в проекты ГЧП.

ГЧП приносит с собой множество проблем, которые требуют особых знаний, навыков и умения подготовленных специалистов и экспертов. Компания Partnerships UK была создана, чтобы помочь государству преодолеть эти проблемы и найти наилучшее решение задач ГЧП. Она – не только советник и консультант. Компания функционирует как разработчик проектов ГЧП, работающий в тесном контакте с органами государственной власти. Ее миссия состоит в том, чтобы во взаимодействии с заинтересованными в ГЧП государственными учреждениями различного уровня, бизнесом, сделать ГЧП более эффективным и полезным для общества инвестиционным инструментом, чтобы идентифицировать и структурировать новые возможности сотрудничества государства с частным сектором.

Система управления ГЧП в Великобритании включает следующие основные структуры: Partnerships UK и Консультативный Совет.

Правление Partnerships UK. Состоит из 9 Директоров. Шестеро из них не являются исполнительными лицами, а выступают своего рода гарантами обеспечения компанией общественных интересов. Из их числа два директора назначены Казначейством. Правление должно принимать во внимание заключения и рекомендации Консультативного Совета.

Комитет аудита (Audit Committee). Состоит из директоров, не являющихся исполнительными лицами компании. Осуществляет контроль за внутренним

административным управлением, включая вопросы потенциального злоупотребления служебным положением. Контрольный Комитет изучает также внешние риски, включая конфликты интересов.

Национальное контрольное управление (National Audit Office) или соответствующие контрольные учреждения Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Они могут контролировать любой проект PFI/PPP, выполняемый Partnerships UK.

Partnerships UK не занимается реализацией проектов, которые являются высокодоходными и могут по этой причине самостоятельно финансироваться частным сектором. Известны случаи, когда Partnerships UK отклонял привлекательные инвестиционные проекты на том основании, что они интересны для альтернативных источников капитала без привлечения ресурсов государства. Консультативный Совет выражал удовлетворение такими решениями Partnerships UK.

При этом административные органы ГЧП исходят из того, что государство – это не корпорация и не акционерное общество. Деятельность государства не может оцениваться в категориях прибыли и дохода. Задача государства состоит не в том, чтобы выискивать прибыльные проекты и финансировать их. Для этого есть бизнес, который делает такую работу лучше. Одна из важнейших задач государства состоит в том, чтобы поддерживать нерентабельные, но стратегически важные проекты, обеспечивающие жизнедеятельность населения и безопасность страны.

1.2.4. Политика Норвегии в сфере промышленного рыболовства

Законодательная система внешней торговли Норвегии отличается наличием специфических нормативных актов в области морского рыболовства¹. Показательно разделение управленческих рыбохозяйственных и внешнеторговых функций в Норвегии, где имеются: Министерство рыболовства, Департамент рыболовства и ряд других структур (Директорат береговой администрации, Институт морских исследований, Гарантийная касса рыбаков, Национальный рыбный банк) и Береговая охрана.

Вопросы общеполитического характера решаются в Министерстве рыболовства. При Министерстве действует Комитет по экспорту рыбы (КЭ) Норвегии (г. Тромсе), включающий зарубежных представителей. КЭ финансируется на долевой основе государством и самими экспортерами за счет их валютных отчислений.

¹ Бобылов Ю.А. Регулирование внешнеторговой деятельности рыбными товарами в ведущих рыболовных странах мира// Вопросы рыболовства, 2003. т.4 №3; Йоргенсон М. Рыбная промышленность России: кризис и развитие// Рыбное хозяйство. 2000, №4; The cost of managing fisheries markets. – Paris, OECD, 2003, P.114-120.

Департамент рыболовства (как рабочий орган министерства) функционирует в Бергене и решает следующие оперативные задачи: распределение квот между судами; управление режимом промысла; разработка нормативных документов для рыболовства, переработки рыбы, производства рыбных товаров, товарной аквакультуры; лицензирование всех видов деятельности; осуществление контроля за промыслом; сбор статистических данных и др.

Департамент также имеет 9 региональных структур на побережье Норвегии, взаимодействующих с местными органами власти. При этом особый интерес представляет наличие в этом Департаменте специального Управления по вопросам рыболовного права.

Любой вылов норвежских судов, независимо от того, где он был получен и куда будет сдаваться, должен быть оформлен через соответствующий сбытовой кооператив. Это оформление происходит либо при выгрузке в порту (норвежском или иностранном), или при перегрузке в море. Тем самым соответствующие кооперативы осуществляют еще и контроль за выловом и реализацией продукции. Кроме того, финансовые расчеты по продаже рыбы также осуществляются через соответствующий кооператив, что дает возможность выполнять финансовый контроль над продажами и взаиморасчетами между покупателем и продавцом.

В целом, в Норвегии экспортом рыбных товаров считается вывоз (реализация) с территории Норвегии норвежскими предприятиями через соответствующие экспортные органы или Экспортный совет выработанной в Норвегии или приобретенной и переработанной рыбной продукции. При этом право экспорта предоставлено только экспортерам, получившим разрешение от Министерства рыболовства на такую деятельность. Экспортная лицензия (и ее стоимость) выдается (и определяется) Экспортным советом с разрешения Департамента рыболовства сроком на один год. Контроль за экспортом и проверкой документов ведется в портах Норвегии инспекторами Департамента или представителями сбытового кооператива.

Примечательно, что введена и специализация экспортеров по видам рыбных товаров. Экспортный совет в качестве совещательного органа через свои региональные отделения обязан контролировать экспорт товаров, регулировать производство и реализацию, проводить финансовый контроль экспортеров, устанавливать цены на продажу продукции, вести учет объемов и средств от экспорта. Впрочем, допускается продажа рыбопродукции и отдельными экспортерами, входящими в Экспортный совет или получивших специальное разрешение. Экспорт осуществляется по условиям и ценам, установленных Советом.

При вывозе продукции за пределы экономической зоны Норвегии для реализации в иностранном порту или при перегрузке вылова на иностранное судно для дальнейшей реализации в иностранном порту, оформление осуществляется через сбытовой кооператив (в том числе уполномоченной кооперативом компанией, имеющей лицензию на экспорт). В этой связи экспортом считается рыбопродукция, которая была доставлена или оформлена для продажи в “первые руки” через сбытовой кооператив с последующим оформлением после обработки или перегрузки.

Особыми постановлениями правительства конкретизирован порядок и регулирование экспорта отдельных видов рыбы или рыбных товаров (экспорт свежей рыбы и моллюсков, мороженой рыбы и филе, соленой и сушеной рыбы, сельди, консервов, рыбной муки и жира и др.).

Вылов норвежскими судами в ИЭЗ других стран или в открытом море при поставке в Норвегию не входит в понятие импорта и в его статистику. При продаже рыбопродукции в иностранном порту должен соблюдаться тот же порядок, что и при вылове в зоне Норвегии (оформление документов через Экспортный совет и сбытовой кооператив). При работе вне экономической зоны Норвегии промысловые суда обязаны выполнять те же требования по промысловой отчетности и вылову, что и при работе в норвежских водах.

В Норвегии нет отдельного закона по регулированию импорта рыбопродукции. Порядок, регулирование импорта рыбы и рыбных товаров осуществляется общими законами по импорту товаров и продуктов (например: закон от 13 декабря 1946 года «О запрете импорта»). Общие вопросы по регулированию импорта и лицензированию деятельности в этом законе возлагаются на департамент (министерство) по торговле. В рамках же таможенного законодательства импорт в Норвегию рыбных товаров регламентируется следующим образом:

- предприятие должно иметь официальное разрешение Департамента рыболовства или Государственной инспекции по контролю качества продуктов питания, которые ведут реестр предприятий под специальными разрешительными номерами;

- рыбопродукция не выпускается Таможенной службой Норвегии в свободное обращение без разрешения надзорного органа, который принимает решение о необходимости проверки товара и взятия проб;

- при ввозе в Норвегию импортер должен заблаговременно информировать местный надзорный орган о следующем: вид товара, его количество, порт и дата ввоза, страна происхождения товара;

- товарам, не соответствующим норвежским предписаниям по качеству, может быть отказано в ввозе, за исключением тех случаев, когда Норвегия обязана в соответствии с международными соглашениями принять товар, произведенный по менее строгим правилам.

- в отношении товаров из развивающихся и наименее развитых стран, пользующихся таможенными льготами в соответствии с Генеральной системой преференций Норвегии, используются сниженные или нулевые ввозные пошлины.

Специального внимания заслуживает порядок регулирования иностранных поставок рыбы и рыбопродуктов в порты Норвегии. Норвежским законодательством разрешаются выгрузки рыбной продукции с иностранных судов непосредственно из районов промысла. Регистрация таких выгрузок осуществляется соответствующим сбытовым кооперативом и через него проходит оформление и учет объема выгрузки, а также взаиморасчеты, если поставки были по прямым контактам между поставщиком-судовладельцем и рыбоперерабатывающей или закупочной норвежской компанией, независимо от того, где был получен этот вылов. Учет выгрузок осуществляется на основе сдаточных квитанций, оформляемых при выгрузке, и расчетов за поставленный объем рыбы между поставщиком и приемщиком, которые также оформляются через кооператив. Проверку почти всех выгрузок проводят инспектора Департамента рыболовства, которые имеются почти во всех портах массовых выгрузок рыбы. Данные о выгрузках по ассортименту и их стоимости после обобщения раз в месяц направляются кооперативом в Департамент для учета.

На основе сведений из Таможенной службы из этих данных выделяются объемы, поступившие по импорту. Однако, как отмечают специалисты из Департамента рыболовства, это сделать иногда очень сложно. Об этом свидетельствуют и цифры за 2000 год об объемах российских выгрузок трески по прямым контрактам – непосредственно с судов из районов промысла и официальных данных по статистике импорта российской трески в Норвегию, так как общая сумма российских поставок превышает размер российской квоты на 2000 год. Очевидно, что часть выгрузок, которые проходят через кооператив, поставляются как импортная продукция, но при сдаче этой рыбы в норвежский порт это в статистике норвежского кооператива не отображается.

В последние годы под влиянием норм ВТО усиливается либерализация внешней торговли, но степень регулирования внешнеторговой деятельности различна: оно более значительно в Норвегии и, напротив, минимально – в США. Для России, вероятно, более подходит опыт Норвегии, которая к тому же придерживается нетарифных ограничений, чего добивается и наша страна.

1.2.5. Политика Японии в сфере промышленного рыболовства

Япония в ВТО настаивает на обязательном установлении торговых правил, которые гарантировали бы устойчивое использование биоресурсов. Согласно японским таможенным нормам «импортирование» означает перемещение в Японию товаров, поступающих из-за границы (включая рыбу и морепродукты, добытые любым иностранным судном в открытом море, в том числе в ИЭЗ Японии и других стран).

Будучи крупнейшим импортером рыбной продукции (19% мирового объема импорта), Япония в то же время применяет серьезные ограничения импорта ряда видов, вследствие чего возникают трения со странами-экспортерами. Когда торговые противоречия не удастся урегулировать на уровне ВТО, то Япония заключает двусторонние соглашения о свободной торговле. Вместе с тем, либерализация внешней торговли могут плохо сказаться на рыбной отрасли Японии, потому реакция Японии на предлагаемую ВТО отмену субсидий в рыболовстве отрицательна.

Принципиальная разница между импортом и экспортом, согласно таможенному закону, заключается во флаге добывающего судна. Основной признак импорта морепродуктов – добыча их иностранным судном. Вылов японским судном подпадает под понятие «местных товаров» и, следовательно, его перемещение в Японию уже не импорт. «Экспорт» означает транспортировку местных товаров в любое иностранное государство¹.

Под «иностранными товарами» понимаются товары, разрешенные к экспорту из Японии, и товары, прибывшие в Японию из-за границы (включая морепродукты, выловленные или собранные любым иностранным судном в открытом море), на которые еще не дано разрешение импорта. Судно является территорией государства флага. Если японское судно будет вывозить или отгружать продукцию для продажи другой стране, то согласно таможенному закону это будет экспортом, требующим таможенного оформления, если только эти продукты не отгружаются в Японию через ряд стран.

Итак, проблемы экспорта морепродуктов из района промысла в открытом море и его контроля в Японии, в том виде, как она существует в России, нет. Не запрещается выгрузка рыбопродукции, доставляемых иностранными судами непосредственно из районов промысла. Однако «дьявол таится в деталях» – иностранное добывающее судно может доставлять грузы только из порта иностранного государства и не может непосредственно из районов промысла, что является некоторым препятствием для российских браконьеров.

¹ Review of fisheries in OECD countries. – Paris, OECD, 2003, P. 301-303.

Министерство внешней торговли и промышленности этой Японии прописывает процедуру оформления для доставки непосредственно из районов промысла и выгрузки в иностранные порты рыбы и других водных биоресурсов, которые были добыты непосредственно в японской 200-мильной зоне, за ее пределами и в 200-мильных зонах иностранных государств. Порядок таков, что требуется информирование японских таможенных органов о фактах такой доставки продукции морского промысла.

Для японских судов, осуществляющих прямой экспорт рыбы, ракообразных и моллюсков за границу из районов открытого моря, установлена следующая процедура: 1) суда, занимающиеся перевозкой рыбных товаров за границу, должны получить от своего государства до выхода из порта статус “зарубежного торгового судна”; 2) экспортные формальности производятся в соответствии с должной процедурой; 3) осмотр продукции на месте производится на основании купчей, копий сообщений с другого судна и других установленных документов; 4) заявление об экспорте подается после получения вышеуказанных сообщений и прочих документов; 5) процедура оформления производится рыболовной компанией, оформляющей экспорт, в ближайшей таможне; 6) оформление экспорта в принципе должно осуществляться каждый раз. Однако если это невозможно и признано, что нарушается процедура оформления в таможне, заявление об экспорте может быть подано каждый раз при выгрузке в порту или ежемесячно¹.

Учитывая проблему нелегального промысла и экспорта рыбы, ракообразных и моллюсков российскими судами, для России особый интерес представляет вопрос о системе государственного контроля. В силу незначительной экспортной деятельности (в части рыбных товаров) в Японии нет специальной системы государственного контроля.

Заходы иностранных рыболовных судов в порты Японии ограничены «Законом о регулировании рыболовства иностранными лицами» (РРИЛ) №60 (1967 г.) и другими актами. Законом РРИЛ не запрещается выгрузка рыбы, доставляемой иностранными судами непосредственно из районов промысла. Однако, как уже указывалось, согласно разъяснениям Департамента рыболовства Японии, иностранное рыболовное судно может доставлять грузы только из порта иностранного государства и не может непосредственно из районов промысла. Данная норма не относится к транспортным (торговым) судам. И потому – наиболее уязвимой нормой японского права, которая систематически нарушается, является то, что суда, доставляющие рыбу и другие водные биоресурсы в Японию из вод России, являются транспортными (или торговыми), а не рыболовными.

¹ В 90-е годы были случаи экспорта рыбы и других водных биоресурсов японскими судами на российские обрабатывающие суда, но, как правило, Япония мало экспортирует подобных товаров (The cost of managing fisheries markets. – Paris, OECD, 2003, P.259-263).

На практике защита от российского экспорта определяется в зависимости от ситуации на японском рынке рыбных товаров и позиции японских рыбаков, особенно при остром ущемлении их интересов. В частности, до последнего времени Япония тормозила ввоз таких объектов промысла как треска, минтай, сайра.

Есть еще одно формальное ограничение для российского рыбного экспорта в Японию. Это требование об указании “места погрузки” в качестве “земли” (используется именно такой иероглиф). Судну следует обязательно выгрузить продукцию на берег, или же погрузить продукцию, выгруженную предварительно другим судном. Следовательно, если рыболовное судно доставит свою продукцию в порт своего государства и пройдет там таможенное оформление, то в строгом смысле это не будет соответствовать тому, что написано в японском законе.

На практике японская таможня требует документ, подтверждающий погрузку в иностранном порту. По таможенному закону в таможню представляются: 1) декларация содержимого судна; 2) грузовая декларация; 3) декларация судовых запасов; 4) сертификат флага судна или любой документ вместо него.

Несмотря на членство Японии в ВТО, эта страна умело использует государственное регулирование для защиты своих товаропроизводителей с учетом исторически сложившихся традиций потребления таких продуктов как рыба, рис и т.д.¹

1.5. Международно-правовые аспекты осуществления морской деятельности

1.5.1. Возможные изменения некоторых норм международного морского права

В научной литературе обсуждаются три направления развития универсальных и региональных норм регламентации морской деятельности, которые могут повлиять на осуществление Россией различных видов деятельности в Мировом океане.

Первое из них связано со становлением всемирной системы регулирования (которую отдельные авторы определяют как «океаническое соуправление») морской деятельности государств и в прибрежных акваториях, и в открытом море. Развитие морского регионализма является важнейшим компонентом такой, пока только создаваемой Глобальной системы океанического управления (регулирования). В условиях глобализации оно сопряжено с обострением проблемы доступа, например, к водным биологическим ресурсам, с ущемлением национальных интересов новыми видами

¹ Иванов О.В. Государственное регулирование внешней торговли Японии: организация, формы, методы. – М.: Изд. МГИМО, 1999, С. 156.

регламентации, развивающимися в региональных и глобальных международно-правовых системах. Пассивное отношение к этим новациям может напрямую затронуть стратегические интересы России в Мировом океане.

В целом же, большинство прибрежных стран мира в отношении находящихся под их юрисдикцией морских пространств и ресурсов уже давно проводят разнообразную секторальную политику. Однако в последнее 10-летие прибрежные государства стали предпринимать скоординированные ведущими морскими державами усилия, направленные на то, чтобы сформировать единый подход в практике управления морепользованием.

Второе направление охватывает (пока лишь на уровне предпрогнозных оценок) спектр развития международной системы регламентации рыбного промысла. В этой связи возрастает роль ФАО, являющейся фактически штабом мирового рыболовства, в котором пересматриваются соответствующие конвенции, разработанные под эгидой этой организации, и выявляются наиболее перспективные направления регламентации рыбохозяйственной деятельности на региональном и глобальном уровнях.

Третье направление охватывает вопросы борьбы с международным терроризмом на море. В этой связи обсуждается вопрос о повышении роли Международной морской организации с целью усиления мероприятий по обеспечению безопасности судоходства, исключения угроз жизни и здоровью людей на море, укрепления устойчивости международных экономических и политических отношений. В рамках этого направления рассматриваются состояние и перспективы развития нормотворческой деятельности Международной морской организации и принятых под ее эгидой конвенций, затрагивающих область борьбы с актами терроризма, и перспективы международного сотрудничества в разработке комплекса правовых актов, направленных на контроль, предотвращение и блокирование преступлений на морских пространствах, а также ликвидацию их последствий.

Развитие морского регионализма в мире является логичным продолжением системы КУПЗ, активно внедряемой в некоторых индустриальных и многих развивающихся странах. Развитие комплексного использования прибрежных зон отдельными муниципалитетами, областями, штатами этих стран сопрягают с образованием не только внутригосударственных региональных объединений, регламентирующих пространственную взаимозависимость, снижающую уровень конфликтности при развитии морепользования, но и способствует международной координации усилий с целью более рациональной, эффективной и экологически

устойчивой эксплуатации потенциала приморских районов и прилегающих исключительных экономических зон.

В системе международных отношений основу развития морского регионализма составляет стремление государств сохранить возможности поддержания существующего уровня или даже наращивания масштабов освоения и использования запасов ВБР в условиях обострения конкуренции, противостоять неуклонно растущей антропогенной нагрузке на ресурсный и экологический потенциал прибрежных акваторий и открытого моря, сопряженной с угрозами подрыва устойчивости морских экосистем.

Региональное сотрудничество государств, опирающееся на положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, способствует консолидации сил в противодействии аутсайдерам, стремящимся использовать ресурсный потенциал чужих зон, и позволяет привнести дух сотрудничества в решение наиболее острой проблемы региональных взаимоотношений в океанической деятельности.

Суть этой проблемы заключается в несовпадении границ экосистемного пространства, которое характеризуется наибольшей устойчивостью природных биофизических процессов, и политических границ в рамках морского пояса соседних государств, где ведутся практические работы по освоению прибрежных пространств и ресурсов, а также осуществляются меры по их сохранению.

Морские региональные соглашения представляют собой эффективные инструменты осуществления решений всемирных форумов в Рио-де-Жанейро (1992 г.) и Йоханнесбурге (2002 г.), направленных на развитие устойчивого использования океанических пространств и ресурсов.

Морской регионализм – это не статичное состояние, но динамичный процесс, в ходе которого происходят изменения в системе международных отношений по поводу океанопользования, происходит формирование международных океанических регионов.

При этом благоприятные условия для создания оптимальной океанической организации в региональном масштабе возникает там, где пространство океана, подлежащее политическому и экономическому управлению, совпадает с пространством океанической экосистемы или набором соседствующих экосистем. Из регионального сотрудничества возникли представления об океанических регионах. Характерной чертой такого океанического региона в отличие от различных областей Мирового океана, традиционно используемых вне какого-либо структурированного подхода, является то, что он осваивается в рамках организации, предусматривающей достижение четких целей в категориях экологического и ресурсного управления и экономического развития.

В соответствии с политическим подходом, сформулированным в Рио, окончательной целью создания океанического региона должно быть движение к устойчивому развитию. Такое развитие – как и сама региональная организация – должно строиться на защите целостности экосистемы, на оптимизации использования ее ресурсов и социальной справедливости. Одни специалисты полагают, что региональное развитие происходит там, где концентрируются морская торговля и рыболовство и тем самым возникают главные «узлы морского развития». Другие, говоря о прибрежном управлении, считают, что центрами будущего регионального развития станут замкнутые моря, эстуарии и заливы¹.

Развивая идеологию морского регионализма и используя модели КУПЗ, прибрежные океанические пространства делят на три категории. К первой относят прибрежные регионы государств Северной Америки и Западной Европы, которые уже достигли или находятся на подходе к достижению статуса экономической зрелости. Вторая категория – это прибрежные области некоторых стран (регионы Центральной Америки, Восточной и Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока), в которых реализуются программы КУПЗ и которые осознают необходимость формирования и пространственного распространения. Третья категория – наименее организованные прибрежные области остальных государств мира, которые далеки от согласованного создания прибрежными регионами.

Исходным этапом развития современной системы международного управления стала разработанная ЮНЕП Программа региональных морей (1974 г.), нацеленная на стимулирование сотрудничества между заинтересованными государствами для осуществления управленческих.

Делимитация океанического пространства в Программе региональных морей рамках ЮНЕП проведена на основе трех критериев:

- природного, относящегося к биотическим и абиотическим компонентам экосистемы;
- социального, относящегося к существующим или ожидаемым направлениям деятельности человека и выделяемым на нее средствам;
- политического, относящегося к государственным зонам морской юрисдикции и, где уместно, к пространствам в сфере действия международного режима.

¹ A. Vallega. The regional scale of ocean governance. Facing the ecosystem. Medcoast 99. Turkey, 1999, P. 1081-1094.

Программа региональных морей была сформулирована для осуществления планов действий, является на сегодня эффективным инструментом для управления океанами на региональной основе и, как следствие, развитием концепции океанического соуправления.

Основу становления регионального сотрудничества соседних государств в области изучения, использования и сохранения ресурсного потенциала и экосистем прибрежных районов составляет концепция МРОС (международное региональное океаническое соуправление). В рамках МРОС фактор политической и экологической трансграничности является определяющим. Без учета миграции биологических ресурсов, трансграничного переноса загрязнений и несовпадения ареала прибрежной экосистемы с межгосударственными границами курс на рациональное, эффективное, безопасное и взаимовыгодное использование потенциала смежных или даже перекрывающихся исключительных экономических зон соседних государств практически не осуществим. Также нереальны возможности эффективного управления океанической деятельностью в условиях трансграничности на основе только административно согласованных межгосударственных решений без активного участия всех вовлеченных в морскую деятельность сторон.

Взаимовыгодность согласованных и сбалансированных систем МРОС для соседних государств очевидна. Она обеспечивает всесторонний учет интересов, целей, а также сбалансированность позиций всех участников соуправленческого процесса, включая гражданское общество, рыночный сектор, научную общественность и правительственные организации.

Вместе с тем, использование в рамках МРОС объективных индикаторов и критериев эффективности на многостороннем уровне и в применении к трансграничной экологической системе, задающей пространственные очертания региона существенно сокращает возможности обосновывания отказа какого-либо участника сотрудничества от объективных решений межправительственной региональной организации на основе доводов, опирающихся только на концепции национального суверенитета и безопасности.

Акцент на экосистемных основах структурирования океанических пространств имеет и политическое значение, поскольку экосистемы могут быть идентифицированы, оценены и стать объектом управления различного масштаба – от локального до глобального, то есть соотносятся с проблемой океанического соуправления. Именно на этом основании была разработана концепция океанической экосистемы как главной части экосистемы Земли.

Ведущиеся сегодня разработки Глобальной системы океанического управления опираются прежде всего на эту концепцию¹. На этом же основании была предложена концепция Больших морских экосистем (LME)², соотносимая с региональным подходом к океаническому соуправлению.

Исходя из того, что региональный фокус в наибольшей мере соответствует масштабу океанических проблем, а также служит связующим звеном локально-национальных и глобальных интересов и обеспечивает их полезный синергизм, специалисты приводят ряд доводов в пользу регионального подхода к океаническому соуправлению, которое, по их мнению, способствует:

- углубленному вовлечению всех заинтересованных сторон, начиная от представителей различных правительственных министерств и гражданского общества до научного и технического сообществ, а также частного сектора в океаническое соуправление. Это обусловлено тем, что региональный уровень является сферой их повседневного существования с досконально известной спецификой, непосредственно связан с их общими проблемами и служит стимулом к совместным действиям;

- научному и техническому сотрудничеству в решении региональных проблем;
- эффективному использованию информации в управлении;
- совместному обеспечению исполнения принятых решений;
- политическому сотрудничеству и укреплению мер доверия между участниками.

Управление на уровне локального сообщества, основанное на традиционном знании, показало свою успешность во многих прибрежных регионах. Подобно локальным сообществам научные круги вносят важный вклад в систему МРОС, обеспечивая системный подход к управлению. В рамках такого подхода развитие получила экологическая экономика, имеющая дело с устойчивостью взаимодействий между экологическими и экономическими системами.

При урегулировании споров по кардинальным вопросам устойчивого океанического соуправления проблемы справедливости распределения благ, получаемых на основе регионального сотрудничества, также должны всесторонне учитываться, исходя из человеческих ценностей, предпочтений, потребностей и традиций, а также в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.

¹ Осуществляемая под эгидой ООН программа «Оценка экосистем тысячелетия» может помочь определить экологические связи между пресноводными, наземными и морскими системами, а также более широкие региональные и глобальные последствия изменений главных экосистем.

² Концепция LME исходно сформулирована в применении к управлению океаническими пространствами, которые простираются от речных бассейнов и эстуариев до края континентальной окраины, характеризуются четкой батиметрией, гидрографией, продуктивностью и трофически зависимыми популяциями. LME имеют площадь порядка 200 тыс. км².

МРОС является инструментом морской политики групп государств, используемым для достижения общих целей в области сохранения и использования пространств и ресурсов объединяющего их региона.

Системы МРОС создаются на основе многосторонних соглашений или конвенций и осуществляются в рамках соответствующих организационных структур.

На пути развития сотрудничества международных организаций, связанных с региональным соуправлением, имеется ряд препятствий, осложняющих возможности координации и интеграции их деятельности. К их числу относят: недостаточный учет взаимосвязей и взаимозависимости природных и социальных процессов, влияющих на региональное развитие; неудовлетворительный уровень мониторинга и информационного обеспечения систем соуправления; нежелание секретариатов соответствующих региональных организаций активно участвовать в сотрудничестве из-за боязни потери части своих мандатов; нередкое взаимное перекрытие сфер деятельности конвенций, соглашений и программ, осуществляемых в соответствующих регионах Мирового океана.

Выход из такой ситуации специалисты видят, во-первых, в расширении координации между региональными организациями, а, во-вторых, в развитии межсекторальных дискуссий по взаимосвязанным проблемам управления борьбой с загрязнением морской среды и деградацией прибрежных и морских районов, в отношении мер по сохранению видового состава морских организмов, а также по вопросам взаимодействия наземных и океанических пространств. Подчеркивается, что дискуссии должны быть обеспечены информационными ресурсами, опытом в применении к региону и описанием соответствующих программ международного сотрудничества. Это может создать фокус для гибкой, проблемно-ориентированной сети экспертов и институтов в регионе и для обмена знаниями между регионами и глобальными организациями.

Обсуждая проблемы развития международного регионального океанического соуправления, необходимо учитывать, что регион, как таковой, является частью глобальной океанической системы, использование которой осуществляется на основе универсальных конвенций и соглашений. Построение и функционирование МРОС в применении к конкретным регионам без учета этого глобального регуляционного механизма, призванного обеспечивать интересы всего международного сообщества, и неправомерно, и несправедливо.

Это означает, что концепция международного регионального океанического соуправления должна строиться с учетом необходимости согласования интересов групп государств конкретного региона с положениями глобальных конвенций и секторально

ориентированных международных соглашений (рыболовство, сохранение биоразнообразия, особо охраняемые морские территории и пр.). Такое согласование не только не исключает, но, напротив, открывает для регионов возможность более эффективного использования международных конвенций и институтов. Особо важную роль в этом может сыграть широкое вовлечение гражданского общества, бизнеса и ученых в реализацию такой возможности.

Иными словами, речь идет о системе сбалансированного океанического соуправления региональных групп и мирового сообщества. Эта проблема функционирования части внутри целого не нова, она постоянно присутствует на уровне отдельных государств и их внутригосударственных административных субъектов. Но в применении к морским регионам эта проблема имеет свою специфику и должна решаться в реальных условиях отсутствия надгосударственных структур, прежде всего, на путях регионально-глобального соуправления.

В научной литературе широко обсуждается возможность создания региональных форумов для обеспечения целенаправленных программ, реализуемых глобальными и региональными органами, и их соответствия действующим международным соглашениям и конвенциям. Особо подчеркивается роль Открытого процесса неофициальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и международного морского права (КП) в осуществлении координационных функций в системе глобального океанического соуправления. В развитие идеи Генассамблеи ООН в отношении роли регионального сотрудничества в области развития интегрированного подхода к океаническому управлению КП поставил эту тему в качестве перспективной темы своей работы.

Обобщая изложенное, следует отметить, что в истории человечества формирование наземных регионов происходило в процессе взаимодействия между сообществом людей и природой. Этот эволюционный процесс, составляющий суть регионализации, включает стадии изменений, которые территория претерпевает в результате взаимодействия между культурой и технологией, с одной стороны, и локальными экосистемами, с другой стороны. Формирование морских регионов, начавшееся в середине прошлого века, привело к постановке под национальный суверенитет и юрисдикцию прибрежных пространств с четкими административно-политическими границами. На рубеже веков уязвимые стороны такого разграничения стали очевидны, поскольку динамические процессы в океане и, в особенности, функционирование экосистем происходили в иных по сравнению с наземными масштабах и на пространствах, не совпадающих с политическими границами. Государства, все более активно вовлекающиеся в освоение прибрежных морских пространств, оказались в силу взаимосвязанности и взаимозависимости

природных процессов перед необходимостью согласовывать свои действия с соседними странами и, более того, учитывать интересы мирового сообщества в той мере, в какой их воздействия на океаническую часть планетарной биосферы в результате деятельности в пределах национальной юрисдикции стали выходить за допустимые пределы.

Именно эти обстоятельства обусловили развитие следующего этапа регионализации, ориентированного на согласование действий соседних стран в прибрежной зоне, исходя не только из политических, но и экологических границ. Императив такого согласования стал основой формирования морских регионов замкнутых морей, а затем и аналогичных совместно используемых прибрежных пространств в различных регионах мира.

Сегодня мировое сообщество вступило в очередную эволюционную стадию развития морского регионализма, сопряженную с необходимостью формирования океанических регионов за пределами национальной юрисдикции, в частности, в глубоководных частях Мирового океана, сохранение и использование которых неотделимо от создания соответствующих систем международного управления.

Развитие морского и океанического регионализма является основой и предтечей постепенно формирующейся Глобальной системы океанического управления. В этой системе регионам отводится центральная и, по сути, ключевая роль, поскольку они являются, с одной стороны, инициаторами продолжающейся перестройки международного морского права в сторону его все большей экологизации и создаваемых в соответствии с этим правом новых конвенций и международных морских организаций. С другой стороны, на регионы падает основное бремя по исполнению глобальных предписаний, причем далеко не всегда полностью соответствующих национальным интересам групп государств регионального сообщества.

В этих условиях региональное сообщество оказывается перед необходимостью создания эффективной системы регионального соуправления стран-участниц сотрудничества, выработки общего видения стоящих перед регионом проблем и создания условий, обеспечивающих для системы соуправления способность адаптации к социально-экономическим и экологическим изменениям как внутри региона, так и ситуации в мире, связанной с развитием Глобальной системы океанического управления.

Это означает, что для государств-членов существенно сокращается возможность принятия произвольных, необоснованных и несогласованных решений в области освоения океанического потенциала в регионе во всех случаях, когда такое освоение может иметь экологически значимые последствия для соседних государств или региона в целом.

Интенсивное развитие объективированных систем индикаторов деятельности в применении, например, моделей КУПЗ станет в ближайшее время основой для формирования жестких требований к действиям стран-участниц на уровне регионов по соблюдению соответствующих международных стандартов. Их несоблюдение неизбежно повлечет санкции, сопоставимые по строгости с теми, которые применяются в случае несоблюдения требований к странам-членам Всемирной торговой организации.

Для России, страны, где учет экологических требований идет «по остаточному принципу» и где система соуправления на национальном уровне фактически не существует или только формируется, перспектива вхождения в региональные объединения представляется весьма проблематичной.

С одной стороны, активно формируемая система управления морепользованием, основанная на учете мнения гражданского общества, бизнеса и научных кругов является в руках политических деятелей западных держав мощным рычагом преодоления интересов других стран, включая Россию, опирающихся на принципы государственного суверенитета и национальной безопасности. С другой стороны, присутствие в российских делегациях на международных переговорах представителей подобного рода неправительственных организаций, с чьим мнением Запад вынужден считаться, дало бы России эффективный инструмент продвижения наших позиций на региональном и глобальном уровнях более эффективно и результативно.

1.5.2. Становление правового статуса Арктики

Возникновение идеи распространения юрисдикции на северные полярные территории стало следствием возрастающего интереса к Арктике. С точки зрения тогдашнего международного права, наиболее приемлема была теория эффективной оккупации. Она, наряду с теорией первого открывателя, считалась основанием к заявлению прав на формирование титула на территорию, распространения на нее государственного суверенитета. Однако, суровые климатические условия Севера, и, как следствие, невозможность ссылки на концепцию эффективной оккупации, побудили искать новые правовые основания приобретения государственной территории. Среди таких оснований наибольшую популярность получила концепция полярных секторов.

В 1907 году канадский сенатор П. Пуарье в своей речи, посвященной защите прав Канады в Арктике, предложил всем приполярным государствам распространить свой суверенитет на земли, расположенные в треугольнике, основанием которого является линия арктического побережья государства, а боковыми сторонами – линии,

соединяющие конечные точки линии побережья с полюсом. Таким образом, он заложил первый камень в основание теории разделения Арктики на полярные секторы.

Советский Союз последовал примеру Канады. Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года территорией СССР были объявлены все, как открытые, так и способные быть открытыми в дальнейшем, земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32 градуса 04 минуты 35 секунд восточной долготы и меридианом 168 градусов 49 минут 30 секунд западной долготы. В упомянутом постановлении видна связь с теорией секторов. Восточная граница советского сектора совпадала с демаркационной линией, обозначенной в русско-американском договоре 1867 года о границе (Конвенция об уступке Аляски)¹.

Следует признать, что аргументы противников концепции полярных секторов относительно не полного соответствия отдельных ее аспектов нормам международного права не лишены юридически значимых оснований. Отсутствие единства среди сторонников полярных секторов, встречающиеся неосторожные, не подкрепленные ссылкой на правовые нормы утверждения – закономерные предпосылки уязвимости позиций отдельных авторов и, как следствие, возможности охарактеризовать концепцию в целом как незаконную. Свой вклад в массив противоречий вносят неодинаковые подходы к определению и разграничению понятий «территориальный суверенитет» и «территориальная юрисдикция».

Кроме того, трудно отрицать и непоследовательность в позиции отечественного законодателя: сначала принимаются документы, по смыслу которых даже воздушное пространство над арктическими морями рассматривалось как государственная территория СССР; а затем – другая крайность, вплоть до того, что никаких границ полярных владений страны в Арктике не было и нет, а Постановление Президиума ЦИК 1926 г. сейчас не действует. Однако крайние подходы к концепции арктических секторов во-первых, никоим образом не ставят под сомнение исключительные, исторически сложившиеся права России в Арктике; во-вторых, не дают юридических оснований к интернационализации Арктики; и, наконец, не подтверждают применимость к Арктике

¹ Подр. см.: Вылегжанин, С.А. Гуреев, Г.Г. Иванов. Международное морское право, М.: Юридическая литература, 2003, С. 210

иных концепций¹. Эти концепции легко опровергаются, в отличие от концепции полярных секторов.

Предложенный подход к определению термина «полярный сектор арктического государства» представляется наиболее продуманным с точки зрения соответствия нормам современного международного права и национального законодательства арктических государств. Так, при обобщении зачастую противоречивых взглядов сторонников теории секторов, отмечается: «Согласно концепции полярных секторов, считается признанным, что [...] соответствующее арктическое государство осуществляет в [...] секторе определенную целевую юрисдикцию (прежде всего для защиты хрупкой арктической окружающей среды, сохранения биоразнообразия, экосистемного равновесия и т.д.); за пределами территориального моря арктического государства ледяные и водные пространства такого сектора государственную территорию не составляют. Равным образом пределы полярных секторов арктических государств не являются государственными границами; сектор – это прежде всего зона реализации исторически сложившихся оборонных, особых экономических, природоресурсных и природоохранных интересов конкретного арктического государства»². И далее. «Не является пробелом в международном праве и режим тех частей полярных секторов, установленных канадским и отечественным законодательством, которые круглый год спаяны льдами и в которых судоходство в общепринятом смысле не осуществлялось и не осуществляется. За устойчивое развитие этих частей полярных секторов первоочередную ответственность несет соответствующее арктическое государство»³.

Альтернатива такому подходу – это нарушение правовой стабильности Арктики. Эта опасность обозначилась по мере открытия залежей углеводородов на арктическом шельфе. Значение Северного Ледовитого океана возрастает, и закон Канады 1925 года и Постановление ЦИК СССР 1926 г., считавшиеся десятилетиями неоспариваемыми, стали квалифицироваться теперь как «территориальные притязания» приарктических государств – России и Канады. Так, в газете Нью-Йорк Таймс (от 19 октября 2005 г.) представлена следующая точка зрения: «...спорные территориальные притязания приарктических государств очень скоро потребуют безотлагательного решения. Четверть мировых запасов нефти и природного газа залегают в Арктике, но до недавнего времени лед делал данные месторождения недоступными. ... США требуется выработать ясную ... арктическую

¹ К примеру, концепция Арктики как кондоминиума арктических государств, которая не имеет ни договорных основ, ни механизма такого международного кондоминиума; концепция Арктики как ничейного пространства (*terra nullius*); концепция Арктики как общего наследия человечества.

² Вылегжанин, С.А. Гуреев, Г.Г. Иванов. Международное морское право. М.: Юридическая литература, 2003, С. 212-213

³ Там же

политику, учитывающую изменения в полярных районах. По причине того, что у Арктики нет всеобъемлющего правового режима, подобного установленному Договором об Антарктике, покончившим с территориальными притязаниями и сделавшим Антарктику демилитаризованным регионом для международного научного сотрудничества, – Соединенным Штатам следует сыграть ведущую дипломатическую роль в вынесении решения по поводу возрастающего международного соперничества в Арктике...».

России здесь целесообразно выступать на договорно-согласованной основе вместе с Канадой, так как последняя продолжает последовательно и успешно законодательно укреплять свое национальное регулирование в канадском арктическом секторе. Это проявляется в развитии законов «О Северо-западных территориях» (в ред. 1925 года) и «О предотвращении загрязнения арктических вод» 1970 года. Канада планирует усилить средства наблюдения и контроля в своем арктическом секторе, осуществляет многомиллионные инвестиции в строительство арктических морских портов в целях «содействия экономическому развитию и усилению суверенитета страны на севере».

Для современной политики России в отношении Арктики было бы стратегически целесообразно, во-первых, определиться с объемом национальных прав в российском арктическом секторе и реализовать на практике такие права; во-вторых, противостоять возможному натиску влиятельных лиц, компаний и государств, заинтересованных в интернационализации Арктики; в третьих, дистанцироваться от поддержки США в ее споре с Канадой по арктическим вопросам; в-четвертых, активизировать двустороннее сотрудничество с Канадой – прежде всего, в области поддержки совместных научных проектов по защите окружающей среды в Арктике. Исключительно важная роль в этом отведена науке международного права: именно пренебрежение к ней явилось одной из причин просчетов в российской арктической политике.

На организацию и проведение исследований строения дна Северного Ледовитого океана – якобы для исполнения обязательств России по Конвенции 1982 года – были затрачены значительные финансовые средства в 2002-2004 гг. (Министерством природных ресурсов Российской Федерации). Основная часть результатов таких исследований была безвозмездно открыта США, другим странам-членам ООН, вследствие передачи этой уникальной информации в ее Комиссию по границам континентального шельфа¹. Эта Комиссия, однако, не дала соответствующей рекомендации, поэтому оказалась не выполненной предусмотренная Конвенцией 1982 года процедура установления Россией внешней границы шельфа за пределами 200 морских миль.

¹ Заявленная цель исследований – обосновать, с учетом критериев Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., что внешняя граница континентального шельфа в Арктике проходит на значительно большем удалении от берега, чем 200 морских миль.

Аппаратные сотрудники убеждают новых руководителей МИД и МПР вновь пойти тем же путем, то есть затратить дополнительные финансовые средства на указанное обоснование, раскрыть, по возможности, Комиссии по границам континентального шельфа дополнительно те данные об Арктике, которые ранее не раскрывались.

По мнению разработчиков этого раздела Отчета, избранный в 2002 году тогдашним руководством МПР и МИДом России подход был юридически не оптимальным, даже ошибочным с точки зрения стратегических интересов России в Арктике. Не оптимальным – поскольку изначально содержал риск постановки на усмотрение относительно недавно созданной Комиссии ООН исторически сложившихся масштабных и по существу неоспоримых интересов Российского государства в Арктике. Ошибочным – по нижеследующим причинам.

Во-первых, в 2002 году не было обязательства Российской Федерации подавать заявку в Комиссию по границам континентального шельфа и раскрывать указанной Комиссии соответствующие естественнонаучные данные о дне Северного Ледовитого океана. Ни Канада, ни США, ни иное арктическое государство такую ошибку не допустили.

Во-вторых, Россия, направив такую заявку, впервые заявила на официальном международном уровне о намерении ограничить свои права в арктическом секторе, границы которого установлены в действующем законодательстве, а именно в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.; в силу международно-правового института эстоппель наша страна (после рекомендации Комиссии) не сможет претендовать на осуществление суверенных прав над континентальным шельфом в арктическом секторе России на большем пространстве, нежели указано в заявке.

В-третьих, Россия впервые обозначила готовность распространить юрисдикцию Международного органа по морскому дну на дно Арктики.

В-четвертых, другие арктические государства, прежде всего США (не является участником Конвенции 1982 г.) и Канада (которая ратифицировала Конвенцию 1982 г. в самое последнее время) не ограничили протяженность своего континентального шельфа в Арктике по процедурам, предусмотренным в Конвенции 1982 года. Это дает им возможность в любое время обоснованно заявить, что их континентальный шельф в Арктике в силу исторических прав охватывает значительно большую часть, по сравнению с конвенционными ограничениями. Например, официальные документы Конгресса США продолжают утверждать¹, что вопрос о правовом статусе острова Врангеля и других

¹ См: Войтоловский Г.К.: По разные стороны Берингова пролива // Мировая экономика и международные отношения, 1986, №6, С. 38.

четырёх (меньших по размеру) островов, находящихся рядом, по мнению США, нельзя считать бесспорно решенным в пользу России.

В-пятых, согласно международному праву, права России на континентальный шельф в Арктике существуют изначально, в силу факта, а не в силу правового документа, в том числе Конвенции 1982 года. Это основополагающее установление международного права подтверждено Международным Судом ООН, который еще в 1969 году отметил, что права прибрежного государства на континентальный шельф существуют «*ipso facto and ab initio* – в силу факта и изначально».

В-шестых, следует учесть, что второе по протяженности арктического побережья государство – Канада – продолжает последовательно и успешно укреплять национальное законодательное регулирование в канадском арктическом секторе, в развитие своего закона 1925 года (в целях, прежде всего, защиты окружающей среды).

Изложенное подтверждает необходимость дополнительной научно-правовой экспертизы вопроса об установлении внешней границы континентального шельфа России в Арктике. В пользу такого утверждения разработчики приводят следующие аргументы:

1. Арктика не является международной территорией (*res communis*). Арктику не правомерно приравнивать к Антарктике, имеющей международный режим в соответствии с Договором 1959 года.

Вместе с тем, Северный ледовитый океан, в своей большей части спаян льдами круглый год и не может иметь тот же правовой режим, что и Индийский океан, Средиземное море и т.д. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года не устанавливает в качестве норм *lex specialis* статуса Арктики; государства-участники имели в виду то, что вопросы использования арктических пространств достаточно эффективно регулируются на национальном уровне и нет общего согласия о том, что скованные круглый год льды Арктики охватываются юридическим понятием «Мировой океан».

2. Концепция полярных секторов (в развитой в 2004-2005 гг. учеными СОПС и МГУ природоохранной интерпретации) в большей мере отвечает национальным интересам России и Канады, соответствует современному международному праву. В то же время «жесткая» интерпретация этой концепции (сектор – как часть государственной территории) вряд ли реалистична.

3. Должны постоянно подкрепляться на законодательном уровне исключительные права России в Арктике (учитывая основополагающий вклад нашей страны в исследование и освоение этой части Арктики, от российского побережья).

4. Необходимо возвращать экономический интерес бизнеса к идее современного законодательного подтверждения упомянутых публичных прав России.

5. Требуется развитие современного законодательного регулирования судоходства в Арктике. Следует отказаться от прежней линии на максимально возможное ограничение иностранного судоходства по Севморпути. Напротив, интересам России соответствует законодательное облегчение такого судоходства – при незыблемости российского регулирования, в т.ч. для защиты окружающей среды, оплаты сборов и т.д.

6. Необходим законопроект «О Северном морском пути», в котором целесообразно на уровне закона подтвердить существующее национально-законодательное регулирование Россией допуска судов на трассы Северного морского пути, для обеспечения экологической безопасности; определить связанные с эксплуатацией Северного морского пути необходимые меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнений морской среды с судов в покрытых льдами районах; обеспечить неотвратимость ответственности судовладельцев независимо от государства флага и формы собственности за такие загрязнения.

7. В спорах Канады с США, по поводу канадского сектора последовательно поддерживать Канаду.

8. Международное многостороннее сотрудничество в Арктике целесообразно развивать по вопросам, представляющим общий интерес, в первую очередь, связанным с изучением климатообразующей роли Арктики, защитой окружающей среды вне секторов Канады и России, устойчивым развитием Арктики в целом.

Основной вывод, обобщающий приведенную аргументацию можно сформулировать так: задачи оптимизации использования арктического побережья Российской Федерации имеют сущностную специфику правового порядка, а приоритетными среди них являются: принятие Федерального закона «О Северном морском пути»; постоянное подтверждение на международном уровне (при сотрудничестве и в координации с Канадой) прав России в пространствах Арктики, заложенных в законодательстве царской России и Советского Союза, с акцентом на возможности расширенного применения международного экологического права; выверенная политико-правовая подготовка России к предстоящему обострению правоприязаний государств на углеводороды и иные природные ресурсы арктического шельфа.

1.5.3. Развитие международно-правового регулирования морской деятельности

Морская деятельность России происходит преимущественно в условиях эксплуатации ресурсов и пространств общего пользования, находящихся в основном за пределами сферы действия государственного суверенитета. В этой связи на характер ее возможного осуществления активно влияет международно-правовая среда, являясь серьезным фактором формирования международных условий всех видов использования Мирового океана.

После вступления в силу Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., участниками которой в настоящее время являются 149 государств, на всех уровнях повысился интерес к проблемам исследования режимов морских пространств, к вопросу толкования этих режимов, а также других международных соглашений и акций мирового сообщества, регулирующих все виды морской деятельности или препятствующие ее устойчивому развитию.

Новые тенденции в международно-правовом регулировании морской деятельности с учетом европейского экологического права

Экологическое право Европейского Союза (или европейское экологическое право) представляет собой в настоящее время наиболее «продвинутой» сегмент международного экологического права и оказывает существенное влияние на развитие последнего в том, что касается морской деятельности в прибрежной зоне.

Современный вектор развития международного права, касающийся управления природными ресурсами, определяется рядом принципов, которые хотя и имеются в общем международном праве, но получили подробную юридическую проработку в права ЕС. Среди них *принцип устойчивого развития* – один из основополагающих. Он закреплен в Маастрихтском договоре, его содержание раскрывается в Пятой программе экологических действий “К устойчивости”.

Интегрированное изложение подходов к использованию и сохранению природных ресурсов, отражающее должное применение принципа устойчивого развития, можно представить в виде ряда положений, имеющих в данном контексте первостепенное значение. К ним относятся нижеследующие:

- 1) Сохранение природы предполагает управление использованием окружающей средой и природными ресурсами таким образом, чтобы обеспечить их наилучшее устойчивое использование в интересах настоящего поколения, сохранив вместе с тем возможности ресурсного потенциала для обеспечения потребностей будущих поколений.

Этот принцип должен быть неотъемлемым элементом процессов прогнозирования и планирования.

2) Ценные экосистемы и природные процессы биосферы должны подлежать сохранению; это, в свою очередь, неотделимо от сохранения биологического разнообразия.

3) Государства должны принять достаточно высокие стандарты защиты окружающей среды и с их учетом осуществлять соответствующий мониторинг, а его результаты и данные должны публиковаться в открытой печати.

4) В тех случаях, когда деятельность может привести к существенному воздействию на окружающую среду или состояние природных ресурсов, то до принятия решения об ее осуществлении должна быть проведена процедура оценки последствий этого воздействия на окружающую среду.

5) Государства и лица, которые вероятнее всего будут подвержены воздействию указанной в п.4 деятельности, должны быть заблаговременно информированы о проекте и должны иметь доступ к соответствующим административным и судебным органам для юридической защиты своих прав.

6) С учетом того, что многие природные объекты и ресурсы имеют транснациональный и глобальный характер, они должны использоваться государствами на разумной и справедливой основе; при этом государства должны стремиться к предотвращению причинения существенного трансграничного вредного воздействия на окружающую среду.

Предотвращение ущерба в источнике предполагает, в частности, оценку риска будущей деятельности (проекта) с тем, чтобы избежать причинения вреда, а также разработку и принятие соответствующих превентивных мер, обусловленных уровнем знаний на данный период.

Последствия принимаемых решений для окружающей среды и человека далеко не всегда можно предвидеть. Это явилось первопричиной формирования в 80-е годы в международном праве *принципа предосторожности*.

Принцип “загрязнитель платит” впервые был сформулирован в экологической программе Европейского Сообщества в 1973 году. Затем он получил юридическое оформление в Едином Европейском Акте и Маастрихтском договоре.

На практике различается два вида реализации указанного принципа.

В первом варианте, имеющем на сегодня широкое применение, принцип “загрязнитель платит” применяется путем установления определенного вида налогов и

использования части аккумулированных, таким образом, средств в природоохранных целях.

Во втором варианте, получившем развитие недавно, устанавливается ответственность за ущерб окружающей среде, при этом риск возлагается на ту сторону, чья деятельность приводит к такому ущербу. В частности, речь идет об опасных видах деятельности, которые допускаются, поскольку приносят определенные блага обществу (например, атомные электростанции). Возлагаемая в таких случаях ответственность не зависит от вины.

Ведущую роль в ряду современных правовых механизмов регулирования природопользования и сохранения природы занимает процедура оценки воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду. В определенной степени будет справедливым утверждение о том, что именно с этой процедуры началось формирование комплекса правовых инструментов, применяемых в настоящее время в управлении природными ресурсами.

Процедура оценки воздействия была впервые введена в Соединенных Штатах на основе известного закона о национальной политике в области окружающей среды 1969 г., который был принят с целью создать правовой механизм гармонизации экономических, экологических и социальных интересов, моделирования среды обитания при планировании и принятии решений.

В соответствии с американской моделью процедуры оценки инициатор хозяйственной деятельности прежде, чем, будет принято решение об осуществлении проекта, должен подготовить специальный документ (доклад) о воздействии на окружающую среду. Это должен быть документ именно обоснованного прогнозного характера, элемент проработки решения, а не оправдание уже принятого решения. Наряду с обоснованием необходимости осуществления проекта, оценка охватывает и альтернативы, включая возможность отказа от этой деятельности в данном районе.

Важнейший аспект процедуры оценки – участие населения района, где планируется реализация данного проекта, в принятии решения о целесообразности его осуществления.

На государственные органы возложена ответственность за принятие мер к тому, чтобы каждый запрос на разрешение о начале деятельности и предоставленная инициатором информация были *доступны населению*; а также к тому, чтобы население затрагиваемого района имело возможность выразить свое мнение до начала осуществления проекта.

Обобщая изложенное, следует отметить, что широкое развитие европейского экологического права имеет прямое отношение к становлению регулирования отечественной морской деятельности.

Таким образом, в настоящее время стратегия природопользования и охраны окружающей среды в прибрежной зоне, в сфере российской национальной юрисдикции должно формироваться в русле общемировых тенденций в развитии мирового правового опыта управления природными ресурсами и охраны природы. Определяющую роль здесь играет растущая экологизация международного права и правосознания. Наиболее четко она проявляется в праве Европейского союза, и, с этой точки зрения, европейский правовой опыт в рассматриваемой сфере заслуживает самого тщательного изучения с точки зрения его учета и возможной адаптации в решении проблем использования природных ресурсов прибрежных зон Российской Федерации.

Управление природными ресурсами в рамках Европейского Союза характеризуется рядом сложившихся правовых принципов, имеющих ключевое значение для развития самого института прибрежной зоны. В суммарном виде эти принципы заключаются в следующем:

“экологическое измерение” является важнейшим компонентом всех социально-экономических программ, в том числе управления прибрежными морскими зонами;

наряду с возрастанием роли экосистемного подхода, (прежде всего, с целью использования ресурсов во взаимосвязи, с учетом перспективного развития) повышается значение рачительного использования и сохранения каждого социально значимого отдельного, юридически обозначенного ресурса;

во главу угла поставлена задача *предотвращения* ущерба окружающей среде; в связи с этим ведущее значение приобретают принципы предосторожности, *предотвращения ущерба в источнике*, соответствующие, перечисленные в работе правовые институты и механизмы;

в рамках методологии комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ), также как и современной общей стратегии природопользования и охраны окружающей среды, делается акцент на участии и обязанностях граждан, ассоциаций, предпринимательских кругов, других страт общества;

усиливается внимание на комбинировании всех правовых средств, используемых для природоохранной деятельности разными субъектами (в том числе экономических мер, таких, как налоги и субсидии, образования, публичной информации и т.д.);

ориентация на значительное усиление в предпринимательской сфере роли *экологического саморегулирования* (путем, в частности, развития *экоменеджмента*, *экоаудита*).

В целом же, механизмы регулирования деятельности в прибрежных зонах под воздействием европейского экологического права включают в себя: экологический мониторинг; экологический контроль (контроль в области охраны окружающей среды); экологическую экспертизу; штрафы; механизм экологического страхования; механизмы управления морскими природными ресурсами.

Возможные изменения универсальных и региональных норм экологического права.

Противодействие идущим в настоящее время процессам деградации биосферы, губительным в конечном счете для самого существования человечества, требует не только качественно нового сотрудничества государств на основе договоров (универсальных, региональных и др.) по определенным направлениям, но и гармонизации правовых подходов государств и – на такой основе – объединения их усилий в решении комплекса эколого-социально-экономических задач. Правовые параметры межгосударственного сотрудничества в конце XX века – XXI веке, в том числе в целях защиты окружающей среды, отражают феномен глобализации. Государства в общемировом или региональном масштабе не только согласованно устраняют препятствия свободному обращению факторов производства (в том числе инвестиций, товаров, услуг, специалистов), но и создают международно-согласованные рамки защиты природы на планете Земля в целом. Такое сближение объективно обуславливает гармонизацию в сфере экологического регулирования.

В русле обозначенных ведущих тенденций развития международно-правового регулирования природопользования и сохранения окружающей среды в рамках Европейского Союза формируется *комплексное управление прибрежной зоной* (КУПЗ) – новое направление природоресурсной деятельности ЕС. В нем нашли отражение по существу все обозначенные выше новые подходы, принципы и правовые механизмы.

При разработке общей правовой позиции ЕС по КУПЗ в большой мере был использован имеющийся правовой опыт, в частности Соединенных Штатов Америки (Закон об управлении прибрежной зоной 1972 года и др.). Вместе с тем, европейское правовое регулирование в указанной сфере учитывает новые правовые концепции, такие, как экосистемный подход, концепцию риска, механизм стратегической экологической оценки и др., получившие, как уже отмечалось выше, развитие в последние годы в сфере природопользования и применяемые в международном праве и национальных правовых

системах государств-членов ЕС. Разработка на национальном уровне и уровне ЕС правовых основ комплексного управления прибрежными зонами дало импульс и новым направлениям имплементации существующих международных конвенций, в том числе региональных, затрагивающих прибрежные районы.

Исходной позицией новой стратегии является признание того, что в прибрежной зоне существуют – и усугубляются – серьезные проблемы, такие как разрушение естественной среды обитания, загрязнение водных ресурсов, эрозия берегов и истощение ограниченных ресурсов. Последнее ведет к нарастанию конфликтности между ресурсопользователями, например, в сфере аквакультуры и туризма. Характерной чертой принятой стратегии является ее приоритетная заостренность на проблемах социальной значимости, в частности упоминаются: ослабление общественных структур, утрата социально-экономического значения, безработица и разрушения собственности. Согласно стратегии ЕС, эти проблемы должны быть решены с учетом значимости и возрастающего потенциал прибрежной зоны. Их эффективное решение возможно на общеевропейском уровне.

Простого разрешения этих проблем – путем принятия законодательных актов – не существует. С учетом разнообразия физических, экономических, культурных и институциональных условий необходимо применять *гибкую стратегию*, сфокусированную на существующих конкретных проблемах. Исходя из этого рекомендации ЕС по управлению прибрежной зоной в Европе строятся на:

- интегрированном территориальном подходе с участием заинтересованных сторон;
- концепции экологической и экономической устойчивости;
- социальной справедливости;
- выполнении обязательств, вытекающих из международных договоров, а также с учетом авторитетных международных документов, таких как Повестка дня на XXI век.

В значительной части стратегия строится на использовании уже существующих правовых инструментах и механизмах, многие из которых применимы не только в области КУПЗ. Наряду с этим, предполагается применить и новые механизмы, связанные, прежде всего, с развитием наилучшей практики, а также распространением информации.

В стратегии предусмотрены следующие направления развития КУПЗ:

- продвижение КУПЗ в странах-членах ЕС и для региональных морей;
- формирование политики ЕС в различных сферах, совместимой с КУПЗ;
- развитие диалога в рамках бизнеса, действующего в прибрежной зоне;
- развитие наилучшей практики КУПЗ;
- аккумулирование и распространение информации и знаний о прибрежной зоне;

- информирование населения и активизация общественного мнения.

С учетом этого были сформулирована скорректированная стратегия КУПЗ, ключевыми составляющими которой являются следующие: защита окружающей среды прибрежья, в основе которой лежит экосистемный подход, направленный на сохранение ее целостности и функционального значения; устойчивое управление природными (морскими и наземными) ресурсами прибрежных районов приморских территорий; признание угрозы, которую несет для них изменение климата, а также подъем уровня моря и возрастающая частота штормов; принятие адекватных и экологически ответственных мер защиты берегов, включая защиту приморских поселений и их культурного наследия; устойчивые возможности экономического роста и сохранения рабочих мест; функционирование социальных и культурных систем местных общин; сохранение достаточного количества земельных участков свободного доступа как в рекреационных целях, так и по эстетическим соображениям; улучшение согласованности действий, принимаемых на всех административных уровнях и касающихся и моря и суши, и их взаимодействия.

В Рекомендациях ЕС сформулированы современные принципы КУПЗ, которое должно строиться на следующих подходах:

- видение широкой общей перспективы развития прибрежной зоны (ПЗ), учитывающей взаимозависимость и различия в природных условиях и человеческой деятельности в контексте воздействия на ПЗ и приморские районы;

- видение долговременной перспективы с учетом принципа предосторожности и потребности настоящего и будущих поколений;

- гибкость управления, рассчитанного на длительный период и корректировку сообразно возникающим проблемам и развитию научных знаний. Это предполагает хорошую научную базу, касающуюся эволюции ПЗ;

- учет местной специфики и огромного разнообразия европейских ПЗ, что даст возможность находить гибкие методы решения проблем конкретного района;

- работа с природными процессами и учет «запаса прочности» экосистем с целью придать человеческой деятельности более экологически ориентированный, социально ответственный и экономически эффективный характер на длительную перспективу;

- вовлечение всех заинтересованных сторон (включая организации, занимающиеся прибрежной зоной, население, неправительственные организации и бизнес) в процесс управления на основе принципа разделяемой ответственности, в частности посредством соглашений;

- поддержка и вовлечение соответствующих административных структуры на национальном, региональном и местном уровнях, между которыми должны быть установлены и действовать связи в целях координации действий этих структур в том, что касается КУПЗ. Особенно тесные контакты должны быть между региональным и местным уровнями;

- использование набора разнообразных методов с тем, чтобы обеспечить взаимосвязь всех направлений политики, а также между планированием и управлением.

В соответствии с этими подходами и принципами каждое государство-член ЕС разрабатывает свои стратегии КУПЗ, которые должны очерчивать роль различных административных органов национального или регионального уровня, деятельность которых затрагивает прибрежные зоны, а также механизмы координации их деятельности. Четкое определение ролей необходимо, в частности, для действенного контроля. В стратегии должен быть обозначен и спектр механизмов, применяемых в КУПЗ. В него входят: разработка национальных стратегических планов для ПЗ, обеспечивающих, в частности, контроль за процессом урбанизации и использованием сельской местности при сохранении их окружающей среды. Развитие механизма купли-продажи земельных участков в приморских территориях, определение общего владения для обеспечения свободного доступа для рекреационных целей без ущерба для уязвимых из них. В число этих механизмов входит и развитие практики соглашений с природопользователями, включая экологические соглашения с промышленными компаниями; использование экономических и налоговых стимулов¹.

Международно-правовой режим недропользования в прибрежных районах

Недропользование в пределах континентального шельфа регулируется, в отличие от недропользования в территориальном море и на дне внутренних вод, преимущественно нормами международного права. Прибрежное государство именно на основе международного права, осуществляет над континентальным шельфом суверенные права в целях его разведки и разработки его природных ресурсов. В отличие от исключительной экономической зоны, прибрежное государство не обязано заявлять о своем континентальном шельфе, не обязано предпринимать какие-либо действия по разработке природных ресурсов континентального шельфа. Даже если прибрежное государство само не разрабатывает его ресурсы никто не вправе делать этого без определенно выраженного согласия прибрежного государства. Тем не менее, континентальный шельф – это не государственная территория, и все другие государства имеют право, в частности,

¹ Подр. см.: Теория и практика морской деятельности. Впуск 4. Реализация системного подхода, М.: СОПС, 2005, С. 8-11 и Теория и практика морской деятельности. Впуск 4. Динамика развития. М.: СОПС, 2005, С. 150-157.

прокладывать в этой части морского дна кабели и трубопроводы, а также поддерживать их в исправном состоянии. Такое право других государств обусловлено их обязательством соблюдать юрисдикцию ПГ, принимать разумные меры при разведке, разработке его природных ресурсов, обеспечивая предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения происходящих во время этих процессов. Кроме того, все государства обязаны согласовывать с прибрежным государством маршруты трасс для прокладки трубопроводов. ПГ обладает исключительным правом разрешать и регулировать бурильные работы на континентальном шельфе, а также разрешать и регулировать создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, установок и сооружений, в том числе для целей разработки минеральных ресурсов.

Специального учета в практике государственного управления требуют ситуации, когда обнаруженное месторождение на континентальном шельфе или на дне иного водоема – в зоне, расположенной между двумя или более государствами, в которой еще не произведена делимитация (потенциально трансграничное месторождение)¹.

Межгосударственные договоренности об управлении трансграничными месторождениями следует считать перспективным направлением оптимизации и отношений в морепользовании.

Один пример. Норвежская «серая зона» (норвежский термин) или «район совместного управления» (по российской терминологии) создан, как уже отмечалось, по Соглашению Норвегии с СССР в 1978 году для совместного управления морскими живыми ресурсами (но не минеральными).

В 1978 году Норвегия и СССР договорились о важной мере по сохранению рыбных запасов. Учитывалось, прежде всего, что нет перспектив сближения позиций по разграничению районов континентального шельфа: СССР требовал учета, в соответствие с положениями международного права об особых обстоятельствах, границы полярных владений, обозначенной в Постановлении Президиума ЦИК СССР 1926 г.; а Норвегия апеллировала к относительно новому методу разграничения – по равному от берегов расстоянию. Женевские морские конвенции 1958 г., где этот метод предусмотрен, предусматривают его подчинению условию: «если иная линия границы не оправдывается особыми обстоятельствами».

Позиция СССР выглядела убедительнее с точки зрения Конвенций ООН 1958 года. Но Норвегия настаивала на равностоящей линии – так и образовался спорный район – между двумя этими линиями. Так в 1978 году Норвегия и СССР обозначили район

¹ Трансграничные нефтегазовые и иные минеральные ресурсы – это такие ресурсы, которые пересекаются международными границами (государственными; ИЭЗ; континентальных шельфов).

совместного управления рыбными ресурсами. Его суть: согласовываем единые правила рыболовства; совместно контролируем, чтобы их соблюдали рыбаки; то есть норвежские инспекторы могли подняться на борт советского рыболовного судна, а советские – на борт норвежских судов; в случае установления нарушения правил рыболовства – составлялся протокол, и он направлялся в советско-норвежскую комиссию, созданную на основе межправительственного соглашения.

Соглашения о совместной эксплуатации трансграничных месторождений иногда включают в себя также положения по транспортировке добытых ресурсов. В качестве примера можно сослаться на Соглашение о совместном управлении трубопроводами между Правительствами Королевства Великобритании и Королевства Норвегии 1998 г.

В практике международного права, встречаются случаи совместной эксплуатации (joint exploitation) минеральных ресурсов районов морского дна. Иногда схемы такой эксплуатации являются наиболее оптимальным способом избежать споры и конфликты, которые могут возникнуть в отношениях между государствами, особенно если делимитация не завершена.

Законодательство о недрах многих государств обязывает пользователей недр сотрудничать при эксплуатации месторождений (или часто одного месторождения) углеводородов с целью рационального их использования при соблюдении правил защиты окружающей среды. Один из методов такого сотрудничества – объединение усилий при пользовании недрами – или пул недропользователей (unitisation) стал наиболее распространенным механизмом в международном праве, регулирующим разработку ресурсов углеводородов. Соответственно, в настоящее время для Российской Федерации приобретают значение вопросы применения подобных правовых механизмов к регулированию отношений недропользователей.

Пул недропользователей – весьма неразработанное понятие в отечественной правовой доктрине; неудивительно, что некоторые авторы прибегают даже к транслитерации, используя не известное словарю Даля или словарю иностранных слов термин «юнитизация». Вместе с тем, что это понятие давно известно зарубежному горному праву. Оно означает кооперацию недропользователей и объединение выделенных им участков (или их частей) в пределах единого месторождения (или нескольких связанных месторождений) для совместного управления ресурсами, несмотря на пересекаемые границы участков. Юридической формой такого сотрудничества является «соглашение о пуле».

Для целей совместной эксплуатации трансграничных морских природных ресурсов применяются, в основном следующие международные схемы: «Сочетание национального

и международного управления ресурсами»; «Договор (Соглашение) о разделе продукции» («Production shearing agreement»); «Совместное предприятие (СП)» («Joint venture»); Соглашение об «Операционной компании» («Operating company agreement»); «Координированное лицензирование»; «Совместные комиссии» («Joint Commission»).

Перечисленные схемы применяются так же как дополнительные правовые положения в соглашениях между государствами о делимитации.

2. Модальность основных составляющих морской деятельности за рубежом

2.1. Ресурсная составляющая

2.1.1. Водные биоресурсы и их переработка

Международное сообщество разработало и приняло несколько документов, о сохранении и устойчивом использовании живых ресурсов моря. Основной среди них является Конвенция ООН по морскому праву 1982 года. Положения этой Конвенции предусматривают, что прибрежные государства в своих исключительных экономических зонах должны гарантировать отсутствие чрезмерной эксплуатации биоресурсов. В открытом море государства, ведущие промысел, также должны принимать меры по сохранению рыбных ресурсов в отношении судов под своим флагом, сотрудничать друг с другом в сохранении таких ресурсов и управлении ими. В районах своей юрисдикции и за ее пределами Конвенция предусматривает, чтобы меры по сохранению обеспечивали максимальный устойчивый улов, определяемый с учетом соответствующих экологических и экономических факторов.

Другие международные документы развивают и дополняют отдельные положения Конвенции 1982 года. Среди них так называемое *Соглашение ООН 1995 года о рыбных запасах*, нацеленное на сохранение и устойчивое использование трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб. Указанное Соглашение предписывает применять осторожный и экосистемный подход к сохранению этих видов запасов и управлению ими, а также строго следить за соблюдением обязательств государства порта в дополнение к обязанностям государства флага.

Соглашением ФАО 1993 года о выполнении рыболовными судами в открытом море международных мер охраны и управления предусмотрены обязанности государства флага за пределами национальной юрисдикции. В соответствии с этим Соглашением рыболовные суда должны иметь разрешение государства флага на ведение промысла в открытом море. В свою очередь государство флага выдает такое разрешение при условии,

что оно сможет обеспечивать выполнение своих обязанностей по отношению к такому судну. Соглашением предусмотрены также ограничения на смену флага рыболовными судами, поскольку отсутствие подобных ограничений подрывает международные меры по сохранению морских ресурсов и управлению ими в районах открытого моря. В целях содействия государству флага в выполнении им своих обязанностей, участники Соглашения должны сообщать о деятельности рыболовных судов, которые не соблюдают международные меры.

Кодекс ведения ответственного рыболовства ФАО 1995 года является документом добровольного характера, определяющим принципы ответственного рыболовства и сопутствующей этому промысловой деятельности. Этот всесторонний документ ставит целью такую структурную перестройку в секторе рыбного промысла, чтобы рыбные ресурсы использовались устойчивым и ответственным образом, с учетом соответствующих биологических, технологических, экономических, социальных, экологических и коммерческих аспектов. Дополнением к Кодексу являются четыре международных плана действий: план по предупреждению, недопущению и искоренению незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла; план по сокращению прилова морских птиц при ярусном рыбном промысле; план по сохранению акул и управлению их запасами; план по регулированию рыбопромысловых мощностей.

Среди прочих глобальных документов, направленных на сохранение и устойчивое использование рыбных ресурсов, следует назвать Конвенцию о биологическом разнообразии и Конвенцию о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения. Обеспечивая международно-правовой механизм сохранения биоразнообразия, устойчивого использования его компонентов, первая Конвенция содействует защите экосистем и естественных ареалов обитания используемых биоресурсов, способствуя таким образом достижению целей устойчивого рыболовства. На своем седьмом совещании (февраль 2004 г.) участники Конвенции приняли уточненную программу работы по морскому и прибрежному биоразнообразию, которая включает элементы комплексного управления морскими и прибрежными районами. В феврале 2005 года вспомогательный орган этой Конвенции по научным, техническим и технологическим консультациям рассмотрел проект заданий по реализации Программы работ по морскому и прибрежному биоразнообразию, имея в виду обеспечение к 2010 году существенного сокращения темпов утраты биологического разнообразия. Предполагается, что участники Конвенции на своем восьмом совещании в 2006 году рассмотрят их, и, кроме того, примут, новую программу работы по островному биоразнообразию. В рамках указанной Конвенции рассматриваются также варианты

налаживания сотрудничества для создания морских охраняемых районов в акваториях за пределами действия национальной юрисдикции.

Участники Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, регулярно рассматривают на своих конференциях вопросы о включении тех или иных видов рыб в соответствующие приложения Конвенции, что означает запрет их промысла или любой коммерческой деятельности. Поскольку решения Конвенции касаются главным образом ценных видов морских ресурсов, как правило, они сопровождаются длительными дискуссиями и сбором основательных доказательств.

В последние годы международное сообщество рассматривает региональные рыбохозяйственные организации в качестве проводников договоренностей о сохранении рыбных запасов и об управлении ими. С 1945 года возникло более 30 таких организаций с функциями наблюдения за промыслом. Не все из них обладают полномочиями регулировать промысел. Тем не менее, они важны для сохранения запасов рыбы.

На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию¹ провозглашено, что ответственность за достижение устойчивого развития в первую очередь несут государства. Они должны определять приоритеты устойчивого развития, национальную политику и меры для достижения этой цели, они должны лучше управлять рыболовством как в открытом море, так и в зонах национальной юрисдикции.

Такова направленность согласных действий международного сообщества. Проблема заключается в том, что в водах под юрисдикцией ряда прибрежных государств, особенно развивающихся, нет контроля за промысловой деятельностью. Там под удобными флагами ведётся несанкционированный промысел, а информация о промысле в представляется в искаженном виде, либо не представляется вообще.

Вследствие слабости технической базы для осуществления надлежащего контроля за промыслом, ряд прибрежных государств обуславливают доступ в свою ИЭЗ иностранных промысловых судов принятием дополнительных соглашений, о контроле промысла со стороны, ведущей такой промысел в их ИЭЗ, территориальном море или архипелажных водах. Кроме того, практикуется ведение регионального регистра иностранных судов, в который заносится информация о промысловых судах. Этот регистр используется в качестве средства контроля за промыслом, обеспечения законов и правил прибрежных государств.

¹ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, 26 августа – 4 сентября 2002 года (издание ООН № R.II.A.I, и исправление), глава 1, резолюция 2, приложение.

Однако управление рыболовством в открытом море далеко от совершенства, а эксплуатация некоторых ресурсов чрезмерна. Так, например, ограничения на уловы, согласованные в рамках региональных рыбохозяйственных организаций, могут игнорироваться государствами, не состоящими в этих организациях. Промысловые суда этих государств могут извлекать дополнительную выгоду там, где договаривающиеся стороны ограничивают свои промысловые усилия. Свобода от обязательства беречь запасы и неверное представление об их состоянии потворствует чрезмерному прилову, и, в конечном счете, истощению ресурсов.

В районах национальной юрисдикции основные проблемы налаживания устойчивого рыболовства возникают в тех случаях, когда имеют место избыточный промысловый потенциал, несанкционированные заходы промысловых судов иностранных государств, в нарушение суверенных прав прибрежного государства, конкуренция между мелким промыслом и крупномасштабным промыслом, перелов и незаконный промысел в условиях слабого контроля и наблюдения, либо полностью отсутствие таковых.

При налаживании устойчивого рыболовства трудную задачу представляет собой сохранение мелкого прибрежного промысла. Между мелким промыслом и промышленным ловом чаще всего наблюдается конфликт. Массовые выгрузки рыбы крупными промысловиками, как правило, снижают цены на рыбу, тем самым, подрывая мелкий промысел. Этот процесс хотя и может показаться экономически эффективным, поскольку при нём в рыболовстве снижаются издержки, но, в конечном счете, ведет к социальной неустойчивости.

Внедрению устойчивого рыболовства помогает выполнение Кодекса ответственного рыболовства, принятого ФАО в 1995 году. Штат ФАО следит за исполнением Кодекса и принятых в соответствии с ним планов международных действий. ФАО собирает и распространяет сведения о средствах и способах управления рыболовством, а также о таких социальных вопросах, как доступ мелких промысловиков к рыбным ресурсам.

ФАО участвует также в проектах, финансируемых со стороны. Так с 1999 года при помощи ФАО выполняется программа устойчивого рыбного промысла 25 западноафриканских стран, финансируемая Соединенным Королевством. ФАО оказывает помощь в применении рекомендаций Кодекса ведения ответственного рыболовства.

Финансовая поддержка проектов, нацеленных на устойчивое управление рыболовством в развивающихся странах и в странах с так называемой переходной экономикой, оказывается и со стороны Глобального экологического фонда (ГЭФ) Программы развития ООН (ПРООН). В частности, была оказана поддержка переговорам о

Конвенции о сохранении запасов далеко мигрирующих рыб и управлению ими в западной и центральной частях Тихого океана. Другими проектами предусматриваются, например, сокращение негативных экологических последствий тралового промысла; сокращение прилова и поощрение экосистемного подхода к управлению рыболовством и пр.

2.1.2. Исчерпаемые энергетические ресурсы

Основные тренды мировой энергетики отмечаются по следующим позициям:

- мощности мировой энергетики в пределах прогнозируемого периода (до 2030 года) будут нарастать, причем ископаемое топливо на 90% останется основой этого роста;

- в числе используемых источников топливно-энергетических ресурсов значительно возрастет доля природного газа, а относительно него, будет стремительно нарастать доля сжиженного природного газа (СПГ), но нефть останется базовым энергетическим ресурсом;

- в общем энергетическом балансе будет возрастать доля использования возобновляемых природных ресурсов;

- уровень использования ядерной энергетики (в современных технологиях) сохранится до 2030 года примерно на уровне 2005 года с незначительным трендом к снижению.

Предполагается, что глобальное потребление энергии возрастет к 2030 году по сравнению с 2000 годом в 1,7 раза и составит в условном нефтяном эквиваленте 15,3 млрд. т/год, в том числе: нефти – 5,77 млрд. т и газа – 4, 20 млрд. т. Энергопотребление будет возрастать более высокими темпами в развивающихся странах, в особенности – азиатских. Доля потребления развивающимися странами в мировом энергетическом балансе возрастет с современных 30% до 40% в 2030 году, но, тем не менее, останется значительно меньшей, по сравнению с развитыми индустриальными странами.

Будущее мировой энергетики (по крайней мере, до 2030-2050 гг.) в значительной, если не определяющей мере, будет зависеть от освоения энергетических ресурсов шельфа Мирового океана и внутренних морей. Причем, это относится не только к углеводородам (УВ), включая газогидраты, но и к использованию ресурсов, которые будут использованы в приливно-отливных, волновых и ветровых энергетических установках. Количество открытых шельфовых месторождений УВ в мире уже превышает 2000, их доказанные запасы составляют не менее 40% от общемировых. В настоящее время более 35% общемировой добычи нефти и 32% газа проводится именно на шельфе, а к 2010 году эти цифры по различным прогнозам возрастут до 50-60%.

Возросшие в последние годы усилия ООН в отношении повышения экологического контроля и безопасности процессов геологического изучения и организации пробной эксплуатации минеральных ресурсов Мирового океана отодвигают в неопределенное будущее перспективы начала их промышленного освоения. Американская позиция в этом вопросе строится на колоссальном отрыве США от других государств в сфере экологической науки и технологии, в понимании будущей роли этого направления внутригосударственных и международных отношений. Именно эти обстоятельства дают им односторонние преимущества в курсе на экологизацию международного морского права.

В российской же морской политике экологический компонент в применении к деятельности в пределах национальной юрисдикции не соответствует ни реальным интересам страны, ни все более ужесточающимся международным стандартам. Необходимо признать, что современные «национальные недоработки» в экологических аспектах освоения минеральных ресурсов дна океанов, в ближайшем будущем станут объектом международной ответственности. С учетом фактора трансграничного переноса различных субстанций подводными течениями это коснется и разработок месторождений полезных ископаемых и в территориальных водах России.

2.1.2.1. Нефть

Современное состояние мирового рынка нефти. Потребление нефти в АТР, начиная с 1965 года, увеличилось в 6 раз, тогда как по миру в целом – менее чем в 2 раза. Потребность в нефти значительно превышает ее добычу. За последние 12 лет в этом регионе добыча увеличилась на 17%, потребность возросла на 50%, составив в 2002 году соответственно 381 и 992 млн. т. Значительный рост потребления и импорта нефти при сравнительной стабилизации ее добычи ожидается и в будущем. В настоящее время крупномасштабная добыча ведется лишь в Китае, Индонезии и Малайзии. Несмотря на то, что в этих странах, а также на шельфе Австралии открыты крупные месторождения УВ и активно ведутся нефтегазопроисследовательские работы, в будущем они не смогут удовлетворить потребности региона в нефти. Наблюдается устойчивая тенденция увеличения импорта этого сырья. Импорт нефти в АТР в 2002 году составил 610 млн. т, в том числе: в Японии – 243 млн. т (40%), Южной Корее – 105 млн. т (17%), Китае – 77 млн. т (13%). По данным Азиатско-Тихоокеанского исследовательского центра к 2010 году емкость нефтяного рынка увеличится до 1,0 млрд. т, в том числе по Китаю, Японии и Южной Корее – до 550-600 млн. т (55-60%). Ожидается, что в 2020 году эти три страны будут ввозить около 950 млн. т нефти.

Развитие энергетического рынка АТР становится определяющим в мировой экономике, и усиление восточного вектора в сырьевом экспорте жизненно необходимо России:

- экспорт УВ в АТР является начальным базовым этапом создания Восточно-Азиатского “общего рынка” энергоносителей, в котором Россия займет доминирующее положение;

- экспорт обеспечивает диверсификацию российского экспорта УВ и укрепление безопасности национальной экономики;

- экспорт определяет быстрое освоение богатейших недр дальневосточных областей России и связанное с этим наполнение государственного бюджета, обеспечение энергоресурсами и коренное улучшение всех сторон промышленно-социальной сферы;

- организация экспорта обеспечивает привлечение инвестиций для освоения ресурсов УВ в т. ч. в создание транспортной инфраструктуры.

2.1.2.2. Природный газ: Перспективы рынка СПГ

Современное состояние мирового рынка сжиженного природного газа. Мировой рынок сжиженного природного газа (СПГ) формируется уже более 40 лет, его объем в 2003 году составил 123 млн. т (около 170 млрд. м³), и на нем уже выработаны довольно жесткие правила поведения. Капиталоемкость заводов по производству СПГ и их транспортной инфраструктуры весьма значительны (в среднем рядовой проект подобного завода требует \$3-5 млрд. инвестиций). Чтобы сделать его рентабельным, производство СПГ должно быть масштабным, иметь гарантированный сбыт в течение продолжительного времени, а у приобретателя газа должен быть специальный терминал с установкой по разжижению. СПГ танкерами можно доставить в любой порт мира, но сжижение и разжижение являются очень капиталоемкими процессами, а поскольку на современном этапе спрос и предложение на мировом рынке СПГ сбалансированы, то новому продуценту необходимо с началом реализации планов строительства завода иметь твердые и долгосрочные гарантии сбыта.

Основной объем международной торговли природным газом осуществляется на трех изолированных региональных рынках: западноевропейском, североамериканском и стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). На первые два рынка основная часть газа поступает по трубопроводам, в страны АТР – главным образом танкерным флотом. Однако уже в ближайшее десятилетие прогнозируется постепенное размывание границ региональных рынков и создание предпосылок для формирования единой системы

продаж и цен. Этому будет способствовать развитие международной торговли СПГ, которая позволяет гибко выбирать маршруты транспортировки и доставлять газ удаленным (свыше 5 тыс. км) потребителям. До недавнего времени транспортировка СПГ рассматривалась лишь в качестве дополнения к трубопроводным поставкам, сейчас обеспечивает около 20% мировой торговли; предполагается, что в ближайшие годы она будет расти в среднем на 12% в год. В перспективе будет нарастать конкуренция между сетевым и сжиженным газом, расширяться спотовая и краткосрочная торговля, возникнет единый мировой рынок (аналогичный нефтяному), а механизм ценообразования на нем существенно изменится¹.

Основные поставщики сжиженного природного газа на мировой рынок.

Изначально мировая торговля СПГ развивалась путем формирования отдельных рынков – Атлантическо-Средиземноморского и Азиатско-Тихоокеанского. На каждом рынке существуют свои поставщики СПГ. На Атлантический рынок (Европа и Восточное побережье США) СПГ поставляется из Алжира, Ливии, Нигерии и Тринидада. На рынок АТР (Япония, Корея и Тайвань) поставки идут из стран Юго-Восточной Азии (Малайзия, Индонезия, Бруней) и стран Ближнего Востока. В настоящее время ближневосточные поставщики осваивают и европейский рынок. В целом пока доля СПГ в мировой структуре потребления газа невысока и составляет лишь около 7%, но при этом доля СПГ в мировом экспорте газа уже превышает 26% и продолжает увеличиваться. Так, по данным компании «Cedigaz» на 2004 год суммарный объем контрактных поставок СПГ составил 177,95 млрд. м³, а контрактные обязательства по поставкам газа по трубопроводам – 502,06 млрд. м³.

Доля природного газа в структуре углеводородных ресурсов АТР по сравнению с общемировой (24%) мала – 4%. С учетом экологических и экономических преимуществ газа перед другими энергоносителями это дает основание для прогноза устойчивого и значительного спроса на него, как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Азиатский газовый рынок в настоящее время является преимущественно рынком СПГ. Особенно характерно это для Китая, Японии и Южной Кореи, где ожидается увеличение спроса на газ в 3 раза – с 134 млрд. м³ (2002 г.) до 350-390 млрд. м³ в 2020 году. В настоящее время основными производителями газа в регионе являются Индонезия, Малайзия и Таиланд. Всего добывается около 300 млрд. м³ в год, завозится извне 30 млрд. м³. Лидирующие позиции как экспортеры СПГ в АТР занимают Малайзия, Индонезия и Алжир. Быстро увеличивается роль Катара.

¹ Трутнев Ю.П. О долгосрочной государственной Программе изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевых ресурсов России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья (2005-2010 гг. и до 2020 г.) // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление, 2004, №5-6, С. 3-6.

В числе европейских стран продуцентов СПГ нет, хотя Великобритания, Нидерланды и Норвегия получают сырье со своих газовых месторождений Северного моря, запасы которых постепенно, но устойчиво иссякают. По-видимому, вскоре начнет ощущаться более острый дефицит газа, поскольку более-менее значимых по газовым запасам открытых месторождений в этом секторе Атлантики в последние годы не происходило. Это дает значительный шанс для долгосрочного закрепления на европейском рынке «Газпрому», особенно в связи с началом реализации масштабного международного проекта, а именно *Северо-Европейского газопровода*. Не имея пока собственных мощностей по производству СПГ, «Газпром» уже использует на контрактных условиях возможности европейских СПГ-трейдеров: British Gas Group и Shell Western BV для его реэкспорта в США, а впоследствии будет экспортировать в различные страны собственную продукцию. Перспективы экспорта СПГ Норвегии в первую очередь связаны с завершающимся обустройством (с использованием высокотехнологичного подводно-подледного оборудования для добычи газа) месторождения Snovhit («Белоснежка») и строительством на искусственном острове одноименного завода СПГ проектной производительностью 5-6 млн. т/год. Поступление на внешний и внутренний рынок Норвегии продукции «Snovhit» ожидается в 2006 году.

Основные потребители сжиженного природного газа в мире. Крупнейшими потребителем СПГ в Европе являются Испания (объем законтрактованного импорта в 2004 году составил 17,51 млрд. м³), Франция (с объемом в 7,63 млрд. м³), Италия (с объемом в 5,9 млрд. м³), Турция (с объемом в 4,27 млрд. м³). В АТР крупнейшими потребителями являются Япония и Южная Корея с объемами законтрактованного в 2004 году импорта 76,95 и 29,89 млрд. м³, соответственно. Такое сильное различие между рынками связано с тем, что в странах АТР альтернативы СПГ практически нет. Основным потребителем СПГ в Японии являются крупные энергетические компании, на их долю приходится более 70% от импортных поставок СПГ.

Основными импортерами выступают Япония, Южная Корея, а в ближайшем будущем и Китай. Несмотря на то, что в Японии за последние 10 лет потребление СПГ возросло в 1,5 раза, ожидается дальнейший рост газового импорта с 75 млрд. м³ в 2002 году до 100-120 млрд. м³ в 2020 году. Объем газового импорта Южной Кореи в 2002 году составил 26 млрд. м³ и по прогнозным оценкам возрастет до 50-60 млрд. м³ в 2020 году. Среди стран АТР наибольшими потребностями в природном газе выделяется Китай. В программе газоснабжения страны импорт газа рассматривается как дополнение к собственной добыче. К 2010 году он может составить 20-40 млрд. м³, а в 2020 году – возрасти до 105 млрд. м³. Поскольку, ни собственная ресурсная база, ни вероятные

поставки УВ из стран Персидского залива не гарантируют энергетическую стабильность стран АТР, эту нишу следует более настойчиво занимать российским экспортерам. Особенно это касается ближайших соседей России – Китай, Япония и Южная Корея становятся ее главными партнерами на рынке углеводородного сырья. Таким образом, ожидаемая емкость рынка УВ основных предполагаемых партнеров России в АТР составит в 2010 году по нефти – 500-600 млн. т, по газу – 130-150 млрд. м³, а в 2020 году может достичь соответственно 950 млн. т и 275 млрд. м³. Это создаст весьма благоприятные условия для экспорта российских УВ и СПГ¹.

В отличие от стран АТР, в европейские страны и США поставки СПГ развиваются в условиях конкуренции с трубопроводным газом, и пока доля СПГ в структуре поставок составляет 1% в США и 7% в Европе. В перспективе рост потребления СПГ произойдет на обоих рынках. В Европе об этом свидетельствуют проекты строительства новых приемных терминалов в Испании, Португалии, Турции, Франции и Великобритании, а в США может быть реализовано до 20 новых проектов по строительству аналогичных конструкций. Согласно основному прогнозному сценарию увеличения спроса на СПГ в Европе и Северной Америке, представленному независимой консалтинговой компанией «Purvin&Gerts», рост спроса на СПГ в США несколько замедлится в период 2012-2015 гг. в связи с началом поставок трубопроводного газа Аляски, но в целом однозначно прогнозируется увеличение спроса на двух анализируемых этой компанией рынках – Европы и США.

При формировании цен на СПГ одним из факторов выступает его способность конкурировать с трубопроводным газом, ценообразование на который все еще сильно связано с ценами на нефть. Поэтому цены на СПГ в Европе по долгосрочным контрактам формируются с учетом цен на сырую нефть и нефтепродукты (однако могут приниматься в расчет и цены на уголь, электроэнергию, а также темпы инфляции). Совершенствование технологического процесса промышленного получения СПГ явилось важным фактором расширения географии потребления природного газа.

2.1.3. Минеральные ресурсы

Достижение приемлемой рентабельности добычи океанских руд не является вопросом ожидания, когда наступит сырьевой кризис на континентах, но проблемой активного вхождения в океан с целью достижения экономически окупаемых параметров. Страна, первой достигшая прибыльных и экологически чистых технологий, станет

¹ Ледовских А.А. Геополитические аспекты добычи нефти и газа и варианты развития ТЭКа на Востоке России // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление, 2005, №1, С. 4 -7.

главным оператором мирового рынка редких и стратегических металлов. Россия, стремящаяся к возрождению статуса крупной морской державы, должна разработать стратегию решения комплекса проблем освоения минерально-сырьевых ресурсов (МСР) Мирового океана.

Проблемам освоения ЖМК, КМК, ПМС и газогидратов в последние годы большое внимание уделяет ООН при деятельном участии США, не присоединившихся, кстати, к Конвенции по морскому праву 1982 года. В ежегодные доклады Генерального секретаря включается постоянный раздел под названием «Новые возможности использования Мирового океана», в котором рассматриваются проблемы освоения и использования биологических и минеральных ресурсов, а также вопросы сохранения и управления биологическим разнообразием в районах морского дна за пределами национальной юрисдикции прибрежных стран. К обсуждению этих проблем активно подключается Международный орган по морскому дну (МОД). На своей 10-й сессии (2004 г.) МОД рассмотрел экологические аспекты работ по геологическому изучению и извлечению со дна ЖМК и ПМС, а на 2005 год намечено рассмотрение и определение правил осуществления поисков, разведки и добычи этих МСР океана. Особое и постоянно растущее внимание ООН к указанным минеральным ресурсам акцентируется, прежде всего, на последствиях их изучения и разработки для сохранения и поддержания устойчивости океанических экосистем. Таким образом, главный акцент в общей проблеме освоения МСР дна океанов смещается из правовых и технологических сфер, в экологическую.

В дискуссиях по указанной проблематике принимает участие и Неформальный консультативный процесс ООН по вопросам океанов и морского права (КП). На своей 5-й встрече в 2004 году КП предложил Генеральной Ассамблее рекомендовать государствам, вовлеченным в процессы освоения МСР океана, самостоятельно, или в сотрудничестве с другими странами, либо с соответствующими международными организациями, добиваться новых знаний о глубоководных участках океанического дна посредством активизации проводимых ими глубоководных научных исследований и углубленного анализа фактического материала.

С началом промышленной добычи ЖМК и КМК тысячи квадратных километров относительно плоской поверхности морского дна будут ради рентабельной добычи подвергаться площадному драгированию, которое будет наносить вред обитающим на дне организмам. Глубоководная добыча ЖМК скажется, прежде всего, на бентосных и пелагических сообществах. Оценивая спектр угроз биологическим видам и сообществам, которые требуют сохранения и управления, необходимо указать в первую очередь на

следующее: при непосредственной выемке конкреций будет устраняться среда обитания фауны, живущей на конкрециях, и изыматься полужидкий поверхностный слой осадков, населенный живыми организмами. Поскольку освоение минеральных ресурсов Мирового океана, тем не менее, рассматривается многими государствами и крупными частными компаниями как реальный источник приобретения дополнительных источников сырья, экономических и политических интересов, Россия далеко не одинока в своих усилиях по освоению этой группы полезных ископаемых. Другие наиболее интересные из уже известных участков массового распространения ЖМК и КМК привлекли внимание многих иностранных компаний, которые «застолбили» границы своих владений и долгие годы ведут научные и поисково-рекогносцировочные работы. Наиболее активно в этой деятельности участвуют США, Япония, Германия, Франция, Китай, Индия, Южная Корея и еще ряд стран. Наибольшей активности, как российские, так и зарубежные исследования достигли в начале 80-х годов прошлого столетия.

Начав свою деятельность во времена СССР (1978 г.), продолжает ее совместная организация «Интерокеанметалл», в которой участвуют Россия (в лице Министерства природных ресурсов), Болгария, Куба, Польша, Чехия и Словакия. В 1999 году этой организации выделен участок дна в восточной части зоны Кларион-Клиппертон (общей площадью 150 тыс. км²) в Тихом океане, по соседству с ранее зарегистрированными как вкладчики Россией, Францией, Японией и Китаем, а также участками потенциальных заявителей – четырех международных консорциумов, созданных компаниями и банками США, Канады, Великобритании, Германии, Бельгии, Нидерландов, Италии и Японии. Однако ни одна из заинтересованных в начале промышленной добычи ЖМК и КМК сторон этого уровня не достигла, учитывая очевидные и объективные трудности решения этой проблемы¹. Единственным примером завершения подготовительных работ для начала разработки МСР в рифтовой зоне (но неокеанической), являются пока обогащенные железом илы Красного моря².

Рифтовая зона Кларион-Клиппертон в Восточной части Тихого океана представляет коммерческий интерес и для США. За последние 20 лет часть ресурсов КМК в этом регионе были выявлены, нанесены на карту и оценены американскими морскими геологами. По их сведениям, наиболее мощные корки встречаются на внешних террасах и широких седловинах подводных возвышенностей на глубинах 800-2500 м. По имеющимся

¹ «Доклад о воспроизводстве минерально-сырьевой базы Российской Федерации в 2004 году и планах на 2005 г.», МПР России, М.: 2005.

² Войтоловский Г.К., Московенко М.В. Федеральная целевая программа «Мировой океан» и основные проблемы организации ее научного сопровождения. В сборнике «Мировой океан», вып. 1, Москва, ВИНТИ, 2000. с. 7-26.

оценкам специалистов США, КМК покрывают около 1,7% площади океанического ложа и в них содержится 1 млрд. т кобальта, они являются также промышленными источниками титана, церия, никеля, циркония, платины, марганца, фосфора, таллия, теллура, вольфрама, висмута и молибдена¹.

В 1984 году министерство торговли США выдало лицензии на разведку месторождений КМК четырем консорциумам, но вскоре в их деятельности наступил застой, объем производимых работ сократился до минимума, и такая ситуация продолжается до сих пор. В условиях спада цен на металлы, добываемых в те годы на суше, а также информация о наличии наземных запасов кобальта, достаточных для удовлетворения мировых потребностей в нем на протяжении 340 лет, способствовали ухудшению инвестиционного климата в отношении проектов глубоководной добычи. В числе доводов к сокращению американского интереса к освоению металлов глубокого дна Мирового океана присутствуют, несомненно, сохранившиеся в США сомнения в отношении четких международных гарантий долгосрочного доступа к конкретным подводным месторождениям для американских корпораций в условиях отказа США от присоединения к Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. В настоящее время в стране не создано ни одного судна для добычи глубоководного сырья.

Иная ситуация предполагалась в отношении МСР в пределах действия национальной юрисдикции США на шельфе и подводных возвышенностях возле континентальной части страны и на принадлежащих им территориях и владениях. Конкретными примерами таких месторождений являются запасы ПМС возле побережья штата Орегон, содержащие медь, цинк, золото и серебро, связанные с гидротермальными очагами хребта Горда Ридж. В 200-мильной исключительной экономической зоне вокруг Гавайских островов располагаются подводные возвышенности, содержащие также месторождения КМК. Однако в Геологической службе США предполагают, что течения, способствующие свободному перемещению морских вод, могут привести к межгосударственному трансграничному переносу загрязнений, связанных с добычей ресурсов, в прибрежные районы соседних государств, что может, в свою очередь, привести к нежелательным политическим ситуациям. Поэтому масштабы работ по изучению возможности освоения МСБ дна Тихого океана в зоне юрисдикции США также незначительны. Кроме того, правительство США весьма чутко отнеслось и протестам общественности в отношении развертывания этих работ в океане.

³ Мирчинк И.М., Юбко В.М., Мельников М.Е. Поиски и разведка месторождений кобальтоносных марганцевых корок в международном районе дна Мирового океана, в сборнике «Мировой океан: минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», Выпуск 3, М.: ВИНТИ, 2001, С. 121-123.

В создавшейся ситуации необходимо широкое взаимовыгодное международное сотрудничество в разработке технологий и технических средств разведки месторождений ЖМК и КМК и доставки продукции на поверхность для последующей первичной подготовки к транспортировке к портам и металлургическим заводам. Возможно, конечно, и появление новой, революционной технической идеи, как не один раз случалось в различных секторах мировой индустрии, но объединение усилий специалистов различных стран в решении этой проблемы представляется более перспективным, тем более, в глобализирующемся мире.

Конъюнктура современного рынка Mn и Co, данные о намерениях крупнейших мировых горнодобывающих и металлургических компаний о расширении производства на континентальных месторождениях руд Mn и Co свидетельствуют о том, что мировой рынок пока не ожидает поступления сырья с океанских месторождений ЖМК и КМК. То есть, иностранные компании так же далеки от освоения этих месторождений, как и работы отечественных исследователей¹.

2.2. Научная составляющая

2.2.1. Оперативный мониторинг Мирового океана с помощью необитаемых автоматических средств

Первой попыткой организации постоянно действующей глобальной сети океанографических станций на основе дрейфующих буев-измерителей стал международный проект АРГО (Array for Real-Time Geostrophic Oceanography). Разработанный и предложенный США в 1997 году проект был одобрен в 1999 году Межправительственной океанографической комиссией (МОК) и Всемирной метеорологической организацией (ВМО). В 2000 году он начал осуществляться, а к середине ноября 2005 года сеть АРГО включала уже более 70% намеченного числа буев.

Глобальный массив данных о температуре и солености верхнего слоя океана, собираемый АРГО, крайне необходим для совершенствования численных моделей и прогнозов динамики состояния атмосферы и океана. Проект АРГО является частью двух глобальных программ: Программы по изучению изменчивости климата (CLIVAR) и Глобального эксперимента по усвоению океанических данных (GODAE) – для прогноза состояния океана. Сеть буев-измерителей АРГО уже стала компонентом Глобальной системы наблюдения за океаном (ГСНО), являющейся морской составляющей Глобальной системы наблюдения за климатом (ГСНК). Согласно резолюции МОК, ГСНО станет

¹ «Deep Sea Mining» www.uprm.edu/geol/Morelock/GEOLOCK_/redeep.htm (С. 1-4).

ключевым компонентом вновь создаваемой Глобальной системы систем наблюдения Земли (ГЕОСС), в части климата, состояния экосистем и биоразнообразия¹. Глобальная сеть буев-измерителей способствует развитию новой, оперативной отрасли океанографии.

Финансирование проекта (накопление, обработка и анализ данных) обеспечивается широким представительством государств. Большой объем расходов по проекту распределяется между странами-участницами. Каждая из них должна за свой счет купить и разместить в океане посильное количество буев, а также принимать и распространять полученную с них информацию. По состоянию на 30 октября 2005 г., в проекте принимали участие 22 государства, в том числе США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Япония, Южная Корея, Индия, страны Европейского союза совокупно и отдельно (Франция, Германия, Великобритания, Дания, Испания).

Управляется проект двумя комитетами: научным и комитетом по данным, которые подводят итоги прошедшего года и согласовывают планы на следующий год. На заседаниях комитеты рассматривают вопросы состояния сети станций, потребности и возможности распределения буев, точность получаемых данных, проблемы распространения данных. Научный комитет собирался в Истоне, США (1999 г.); Саутгемптоне, Великобритания (2000 г.); Сиднее, Канада (2001 г.); Хобарте, Австралия (2002 г.), Бресте, Франция (2003 г.); Саутгемптоне, Великобритания (2004 г.).

В целом данные сети постоянных океанографических станций позволяют получить: – Оперативные (в реальном времени) данные для прогноза состояния океана; – Начальные, граничные и усвояемые данные для отладки и работы моделей состояния океана и парных моделей (океан-атмосфера); – Качественные климатические трехмерные схемы состояния Мирового океана и параметры их временной изменчивости; – Временные ряды параметров теплового состояния океана и параметров морской воды; – характеристики состояния промежуточной и глубинной водных масс; – характеристики течений в 2000-м слое океана; – данные для объяснения глобальных явлений и процессов в атмосфере и океане; – данные, необходимые для определения абсолютного уровня Мирового океана.

В России проект АРГО начал выполняться в 1999 году Дальневосточным региональным научно-исследовательским гидрометеорологическим институтом (ДВНИГМИ). К проекту должен был присоединиться Научно-исследовательский институт

¹ ГЕОСС – создаваемая на базе существующих систем наблюдения всеобъемлющая скоординированная и устойчивая система наблюдения за планетой Земля. Десятилетний план осуществления ГЕОСС одобрен на третьем Саммите наблюдений за Землей в феврале 2005 года Концепция ГЕОСС была одобрена 37-й сессией Исполнительного совета МОК. 23 сессия Ассамблеи МОК, 28 июля 2005 года приняла по этому вопросу специальную резолюцию (Резолюция XXIII-1) «Глобальная система систем наблюдения Земли (ГЕОСС)».

Арктики и Антарктики (ААНИИ). Вопрос об участии России в проекте АРГО был рассмотрен 31 октября 2000 года на заседании Национального океанографического комитета (НОК), которое отметило необходимость решения вопроса о форме участия России в проекте. На этом же заседании было предложено сформировать временную рабочую группу для подготовки проекта программы участия России в проекте и обсуждения позиции заинтересованных в проекте ведомств. В 2003 году ДВНИГМИ совместно с ВНИИГМИ-МЦД в рамках реализации международного проекта АРГО в России разработали проект «Мониторинг Мирового океана с помощью океанографических буев», который был поддержан всеми заинтересованными мореведческими организациями России. Однако правительственное решение об организации национального проекта АРГО так и не было принято.

Отсутствие государственной поддержки не позволяет России полноценно участвовать в проекте АРГО. Учитывая наглядный успех международного проекта АРГО, России крайне необходимо преодолеть отставание в развитии современной технологии оперативного мониторинга состояния Мирового океана с помощью ныряющих буев АРГО. Дальнейший отказ России от участия в научно обоснованных, высокотехнологичных международных программах изучения и мониторинга состояния Мирового океана может привести к необратимым негативным последствиям в обеспечении достоверными прогнозами погоды для хозяйственной деятельности и обороны страны. Для выработки согласованного решения об участии России в международном проекте АРГО представляется целесообразным безотлагательно создать при Росгидромете Межведомственную рабочую группу из представителей заинтересованных министерств и ведомств с целью выработки первоочередных мероприятий, обеспечивающих участие России в международном проекте АРГО.

2.2.2. Международное сотрудничество в области защиты от морских природных катастроф

Стихийные бедствия в той или иной мере всегда представляли угрозу нормальной жизнедеятельности людей. По мере роста населения, распространения научно-технических достижений, усложнения инфраструктуры жизнеобеспечения, общество становится все более уязвимым для экстремальных природных явлений, ущерб от которых связан с неопределенностью во времени и пространстве их возникновения с географией их распространения. Убытки, которые несет общество от морских стихийных бедствий, вулканических извержений на суше, землетрясений, тропических циклонов постоянно возрастают.

Наибольшую опасность по масштабам проявления представляют землетрясения, цунами и извержения вулканов. Этим опасным сейсмическим явлениям подвержено две трети поверхности Земли, на которой расположены как высоко развитые, так и развивающиеся государства. Япония, США, Греция, Новая Зеландия. Италия, Исландия, Алжир, Турция, Россия, Мексика, Чили, Бразилия, Индия, Китай и многие другие страны с некоторой периодичностью терпят наносимый стихией человеческий и экономический ущерб.

Наша планета имеет на своей поверхности большое количество эпицентров сейсмической активности. В большинстве сейсмических районов расположены города, промышленные зоны, морские порты, проживают миллионы людей. Подавляющее число сильных землетрясений, (более 90%) возникает в местах перехода от океанов к континентам, то есть в переходной земной коре (зонах субдукции) там, где океанские литосферные плиты поддвигаются под континентальные плиты. Классические зоны субдукции – западные окраины Южной и Северной Америк, Алеутская островная дуга, Курило-Камчатская дуга, Японская и Филиппинская островные дуги, Зондская островная дуга, включающая Суматру. Сильные землетрясения возникают здесь из-за внезапного высвобождения упругой энергии, накопленной в результате трения литосферных плит. Открытие клавишной модели землетрясений принадлежит отечественной науке, именно Институту океанологии им. П.П. Ширшова РАН. Эта схема действует практически во всех случаях возникновения цунами. Институт (например, проф. Л. Лобковский) дает долгосрочный сейсмологический прогноз на 100-150 лет, который достаточно подробно обоснован. Например, в обозримом будущем, как им предсказывается, произойдет крупное землетрясение в районе Токио, поскольку «Токийский блок» приближается к критическому состоянию. С позиций клавишной модели, следующие катастрофические землетрясения и цунами ожидаются в районе центрального звена Курило-Камчатской островной дуги, в районе каскадных гор на западном побережье США и Канады. Понятно, что прогноз таких стихийных бедствий имеет значение для береговой инфраструктуры Российской Федерации (база нашего Тихоокеанского флота, нефтегазовые проекты у Сахалина и т.д.).

Статистика показывает, что обычно каждое десятилетие происходит около 200 землетрясений с большой магнитудой (в среднем по 20 в год). В начале прошлого века только одно из трех землетрясений вызывало гибель людей. Но число людей в мире растет из года в год, вследствие чего уже два из трех землетрясений являются в настоящее время убийственными. Таким образом, кривая человеческих сейсможертв имеет тенденцию к неуклонному росту.

Другим опасным сейсмическим явлением является цунами. Население планеты растет, причем большими темпами – за счет изменения местожительства растет население прибрежных районов. Тем самым, увеличивается риск для населения. Уменьшение этого риска – обязанность государства. Для этого во многих государствах создаются системы предупреждения цунами (чаще – в рамках методологии комплексного управления прибрежными зонами). Цунами часто имеют место в районе Тихого океана. Это связано с его геологическими и сейсмическими особенностями. Цунами является совокупным результатом сильных подводных землетрясений, извержений вулканов, тектонических подвижек океанической земной коры и других факторов. Это сейсмическое явление наносит огромный вред прибрежным к океану странам, уносит жизни сотен и тысяч людей. Предсказать заранее и точно цунами нельзя, но возможно предупреждение о его вероятности посредством выводов по результатам сейсмических наблюдений.

Сейсмически опасными для людей являются и извержения вулканов. Сегодня на Земле насчитывается несколько тысяч известных вулканов, из них 522 активных. Чаще всего вулканы встречаются вдоль островов или побережья континентов. Италия, Япония, Филиппинские острова, Гавайи, Исландия, Индонезия, Новая Зеландия, восточная территория России, территория Аляски в США, Мексика – вот далеко не полный перечень стран, подверженных сейсмической опасности в виде извержений вулканов. Действующие вулканы образуются не под поверхностью воды, а в океанической земной коре. Сильные подводные извержения могут повлечь за собой образование цунами от незначительных до катастрофических размеров.

В качестве одного из видов опасных сейсмических явлений можно рассматривать также случаи «наведенной» сейсмичности, то есть проявление сейсмической активности в результате человеческой деятельности (глубокая разработка недр, проведение испытательных взрывов и т.п.). Особую опасность среди причин проявления наведенной сейсмичности представляют подземные или подводные ядерные взрывы (испытания). При таких ситуациях негативное воздействие оказывается на окружающую среду в целом, на людей, промышленные объекты и т.п.

Итак, защита от опасных сейсмических явлений представляет собой одну из актуальных проблем мирового сообщества в целом. Государства на национальном и на международном уровне пытаются уменьшить масштабы последствий природных катастроф путем повышения точности их прогнозирования, мониторинга, улучшения средств защиты.

Активизация сотрудничества государств в сфере международной защиты от опасных сейсмических явлений свидетельствует о возможности разрешения ряда проблем

путем объединения усилий разных стран. В то же время такое сотрудничество требует правового закрепления – формирования международной нормативной основы отношений государств в области защиты от стихийных бедствий вообще и опасных сейсмических явлений, в частности.

С учетом существующих в этой области международных договоров и соглашений, резолюций ГА ООН, а также сложившейся практики взаимодействия государств и деятельности международных организаций в юридической литературе выделяются те принципы международного права, которые применимы к регулированию международных отношений в сфере защиты от опасных сейсмических явлений.

Принцип сотрудничества государств. В настоящее время этот принцип закреплен в действующих двусторонних и многосторонних региональных договорах, объектом отношений которых являются чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, то есть объединенной группы опасностей, включающей в себя стихийные бедствия и техногенные катастрофы.

Принцип суверенного равенства государств. Согласно существующим договорам, резолюциям ГА ООН предоставление помощи даже при катастрофических последствиях бедствия осуществляется только с согласия пострадавшего государства. В настоящее время отсутствует единый международный договор, регулирующий сотрудничество государств в сфере защиты от стихийных бедствий, в том числе от опасных сейсмических явлений. Тем не менее, данный принцип посредством практики государств приобрел значение обычной общепризнанной нормы.

Принцип невмешательства во внутренние дела государств. Другие государства не могут вмешиваться во внутренние дела государства, которое находится в зоне сейсмического риска либо которому угрожает опасное сейсмическое явление, или оно уже произошло, вне зависимости от возникающих негативных последствий. Это положение требует определенных обязательств от всех участников отношений, поскольку опасные сейсмические явления могут привести к катастрофическим социальным, экономическим потерям в соседнем государстве.

Принцип приоритета защиты окружающей среды. Каждое государство должно использовать все необходимые меры для минимального воздействия на окружающую природную среду при проявлении опасных сейсмических явлений. Государство должно обеспечить безопасность тех промышленных объектов, деятельность которых может повлиять на состояние окружающей среды при сейсмических бедствиях. Государства должны создавать условия, в рамках которых при сейсмических бедствиях природной среде будет наноситься наименьший урон.

В целом, назрела целесообразность создания международной организации глобального прогнозирования сейсмической опасности. Важным условием является независимый, самостоятельный статус предлагаемой организации, что позволит не зависеть от деятельности других международных организаций, таких как ООН. Организация должна объединять действующие национальные, региональные и международные центры прогноза и мониторинга сейсмических явлений.

III. МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Практически все отрасли и виды морской деятельности и морского хозяйства жизненно необходимы Российской Федерации. Морское хозяйство России после затяжного спада в ходе экономических реформ конца прошлого века развивается с некоторыми признаками роста, хотя и неравномерно по отдельным отраслям. Однако наметившаяся положительная тенденция еще не отвечает потребностям страны, а, кроме того, не соответствует потенциальным возможностям, обусловленным ресурсным потенциалом акваторий, на которые распространяются суверенитет и суверенные права Российской Федерации.

Все это ставит вопрос о необходимости разработки объективных показателей, позволяющих оценить эффективность развития российской морской деятельности в целом, отдельных ее составляющих на функциональных и региональных направлениях. Проведенные оценки должны стать базовой основой для прогнозирования перспективных возможностей и направлений дальнейшего развития морехозяйственного комплекса, а также четкого определения состава факторов, которые сдерживают или ускоряют позитивные процессы в нем.

Сложность оценки интегральной эффективности морской деятельности состоит в том, что не все из ее составляющих можно оценить количественными или финансовыми показателями. Многие фрагменты вклада отдельных отраслей морской деятельности в общественную эффективность также не могут быть выражены в стоимостных показателях или их оценка весьма затруднена. Это попросту невозможно, например, в отношении измерения таких результатов морской деятельности, как обустройство морских путей, гидрометеобеспечение мореплавания, повышение международной роли страны или укрепление ее национальной безопасности. То же относится и к количественной оценке финансовых затрат, связанных с осуществлением морской деятельности. Например, вряд ли возможна корректная стоимостная оценка политических и международно-правовых усилий, направленных на формирование международных условий, благоприятных для российских морепользователей. С учетом таких особенностей предмета анализа для количественной оценки общественной эффективности морской деятельности необходимо искать специальные методические подходы, основанные не только на использовании известных стоимостных экономических показателей для определения соответствующих затрат и результатов.

Полагаем, что наиболее приемлемым методом оценки эффективности морской деятельности может стать использование критериального метода. Сущность

критериального подхода состоит в определении критериев, их ранжировании и группировке, что позволит провести всестороннюю оценку ожидаемых (фактически достигнутых) результатов с учетом затрат, использованных для их достижения. Выделяемые критерии должны отвечать следующим основным требованиям: быть адекватными выражению меры достижения цели; быть представительными, то есть учитывать все основные стороны деятельности системы; быть чувствительным к изменению исследуемых параметров (показателей), то есть при их сравнительно малых измерениях меняться в ощутимых пределах; обеспечивать возможность интегрирования и дифференцирования количественного выражения критерия от низших уровней к высшим; обеспечивать простоту построения количественных показателей эффективности как обобщающего, так и частных; обеспечивать сопоставимость оценок эффективности морской деятельности между различными ее составляющими, как за равный промежуток времени, так и за различные отрезки времени в одной и той же системе.

Для того чтобы оценить эффективность морского хозяйства необходимо понять сложный механизм взаимодействия отраслей морехозяйственного комплекса и экономики России в целом, выявить в нем роль отдельных связей и факторов. Это потребует структуризации исследований, разделение общей проблемы на ряд взаимосвязанных блоков, каждый из которых имеет свою специфику. Все виды хозяйственной и иной океанической деятельности существенно влияют на основные компоненты совокупного национального интереса России, и значимость такого влияния требует отслеживания, выявления рациональных направлений повышения общественной эффективности процессов изучения, освоения и использования морских ресурсов и пространств. Полнота и качество такого мониторинга сейчас явно недостаточны, прежде всего, в силу неполного и несистемного отражения данных, характеризующих развитие морского хозяйства, в статистическом и оперативном официальном документообороте.

Необходимость комплексной оценки эффективности морской деятельности России обуславливается положениями Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года. Так, в этом документе выделен такой критерий как «степень реализации краткосрочных и долгосрочных задач морской политики». Реализация положений Морской доктрины Российской Федерации призвана способствовать достижению высокой эффективности морской деятельности, обеспечению устойчивого развития государства, защите и обеспечению национальных интересов и безопасности Российской Федерации в Мировом океане, укреплению международного авторитета России. С учетом вышеизложенного, в качестве наиболее общих критериев и показателей, *отражающих степень достижения целей и решения задач, предусмотренных для функциональных*

направлений морской деятельности основными положениями Морской доктрины Российской Федерации, можно выделить:

- долю российских экспортно-импортных грузов, переработанных в российских морских портах от всех грузов, перевезенных в интересах России морем;
- долю российских экспортно-импортных грузов, перевезенных на российских судах в общем объеме таких грузов, перевозимых морем;
- долю освоения российских рыбных ресурсов (ОДУ) национальным рыбопромысловым флотом;
- долю рыбы, выгруженной в российских морских рыбных портах в общем улове российских судов;
- долю российских минеральных и энергетических ресурсов добываемых российскими компаниями на шельфе;
- долю списания расходов на ВМФ за период времени, проведенного кораблями в море и на боевом дежурстве в базе.

Однако данный набор показателей отражает только наиболее общие тенденции развития морской деятельности и ее отраслей. Они показывают только текущее состояние и в случае не достижения запланированных нормативных значений сигнализируют о том, что состояние неблагоприятное, при этом не раскрывая сущность причин и факторов, его обусловивших. В то же время морская деятельность характеризуется ярко выраженной спецификой не только региональных направлений морской деятельности и отраслей (функциональных направлений) морехозяйственного комплекса, но и каждой ее составляющей (например, добывающая и обрабатывающая подотрасли рыбной промышленности). Поэтому для более объективной оценки состояния морской деятельности потребуется проведение более глубокого анализа, позволяющего установить причины складывающейся ситуации и определить набор необходимых мероприятий для стабилизации положения.

Конечно, желательно иметь единый критерий оптимальности. Однако это не всегда удается и часто оказывается необходимым рассмотреть ряд критериев вместо одного. Например, при оценке эффективности деятельности комплекса однородных предприятий могут использоваться критерии, оценивающие хозяйственные, производственные, экономические, технические и другие аспекты. Аналогично такому подходу могут быть выделены критерии эффективности морской деятельности и составляющих ее компонент (отраслей, комплексов, территорий) – экономические, экологические, политические, научные, научно-технические, управленческие (организационные) и т.д.

Среди важнейших критериев оценки эффективности морской деятельности необходимо определить те из них, которые отражают специфику отдельных отраслей морского хозяйства, а также соответствие результатов, достигаемых вследствие их деятельности, основным целям и целевым показателям. При этом следует учитывать, что эффективность морской деятельности – это чрезвычайно емкая категория во многом отражающая механизм взаимодействия отраслей морехозяйственного комплекса и экономики России в целом, отличающийся достаточно сложной системой внутренних и внешних связей и системообразующих факторов. К настоящему времени цели и целевые показатели, а также задачи морской деятельности в той или иной степени изложены в большом числе стратегических, концептуальных, программных и иных документов, утвержденных как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В них общие цели развития морской деятельности конкретизируются, детализируются и становятся более узконаправленными. По сути, (с определенной степенью условности) они в совокупности представляют собой так называемое «дерево» целей морской деятельности. Представляется, что для разработки научно обоснованной системы оценки эффективности морской деятельности должно быть построено адекватное «дерево» индикаторов, которое позволит оценить степень достижения целей, предусмотренных на разных уровнях (общие, федеральные, отраслевые, региональные), а также уровень соблюдения ограничивающих факторов и установок экологического (например, предельный уровень нагрузки на территорию), социального и иного плана. Причем в зависимости от направленности проведения оценки эффективности (какие аспекты эффективности оценивают, на каком уровне, с какой глубиной, в статике или динамике) в каждом отдельном случае может формироваться свой индивидуальный состав показателей.

В наиболее укрупненном виде в числе факторов, определяющих темпы и пропорции развития морской деятельности, и непосредственно воздействующих на ее эффективность как в России в целом, так и на отдельных ее функциональных и региональных направлениях можно выделить следующие группы: *«природно-географические»*, *«международные условия»*, *«нормативная правовая база»*, *«уровень развития НТП и уровень реализации инновационного потенциала»*, *«трудовые ресурсы, кадровый потенциал»* и др.

Проведение оценки, а также разработка мер и мероприятий, направленных на повышение эффективности морской деятельности невозможно без всесторонней оценки и учета достигаемых результатов. Эффекты и результаты реализации морской деятельности отличаются многосторонней направленностью (социальная, социально-экономическая,

политических, экологическая, инновационная, научно-техническая и др.), поэтому комплексная, интегральная оценка ее эффективности возможна только при использовании многофакторной модели, с соответствующими критериями эффективности достигнутых результатов на уровнях отдельных отраслей и комплексов морской деятельности.

Как правило, в теоретических и практических разработках, связанных с оценкой эффективности какого-либо вида деятельности, выделяется несколько видов результатов – экономический, экологический, социальный. В процессе оценки эффективности морской деятельности необходимо выделить еще один важнейший вид результата – политический. Это обусловлено тем, процессы развития морской деятельности происходят преимущественно вне сферы действия государственного суверенитета и тесно связаны с решением проблем обеспечения национальной безопасности России.

Экономический результат определяется как экономический потенциал, формируемый в процессе осуществления морской деятельности, в том числе за счет создания новых материалов, технологий, технических средств (используемых как для освоения ресурсов и пространств Мирового океана, так и находящихся применение в других /неморских/ отраслях и видах деятельности экономики России), развития инфраструктуры морской деятельности и др.

Социальный результат проявляется в повышении уровня жизни населения, появлении новых видов товаров и услуг, сохранении и создании новых рабочих мест, улучшении характера и условий труда, а также в обеспечении жизнедеятельности приморских поселений, повышении безопасности ведения работ и особо сложных природных условиях, подготовке и переподготовке кадров морской деятельности, в предотвращении и снижении ущерба от чрезвычайных ситуаций и др.

Экологический результат проявляется как снижение уровня загрязненности океана, особенно прибрежных акваторий, при осуществлении морских работ и производственной деятельности в приморских регионах, снижение антропогенной нагрузки на природную среду и т.п.

Политический результат выражается в защите суверенитета и суверенных прав Российской Федерации в Мировом океане, укреплении позиции России в качестве ведущей морской державы, росте ее авторитета на мировой арене, в том числе в деятельности международных морских организациях, в обеспечении благоприятных международных условий при изучении, освоении и использовании океанических ресурсов и пространств и т.д.

Необходимость учета экономических, социальных, политических и экологических результатов (эффектов) при оценке интегральной эффективности является сегодня

настоятельной необходимостью. Именно эти результаты (хотя в отдельных случаях их достаточно сложно оценить количественно) являются наиболее значимыми для достижений целей морской политики, определенными Морской доктриной Российской Федерации. В то же время полагаем, что неправомерно суммировать отдельные составляющие этого эффекта, поскольку, несмотря на то, что они взаимосвязаны и взаимообусловлены, являются разнокачественными. Они могут характеризовать уровень эффективности морской деятельности раздельно или совместно, но только по присущим им критериям и показателям.

Кроме того, при именно оценке результатов деятельности России в Мировом океане, проявляется такая специфическая особенность морехозяйственного комплекса, как наличие значительного мультипликативного и синергического, а в отдельных случаях эмерджентного эффекта, который во многих случаях трудно оценить в стоимостной форме. Полный учет совокупных эффектов при анализе эффективности морской деятельности является, с одной стороны, необходимым, а с другой – сложным вопросом методики такого анализа. Представляется, что его также целесообразнее оценивать качественными показателями на основе частной и комплексной оценки достигаемых результатов.

В целом предлагаемая система показателей эффективности морской деятельности должна оценивать три крупных блока: степень достижения целей и целевых показателей, предусмотренных на разных уровнях управления морской деятельностью (федеральном, отраслевом, региональном), факторы и условия, воздействующие (как негативно, так и позитивно) на уровень достижения предусмотренных целей и целевых показателей, а также совокупность результатов морской деятельности, включая получаемые мультипликационный и синергический эффект.

В наиболее общем виде для наиболее общей оценки эффективности большинства отраслей морского хозяйства может быть предложен следующий состав показателей:

динамика производства, в %;

прирост инвестиций в основной капитал, в %;

инновационная составляющая (новые техника и технологии, продукция), в %;

отраслевая рентабельность, в %;

темпы роста заработной платы, в %;

затраты на НИОКР к общему объему производства, в %;

сокращение энергоемкости (фондоемкости, капиталоемкости, трудоемкости), в %;

рост экспорта, в %;

доля убыточных предприятий от общего объема производства, в %.

Однако, как уже отмечалось, его следует дополнить целевыми показателями, которые будут отражать специфические особенности и стратегические (концептуальные, программные, ведомственные) целевые установки, установленные для данной отрасли морского хозяйства.

Для более углубленного анализа результативности весьма существенны исследования, направленные на определения состава факторов, являющихся определяющими для развития отраслей и сфер морской деятельности, а также оценку уровня их воздействия на показатели эффективности. Вопросы, касающиеся оценки международных условий для развития морехозяйственной деятельности и состояния нормативной правовой базы детально рассмотрены в других разделах данного отчета. Поэтому полагаем целесообразным более подробно остановиться на таких не менее важных факторах развития морской деятельности, как природно-географические, уровень развития НТП и степень реализации инновационного потенциала, а также трудовые ресурсы и кадровый потенциал.

Вопросы важности природно-географических факторов для развития и размещения морской деятельности являются основополагающими, поэтому изучены достаточно хорошо. В точки зрения оценки эффективности морской деятельности можно привести некоторые оценки их воздействия на развитие нефтегазодобывающих комплексов на континентальном шельфе.

Транспортно-географический фактор в системе морской добычи нефти и газа и доставки их потребителям играет чрезвычайно важную роль и зачастую является определяющим в экономической эффективности их использования на том или ином конкретно-историческом этапе. Кроме того, он оказывает сильное влияние на стоимость добываемых в море нефти и газа. С его учетом в мире заключаются запродажные контракты и соответственно формируются морские грузопотоки нефти и газа.

Фактором, существенно воздействующим на эффективность морской деятельности является степень реализации ее инновационного потенциала. Президентский тезис о необходимости удвоения ВВП за 10 лет стимулировал поиск методов решения задачи, выдвинул на первый план проблемы ее совместимости с задачами структурного обновления экономики, роли конкретных инструментов экономического роста. На повестку дня стала концепция ускоренного (или догоняющего) роста. В связи с этим одним из основных направлений Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу становится обеспечение благоприятных макроэкономических условий инновационного развития отраслей промышленности. Цель реализации этого приоритетного направления – инновационное

развитие экономики, выход на внутренний и мировые рынки высокотехнологичных товаров и услуг, закрепление на сегментах этих рынков, увеличение доли производства высокотехнологичных товаров и услуг в структуре экономики. В этой Программе предусматривается, что приоритет развития отраслей с высокой добавленной стоимостью потребует повышения роли науки в экономическом развитии.

В принципе, можно констатировать, что рост инновационной направленности в развитии морской деятельности являясь фактором повышения ее эффективности, в то же время может быть и одним из основных критериев этой оценки, как для морской деятельности в целом, отраслей и комплексов, входящих в ее состав, так и отдельных крупномасштабных проектов.

Последние годы одним из важных факторов эффективного социально-экономического развития страны и морской деятельности в частности становятся трудовые ресурсы и кадровое обеспечение океанического комплекса. Следует отметить, что этот фактор уже сейчас оказывает определенное сдерживающее воздействие на развитие морской деятельности, но более тревожным является его прогнозная оценка на ближайшее годы.

В силу известных обстоятельств в настоящее время одновременное ускоренное развитие всех отраслей морской деятельности невозможно. Поэтому крайне важно определить реальный потенциал отраслей и сфер морской деятельности в регионах Российской Федерации, с тем, чтобы на основе анализа эффективности отдельных его составляющих определить перспективные «точки роста». Использование критериального метода оценки эффективности позволяет не только оценить степень реализации государственных интересов на уровне морской деятельности в целом, ее отдельных отраслей и наиболее значимых крупных проектов, но и сопоставлять ожидаемую и фактическую результативность, а также в определенной мере сравнить эффективность отдельных отраслей, комплексов, регионов и определить оптимальные варианты в каждой из выбранных сфер.

1.1. Общие показатели эффективности отраслей морской деятельности

Морские перевозки. Сегодня на долю российского флота приходится около 4% грузовой базы страны. Таким образом, одной из приоритетных задач национальной морской политики является увеличение роли российских судоходных компаний в общем объеме перевозок. Для этого потребуются: во-первых, преодолеть несоответствие российского и международного законодательства в области морских перевозок, делающее

неконкурентоспособным отечественный судоходный бизнес; во-вторых, создать условия для получения российскими судовладельцами долгосрочных кредитов («длинных денег») под низкий процент на строительство новых судов.

В качестве частных критериев эффективности морских перевозок можно принять:

а) долю российских экспортно-импортных грузов, переработанных в российских морских портах от всех грузов, перевезенных в интересах России морем.

$$\mathcal{E}_{ПМГ} = \frac{\sum_i \Gamma_{РМП}}{\sum_i Уи \cdot \Gamma_{РМ}};$$

где: $\mathcal{E}_{ПМГ}$ – частный критерий эффективности переработки морских грузов;

$\Gamma_{РМ}$ – российские экспортно-импортные грузы, перевезенные морем;

$\Gamma_{РМП}$ – экспортно-импортные грузы, переработанные в российских морских портах;

i – номенклатура грузов;

$Уи$ – коэффициент, учитывающий целесообразное участие в переработке российских грузов в иностранных портах;

б) долю российских экспортно-импортных грузов, перевезенных на российских судах в общем объеме таких грузов, перевозимых морем.

$$\mathcal{E}_{МП} = \frac{\sum_i \Gamma_{РС}}{\sum_i Ус \cdot \Gamma_{РМ}};$$

где: $\mathcal{E}_{МП}$ – частный критерий эффективности морских перевозок;

$\Gamma_{РМ}$ – российские экспортно-импортные грузы, перевезенные морем;

$\Gamma_{РС}$ – экспортно-импортные грузы, перевезенные на российских судах;

i – номенклатура грузов;

$Ус$ – коэффициент, учитывающий целесообразное участие в иностранных судов в перевозке российских грузов.

Морское промышленное рыболовство. Одной из целей национальной морской политики является реализация суверенных прав в исключительной экономической зоне на разработку биологических природных ресурсов находящихся на дне и в покрывающих водах. Эта цель достигается путем максимизации (в разумных пределах) освоения и использования рыбных ресурсов в исключительной экономической зоне и на шельфе России.

На этом основании справедливо полагать, что частными критериями эффективности морского промышленного рыболовства могут быть:

а) доля освоения российских рыбных ресурсов (ОДУ) национальным рыбопромысловым флотом:

$$\mathcal{E}_{PP} = \frac{\sum_j P_{PC}}{\sum_j U_p \cdot U_b \cdot ODU_{P3}};$$

где: \mathcal{E}_{PP} – критерий эффективности освоения российских рыбных ресурсов;

ODU_{P3} – общий допустимый улов в российских зонах;

P_{PC} – рыба, выловленная российскими судами;

i – видовой состав промысловых объектов;

U_p – коэффициент, учитывающий целесообразное участие иностранных судов в промысле в российской ИЭЗ и на шельфе;

U_b – коэффициент, учитывающий реальный уровень браконьерства в российской ИЭЗ и на шельфе;

б) доля рыбы, выгруженной в российских морских рыбных портах в общем улове российских судов;

$$\mathcal{E}_{MP} = \frac{\sum_j P_{PI}}{\sum_j U_{\mathcal{E}} \cdot P_{PC}};$$

где: \mathcal{E}_{MP} – критерий эффективности использования рыбных ресурсов;

P_{PC} – рыба, выловленная российскими судами;

P_{PI} – рыба, отгруженная с российских судов в российских морских рыбных портах;

j – видовой состав промысловых объектов

$U_{\mathcal{E}}$ – коэффициент, учитывающий целесообразный экспорт рыбного сырья.

Для оценки эффективности промышленного рыболовства и рыбохозяйственного комплекса страны и ее приморских регионов, целесообразно использовать перечень показателей (табл. 1).

Таблица 1 – Перечень показателей для оценки эффективности рыбохозяйственного комплекса

<i>Показатели коммерческой эффективности</i>
Улов рыбы и других морепродуктов (тыс. тонн), в том числе:
океаническое рыболовство
внутренние водоемы
Выпуск пищевой рыбной продукции, включая консервы, в том числе:

пищевая продукция, тыс. тонн
Консервы, муб
Выпуск непищевой продукции всего (тыс. тонн), в том числе:
мука кормовая
рыба кормовая, фарш
рыбий жир
Товарная продукция, млрд. рублей.
Выход продукции из одной условной тонны сырья, тыс. рублей
Поставка на экспорт продукции высокой степени готовности, тыс. тонн
Балансовая прибыль, млрд. рублей
Себестоимость 1т продукции, рублей
Фонд заработной платы, тыс. рублей и тыс. рублей/чел.
Производительность труда, тыс. рублей/чел.
Фондоотдача, капиталотдача
Собственные оборотные средства, млн. рублей
Кредиторская задолженность по сумме предприятий, млн. рублей
Дебиторская задолженность, млн. рублей
Показатели бюджетной эффективности
Объемы средств, поступивших в бюджеты федеральный, региональный, муниципальный
Задолженность по налогам в бюджеты разного уровня
Показатели общественной эффективности
Потребление рыбных товаров на душу населения, кг/год
Поставка продукции на внутренний рынок, тыс. тонн
Доля импорта рыботоргов в объеме потребления, в %
Доля «теневой деятельности» в общем объеме производства, в %
Численность занятых в отрасли, тыс. чел.
Среднемесячная заработная плата (по отрасли, региону), тыс. рублей

В последнее время целевая функция управления рыболовством сменила направленность с оптимизации (максимизация вылова, экономическая эффективность) на управление рисками (предосторожный подход, поддержание экосистемы в здоровом состоянии). В рамках промысловой биологии были созданы прогностические модели в качестве основы для управления (от детерминистских одновидовых моделей, развитых Барановым (1918, 1925)¹ и расширенных Бевертоном и Холтом (1956)², ориентированных на оптимизацию уловов, до включения в рассмотрение эффектов межвидовых

¹ Баранов Ф.И. К вопросу о биологических основаниях рыбного хозяйства. Изв. Отдела рыбоводства и научно-промысл. исслед. Т. 1. Выпуск 1, 1918. С 84-128; Баранов Ф.И. К вопросу о динамике рыбного промысла. Бюлл. Рыбного хозяйства. 1925, № 8, С. 26-38.

² Beverton, R.J.H. and S.J.Holt. On the dynamics of exploited fish populations Her Majesty's Stationary Office, London, 1956.

взаимодействий (Andersen and Ursin, 1977)¹, экосистемных влияний (например, ICES Working Groups on the ecosystem impacts of fisheries)² и моделей риск-анализа (например, применяющиеся в ICES в последние годы при оценке состояния запасов)

Современное развитие управления и промысловой биологии в основном находится в рамках одной и той же парадигмы – установление выражаемых в численной форме целей, а роль промысловой биологии состоит в разработке численных моделей, которые дают возможность оценить численно результаты управления и сравнить их с выраженными в численной форме целями.

Инструменты регулирования, очевидно, являются отражением здравого смысла и базы знаний. Большинство современных систем управления основаны на концепции общих допустимых уловов (ОДУ) в той или иной форме. Такие системы являются первичными примерами социального регулирования, базирующегося на способности науки предоставить инструменты для установления выражаемых численно целей и средств (в краткосрочной перспективе). Для этого необходимы знания о состоянии системы в режиме текущего времени и в прогнозной перспективе.

Недавний переход от оптимизации к минимизации риска представляет собой попытку разрешения фундаментальной проблемы, характерной для большей части систем управления. Включение в рассмотрение стохастической природы процессов и применение более сложных моделей при переходе от оптимизации к минимизации риска и формулировка более сложных целевых функций не являются решением проблемы по двум причинам: затраты и хаос:

- затраты: предельная стоимость введения дополнительного компонента в модель, другая целевая функция и т.д. становится запретительной в терминах данных, требуемых для таких моделей;

- хаос: имеются принципиальные ограничения на предсказуемость любой естественной системы, сверх которых нет возможности собрать достаточно подробные данные и разработать модели, которые бы обеспечили достаточную надежность.

Развитие управления рыболовством до настоящего времени основывается в первую очередь на биологическом подходе, который связан с двумя проблемами: 1) промысловая биология приближается к границе эффективности затрат относительно стоимости промыслов – и при этом все еще может не приносить пользу в смысле достаточной точности количественного прогноза; 2) модели и концепции промысловых биологов становятся все более непонятными для заинтересованных сторон.

В результате современное управление рыболовством сталкивается с кризисом на различных уровнях: 1) промысловая биология оказывается неспособной дать базу знаний для управления рыболовством, которое бы воспринималось заинтересованными сторонами как справедливое; 2) не существует решений, которые бы являлись прямым расширением текущей парадигмы; 3) расширение текущей парадигмы будет, кроме всего прочего, ограничено быстро растущими затратами.

Таким образом, имеется насущная необходимость в новой парадигме управления рыболовством, которая стала бы эффективной в смысле затрат и давала бы знания, понятные участвующим в промысле сторонам.

Другой стартовой точкой для развития системы комплексных индикаторов послужило то, что растущее число участников процесса оценивания запасов и специалистов, работающих в службах,

¹ Andersen, K.P. and E. Ursin. A multispecies extension to the Beverton and Holt theory of fishing, with accounts of phosphorous circulation and primary production. Medd. Dan. Fisk.og Havunders. (Ny Ser.), 7, 1977, P. 319-435.

² Ecosystem Effects of Fishing. Proceedings of an ICES/SCOR, Symposium ICES J.Mar.Sci, ICES. 2000, 57[3], P.465-791.

вырабатывающих рекомендации для управления промыслом, обнаружило, что они столкнулись с так называемой “стеной усложнения”. Ответом на это стали исследования по выявлению упрощенных вариантов для стандартных параметров регулирования, используемых в оценке запасов, а также индикаторов, которые бы отражали эффект давления промыслов на экосистему. Эти исследования стали особенно важны в связи с изучением более широких последствий промыслов для экосистем, что является значительно более новой областью исследований по сравнению с классической промысловой биологией.

Необходимость в стандартизации и в следовании определенным правилам сильно зависит от конкретных условий управления. В контексте разработки эти требования в настоящее время имеют отношение, главным образом, к индустриальному рыбному промыслу.

Индикаторы принято определять и классифицировать в соответствии с системой OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Организация по экономическому сотрудничеству и развитию) индикаторов среды «пресс-состояние-отклик» (OECD, 1993)¹, Этот подход подразумевает наличие причинно-следственной связи между прессом на экосистему, оказываемым обществом посредством внесения загрязнений и вылова промысловых объектов, состоянием экосистемы и общественным откликом на изменения в состоянии экосистемы.

В случае управления рыболовством в Северной Атлантике более-менее разумный набор индикаторов PSR (Pressure-State-Response model – модель «пресс-состояние-отклик») был разработан только в последнее десятилетие с идентификацией индикаторов пресса с параметрами регулирования (промысловая смертность с ее предельным и предосторожным значениями), тесно связанными с параметрами состояния (биомасса нерестового запаса с ее предельным и предосторожным значениями), а также индикаторы отклика (действие, связанное с правилом регулирования промысла, основанном на индикаторах пресса и состояния).

Рост внимания к необходимости рассматривать устойчивость промыслов в связи не только с запасом, но и с экосистемой в целом вызвал соответствующее расширение сферы индикаторов от изолированного запаса как рассматриваемой единицы и устойчивости уловов как основной цели до экосистемы как рассматриваемой системы и поддержания целостности системы как основной задачи.

Был идентифицирован ряд индикаторов одновидовых промыслов, основанных на аналитических оценках, а также были разработаны методологии оценки параметров управления. Это одновременно выявило серьезные проблемы, связанные с данными подходами, которые все еще не решены. Работы по идентификации индикаторов, методологий и параметров управления на экосистемном уровне практически не начинались. В настоящее время индикаторы на экосистемном уровне не могут быть основаны на полном понимании и мониторинге процессов, лежащих в основе функционирования экосистем. Стало понятно, что экосистемные индикаторы должны быть “мета-индикаторами”, которые бы суммировали результат множества комплексных процессов, которые при этом могут быть недостаточно известны в деталях.

Вопрос о масштабе индикаторов не является тривиальным, особенно относительно вопроса о приемлемости. Индикаторы должны отражать масштаб единиц управления, но наблюдения участвующих в промысле сторон и их понимание системы ресурсов могут отражать совершенно иной – более локальный – масштаб.

В качестве примера приведем ряд критериев для индикаторов, включая базис для оценки состояния экосистем, используемых OECD (OECD, 1993)² и австралийскими властями (Ward, 2000)¹.

¹ OECD core set of indicators for environment performance reviews, OECD. 1993.

² Там же.

Критерии OECD для оценки состояния экосистем в равной степени применимы к рыболовству и делают упор на обоснованность политики и полезность для пользователей, аналитическую состоятельность и измеримость.

Ward приводит ряд критериев для индикаторов устойчивости, которые относятся к рыбным промыслам и были использованы Департаментом окружающей среды, спорта и территорий Австралии в связи с управлением морскими экосистемами. Они являются перефразировкой критериев OECD, но с тем дополнением, что индикаторы должны “там, где это возможно и уместно, способствовать включению общества в процесс управления”. Комбинация двух ограничительных условий в этой цитате может говорить об уровне приоритетности этого требования.

Критерии OECD для индикаторов состояния экосистем (OECD, 1993)

Уместность политики и полезность для пользователей. Индикаторы среды должны: 1) давать представительную картину условий среды, пресса на среду или отклика общества; 2) быть простыми, легкими в интерпретации и способными демонстрировать тренды во времени; 3) быть чувствительными к изменениям в среде и в деятельности человека; 4) давать базис для международного сравнения; 5) быть национальными по охвату или быть применимыми к региональным проблемам среды национального значения; 6) иметь пороговые или ссылочные значения, относительно которых можно проводить сравнение, с тем, чтобы пользователи имели возможность оценить значимость величин, с ними связанных;

Аналитическая обоснованность. Индикаторы среды должны: 1) быть хорошо обоснованными теоретически в техническом и научном смысле; 2) быть основанными на международных стандартах и на международном консенсусе об их справедливости; 3) быть связуемыми с экономическими моделями, прогностическими и информационными системами.

Измеримость. Данные, необходимые для поддержки индикаторов, должны: 1) быть легко доступными и доступными по разумной (по отношению к результату) цене; 2) быть адекватно задокументированными и иметь известное качество; 3) быть регулярно обновляемыми в соответствии с надежными процедурами.

Идентификация индикаторов, удовлетворяющих этим критериям, и развитие соответствующих методов их оценки и параметров управления все еще находятся в начальной стадии, и поэтому имеется очень малое количество индикаторов, которые в настоящее время могли бы быть использованы в управлении промыслом.

В этой связи важнейшим направлением исследований является продолжение и расширение уже начатых работ по идентификации, разработке и внедрению в практику индикаторов устойчивости промыслов, удовлетворяющих требованиям наблюдаемости, понятности, приемлемости, эффективности и связанности с управлением.

Исследования Национальной службы морского рыболовства США (NMFS – National Marine Fisheries Service) по экосистемному управлению промыслами определили ряд принципов, задач и политик для осуществления экосистемного управления промыслами.

Базовые экосистемные принципы, задачи и политики (NMFS 1999)

Принципы: 1) способность предсказать поведение экосистемы ограничена; 2) экосистемы имеют реальные пороговые и предельные характеристики, если превзойти которые, то могут произойти серьезные перестройки системы; 3) при переходе пороговых и предельных значений изменения становятся/могут стать

¹ Ward, Trevor J. Indicators for assessing the sustainability of Australia's marine ecosystems. Marine Freshwater Research. 51. Australia, CSIRO Publishing. 2000, P. 435-446.

необратимыми; 4) разнообразие важно для функционирования экосистем; 5) внутри и между экосистемами происходят взаимодействия различного масштаба; 6) компоненты экосистем связаны; 7) границы экосистем являются открытыми; 8) экосистемы меняются во времени.

Задача: поддерживать здоровье и устойчивость экосистем.

Политики: 1) изменить принадлежность бремени доказательств; 2) применять предосторожный подход; 3) страховать от непредвиденных результатов воздействия на экосистемы; 4) извлекать уроки из опыта управления; 5) делать локальные побудительные мотивы совпадающими с глобальными задачами; 6) способствовать участию, честности и равенности в политике и управлении.

В целом, индикаторы устойчивости промыслов должны быть:

наблюдаемыми: с использованием имеющихся экономических ресурсов для исследований на постоянной основе участвующими в промысле сторонами как непосредственно, так и посредством прозрачности процесса наблюдений;

понятными: 1) должны быть аналитически обоснованными, основанными на исследованиях; 2) должны отражать явления в соответствии с пониманием системы ресурсов участниками промысла;

приемлемыми: 1) для рыбаков; 2) для широких слоев общественности;

связанными с управлением: 1) должны иметь связь с соответствующими параметрами регулирования (предельными, целевыми, предосторожными и др.); 2) должны отвечать мерам регулирования.

В настоящее время предложен и используется ряд индикаторов и параметров регулирования. Те из них, которые используются на практике, относятся главным образом к изолированным запасам и фокусируются на устойчивости ресурсной базы для промыслов в данном ограниченном смысле. Индикаторы, относящиеся к среде обитания, экосистемам или даже интегрированным биологическим и социальным характеристикам, пока находятся в процессе идентификации и используются как основа для реального управления лишь в отдельных случаях. Это является отражением недавней истории расширения числа аспектов, включаемых в управление промыслами.

Индикаторы запаса

Максимальный устойчивый улов (MSY – maximum sustainable yield)

Концепция MSY является классическим индикатором устойчивости в промысловой биологии. Она использовалась при обсуждении общей устойчивости, как классический пример концепции, которая комбинирует необходимость ведения промысла с учетом устойчивости – и даже предлагает критерий оптимизации (например, Bell and Morse, 1999)¹. MSY является единственным связанным с промыслом индикатором в перечне, подготовленном Комиссией по устойчивому развитию (CSD, 2001)². Критерий MSY использовался в качестве параметра регулирования во многих проектах развития промыслов и является утвержденной законом концепцией в рыболовном законодательстве США.

MSY широко используется в качестве концепции (независимо от метода ее оценки), основываясь на том простом определении, что добыча из возобновляющегося ресурса будет расти с ростом пресса эксплуатации, достигает максимума, после чего снижается. Это интуитивно доступно пониманию и, вероятно, является основой успеха этой концепции среди промысловиков и шире.

¹ Bell, Simon and Stephen Morse, Sustainability indicators. Measuring the immeasurable. Earthscan Publishers. London, 1999.

² Indicators of sustainable development, CSD, 2001.

MSY используется как индикатор состояния, даже несмотря на то, что, для того, чтобы иметь смысл, он должен использоваться в комбинации с мерой численности или индикатором пресса – промысловым усилием или промысловой смертностью. Улов, сам по себе, не является индикатором состояния запаса или устойчивости промыслов, поскольку низкий вылов может быть результатом и высокого и низкого пресса промысла. Вариант, представленный в перечне CSD, представляет собой как (1) отношение численности, соответствующей максимальному устойчивому улову (MSY), к действительной численности, так и (2) отклонение запаса от уровня MSY.

MSY базируется на основах промысловой биологии. Использование MSY в качестве индикатора в управлении промыслами имеет долгую историю, подвергалось широкому обсуждению и критике.

Динамика популяции, лежащая в основе кривой уловов и оценки MSY, обычно моделируется двумя способами – как расширение логистической кривой роста особей или биомассы популяции (продукционные модели, начиная с Шеффера), а также на основе модели популяции с возрастной структурой вслед за Барановым, Бевертоном и Холтом. Эти два подхода в принципе эквивалентны, но на практике они весьма различны по причине различных требований к информации, а особенно в связи с различием в гипотезах, лежащих в основе оценивания.

Анализ с учетом возрастной структуры может учесть изменения в возрастном распределении промысловой смертности во времени, что устраняет один из наиболее серьезных недостатков продукционных моделей. Однако потребность в информации значительно выше и приходится вводить в рассмотрение новые гипотезы. Модели с возрастной структурой оценки MSY и соответствующей промысловой смертности особенно чувствительны к предположениям относительно естественной смертности.

Концепция MSY была разработана в рамках одновидового анализа, но может – с помощью соответствующих вариантов продукционных моделей – с равным успехом быть использована к многовидовым запасам в той мере, в какой целью исследований является оценка общего потенциального улова всех запасов без рассмотрения численностей или даже возможного исчерпания одного из запасов в многовидовом запасе.

Недостатков у концепции MSY множество, они были продемонстрированы как на теоретическом, так и практическом уровнях. Одним из самых ранних приложений этой концепции был перуанский промысел анчоуса, где устойчивый уровень усилия был переоценен (Laws, 1997)¹,

Проблема, которая проявила себя в этом случае и в ряде других случаев позднее, состоит в том, что максимум кривой уловов оценивается очень плохо, если имеются данные только по левой части кривой и вблизи ее максимума.

Другая и даже более серьезная проблема с концепцией MSY возникает тогда, когда MSY используется в качестве единственного индикатора. При этом происходит разъединение эксплуатации и пополнения. Термин устойчивости подразумевает, что уровень биомассы нерестового запаса, соответствующий MSY, достаточен для поддержания воспроизводства, но это не исследуется в явном виде в рамках модели.

Оценивание MSY на основе продукционных моделей требует данных по уловам и усилиям при слабой и сильной эксплуатации – выше уровня MSY – одного и того же флота или для флотов, которые можно стандартизировать относительно одной и той же меры усилия. При всех уровнях эксплуатации должно достигаться равновесие между усилием и уловами. Таких данных никогда не имеется в наличии, в

¹ Laws, E. A. El Nino and the Peruvian Anchovy Fishery. University Science Books. Sausalito, California, 1997.

связи с чем сделано множество предложений с целью устранения недостатков, особенно относительно требования о равновесии.

Оценивание MSY на основе полных аналитических моделей с возрастной структурой требует тех же обширных временных рядов по уловам с возрастной структурой и по усилиям, как это обсуждалось в связи с аналитическими оценками.

Промысел на уровне MSY обычно считается чрезмерным. Однако это не является серьезной проблемой для использования MSY в качестве индикатора как такового, поскольку параметры регулирования можно установить на более низком уровне, но в связи с MSY.

Простые индикаторы величины запаса

Прямые наблюдения величины запаса являются мощными индикаторами состояния. Промысловая информация сама по себе не дает таких оценок, но можно использовать косвенные меры численности запаса, такие как улов на единицу усилия или даже общие выгрузки. Только оценок численности или их индексов недостаточно для идентификации параметров регулирования или направления управления.

CPUE (catch per unit effort – улов на единицу промыслового усилия) считается пропорциональным величине запаса, если коэффициент улавливаемости постоянен во времени и не зависит от величины запаса (по определению). Общие выгрузки при тех же условиях могут рассматриваться как индикатор численности, если усилие не меняется во времени. Изменения в ареале распределения запаса накладывают ограничения на оба упомянутых выше индикатора. Для выполнения условия независимости коэффициента улавливаемости от величины запаса необходимо, чтобы промысел был случайно распределен в пространстве относительно распределения запаса, что скорее является исключением, чем правилом для любого промысла, за исключением прилова некоторых видов. Постоянство коэффициента улавливаемости во времени также является исключительной ситуацией из-за развития технологии промысла.

Изменения в уловах обычно воспринимаются рыбаками как мера изменений численности.

Сбор представительных данных по уловам и усилиям является первым требованием любой системы промысловой статистики. При этом следует учитывать, что сбор данных для базовых статистических целей может оказаться неадекватным для прослеживания изменений в CPUE – как по причине организационной разобщенности или различия в определении категорий и видового состава уловов, так по причине недостаточности собираемых данных по специфике судов или орудий лова.

Данные по CPUE, как и другие индикаторы, только тогда полезны для управления, когда их можно привязать к параметрам регулирования, что дает возможность оценить относительно них текущее состояние. Такие параметры регулирования должны устанавливаться другими способами. Это выглядит тривиально, но утверждения, в которых снижение уловов на единицу усилия рассматривается как прямой индикатор перелома, все еще весьма обычны.

Данные по CPUE могут быть полезны для мониторинга изменений в ресурсной системе во времени.

Промысловое усилие является простейшим индикатором пресса. Стандартизация между флотами и во времени является главной проблемой, если усилие должно использоваться в качестве индикатора общего тренда в промысловом прессе.

Одним из основных выводов промысловой биологии является то, что средний размер рыб в уловах и в запасе будет снижаться с ростом промысловой смертности. Таким образом, размерное распределение уловов может использоваться в качестве индикатора состояния. Использование размерного состава подчиняется тем же ограничениям, что и использование CPUE, включая и то, что использование индикатора само по себе недостаточно для определения параметров регулирования и, следовательно, направления

управления. Сбор данных по размерному составу является важным дополнением к сбору данных по уловам и усилию, но полученная от этого польза может не окупить затрат, если единственным назначением сбора данных является мониторинг изменения размерного состава. Данные по размерному составу важных видов могут быть доступны из других источников.

Индикаторы, основанные на промысловой смертности и нерестовой биомассе

Термин “индикатор” обычно не используется в рамках классического оценивания состояния запаса, но промысловая смертность и биомасса нерестового запаса могут рассматриваться в качестве индикаторов пресса и состояния.

Литература по индикаторам и параметрам регулирования в управлении промыслами почти полностью построена на этих понятиях. В рамках промысловой политики большинства североатлантических стран и комиссий (включая Норвегию и ЕС) идентификация и использование предельных и целевых (или предосторожных) параметров сформулированы на основе промысловой смертности и биомассы нерестового запаса.

Эти индикаторы прочно базируются на главном направлении промысловой биологии в традициях Баранова и Бивертон-Холта. Основные вопросы относятся к методологии оценивания и неопределенности. Существующие методы оценивания являются различными вариантами применения моделей популяционной динамики к матрице возрастного состава уловов как с использованием обратного расчисления с привлечением процедур настройки и использованием данных по CPUE, так и посредством более строгих статистических процедур. Развитие методов в последние годы во все большей мере фокусируется на оценивании неопределенностей, связанных с оценками параметров. Это основано на понимании учеными и менеджерами того, что отсутствие внимания к неопределенностям приводит к серьезным управленческим неудачам и коллапсу промыслов (Cochrane, 1999)¹. Растет понимание важности неопределенностей, коренящихся в структуре моделей самой по себе, хотя методы оценки этих неопределенностей менее очевидны (Anon, 1999), McAllister et al, 1999)².

Применение этих концепций в тропических развивающихся странах в целом не имело успеха. Первейшее препятствие – необходимость использовать длину в качестве меры возраста по причине трудностей в определении возраста тропических рыб – не было главной проблемой. Главными проблемами были многовидовой характер промыслов и недостаточность имеющейся базы данных относительно требований аналитических расчетов.

Основными необходимыми данными являются временные ряды возрастного состава уловов и данных по CPUE для части коммерческих флотов или по съемкам. Обычно репрезентативный и регулярный сбор таких данных дорогостоящ и требует значительного организационного потенциала. Пригодные данные по уловам может оказаться невозможно получить – даже если организационный потенциал имеет место – по причине значительных выбросов и искажений отчетности. Получение консистентных и репрезентативных временных рядов результатов съемок часто превосходит экономические возможности.

Результаты съемок необходимы: 1) для оценки пополнения: промыслы управляются посредством квот, основанных на прогнозе вылова по результатам оценки запасов. Результаты сильно зависят от численности поколений, пополняющих запас, а численность этих поколений очень изменчива и не может

¹ Cochrane, K. L. 1999. Complexity in fisheries and limitations in the increasing complexity of fisheries management. ICES J.Mar.Sci. 56: P. 917-926.

² McAllister, M. K., P. J. Starr, V. R. Restrepo, and G. P. Kirkwood. Formulating quantitative methods to evaluate fishery-management systems: what fishery processes should be modelled and what trade-offs should be made? ICES J.Mar.Sci. 56, 1999, P. 900-916.

быть оценена по данным коммерческого промысла или иными путями, отличными от съемок пополнения; 2) как источник данных по CPUE: нет данных по коммерческим CPUE, которые бы отражали численность запаса.

Результаты съемок также использовались как единственная информационная база расчетов в случаях, когда отсутствовали или были ненадежны данные по коммерческим уловам или для получения начальных оценок величины запасов до начала развития промысла в качестве информации для его развития.

Хотя F и SSB могут быть интуитивно понятны, методы, используемые в расчетах, приводят к дискуссиям, которые являются чуждыми для рыбаков и для большинства других заинтересованных в промысле сторон.

Оценки F и SSB как индикаторы, полученные из аналитических расчетов, обычно используются для получения прогноза вылова в контексте промыслов, регулируемых посредством квот, для которых характерен избыток промысловой мощности. Требования к точности в этих случаях высоки и часто превосходят технические возможности применяемых методов. Предпринимались попытки смягчить проблему путем введения оценок неопределенности и использования так называемых предосторожных параметров регулирования, которые бы включали в себя безопасные границы, учитывающие неопределенность (ICES – International Council for the Exploration of the Sea, 2000). Однако были трудности с оценкой неопределенности, связанной с выбором модели (ICES, 1999), и использование даже предосторожных параметров регулирования могло вести к переэксплуатации. Проблемой в этих ситуациях является не методология расчетов сама по себе, а то, что избыток промысловой мощности уводит систему управления за пределы возможностей базы знаний.

Оценки F и SSB как индикаторов по результатам аналитических расчетов могут использоваться также в качестве руководства при других режимах управления, основанных, главным образом, на контроле усилия и технических мерах. Оценки тренда запаса (история изменений F и SSB) по результатам аналитических расчетов обычно считаются более надежными, чем прогнозные значения улова.

Адаптивная система управления, основанная на контроле усилия и технических мерах, может использовать оценки тренда запаса, полученные по аналитическим расчетам, для идентификации параметров регулирования и направления мер, которые следует предпринять.

Индикаторы ареала

Площадь ареала и видовой состав в рамках ареала используются как индикаторы состояния в предположении, что эти параметры отражают воздействие множества внешних факторов, включая промысел.

Протяженность ареала и целостность сообщества в рамках ареала являются ключевыми понятиями в биологии. Примерами могут служить австралийские критерии для морских экосистем (Ward, 2000), которые включают в себя набор индикаторов, связанных с площадью различных экологических ниш (ареалов) и наличием видов в этих экологических нишах. Эти индикаторы связаны с промыслом посредством важности специфических ареалов для продуктивности запасов рыб и посредством воздействия промысла на ареалы. Базис и методологии обсуждались Рабочей группой ИКЕС по картированию морских ареалов (ICES, 1999).

Эти индикаторы требуют проведения мониторинга ареалов и сбора проб тех видов, которые включены в индикаторы. Получение абсолютных оценок этих индикаторов в масштабе морских экосистем является дорогостоящим и не является тем, что можно проводить на регулярной основе, например, с годичной периодичностью. Однако, будучи использованы в качестве относительных показателей и в

локальном контексте в прибрежной зоне или для некоторых пресноводных ареалов, индикаторы этого типа могут пригодиться для мониторинга, проводимого в тесной кооперации с местными властями или участниками промысла.

Относительные изменения в протяженности локальных ареалов и изменения в численности основных видов могут наблюдаться непосредственно местными пользователями ресурса, по ним могут даже быть доступны исторические данные.

Возможности для прямого наблюдения и интуитивная понятность связи этих индикаторов с промыслами могут быть хорошим фундаментом для приемлемости. Однако это следует показать на практике.

Изменения в площади ареала и в его качестве могут использоваться в качестве важного индикатора для оценки воздействия других внешних факторов на промыслы, особенно в прибрежной или пресноводной среде. Влияние промысла на ареалы может регулироваться посредством ограничений на орудия лова и введения закрытых районов.

Экосистемные индикаторы

Экосистемные индикаторы воздействия промысла еще не приведены в работоспособное состояние, хотя по поводу кандидатов имелся ряд предложений. Национальная служба морского рыболовства США (NMFS, 1999) отмечает трудности в определении здоровой экосистемы и рекомендует, чтобы “нездоровые” состояния, которые следует избегать, идентифицировались вместе с индикаторами здоровья.

Численность (или даже исчезновение) чувствительных видов может быть использована как индикатор общего промыслового пресса на систему, особенно если такие виды берутся промыслом, главным образом, как случайный прилов.

Практическая польза от такой информации в краткосрочной перспективе ограничена по причине высокой изменчивости коротких временных рядов для видов с низкой численностью. Данные по приловам обычно недоступны и их надо собирать специально на промыслах или по результатам съемок. Исторические данные могут быть известны по другим источникам.

Среднее значение трофических уровней, оцененное на основе моделирования с использованием программы ECOPATH, было предложено в качестве индикатора пресса промысла на морскую экосистему (Pauly et al, 1998)¹. Было специально подчеркнуто, что снижение среднего значения трофических уровней в уловах может объясняться промыслом, который сначала был направлен на высших хищников.

Оценивание среднего значения трофических уровней для специфической экосистемы в соответствии с этим подходом требует разработки для нее модели типа ECOPATH.

Изменения трофических уровней могут быть отслежены только на большом интервале времени. Поэтому трудно ожидать, что трофический состав уловов станет полезным индикатором для использования в краткосрочном или среднесрочном управлении.

Биоразнообразие является общим понятием, используемым для описания различных аспектов биологических систем, включая видовое богатство и сбалансированность, а также внутривидовое генетическое разнообразие. Результаты исследований, связывающих различные меры биоразнообразия с промыслом, пока не показали ясных общих тенденций. Глобальное сравнение сообществ демерсальных рыб не дало общих свидетельств тому, что промысел меняет сообщество в направлении снижения разнообразия

¹ Pauly, D. V., V. Christensen, J Dalsgaard, R. Froese, and F. Torres. Fishing down marinefood webs. Science 279, 1998, P. 860-863.

(Bianchi et al, 2000)¹. Не исключено, что явный рост разнообразия в некоторых из случаев, исследованных в этой работе, может быть связан с улучшением методологии съемок во времени.

Меры биоразнообразия полностью зависят от методологии взятия проб, включая характеристики орудий лова, стратегию взятия проб и процедуры идентификации. Два измерения чаще всего несравнимы, если они выполнены различными методами. Это затрудняет сравнение различных систем, а временные ряды для одной и той же системы обычно подвержены временным изменениям в методологии.

Более пригодным для практики подходом может быть интерпретация изменений для конкретных видов.

В настоящее время размерный спектр представляется наиболее перспективным кандидатом среди предложенных индикаторов экосистемного эффекта промысла.

Размерные спектры конструировались на основе размерного состава (возрастного состава, преобразованного в размерный), данных съемок и оценок запаса по результатам применения многовидовых моделей. Все источники данных подвержены высокой межгодовой изменчивости по причине изменчивости пополнения. Выводы относительно эксплуатации могут быть сделаны только на основе величин, полученных усреднением по нескольким годам. Таким образом, для получения размерных спектров необходимо наличие информации по размерному составу из промысловых данных или данных съемок за ряд лет.

Для размерных спектров характерна одна проблема, общая для большинства других экосистемных индикаторов: теория и модели, по которым они оцениваются, полностью принадлежат к области научных исследований, и результаты могут с трудом восприниматься другими связанными с промыслом сторонами.

Синтезные индикаторы

Устойчивость промыслов является многоплановым вопросом. Поэтому необходимо взвешивать информацию относительно множества аспектов промысла в процессе принятия управленческих решений. Этот вопрос является сердцевинной любого процесса принятия коллективного решения, которое может быть выработано только во взаимодействии сторон, при котором формулируются и обсуждаются аргументы и интересы, а также достигается некоторый консенсус.

Однако предпринимались попытки выработать методы синтеза этого множества аспектов в суммарные положения (утверждения) об общем балансе промысловых систем. Эти утверждения могут быть представлены в графической форме, где различные индикаторы сконденсированы в небольшое количество осей, представляющих агрегированные аспекты социальной и экологической устойчивости. Система анализа устойчивости развития (Sustainable Development Reference System, SDRS) ФАО (Garcia and Staples, 2000)² предлагает представлять “людское благополучие” посредством занятости и доходов, а “экологическое благополучие” – посредством биомассы молодежи и биомассы нерестового запаса. В подходе Быстрой оценки промыслов (Rapid Fisheries Appraisal, RAPFISH) (Pitcher and Preikshot, 2001) используется более сложная агрегация индикаторов по четырем осям – экологической, экономической, социальной и технологической. Польза от этих подходов состоит в конденсации очень сложного набора информации в один достаточно простой образ. Однако для таких подходов важно, чтобы все задействованные в промысле

¹ Bianchi, G., H. Gislason, K. Graham, L. Hill, X. Jin, K. Koranteng, S. Manickchand-Heileman, I. Paya, K. Sainsbury, F. Sanchez, and K. Zwanenburg. Impact of fishing on size composition and diversity of demersal fish communities. ICES J.Mar.Sci. 57, 2000, P. 558-571.

² Garcia, S. M and D.J. Staples, Sustainability reference systems and indicators for responsible marine capture fisheries: a review of concepts and elements for a set of guidelines. Mar.Freshwater Res. 51, 2000, P. 385-426.

стороны были согласны с выбором и масштабированием базовых индикаторов, а также с методологией, использованной для их агрегирования.

Предосторожный подход

Для подавляющего большинства промыслов общий допустимый улов (ОДУ) является основной мерой регулирования рыболовства, которая вносит значительный вклад в обеспечение рационального использования водных биоресурсов. Очевидно, что ОДУ может успешно выполнять эту функцию только в том случае, если при обосновании величины допустимого улова будет достигнуто разумное соответствие между экономическими интересами промысла и производственными возможностями эксплуатируемого запаса. Корректное обоснование объема ОДУ зависит не только от полноты и достоверности первичной информации, но и от методологии ее обработки и интерпретации. В основе любой методологии лежит набор определенных теоретических концепций и гипотез, которые в конечном итоге и обуславливают ее практическую эффективность. Очевидно, что в случае таких труднодоступных и сложных для изучения объектов, какими являются популяции промысловых гидробионтов, достигнутый на сегодня уровень знаний все еще остается недостаточно высоким для уверенного управления их продуктивностью. Поэтому по мере накопления новых знаний в теоретические основы управления запасами вносятся коррективы, которые позволяют последовательно совершенствовать методологию оценки ОДУ.

Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов. Одна из целей национальной морской политики состоит в реализации и защите суверенных прав Российской Федерации по разведке и разработке неживых ресурсов континентального шельфа.

Здесь в качестве частного критерия эффективности освоения морских минеральных и энергетических ресурсов может выступать *доля российских минеральных и энергетических ресурсов добываемых российскими компаниями на шельфе:*

$$\mathcal{E}_{МЭР} = \frac{\sum_k O d_{МЭР}}{\sum_k U_3 \cdot M d_{МЭР}};$$

где: $\mathcal{E}_{МЭР}$ – критерий эффективности освоения морских минеральных и энергетических ресурсов;

$O d_{МЭР}$ – общая добыча российских морских минеральных и энергетических ресурсов;

$M d_{МЭР}$ – морская добыча российских морских минеральных и энергетических ресурсов;

k – номенклатура морских минеральных и энергетических ресурсов;

U_3 – коэффициент, характеризующий необходимость сохранения на континентальном шельфе Российской Федерации разведанных запасов минеральных ресурсов в качестве стратегического резерва.

Для повышения эффективности Россия должна иметь государственную систему стратегического управления освоением нефтегазовых ресурсов. При этом основное назначение государственной политики в освоении шельфа должно заключаться в: 1) создании благоприятного инвестиционного климата и разработке «правил игры» для всех участников процесса освоения; 2) формировании необходимой правовой и законодательной базы, позволяющей работать в режиме наибольшего благоприятствования; 3) обеспечении широкого международного научно-производственного и финансового участия. Роль бюджетных средств в освоении шельфа должна быть сведена к минимуму и ограничиваться только вложениями инфраструктурно-информационного характера.

Первоочередной задачей в освоении шельфа является исчерпывающая расшифровка ресурсной базы, поиск и открытие крупных, гигантских и супергигантских газовых и особенно нефтяных месторождений. Основным принципом освоения шельфа должно стать комплексное обустройство и синхронизация взаимосвязанных групп месторождений. При освоении шельфа должны использоваться только современные технологии, технические средства и оборудование.

Военно-морская деятельность. Военно-морская деятельность Российской Федерации – это усилия государства по изучению, освоению и использованию Мирового океана в интересах обороны и безопасности страны с участием военной составляющей ее морского потенциала.

В качестве частного критерия эффективности военно-морской деятельности можно принять долю списания расходов на ВМФ за период времени, проведенного кораблями в море и на боевом дежурстве в базе:

$$\mathcal{E}_{\text{ВМД}} = \frac{\sum_k A_m}{\sum_k U_m \cdot C_o}$$

где: A_m – показатель, аналогичный амортизации, исчисляемой по линейному методу, за период времени, проведенного кораблем в море и на боевом дежурстве в базе;

C_o – общая стоимость корабля, его эксплуатации по назначению и содержание за расчетный период службы;

U_m – коэффициент, учитывающий неизбежные мероприятия, требующие вывода корабля из состояния постоянной готовности (ремонт, модернизация, межпоходовая подготовка экипажа и пр.)

k – номенклатура корабельного состава ВМФ.

1.2. Российский опыт оценки качества управления прибрежной зоной

В 2005 г. сотрудники Российского государственного гидрометеорологического университета (РГГМУ), являющиеся соисполнителями СОПС в разработке проекта «Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны» и имеющие длительный опыт работы по проблемам управления прибрежной зоной, предложили свою систему оценки состояния прибрежной территории по основным факторам.

Физико-географические факторы учитывают доступность прибрежной зоны, антропогенное и техногенное воздействие на окружающую среду, загрязненность прибрежных вод, эрозия почв и разрушение, сохранность естественных природных ареалов обитания и величины естественных природных ресурсов (каждый из факторов определяется одним или несколькими показателями). Экономико-географические факторы – экономическое состояние, социальное состояние, благосостояние населения, экономическая и социальная перспективность. Политико-географические факторы – географическая и демографическая значимость, геополитическое расположение, политическая стабильность, экономическая стабильность, демографическая стабильность. Военно-географические факторы – военно-географическое расположение, военно-политическое расположение, политическая стабильность, военно-экономическое расположение, демографический военный потенциал.

Названные факторы состояния прибрежных территорий не нацелены на фиксацию изменений предмета наблюдения во времени. Они призваны обеспечить нечто вроде качественной (кадастровой) оценки состояния той или иной прибрежной территории. Понятно, что совокупность всех учитываемых условий (факторов) может меняться во времени, но очень медленно. Такую оценку можно считать постоянной на отрезках времени такой длительности, на которую возможно осмысленно прогнозировать политическую и военную ситуацию в стране и в мире. Под влиянием мер управления прибрежной территорией может меняться лишь группа экономико-географических факторов, которые можно учитывать в стратегическом прогнозировании на длительный период.

Мониторинг развития. На наш взгляд большой интерес представляет система 25 индикаторов для оценки устойчивости развития России, предлагаемая профессором А.Ю. Ретеюмом¹ для отдельных субъектов Российской Федерации и для всей страны. Система

¹ Ретеюм А.Ю. Мониторинг развития, М.: Хорион, 2004, С. 160.

применима и к более мелким территориальным единицам, таким как прибрежные территории и муниципальные образования. Она построена по принципу пяти пятерок.

Выделяются пять сфер жизни («демографическое состояние», «социальные изменения», «состояние экономики», «общественное сознание» и «среда обитания и труда») и каждая из них характеризуется пятью показателями. Предлагаемые показатели имеют количественную оценку, доступны для статистической обработки и, что особенно важно, публикуются в открытой печати.

«Демографическое состояние» оценивается по таким показателям, как: младенческая смертность, естественный прирост населения, продолжительность жизни, миграционный прирост населения, браки и разводы. «Социальные изменения» – занятые в экономике, безработица, заработная плата, школьники, социальное расслоение. «Состояние экономики» – энергоэффективность производства, использование возобновимых природных ресурсов, инвестиции, продуктивность сельского хозяйства, финансовые результаты деятельности. «Общественное сознание» – уровень образования, численность научного персонала, число преступлений на 1000 жителей, текучесть кадров, аппарат управления. «Среда обитания и труда» – загрязнение атмосферы, водопотребление, заготовка древесины, среда на рабочем месте, характер производства и выброс (сброс) вредных веществ.

Несмотря на то, что показатели, предложенные А. Ю. Ретеюмом, специально не ориентированы на приморские территории, они вполне к ним применимы и удобны. Среди них недостает, пожалуй, характеристик состояния биосферы, среды обитания. Эта система более приспособлена к российским реалиям, чем система «Балтики 21», которая уже несколько лет работает в одном из приморских регионов России и имеет международное признание. Из неоспоримых плюсов «Балтики 21» можно отметить лишь ее ноосферный подход, то есть сознание ответственности человечества и любой его части за судьбу биосферы. Кроме того, система «Балтика-21» достаточно легко переносится на любой другой бассейн (регион), и имеет стимулирующее действие (т.е. для того, чтобы начать ею пользоваться, надо уже пройти некоторую часть пути по направлению к устойчивому развитию).

Тем не менее, нельзя не отметить, что набор показателей для всесторонней оценки текущего состояния прибрежных зон, предложенный РГГМУ, еще находится в разработке. Недостатками этой системы оценки являются статичность, и не универсальный облик. Сейчас уже достигнуто осознание того факта, что человечество не сможет выжить, если станет ограничивать свою ответственность только национальными (искусственными, по существу) границами и оценивать собственные достижения и неудачи своей особой внутренней мерой без учета мировых тенденций и опыта. Выигрышной стороной применения такого набора показателей может быть признана возможность получить сводные оценки, когда одним числом может быть описано состояние развития прибрежной территории, как по названным выше группам факторов, так и по всей их совокупности.

1.3. Подходы к разработке региональных стратегий устойчивого экономического и социального развития приморских регионов

Формирование стратегии устойчивого экономического и социального развития приморских регионов требует переноса внимания от измерения затрат на измерение результатов. Это обуславливает, в свою очередь, и новые процедуры контроля. На место тотального бюрократического контроля должен прийти контроль со стороны населения, потребителей услуг управления, который осуществляется как непосредственно, так и при помощи общественных организаций и средств массовой информации.

В сфере управления традиционная модель менеджмента должна смениться на новую, на место авторитарного управления должен прийти так называемый «менеджмент участия». При этом многие методы и приемы менеджмента, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, необходимо постепенно переносить на практику государственного управления. В частности, это касается стратегического планирования, которое, к сожалению, пока еще недостаточно широко практикуется в России.

Стратегический план – это своего рода долговременное управленческое решение, которое обеспечивает взаимосвязи следующих инструментов и факторов: целей развития; путей достижения поставленных целей; потенциальных возможностей и реальных потребностей развития; методов организации движения по избранным направлениям; ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей; способов использования ресурсов и т.д. Такой план – не директива, направленная от администрации предпринимателям и населению региона. Наоборот, он должен создаваться как совокупность пожеланий со стороны населения и бизнеса к администрации, но с учетом общегосударственной политики и стратегии с целью предотвращения местничества.

Конечно, далеко не каждый приморский регион в современной России способен создать стратегический план собственного развития. Для этого необходимо располагать узаконенной программой долгосрочного развития всей морской деятельности страны, а также иметь научный потенциал для разработки такого регионального плана и ресурсы для его реализации, создать и обеспечить высокий уровень общественного согласия, готовность поставить общерегиональные приоритеты выше частных. Тем не менее, на основе анализа как зарубежного опыта, так и некоторых российских регионов, можно выделить основные характеристики подобного стратегического плана социально-экономического развития приморских территорий.

Во-первых, в плане необходимо выделить положительные и отрицательные характеристики приморского региона, заложить меры усиления положительных сторон,

которые в будущем станут конкурентными преимуществами региона. Во-вторых, план должен содержать краткие идеи и принципы, которые ориентируют производителей товаров и услуг, инвесторов, администрацию и население, помогая им осуществлять решения, базирующиеся на видении будущего развития.

Главная миссия стратегического плана должна заключаться в повышении уровня благосостояния жителей и создании прочных основ для его дальнейшего роста в будущем. В свою очередь, уровень развития социальной инфраструктуры, в конечном счете, определяется его экономическим развитием: качество жизни населения (как важнейшая социальная и экономическая задача) определяется уровнем и эффективностью производства в регионе и стране. Ключевыми вопросами экономического развития приморского региона являются: привлечение на его территорию новых производств и развитие имеющихся производительных сил, создание новых высокооплачиваемых рабочих мест, обновление структуры производства.

Цели развития приморских регионов России многообразны и обусловлены сложной структурой и разносторонним характером и спецификой жизни. Тем не менее, в качестве целей социального и экономического развития можно выдвинуть: рост доходов, улучшение образования, питания и здравоохранения, ликвидацию нищеты, оздоровление окружающей среды, равенство возможностей, расширение личной свободы, обогащение культурной жизни.

Обоснование целей развития приморского региона строится на системе критериев (характеристик развития) и показателей, которые измеряют эти критерии. Несмотря на значительные различия между административно-территориальными образованиями, международные организации оценивают степень их развития по некоторым универсальным интегральным показателям.

Один из наиболее емких – это индекс развития человека, разработанный в рамках Программы развития ООН. Для его расчета используются три показателя экономического развития: 1) ожидаемая продолжительность жизни при рождении; 2) интеллектуальный потенциал (грамотность взрослого населения и средняя продолжительность обучения); 3) величина душевого дохода с учетом покупательной способности валюты и снижения предельной полезности дохода. Наряду с интегральными показателями, в процессе разработки стратегических планов можно использовать и отдельные частные показатели социально-экономического развития. Среди них: национальный доход или внутренний валовой (региональный) продукт на душу населения; уровень потребления отдельных материальных благ; степень дифференциации доходов; продолжительность жизни; уровень физического здоровья; уровень образования и др.

Поскольку в стратегии выделяются долгосрочные и краткосрочные цели, то необходимо определить и соответствующие им критерии экономического развития приморского региона. В качестве долгосрочных целей можно выделить становление и

развитие постиндустриального общества, создание рабочих мест высшей квалификации для будущих поколений, повышение уровня жизни населения, включая уровень здравоохранения, образования и культуры. В качестве краткосрочных целей можно рассматривать преодоление кризиса и прирост внутреннего валового продукта региона в следующем году, квартале, месяце и пр. Долгосрочные и краткосрочные цели по своему содержанию имеют достаточно большие различия, также различаются и отражающие их показатели. *Критерии и показатели, отражающие достижение краткосрочных целей, как правило, характеризуют не столько развитие, сколько функционирование, а показатели долгосрочных целей имеют непосредственное отношение к развитию.*

Критерии экономического развития не всегда отражают роль целей или целевых ориентиров и наоборот. Поэтому в качестве тактических целей регионального развития выступают промежуточные задачи, играющие роль необходимых условий обеспечения развития. Среди таких тактических целей развития приморского региона можно выделить: привлечение новых видов бизнеса; расширение существующего бизнеса; развитие малого бизнеса; развитие центральных городов приморского региона; развитие промышленности; развитие сферы услуг; повышение уровня занятости населения региона.

Чисто экономические показатели – ВВП, душевой доход, производительность труда и темпы их роста, не могут в полной мере дать объективную оценку социально-экономического развития приморского региона. Не менее важными являются показатели продолжительности жизни, уровня здоровья населения, степени его образования и квалификации, а также показатели структурных изменений в производстве и обществе.

В отличие от функционирования производственных структур приморского региона экономическое развитие сопровождается изменением структуры общественного производства. На смену индустриальному обществу постепенно приходит постиндустриальное. Все большая часть занятых в производстве граждан перемещается в нематериальный сектор, все меньшая часть – остается непосредственно в промышленности и добывающих отраслях. При этом возникает необходимость по-новому оценивать степень богатства приморских регионов. Традиционно они оценивались с точки зрения запасов рыбных ресурсов, полезных ископаемых, климатических условий. Состав основных фондов, географического положения. Новые представления о нематериальном производстве как о сфере, в которой создается большая часть стоимости, меняют критерии оценки целей и потенциальных возможностей приморских регионов. На первое место выдвигаются трудовой потенциал, уровень его квалификации, управленческие и социально-политические технологии, рыночная инфраструктура, сеть бизнеса, культура организаций.

Новые представления об источниках и факторах экономического развития позволяют по-новому рассматривать образование, науку, медицину, телекоммуникации, навыки менеджмента, как те сферы общественной жизни, которые оказывают решающее влияние на темпы и направление комплексного развития региона. В ряде случаев опережающий рост нематериального производства закладывает предпосылки устойчивого экономического развития приморского региона. И наоборот, чрезмерное смещение центра тяжести в структуре общественного производства в сторону традиционных, так называемых базовых отраслей нередко закладывает «мину» неустойчивости в будущем – в фундамент развития приморских регионов (особенно северных и дальневосточных).

Таким образом, стратегия развития приморских регионов должна формироваться на критериальной основе и расчете соответствующих показателей: 1) ВВП или ВВП (абсолютная величина и на душу населения), темпы роста этих показателей; 2) средний уровень доходов населения и степень дифференциации; 3) продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей; 4) уровень образования; 5) уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания), жилья, информационных услуг, обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования; 6) уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами скорой помощи, качество предоставляемых медицинских услуг; 7) состояние окружающей среды; 8) равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса; 9) обогащение культурной жизни людей. Эти показатели и соответствующие им цели необходимо выделять не только при разработке стратегических планов, но и в процессе реализации стратегии социально-экономического развития приморского региона, а также осуществлять мониторинг их достижения.

Цикл стратегического планирования развития приморского региона, может быть представлен в следующем виде:

1. *Определение целей развития.* Обоснование общих целей развития и конкретных целей, а также уточнение задач, вытекающих из них. Общие цели характеризуют необходимое состояние развития региона на определенные моменты времени, такие как желательный уровень качества среды проживания, а также формируют количественные и качественные ориентиры экономического развития. Общие цели одновременно служат критерием развития, ориентиром для разработки плана действий и позволяют отделить желаемые меры от нежелательных.

2. *Анализ потенциала развития региона.* Потенциал определяется внутренними (ресурсы и их доступность, предпринимательский и инвестиционный климат, окружающая среда, в том числе инфраструктура и коммунальные услуги) и внешними

факторами (географическое положение, климат, макроэкономическая ситуация в России и др.). Анализ внешних и внутренних факторов позволяет определить отрасли и виды деятельности, которые способствуют развитию региона и сформулировать соответствующие меры, которые могут эффективно реализовать имеющийся потенциал. Анализ регионального потенциала должен выявить основные внутренние резервы приморского региона, благоприятные внешние факторы, основные внутренние недостатки, неблагоприятные внешние факторы.

3. *Определение сильных и слабых сторон приморского региона.* Первоначально выявляются результаты предыдущих программ социально-экономического развития региона, положительные и отрицательные результаты, причины полученных результатов. Далее проводится анализ внутренних преимуществ и слабых сторон приморского региона, для этого анализу подвергаются такие данные о ресурсах региона, как: человеческие и социально-политические ресурсы; природные ресурсы; экономические ресурсы.

4. *Использование имеющихся и создание новых местных преимуществ.* Выявляются факторы конкурентоспособности, отличающие приморский регион от других регионов, а также возможные новые факторы. Таким образом, формируются пути реализации региональных преимуществ. Основной упор необходимо делать на создание новых преимуществ, таких как развитая рыночная инфраструктура, обеспеченность коммуникациями, наличие квалифицированных кадров, благоприятный инвестиционный климат и др. Важным моментом является максимальное использование имеющихся сильных сторон региона и нейтрализация слабых. Необходимо также, учитывая индустриальный характер социально-экономического развития региона, определить преимущества в сфере производства услуг, связанных, в частности, с морской деятельностью.

5. *Разработка концепции развития.* С учетом выявленных тенденций социально-экономического развития региона, местной специфики и особенностей современного этапа развития российской экономики в целом формируется система взглядов и делаются выводы о целях развития региона, о факторах и механизме этого развития, а также о методах управления им.

6. *Разработка плана конкретных действий и осуществление стратегии.* На основе концепции социально-экономического развития региона разрабатывается план конкретных действий. Он включает в себя задачи и сроки их решения, ответственных, ожидаемый результат, размер и источники финансирования, способы промежуточного контроля и обратной связи.

7. Анализ эффективности и результативности, корректировка целей и методов их достижения. Целевое стратегическое управление развитием региона предполагает наличие не только рабочей программы действий, но и постоянный мониторинг социально-экономического состояния региона, сравнение данных мониторинга с целями и критериями регионального развития, осуществление оценки эффективности и результативности принятых мер.

Подводя итоги, надо отметить, что долгосрочная стратегия разрабатывается на десятилетний и более длительный период. Она должна содержать концепцию развития хозяйственного комплекса региона, его варианты (сценарии), направления и механизмы достижения стратегических целей. В процессе разработки и корректировки стратегических планов основное внимание следует уделить градообразующим факторам, экологическим ограничениям, а также инфраструктуре – социальной и производственной. Также заслуживают внимания проблемы диверсификации производства, создания дополнительных рабочих мест на основе развития малого предпринимательства в основных сферах жизнедеятельности населения приморского региона. Необходимо предусмотреть страхование рисков приморского региона, его экономики и культуры; создание условий для самореализации и роста удовлетворенности работников своей деятельностью; перенос акцента в пропагандистской работе администраций на экологические ценности и сохранение природы.

СИСТЕМНЫЙ ОТВЕТ НА СИСТЕМНЫЙ ВЫЗОВ

Ретроспективный взгляд на морскую деятельность нашей страны убедительно показывает, что в кризисные времена весьма авторитетные представители науки всегда ставили перед советскими и российскими властями вопросы об усилении внимания к проблемам изучения, освоения, использования ресурсов и пространств Мирового океана, и совместно с ними искали решения. Опять же всплески интереса к морской деятельности со стороны государства особенно проявлялись, когда страна находилась в кризисной или предкризисной фазах своего развития¹.

Ни для кого не секрет, что процессы стагнации, охватившие все без исключения направления мореведения и морепользования и казавшиеся почти безальтернативными, приостановлены, а в последние несколько лет наблюдается даже некоторый подъем в развитии отдельных их видов. Не последнюю роль в этом сыграли ФЦП «Мировой океан» и Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года. Однако все чаще в выступлениях на научно-практических конференциях, в экспертных оценках, в статьях, опубликованных в специализированных газетах и журналах, проскальзывают диссонансные тревожные нотки. Свертывается подпрограмма названной ФЦП, потенциал которой далеко не исчерпан, ее мероприятия все более принимают сугубо ведомственные формы, сокращается их бюджетное финансирование.

В свою очередь, не будет слишком большим преувеличением сказать, что Морская доктрина, определив задачи по реализации национальной морской политики и тем самым установив ориентиры развития для всех видов морской деятельности на федеральном и региональном уровнях, сформировала новую парадигму среднесрочной морской политики нашей страны. Но под эту новую идеологию, безусловно, нужна соответствующая стратегия, определяющая и обобщающая интересы, этапы, способы и средства решения кратко-, средне- и долгосрочных задач, поставленных Морской доктриной.

Именно поэтому в отличие от ранних этапов «Оптимизации...» в отчете 2005 года появился новый мотив. На всем его протяжении речь идет о целесообразности формирования и развития основ долговременного стратегического прогнозирования, а именно о разработке Государственной стратегии морской деятельности Российской Федерации до 2020 года и в более отдаленной перспективе. Обусловлено это многими причинами. Ниже перечислены лишь некоторые из них.

Целенаправленное параллельное функционирование множества федеральных органов исполнительной власти, в ведении которых находятся различные виды морской

¹ Теория и практика морской деятельности. Выпуск 5. Динамика развития. М.: СОПС, 2005. С. 6.

деятельности, вызывает необходимость четкой регуляции их действий в режиме «реального времени». Сегодня же в вопросах мореведения и морепользования министерствам, службам и агентствам свойственна известная изолированность. На это накладывается отсутствие органов общего государственного управления морской деятельности в приморских субъектах федерации. Поэтому в стратегии развития как всего этого комплекса, так и каждого из его видов должно отражаться влияние государства на федеральном и региональном уровнях.

В современных условиях для повседневной и перманентной реализации целей и задач национальной морской политики, сформулированных в Морской доктрине, нужен эффективный инструмент, которым может быть вооружена не только Морская коллегия, но и все федеральные и региональные структуры. Им и призвана стать Государственная стратегия развития морской деятельности до 2020 года и в более отдаленной перспективе.

Несмотря на уже отмечавшееся оживление казавшейся бесперспективной в середине 1990-х годов морской деятельности, сохранилась масса проблем, нерешенность которых препятствует успешному ее развитию. Однако направленному и долговременному усилению положительного вектора мешает отсутствие долговременной и действенной программы укрепления морской мощи России – именно морской стратегии, обеспечивающей внедрение и развитие концептуальных и доктринальных взглядов, их конкретизацию, интеграцию и практическое приложение. Тем более, что сложно пройти мимо повсеместного мирового стремления к ревизии системы международного морского права. Сегодня все чаще слышится призыв к расширению международного контроля за морской деятельностью суверенных государств в открытом море. Без разработки и принятия на государственном уровне общей стратегии развития морской деятельности Россия не сможет обеспечить свое эффективное встраивание в процесс становления нового миропорядка, формирующегося под воздействием экономической и политической глобализации, который проявится в Мировом океане в первую очередь.

Авторы «Оптимизации...», отчетливо понимая всю амбициозность заявленных целей, основной упор делают на осмысление подходов к формированию Стратегии: методических, фактологических, организационных и т.д. Они сознают, что в этой связи принципиальное значение приобретает выявление и интерпретация устремлений федеральных министерств, служб, агентств, региональных и корпоративных участников морской деятельности, интересов морского научного сообщества, поэтому приглашают к открытой дискуссии всех тех, для кого небезразлична морская деятельность Российской Федерации.

Стратегические документы (в отличие от доктринальных и концептуальных) обладают собственной спецификой. В первую очередь они обязаны носить конкретный характер и четко отвечать на вопросы: «что, где, как, когда и кем должно осуществляться» и за счет каких средств. Среди исходных данных при разработке Стратегии на одном из первых мест обязана стоять конкретизация кратко-, средне- и долгосрочных задач национальной морской политики. На наш взгляд, это несложно сделать, взяв за основу региональные направления и проецируя на них функциональные, но не наоборот. С этим тезисом в большинстве своем солидарно и все сотрудники морского направления СОПС.

При этом необходимо учитывать экономическую отдачу каждого отдельного вида морской деятельности. Между тем, От научно-исследовательской (мореведческой) и военно-морской деятельности сложно требовать прямой и быстрой самоокупаемости, а тем более прибыли. Надо сказать, что вообще экономические категории и законы слабо корреспондируются с этими двумя направлениями – у них иное предназначение. Однако развитие какого-либо экономически обоснованного и выгодного направления морской деятельности обязательно интенсифицирует их научное сопровождение и военную поддержку.

В структуре Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года можно выделить следующую производственно-коммерческую триаду: «морские перевозки», «промышленное рыболовство» и «освоение минеральных и энергетических ресурсов», присовокупив к ним «использование рекреационного потенциала».

Вопрос заключается в том, как сделать ответственный выбор в каждом конкретном приморском регионе. В этой связи уместно вспомнить, что в работах о методологии принятия решений обычно предпочитают отойти от использования крайне неэффективного метода проб и ошибок и рассматривают два типа формализованных планов (или операторов), позволяющих получать более рациональные варианты, причем на порядки. Это алгоритмы, то есть совокупность правил, которые, если им следовать, автоматически порождают верный исход, и интуитивные эвристические методы, основанные на наводящих вопросах или на предшествующем опыте.

В относительно простых ситуациях для принятия решения бывает достаточно воспользоваться собственным практическим опытом, интуицией, да и элементарным здравым смыслом. Но в сложных случаях, отягощенных к тому же влиянием случайных факторов, этого оказывается мало – здесь становится востребованным строгий научный аппарат. Один из таких подходов к выработке оптимальных или рациональных решений, стратегий поведения и т. д. – использование современных методов управляющей деятельности человека, получивших обобщающее название «исследование операций».

Процесс принятия решений сродни научным исследованиям или, например, проектированию. Он воспринимается специалистами как вероятностный, которому свойственна большая или меньшая

неопределенность и который во многом зависит от таланта исполнителей, а потому плохо поддается управлению и формализации. Однако опыт последних трех-четырех десятилетий показал, что процессы государственного управления, научного и инженерного творчества могут быть достаточно точно смоделированы, организованы и спланированы. Эти робкие, иногда венчурные попытки сами по себе еще не формула и даже не инструкция, а определенная последовательность действий, тот же алгоритм, которые кратчайшим путем и с наименьшими затратами (времени, ресурсов) позволяет достигнуть поставленной цели, а в ее рамках найти оптимум.

Сущность эвристик состоит в отыскании таких способов, которые хотя и не приводят к оптимальному результату, но значительно улучшают процедуру поиска по сравнению с полным ненаправленным перебором возможных альтернатив. Их основа – аналогия и индукция, разбиение и обобщение. Было подмечено, что именно в соответствии с такими правилами работает мозг человека, и они составляют базу его творческих способностей. В качестве резюме можно предложить такое определение: эвристические методы представляют собой упорядоченные в какой-то мере общие правила и рекомендации, помогающие при решении вероятностных задач без предварительной и компаративной оценки результатов.

Эти приемы вполне могут быть использованы при разработке подходов к формированию Стратегии. Следует заметить, что его, как и любые другие эвристики, нельзя нацелить на оптимизацию – речь идет всего лишь о рационализации выбора перспективных направлений морской деятельности в приморских регионах. С помощью эвристических методов оптимума достичь в принципе невозможно. Для этого существует более «тонкий» научный аппарат, связанный в первую очередь с математическим или имитационным моделированием, однако это более сложная и громоздкая задача, предшествовать постановке которой и должна качественная, а не количественная оценка. Однако в последнем случае считается, что множество условных допущений, связанных, например, с дискретизацией подчас непрерывных процессов, вносит системную ошибку в исследования, своего рода «шум», сильно искажающий полученные результаты, и встает вопрос о границах их применимости или доверительных интервалах. К тому же неучет критических факторов или, наоборот, учет излишнего их количества приводят к недостоверному заключению или нереализуемости модели соответственно. Выводы же качественного характера, полученные эвристическими методами, опять же не предполагают безальтернативности – ведь, перефразируя известное высказывание, на любое правило найдется как минимум два исключения.

В условиях пробелов и лакун, имеющих в официальной статистике, представляется небезынтересным на первых порах провести именно качественный анализ. В основу определения весовых коэффициентов и любой (например, балльной, десятичной) нотации в матрицах решений может быть положена информация, представленная на страницах российских и иностранных статистических изданий, а также полученная с помощью специальных информационных запросов.

Заметим, что использование метода баллов часто сочетается с использованием соответствующих коэффициентов для оценки значимости и «веса» того или иного признака среди прочих. С их помощью устанавливается старшинство отдельных критериев и их видов. Вводя весовые коэффициенты, в конечном счете, можно ответить на вопрос: «В какой очередности (с точки зрения иерархии) следует рассматривать их виды, чтобы достичь максимально возможной эффективности в синтезированном ее значении?».

Не секрет, что существуют многочисленные ведомственные, отраслевые, зарубежные методики определения весовых коэффициентов. Однако в основе большинства из них лежат специфические, отличные от других алгоритмы и стандарты, из-за чего они плохо соотносятся друг с другом. Поскольку при разработке Стратегии будут рассматриваться критерии столь разной природы, которые при всей их непохожести необходимо привязать по требованиям компаративистики хотя бы в первом приближении к единой «системе координат».

Особый интерес при разработке Стратегии представляет вопрос количественной интерпретации существующих в морской деятельности страны тенденций, а, иными словами, определения критериев эффективности морской деятельности.

Если следовать букве и духу отчета о НИР, то сразу же необходимо признать, что в соответствии с теорией системного анализа, морская деятельность Российской Федерации (равно как и сама Стратегия ее развития, и функциональные составляющие региональных направлений национальной морской политики) попадает в разряд открытых сложных управляемых динамических систем. Их даже следует отнести к недетерминированным (стохастическим, статистическим, вероятностным) нестационарным (если состояние процесса, системы и т.д. в будущем невозможно описать, исходя из ее состояния в прошлом и настоящем) системам.

Подобная многофакторная система с зачастую противоречивыми критериями практически не поддается формализации, а любая модель (будь то математическая, имитационная и т.д.) не реализуема ни аналитическими, ни программными методами. Следовательно, при таких условиях практически исключена возможность сколь-нибудь достоверного стратегического прогнозирования (и проверки его адекватности), тем более долгосрочного. Однако задачу можно упростить, если в результате декомпозиции целей национальной морской политики воспользоваться приведением отдельных функциональных составляющих региональных направлений национальной морской политики с определением соответствующих количественных показателей к стационарным, а еще лучше к переходным системам. Конечно, для нестационарных

процессов и систем существуют свои аналоги этих характеристик, но используемый инструментарий весьма условен, громоздок и излишне абстрагирован.

Естественно, встает вопрос о границах применимости стационарных моделей, поскольку допущения, связанные с определением иерархии, отбором, отсеиванием и дальнейшим ранжированием критериев и индикаторов приведет к существенной погрешности. Поэтому на первом этапе разработки проекта самой Стратегии предлагается сконцентрировать внимание исключительно на следующих пяти вопросах:

- 1) декомпозиция целей национальной морской политики (или что делать?)
- 2) определение условий и ограничений, критериев и индикаторов, определяющих морскую деятельность Российской Федерации и имеющих потенциал определять ее в будущем, а также установление их четкой и математически обоснованной иерархии (опосредованно отвечает на вопрос: когда делать?);
- 3) декомпозиция национального морского потенциала Российской Федерации на региональных направлениях национальной морской политики (или где делать?);
- 4) разработка принципов осуществления Стратегии (или как делать?);
- 5) определение задач по реализации Стратегии (или кто будет делать?).

Чтобы выйти на эти вопросы, особенно на вопрос 2, необходим предварительный анализ, отвечающий двум основным целям: (1) инвентаризация состояния морской деятельности страны и (2) прогноз ее развития на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу с учетом мировых тенденций.

Прогноз развития морской деятельности страны на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу с учетом мировых тенденций на самом деле должен состоять из двух этапов (условно говоря, прогноз горизонтальных или общесистемных тенденций и прогноз вертикальных или отраслевых тенденций /см. ниже/), где первый обязан предшествовать ее инвентаризации, поскольку способен *предварительно выявить условия и ограничения, критерии и индикаторы, выверить строгую иерархию факторов, влияющих на морскую деятельность Российской Федерации*, по которой и можно осуществлять инвентаризацию, а второй – следовать за инвентаризацией для определения основных трендов развития отдельных видов отечественного морепользования и мореведения.

Прогноз типа $U \rightarrow V$ (воспроизведение определенных контролируемых условий U должно всегда привести – в пределах оговоренной точности – к одному и тому же результату V) нельзя, конечно, считать непогрешимым, поскольку он исходит из предположения, что «как было, так и будет»; такой прогноз издавна связывают с понятием индукции. Индуктивное обоснование надежности прогноза в науке отличается от такового

в повседневной жизни, собственно, не принципом действия, а только аккуратностью количественного сопоставления и измерения характеристик величин U и V .

В этой связи особое внимание следует уделить перманентному, с постоянной корректировкой, на серьезной научной базе, прогностическому обеспечению морской деятельности, которое, как минимум, обязано охватывать следующий круг вопросов, условно представляя их в двух срезах:

- горизонтальном (общесистемном)

а) прогнозирование мировых (глобальных, региональных, субрегиональных) тенденций развития морской деятельности; анализ и сопоставление аналогичных морских стратегий развитых и развивающихся стран. Здесь имеет смысл использовать и развивать систему абстрактных и усредненных индикаторов для компаративного наполнения качественного анализа.

б) основные направления научно-технического прогресса. Исследование этого вопроса подразумевает стратегическое информирование (*Strategic Intelligence*) со всеми его традиционными направлениями (формами): прогнозированием (*Forecasting*), оценкой развития (*Assessment*) и предвидением развития (*Foresight*); стратегическое планирование (*Strategic Planning*) и футуристические исследования (*Futures Studies*).

в) прогнозирование внешнеполитической ситуации по периметру морской границы Российской Федерации, а также трендов мировой морской политики. Включает в себя преимущественно качественный анализ, исследование политических, экономических и иных особенностей регионов и бассейнов, предполагающий применение адекватного инструментария, в первую очередь динамического или политико-исторического подхода.

г) прогнозирование внутривнутриполитической ситуации в приморских субъектах Российской Федерации;

д) прогнозирование инновационных (экономических) условий, влияющих на развитие морской деятельности методами эконометрического моделирования;

е) прогноз состояния национальной безопасности Российской Федерации с морских направлений;

ж) прогноз влияния на морскую деятельность прочих факторов;

з) стратегический менеджмент.

- вертикальном (отраслевом)

Здесь следует рассмотреть прогнозы развития функциональных поднаправлений региональных направлений национальной морской политики. Для этого можно предложить вариант, связанный не с отысканием и математическим описанием одного-двух универсальных критериев эффективности, латентно замыкающих на себя весь

комплекс особенностей той или иной функциональной составляющей регионального направления национальной морской политики, а с выявлением множества частных критериев, из которых будет формироваться целевая функция, нуждающийся в максимизации (минимизации).

Общеизвестно, что во встречающихся на практике задачах наибольшие трудности состоят не столько в нахождении вычислительных алгоритмов, сколько в формализации условий задачи, то есть в построении математической модели и выборе критериев эффективности. Это и понятно: прежде чем искать пути оптимизации, нужно отчетливо представлять себе, что именно необходимо оптимизировать. Очевидно, что предпочтительнее добиться наилучшего результата в том случае, когда функция полезности, то есть тот выигрыш, который мы можем получать, производя наши затраты (в задачах исследования операций эта функция оптимизируется), будет отражать наиболее существенную характеристику процесса управления.

Наиболее трудной задачей становится выбор такой функции полезности или (что почти то же самое) такого критерия эффективности (оптимальности), который наилучшим образом отвечал бы специфике задачи. При этом требуется, чтобы критерий эффективности имел бы определенный смысл и отношение к той задаче, которая поставлена, допускал количественные измерения, был бы чувствителен к количественным параметрам альтернатив и несложен для вычислений. В этой связи следует отметить, что определение общей эффективности системы (по многим критериям) – еще более сложная задача: в этом случае решение как бы усредняется по многим критериям, а это не всегда приводит к успеху, если отсутствует возможность более или менее точно установить «вес» каждого из принятых критериев.

Строго говоря, выбор наилучшей альтернативы становится количественно обоснованным лишь тогда, когда все зависимости между критериями и условиями могут быть выражены в количественных терминах. Но на деле эксперт зачастую располагает лишь качественной картиной этих связей. Однако задача имеет и еще одно решение, в котором на смену индуктивному методу познания приходит дедуктивный.

При развитии морской деятельности в России ставку, вероятно, следует делать на развитие районов наибольшего сосредоточения морского потенциала – именно они станут опорным каркасом морской деятельности, стимулируя ее подъем на остальной территории. Наиболее сложная задача – вычленив эти «сгустки» концентрации потенциала, а еще более сложная, как уже говорилось выше, создать цельную, всеобъемлющую методику интегральной оценки его величины. В связи с этим, вполне оправданным видится выбор «маркирующего» индикатора, пропорционального

потенциалу. Его оценка, подобно процедуре промывания золота, позволит вычлнить целевые области исследования и упростить условия задачи.

Таким образом, этот метод, при некоторой доработке, можно взять за основу выделения «сгустков» концентрации морского потенциала и основных территорий-претендентов на приоритетное развитие морской деятельности. Для корректировки этого списка необходимо будет провести подробный анализ всех компонентов морской деятельности для этих территорий. Однако при оценке морского потенциала важно не терять из виду и его сухопутную составляющую в виде социально-экономической характеристики сопредельных территорий, анализа проникновения в их жизнедеятельность морской деятельности, степени вовлечения в нее их населения, наличия ресурсов (социальных, производственных, экономических и проч.) для развития отдельных направлений морской деятельности на первоначально выделенных территориях. Такой подход позволит выявить не только наиболее перспективные направления развития самих выделенных территорий, но и сопредельных областей в видах деятельности, ассоциированной с морской, что является более эффективной формой комплексного развития территорий, основанной на их взаимосвязях и симбиотическом взаимодействии.

Процесс научного творчества обязательно предполагает наличие в каждой конкретной области науки, в том числе мореведческой, гипотетических представлений о путях развития знаний в целом, и предмета исследований в частности, о проблемах, которые могут возникать в будущем, о способах их разрешения.

Понятно, что морская деятельность складывается под действием различных факторов и внешнего, и внутреннего характера, без учета которых невозможно заниматься научной прогностикой. Всю их совокупность можно условно разделить на статусные или критические, без соответствия которым невозможно осуществлять тот или иной вид морской деятельности, географические, климатические, внешне- и внутривитические, экономические, социальные, демографические, технологические, военные, иные. При их детализации и окончательном назначении могут быть использованы рекомендации, изложенные в специальной литературе.

На наш взгляд, дальнейшее развитие морской деятельности Российской Федерации немисливо без строгого научно обоснованного прогнозирования, без определения мировых генеральных трендов, их учёта и правильного выбора, без завоевания своей ниши в мировой морском хозяйстве в условиях жесточайшей конкуренции со стороны ведущих морских держав. Иными словами, без разработки Государственной стратегии развития морской деятельности. Причём она не должна замыкать ведомственные,

корпоративные или какие-либо иные стратегические ориентиры, а чётко отражать надведомственную позицию, единственно способную нацелить всё морское сообщество страны на следование единым курсом во благо Российской Федерации.

Февраль 2006 г.

*Галина Батунова,
Герман Гиголаев,
Алексей Коновалов.*

ПРИЛОЖЕНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ

реферлируемого отчета по теме:
«Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами
прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской
деятельности страны»¹

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

1 Вступление	16
(Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Крояло И.В.)	
2 Идентификация интересов морепользователей, подлежащих взаимосогласованию и их оптимизации в прибрежных зонах различных региональных направлений	42
(Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Кондаков А.В., к.г.-м.н.; Корзун В.А., д.э.н.; Чернявский Е.Б.)	
<i>2.1 Прибрежные территории России</i>	<i>42</i>
<i>2.2 Общая оценка соглашений об охране природы в связи с их действием на экономику России</i>	<i>57</i>
<i>2.3 Некоторые важные проблемы осуществления эффективной морской деятельности России</i>	<i>61</i>
3 Исследования институциональных сдвигов в управлении морской деятельностью на общегосударственном, отраслевом и корпоративном уровнях	72
(Бочарова Л.К.; Варнавский В.Г., д.э.н.; Гранберг А.Г., академик РАН; Гудев П.А., к.и.н.; Жуков А.И.; Киреев В.Е.; Коновалов А.М., к.т.н.; Раненко В.В., к.э.н.; Синецкий В.П., д.в.н.)	
<i>3.1 Становление российской государственности и формирование институтов управления</i>	<i>72</i>
<i>3.2 Основные тенденции структурных и институциональных преобразований в океанской политике ведущих морских держав</i>	<i>78</i>
<i>3.3 Морской потенциал Российской Федерации на региональных направлениях национальной морской политики</i>	<i>95</i>
<i>3.4 Возможные структурно-институциональные преобразования в морской деятельности Российской Федерации</i>	
<i>3.4.1 Специфика приморских территорий</i>	<i>95</i>

¹ В списке исполнителей кроме сотрудников СОПС указаны исследователи других организаций-соисполнителей НИР, а также сотрудники научных структур, которые привлекались к разработке темы в личном качестве.

3.4.2	Особые береговые зоны	99
3.4.3	Выделение особых береговых зон на приморских территориях	102
3.5	<i>Оценка среднесрочной потребности РФ в продукции и услугах морехозяйственных комплексов</i>	111
4	Обобщение, уточнение и конкретизация методологических подходов к выбору критериев и показателей (индикаторов) эффективности морской деятельности. Система индикаторов для оценки эффективности управления прибрежной зоной	125
(Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Апиманова Т.Е.; Антонова Е.В.; Киреев В.Е.; Китова Е.Н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Писарев В.Д., д.и.н.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Раненко В.В., к.э.н.; Синецкий В.П., д.в.н.; Смирнов В.С., д.э.н.; Федоренко Н.М.; Чернявский Е.Б.)		
4.1	<i>Общие подходы к оценке и выбору показателей (индикаторов) эффективности морской деятельности</i>	125
4.2	<i>Критерии и показатели оценки эффективности функциональных направлений морской деятельности</i>	149
4.2.1	Основные показатели и направления повышения эффективности освоения минеральных и энергетических ресурсов на континентальном шельфе России	149
4.2.2	Общие показатели эффективности функциональных направлений морской деятельности	157
4.2.3	Основные показатели эффективности промышленного рыболовства и рыбопромышленного комплекса России	170
4.3	<i>Критерии и показатели оценки эффективности региональных направлений морской деятельности</i>	182
4.3.1	Зарубежный опыт оценки эффективности управления прибрежной зоной. Система индикаторов для оценки эффективности управления прибрежной зоной (западные модели)	182
4.3.2	Опыт стран Балтийского региона и России по разработке системы индикаторов для оценки устойчивости развития	196
4.3.3	Подходы к разработке региональных стратегий устойчивого экономического и социального развития приморских регионов	204
4.3.4	Эффективность функциональных направлений морской деятельности в прибрежных регионах Российской Федерации	214
5	Основные факторы и условия повышения эффективности морской деятельности России	248
(Варнавский В.Г., д.э.н.; Киреев В.Е.; Коновалов А.М., к.т.н.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Осененко А.Н.; Раненко В.В., к.э.н.; Федоренко Н.М.)		
5.1	<i>Институциональные факторы и условия повышения эффективности морской деятельности</i>	248
5.2	<i>Экономическая среда развития морской деятельности</i>	258
5.3	<i>Исследование особенностей структурного и инновационного развития и перевооружения морского хозяйства России</i>	304
5.4	<i>Трудовые ресурсы, кадровое и иное обеспечение национальной морской деятельности</i>	325
5.5	<i>Информационное обеспечение национальной морской деятельности</i>	348

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

6 Анализ основных факторов развития минерально-сырьевой базы в различных районах Мирового океана	
(Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Кондаков А.В., к.г.-м.н.; Могилевкин И.М., д.э.н., проф.; Плаксий В.Я.)	375
<i>6.1 Структурные сдвиги в мировом энергообеспечении и торговле энергоносителями, а также выявление их влияния на развитие добычи углеводородов в шельфовых зонах Мирового океана</i>	<i>376</i>
<i>6.2 Прогнозные оценки развития поисково-разведочных работ и сценарии освоения арктических и тихоокеанских акваторий до 2020 г. (и далее) на основании ревизии известных результатов подсчета и анализа потенциальных ресурсов дальневосточного шельфа России</i>	<i>383</i>
<i>6.3 Сравнительный анализ результатов работ российских экспедиций, проводившихся в 1995-2004 гг. морские поисково-разведочные работы на месторождениях ЖМК и КМК в Выделенном районе МОД с аналогичными исследованиями и работами зарубежных компаний</i>	<i>406</i>
<i>6.4 4 Оценка экономической целесообразности разработки месторождений ЖМК и КМК в Выделенном районе МОД по сравнению с месторождениями железо-марганцевых и кобальтосодержащих руд на территории Российской Федерации</i>	<i>411</i>
<i>6.5 Оценка перспектив танкерных перевозок нефти, нефтепродуктов и СПГ по Северному морскому пути, а также развития (строительства портовой инфраструктуры на побережье морей Арктики до 2030 г. в зависимости от перспектив НГК и состояния рынка УВ</i>	<i>424</i>
<i>6.6 Оценка возможностей расширения сети морских терминалов сжиженного природного газа (СПГ), перспектив регионального газообеспечения, а также активизации партнерских отношений в этой области между Россией и Евросоюзом</i>	<i>437</i>
7 Результаты международно-правовой экспертизы ситуации, складывающейся в связи с установлением Россией внешней границы континентального шельфа в Арктике	455
(Андреева Е.Е., д.э.н.; Абаслы К.Н.; Буник И.А.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Гранберг А.Г., академик РАН; Гуреев С.А., д.ю.н., проф.; Имереков Б.И.; Крайшкина С.А.; Лисаускайте В.В.; Молодцова Е.С., д.ю.н.; Русакова С.М.; Сиражетдинова О.А.; Храбсков В.Г., д.ю.н.)	
<i>7.1 Становление правового статуса Арктики</i>	<i>455</i>
<i>7.2 Обзор взглядов ученых на проблему правового режима Арктики</i>	<i>456</i>
<i>7.3 Критика действий МИДа и рекомендации</i>	<i>462</i>
8 Территория и пространство в глобальном мире	467
(Войтоловский Г.К. , д.э.н., проф.; Гранберг А.Г., академик РАН; Косолапов Н.А., к.и.н.)	

9	Анализ состояния и возможностей хозяйственного использования морских рекреационных ресурсов РФ (Полетаев Д.В., к.э.н.; Чернявский Е.Б.)	502
9.1	<i>Виды развития рекреационной деятельности</i>	502
9.2	<i>Рекреационные ресурсы приморских территорий России: краткая историческая справка</i>	510
9.3	<i>Перспективы развития и современное состояние рекреационной деятельности</i>	529
9.4	<i>Стратегия развития рекреационного потенциала приморских регионов</i>	534
9.5	<i>Роль новых форм собственности и способов использования морских рекреационных ресурсов</i>	538
10	Определение потенциала и предварительная оценка перспектив демографического развития приморских регионов Российской Федерации (Полетаев Д.В., к.э.н.; Чернявский Е.Б.)	545
10.1	<i>Развитие прибрежных территорий и динамика их численности</i>	546
10.2	<i>Особенности освоения прибрежных территорий и их влияние на динамику численности населения</i>	558
10.3	<i>Факторы современного демографического развития прибрежных регионов</i>	559
11	Современные проблемы информационного обеспечения морской деятельности России (Гудев П.А., к.и.н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Синецкий В.П., д.в.н.)	575
12	Состояние и перспективы развития оперативного мониторинга Мирового океана с помощью необитаемых автоматических средств (Апиманова Т.Е.; Буник И.А.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Жукова Г.Н.; Имереков Б.И.; Корзун В.А., д.э.н.; Чернявский Е.Б.)	586
12.1	<i>Общая характеристика проекта АРГО</i>	586
12.2	<i>Оперативная океанография</i>	597
12.3	<i>Международно-правовые проблемы проекта АРГО</i>	602
13	Разработка рекомендаций по совершенствованию государственного, военного управления и местного самоуправления в приморских военных городках Мурманской области (Жуков А.И.; Синецкий В.П.)	611
13.1	<i>Размещение и функционирование воинских частей на территории российской Федерации</i>	611
13.1.1	<i>Управление военными городками: военное управление, государственное управление и местное самоуправление</i>	620
13.1.2	<i>Военные городки в структуре военного административно-территориального деления</i>	643
13.1.3	<i>Действующие федеральные законодательные и нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы обеспечения жизнедеятельности военных городков</i>	662
13.2	<i>Отечественный и зарубежный опыт развития системы дислокации Вооружённых Сил (базирования Военно-Морского Флота)</i>	689

13.2.1	Отечественный опыт развития системы базирования Военно-Морского Флота	689
13.2.2	Опыт создания, функционирования и развития военных баз за рубежом	716
13.3	<i>Предложения по реформированию устройства военных городков предназначенных для размещения воинских частей и военно-морских пунктов базирования в Мурманской области</i>	725
13.3.1	Пути и направления реформирования системы управления военными объектами	727
13.3.2	Управление на основе права собственности	737
13.3.3	Меры по улучшению жилищного обеспечения военнослужащих во время прохождения военной службы и при увольнении в запас	748

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ

14	Сравнительный анализ развития института платности за пользование морскими ресурсами ПЗ в мире и РФ (Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Кондаков А.В., к.г.-м.н.; Титова Г.Н., к.э.н)	753
14.1	<i>Развитие институтов платного пользования морскими биоресурсами</i>	753
14.2	<i>Развитие института платности за пользование минеральными ресурсами ПЗ</i>	768
15	Анализ причин сдерживания рентоориентированного налогообложения добычи морских ресурсов на шельфе и в ИЭЗ Российской Федерации (Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Титова Г.Н., к.э.н.)	798
15.1	<i>Искажение экономической сути рентных платежей</i>	799
15.2	<i>Необоснованное утяжеление налогового бремени</i>	805
15.3	<i>Изъятия в системе учета и отчетности на рыбных промыслах</i>	809
15.4	<i>Платежеспособность населения и цены рыбопродукции</i>	811
15.5	<i>Игнорирование необходимости учета природно-географических особенностей России в практике макроэкономического регулирования</i>	812
15.6	<i>Изъятия в таможенной и экспортной политиках</i>	817
15.7	<i>Сопrotивление дельцов теневой экономики наведению порядка на рыбных промыслах</i>	821
16	Об организации управления развитием концессионных процессов в различных видах морской деятельности (Варнавский В.Г., д.э.н.)	826
16.1	<i>Условия развития в рамках концепции государственно-частного партнерства</i>	826
16.2	<i>Взгляд на развитие управления концессионным процессом</i>	828
16.3	<i>Управление ГЧП в Великобритании</i>	830
16.4	<i>Подходы к развитию законодательства о концессиях</i>	833

17	Оценка возможного влияния ВТО на развитие морской деятельности России	839
	(Корзун В.А., д.э.н.; Писарев В.Д., д.и.н.)	
17.1	<i>Общая характеристика ВТО</i>	839
17.2	<i>США и перспективы экологизации ВТО</i>	843
17.3	<i>Концептуальные основы экологизации международной торговли</i>	845
17.4	<i>ВТО и управление торгово-экономическими отношениями государств</i>	851
17.5	<i>ВТО и освоение Мирового океана</i>	855
17.6	<i>ВТО и меры по защите окружающей среды, относящиеся к сфере морского рыболовства</i>	857
17.7	<i>Россия и ВТО</i>	871
18	Анализ процессов развития международно-правового регулирования морской деятельности	892
	(Андреева Е.Е., д.э.н.; Абаслы К.Н.; Буник И.А.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Лисаускайте В.В.; Молодцова Е.С., д.ю.н.; Краишкина С.А.; Сиражетдинова О.А.; Шаповалов Б.П., к.ю.н.; Храбсков В.Г., д.ю.н.)	
18.1	<i>Новые тенденции в международно-правовом регулировании морской деятельности с учетом европейского экологического права</i>	893
18.2	<i>Возможные изменения универсальных и региональных норм экологического права</i>	916
18.3	<i>Анализ международно-правового режима недропользования в прибрежных районах, включая современные схемы управления морскими трансграничными ресурсами</i>	924
19	Выявление вызовов и угроз глобального мира морской деятельности России	934
	(Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Косолапов Н.А., к.и.н.)	
20	Исследование процессов формирования международных условий морской деятельности	978
	(Буник И.А.; Жукова Г.Н.; Корзун В.А., д.э.н.; Писарев В.Д., д.и.н.; Русакова С.М.; Синельников И.З., к.т.н.; Сиражетдинова О.А.; Чернявский Е.Б.)	
20.1	<i>Консультативные мероприятия ООН</i>	978
20.2	<i>Анализ деятельности некоторых универсальных и специализированных международных организаций</i>	987
20.2.1	Европейский Союз	987
20.2.2	О правовых аспектах деятельности Международного органа по морскому дну (МОМД)	991
20.2.3	Межправительственная океанографическая комиссия (МОК ЮНЕСКО)	1003
20.2.4	Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)	1005
20.2.5	Совместная группа экспертов по научным аспектам защиты морской среды (GESAMP)	1008
20.2.6	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	1011
20.3	<i>Исследование процессов формирования морской политики ряда зарубежных стран и их региональных объединений</i>	1016

20.3.1	Морская политика Бразилии	1019
20.3.2	Морская политика Австралии	1025
20.3.3.	Организация регулирования внешнеторговой деятельности в морском рыболовстве Норвегии	1040
20.3.4	Отношение Японии к экспортно-импортным операциям в сфере морского рыболовства	1047
20.4	<i>О возможных изменениях некоторых норм международного морского права</i>	1051
20.5	<i>Анализ причин и последствий происходящих процессов унификации морской политики прибрежных государств</i>	1064

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ

21	Тенденции морской политики и деятельности ЕС (Полетаев Д.В., к.э.н.; Синельников И.З., Чернявский Е.Б.)	1074
21.1	<i>Использование биологических ресурсов</i>	1081
21.2	<i>Морская добыча углеводородов и других полезных ископаемых в ЕС</i>	1100
21.3	<i>Рекреационные ресурсы прибрежной зоны ЕС и их использование</i>	1129
22	Исследование процессов экологического алармизма и оценка последствий этого явления (Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Жукова Г.Н.; Корзун В.А., д.э.н.; Чернявский Е.Б.)	1133
23	Анализ современных механизмов регулирования деятельности в прибрежных морских зонах, используемых в зарубежной практике, для учета возможностей их применения в Российской Федерации (Андреева Е.Е., д.э.н.; Абаслы К.Н.; Буник И.А.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Гуреев С.А., д.ю.н., проф.; Крайшкина С.А.; Лисаускайте В.В.; Молодцова Е.С., д.ю.н.; Сиражетдинова О.А.; Храбсков В.Г., д.ю.н.)	1146
24	Глобальные, европейские и региональные проблемы развития морской деятельности России на Балтике (Синецкий В.П., д.в.н.; Чернявский Е.Б.)	1157
24.1	<i>Значение морской деятельности на Балтике для России</i>	1157
24.2	<i>Состояние прибалтийских областей России в сравнении с другими прибалтийскими странами</i>	1159
24.3	<i>Отраслевые тенденции</i>	1174
24.4	<i>Возможности развития морской деятельности России на Балтике вследствие объективно ограниченной емкости (несущей способности) моря</i>	1209
25	Международно-правовые основы международного сотрудничества в области защиты от морских природных катастроф, включая цунами и землетрясения (Андреева Е.Е., д.э.н.; Абаслы К.Н.; Буник И.А.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Крайшкина С.А.; Гуреев С.А., д.ю.н., проф.; Крайшкина С.А.; Лисаускайте В.В.; Молодцова Е.С., д.ю.н.; Сиражетдинова О.А.; Шаповалов Б.П., к.ю.н.; Храбсков В.Г., д.ю.н.)	1237

26	Анализ зарубежного опыта мобилизационной подготовки морского хозяйства (Крупнов Ю.А., к.в.н.; Синецкий В.П., д.в.н.)	1253
26.1	<i>Системы законодательных и нормативно-правовых актов</i>	1253
26.2	<i>Подсистемы мобилизационной подготовки водного транспорта к обеспечению потребностей вооруженных сил</i>	1263
26.3	<i>Подсистема мобилизационной подготовки водного транспорта к обеспечению нужд экономики</i>	1287
26.4	<i>Подсистема финансирования мобилизационной подготовки водного транспорта</i>	1291
27	Выбор подходов к обеспечению национальной безопасности с морских направлений в условиях глобального мира (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Бочарова Л.К.; Косолапов Н.А., к.и.н.; Синецкий В.П., д.в.н.)	1300
27.1	<i>Угрозы с морских направлений в условиях глобального мира и подходов к обеспечению национальной безопасности</i>	1304
27.2	<i>Концептуальные основы национальной безопасности России в условиях глобализации</i>	1323
27.3	<i>Экономическая безопасность и морепользование</i>	1328
28	Концептуальные основы предстоящей разработки Стратегии (Баврина Е.Е.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Гранберг А.Г., академик РАН; Крояло И.В.)	1337
29	Оборонная политика и морская стратегия Российской Федерации (Косолапов Н.А., к.и.н.; Синецкий В.П., д.в.н.)	1351
29.1	<i>Российская Федерация: новый субъект международных отношений</i>	1352
29.2	<i>Стратегические концепции Российской Федерации 1990-х годов</i>	1356
29.3	<i>Военная доктрина и оборонная политика РФ: принципы и практика</i>	1361
29.4	<i>Морская стратегия Российской Федерации: проблемы, принципы, практика</i>	1366
30	Подходы к формированию проекта Государственной стратегии развития морской деятельности России (Антонова Е.В.; Баврина Е.Е.; Батурова Г.В.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Варнавский В.Г., д.э.н.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Гиголаев Г.Е.; Гудев П.А., к.и.н.; Денисов В.В., д.г.н.; Жуков А.И.; Имерекоев Б.И.; Иняков А.Ф., к.в.н.; Киреев В.Е.; Коновалов А.М., к.т.н.; Корзун В.А., д.э.н.; Косолапов Н.А., к.и.н.; Крояло И.В.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Рабинович Ю.И.; Раненко В.В., к.э.н.; Синецкий В.П., д.в.н.; Синельников И.З., к.т.н.; Чернявский Е.Б.)	1372
30.1	<i>Общие положения</i>	1372
30.2	<i>Организационные основы</i>	1379
30.3	<i>Порядок разработки и ориентировочная структура «нулевого цикла» проекта Государственной Стратегии развития морской деятельности</i>	1394
31	Заключение (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Гранберг А.Г., академик РАН;	1404

Косолапов Н.А., к.и.н.)	
Список использованных источников	1414

ЧАСТЬ ПЯТАЯ - ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение А</i>	
Обзор процессов становления управления морской деятельностью России	1431
(Войтоловский С.Г.; Жуков А.И.; Синецкий В.П., д.в.н.)	
<i>Приложение Б</i>	
Сведения об административно-территориальном делении и муниципальном устройстве приморских субъектов Российской Федерации	1521
(Синецкий В.П., д.в.н.; Жуков А.И.)	
ПРИЛОЖЕНИЕ В	
Численность, половой и национальный состав населенных пунктов приморских регионов	1523
(Синецкий В.П., д.в.н.)	
ПРИЛОЖЕНИЕ Г	
Численность населения в прибрежных населенных пунктах России	1
(Синецкий В.П., д.в.н.; Батурина Г.Н.)	
<i>Приложение Д</i>	
Морские порты России и терминалы нефте-газового комплекса	1622
(Иняков А.Ф., к.в.н.; Кондаков А.В., к.г.-м.н.)	

ЧАСТЬ ШЕСТАЯ - ПРИЛОЖЕНИЯ

<i>Приложение Е</i>	
Старение торгового флота и инфраструктуры морского (водного) транспорта РФ. Пути решения проблемы	1705
(Иняков А.Ф., к.в.н.)	
ПРИЛОЖЕНИЕ Ж	
Анализ состояния судостроительных и судоремонтных предприятий России	1736
(Раненко В.В., к.э.н.; Рабинович Ю.И.)	
<i>Приложение З</i>	
Анализ развития транспортной системы в прибрежной полосе Арктической зоны России	1794
(Могилевкин И.М., д.э.н., проф.)	
<i>Приложение И</i>	
Характеристика морских рекреационных зон	1819
(Полетаев Д.В., к.э.н.)	
<i>Приложение К</i>	
Ожидания и риски газовой отрасли в свете вступления России во Всемирную торговую организацию	1832
(Сергеев П.А., д.э.н. Чернявский Е.Б.)	
<i>Приложение Л</i>	
Характеристика морской политики некоторых прибрежных	1856

государств

(Гудев П.А., к.и.н.; Деомидов Ю.М.; Синецкий В.П., д.в.н.)

Приложение М

Тенденции становления концепции “устойчивого рыболовства”

1881

(Бабаян В.К., д.т.н.; Бородин Р.Г., д.т.н., Васильев Д.А., д.т.н.; Ефимов Ю.Н., к.т.н.)

В работе СОПС над проектом принимали участие следующие организации-соисполнители:

Российский государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ)

Руководитель проекта – Плинка Н.Л., к.г.н., доцент

Международная академия регионального развития и сотрудничества (МАРС)

Руководитель проекта – Семенов П.Е., д.э.н.

Независимая юридическая служба «Ресурсы-Законность» (Рес-Лекс)

Научный руководитель – Храбсков В.Г., д.ю.н., проф.

Мурманский морской биологический институт Кольского научного центра РАН (ММБИ КНЦ РАН)

Руководитель проекта – Денисов В.В., д.г.н.

Бюро содействия развитию внешнеэкономической деятельности (Бюро СВЭД)

Руководитель проекта – Кабицкий О.В.

Оборот последней страницы

Научное издание серии

«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ».

Выпуск восьмой

Научно-реферативная, составительская и редакционная работа над выпуском осуществлена группой сотрудников СОПС в составе: Батунова Г.В., Гиголаев Г.Е., Гудев П.А., Коновалов А.М., Чернявский Е.Б.

ред. Чернявский Е.Б.