

МОРСКАЯ КОЛЛЕГИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

Минэкономразвития России

Российская академия наук

СОВЕТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ

# ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



*СТРАТЕГИЯ: ИМПУЛЬСЫ К РАЗРАБОТКЕ*

ВЫПУСК

9

---

МОСКВА 2006

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

**Войтоловский Г.К., Косолапов Н.А., Синецкий В.П. Стратегия: импульсы к разработке. - М.: СОПС, 2005. - с.**

*Рецензенты:* Крупнов Ю.А., канд. воен. наук;  
Писарев В.Д., д-р ист. наук;  
Соков А.В., канд. геогр. наук;  
Федоренко Н.М.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ</b> .....	4
<b>I. ВСТУПЛЕНИЕ</b> .....	8
<b>II. ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ВЫБОР ЦЕЛЕЙ И СОДЕРЖАНИЕ СТРАТЕГИИ</b> .....	12
<b>III. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ</b> .....	19
<b>IV. ОПЫТ ПРОГРАММИРОВАНИЯ</b> .....	29
<b>V. НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И МОРСКАЯ ПОЛИТИКА</b> .....	36
<b>VI. ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ</b> .....	48
Общие положения .....	48
Принципы и практика.....	57
Организационные основы .....	88
Ориентировочная схема содержания Предварительного проекта.....	91
<b>VII. НУЛЕВОЙ ЦИКЛ</b> .....	103
<b>VIII. ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ И ОРИЕНТИРОВОЧНАЯ СТРУКТУРА «НУЛЕВОГО ЦИКЛА»</b> .....	114
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	124
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ</b> .....	135

## Предисловие

Предлагаемый читателю спецвыпуск «Теории и практики морской деятельности» посвящен обоснованию острой необходимости разработки проекта государственной стратегии долговременного развития морской деятельности нашей страны; предварительному, естественно, дискуссионному рассмотрению его концептуальных основ, стратегических целей и возможного содержания; разработке такого порядка подготовки, который позволил бы создать в конечном счете документ, способный реально и существенно влиять на развитие не только морской деятельности, но и России в целом.

Потребность в такой государственной стратегии диктуется не только интересами национальной безопасности и морской деятельности нашей страны, соответствующих ведомств и структур, прибрежных субъектов Федерации. На протяжении многих веков изучение и освоение внутренних, морских, а позднее океанических акваторий играло огромную и неопределимую роль в становлении и развитии страны, в обретении ею статуса одной из ведущих европейских, а затем и мировых держав. Целостность и перспективы современной России – как и других государств в начале XXI века – обеспечиваются не только территориальными факторами, природными ресурсами, но и способностью страны сохранять и эффективно использовать труд поколений, материализованный в ее истории, духовных и практических достижениях. Добровольный, не вынуждаемый непреодолимыми обстоятельствами отказ от этого труда был бы преступным разбазариванием отечественного социоисторического ресурса; заставил бы экономику и общество России в целом начать почти с нуля в тех сферах жизни, где у страны имеется объективно существенный задел; стал бы еще одним фактором долговременного и потому особо опасного снижения социальной и международно-политической эффективности научного и экономического комплексов нашего государства.

С древнейших времен целостность любой страны обеспечивалась не только и не столько военной силой, необходимостью единения перед лицом реального или потенциального врага, но также реализацией проектов и технологий, требовавших общенациональных усилий, опоры на ресурсы и возможности именно всего социального организма, а не просто совокупности участников данного начинания. Строительство пирамид в Древнем Египте, оросительных систем в странах Среднего Востока и Центральной Азии, Великой китайской стены были такими проектами. Развитие мореплавания резко укрепило страны, сумевшие первыми начать освоение Мирового океана. В XX веке роль общенациональных проектов – интеграторов государств и моторов их развития – выполняли научно-техническая революция, исследования и освоение воздушного пространства, атома, космоса. Причем, если в древние времена отдельные проекты (возведение тех же пирамид) несли только ритуальную нагрузку

и выполняли роль интегратора страны лишь объективно, в порядке «побочного» и вряд ли преднамеренного эффекта, то в современном глобализирующемся и высококонкурентном мире наличие общенациональных проектов долговременной протяженности и стратегического значения выступает главной предпосылкой развития страны и поддержания ее целостности в условиях, когда угроза мировых и иных крупных межгосударственных войн (следовательно, ряд задач подготовки к ним) отодвигаются на задний план.

С началом великих географических открытий человечество освоило в полной мере лишь пространства Мирового океана. Его глубины и дно до сих пор исследованы меньше, чем ближайший космос. Специфика морской деятельности состоит в том, что осуществляемая во враждебной человеку обстановке, она вызывает необходимость создания для него искусственной среды обитания, изобретательной активности, а потому востребует достижения всех других сфер хозяйственной, научной и иной деятельности. Атомная энергетика, космические технологии, информатика и многое другое давно стали неотъемлемой частью обеспечения морской деятельности. Последняя по этой причине оказывается интегратором не только общестрановым (ибо требует значительных ресурсов), но и межотраслевым, и международным. Потери времени и возможностей в этой сфере деятельности будут сопровождаться не только коммерческими издержками, но качественным отставанием в развитии и степени интегрированности в мировые процессы, технологии и пространства. Поэтому недооценка возрастающего значения потенциала морской деятельности, без преувеличений, стала бы «вкладом» в дезинтеграционные тенденции и процессы: морская деятельность связывает и удерживает Россию как единое целое точно также, как это делают энергетика и железные дороги, а качественно - даже в большей мере. Государственная стратегия развития морской деятельности – это по существу неотъемлемая и важная часть стратегии сохранения, возрождения и развития России.

В долговременной перспективе существует и еще один, стратегически едва ли не самый важный фактор. Человечество, мировая экономика приближаются к рубежам экологических пределов и физического исчерпания континентальных природных ресурсов, востребуемых современными технологиями производства, распределения, потребления и образа жизни, военного дела. Но при этом освоена (пока не полностью) лишь суша, земная твердь, составляющая чуть более четверти поверхности планеты. А без малого три четверти ее приходится на Мировой океан. В стратегической перспективе вопрос заключается не в том, достаточно ли богата ресурсами сама Россия – пока богата. Вопрос стоит иначе: будет ли Россия участвовать в неизбежном освоении Мирового океана с самого начала, экономически и технологически (а не только политически и в правовом смысле) на равных с другими участниками этого процесса, и тем самым своевременно откроет себе новые возможности развития,

или она поставит себя в положение отстающей, догоняющей, вскакивающей в уходящий поезд стороны.

Серия «Теория и практика морской деятельности» (ТПМД), издаваемая Советом по изучению производительных сил с 2003 года, задумана в качестве одного из способов распространения результатов научных исследований СОПС и других структур, занимающихся изучением, освоением и использованием пространств и ресурсов Мирового океана, обобщением практики производственного и другого морепользования, анализом отечественного и зарубежного опыта внедрения достижений научно-технического прогресса в различные виды морской деятельности, пропагандой передовых методов управления с учетом процессов формирования международных условий морской деятельности и изменений в международном морском праве, а также в морской политике прибрежных государств. Кроме того, публикации этой серии выступают в качестве одного из способов реализации функции СОПС по научному и информационно-аналитическому сопровождению Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, возложенных на это государственное научно-исследовательское учреждение Правительством России<sup>1</sup>.

Содержательное наполнение всех предыдущих выпусков указанной серии, опубликованных к настоящему времени, отражало характер и результаты самых значимых исследований, посвященных наиболее критическим явлениям в различных видах отечественной морской деятельности и в управлении ею, равно как и дискуссий на научно-практических конференциях, организованных СОПС или с его участием. Отличительной чертой настоящего выпуска является то, что, с одной стороны, в нем развиваются идеи нескольких предыдущих публикаций СОПС и НИР предшествующих лет, с другой стороны, поднимаются проблемы, которые необходимо еще решать в последующих научных разработках, и по которым заказчики исследовательской тематики в мореведении еще только рассматривают такую необходимость.

У авторов настоящей публикации нет ни малейших сомнений в важности и целесообразности разработки проекта Государственной стратегии развития морской деятельности нашей страны. Занимаясь проблемами оптимизации отношений морепользователей и эффективностью морской деятельности, они неоднократно сталкивались с отсутствием конкретной программы действий на длительный период. Это сковывало подготовку прогнозных оценок будущего развития морских наук и технологий, инвестиционной политики, развития всех морепромышленных производств и всех видов мореплавания, а также предприятий, обеспечивающих саму возможность их осуществления (т.е. судостроения и кораблестроения, деятельности портов и всех видов подъездных путей, машиностроения и приборостроения и т.д.).

Именно понимание срочной необходимости в четких и долговременных представлениях о возможном развитии российского морепользования побудило авторов настоящей работы попытаться наметить общие подходы к будущей разработке государственной стратегии развития морской деятельности. В своих прошлых научных работах и выступлениях на заседаниях ученых советов и различных форумах морского сообщества, в научных докладах, представленных в высшие управленческие структуры, они неоднократно поднимали этот вопрос. Кроме того, не ожидая официальной его постановки, но обладая предварительной информацией о том, что проблемы целесообразности формирования и развития основ долгосрочного стратегического прогнозирования морской деятельности назрели и ожидают своего разрешения в ближайшие годы, а также отчетливо осознавая, что порядок подготовки проекта такой стратегии не будет проще и короче работ над проектом Концепции ФЦП «Мировой океан» или над проектом Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г. (в разработке которых авторы принимали непосредственное участие) авторы сочли возможным поделиться некоторыми своими соображениями.

Основной целью предлагаемой работы является не формирование самой стратегии, а обоснование необходимости организации соответствующих исследований, определение целенаправленности их контуров и научных подходов к ним. Представленная читателю работа не может претендовать на роль основы проекта будущей стратегии, в разработке которой будет задействован не один десяток НИИ и других структур, сотни специалистов самого различного профиля и многих областей знаний. Однако если эта публикация расширит понимание необходимости разрешения обсуждаемой проблемы или станет побудительным мотивом, импульсом к развитию такого плана исследований (в структурах, представляемых авторами, такая работа уже ведется), или станет катализатором интенсификации таких исследований, авторы сочтут свою постановочную задачу на данном этапе выполненной. Тем более, что пока нет отработанных, проверенных практикой госрегулирования и управления механизмов и инструментов стратегического прогнозирования морской деятельности. Они могут появиться только после разработки и принятия на высшем уровне управления страной общегосударственной стратегии океанопользования, пронизывающей в своих мероприятиях, постулатах и тезисах региональное развитие каждого из видов морской деятельности для оптимального сочетания в том или ином приморском субъекте Федерации. Речь идет о разработке моделей в системе стратегического менеджмента, сформированных на основе долговременного прогнозирования, вне которого учет специфических проблем развития морской деятельности на региональных направлениях невозможен. Поиску подходов к стратегии развития морской дея-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 01 сентября 2001 г. № 662 (с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2004 г. №348 и от 29 декабря 2005 г. №839.

тельности в настоящем выпуске уделено основное внимание. Авторы не сомневаются в целесообразности осуществления такого поиска.

В последующем будет необходим специальный анализ размещения морского потенциала по всему периметру морских границ России, ибо за внешними ее пределами в основном и происходит большая часть отечественного морепользования. По этой же причине морепользование всегда связано с международными условиями. Без учета их динамики невозможно не только реализовать текущие и среднесрочные задачи, но и обосновать долговременные цели стратегии развития морской деятельности в целом и каждого из ее видов в отдельности, особенно на фоне происходящих процессов глобализации. Необходимо получение новых знаний, так как на их основе могут быть разработаны конкретные средне- и долгосрочные программы действий по расширению отечественной морской деятельности под общим названием - *стратегия*. Именно стратегия не только обеспечит ответы на будущие глобальные вызовы, преодоление угроз, внутриэкономических, организационных и внешнеполитических препятствий на путях ее развития, но и определит характер, направленность эффективного морепользования, периоды и конкретные сроки введения в эксплуатацию новых технических средств, без которых уже сейчас невозможно освоение части ресурсов и пространств Мирового океана, находящиеся в экономическом обороте крупных морских держав.

## I. Вступление

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная Президентом страны, четко определила цели и важнейшие контуры развития морской деятельности, которые были конкретизированы в документах стратегического и концептуального плана, утвержденных или одобренных Правительством для большинства видов отечественного морепользования. Анализ этих документов свидетельствует, что в большинстве федеральных органов исполнительной власти, связанных с морской деятельностью, как и в приморских регионах, формируется новый подход к проблемам развития морепользования. Морская доктрина содержит идеологию среднесрочной морской политики Российского государства. Однако для того, чтобы эта идеология способствовала ускоренному и устойчивому развитию производительных сил всего морехозяйственного комплекса и укреплению национальной безопасности, необходимы время и дополнительные усилия власти, опирающиеся на соответствующую государственную стратегию, которая определяла и обобщала бы интересы, этапы, способы и средства решения задач, поставленных Морской доктриной на региональных и функциональных направлениях национальной морской политики. Кроме того, учитывая затратность морепользования, к тому же обладающего отложенным экономическим эффектом (при эксплуатационных сроках 30, 40, 50 и более лет), указанная стратегия должна содержать и ориентиры на соответствующие долгосрочные перспективы.

Изучение, освоение и использование Мирового океана во все исторические периоды и сегодня продолжают иметь для нашей страны жизненно важное значение практически во всех областях - социально-экономической, военной, международной, научно-технической, культурной и многих других. Их главной целью всегда являлась и, по-видимому, будет являться в будущем защита и реализация национальных интересов России в Мировом океане. При этом важнейшим показателем возможностей страны в этой сфере государственной деятельности является морской потенциал.

Значимость морской деятельности, укрепления и качественного развития морского потенциала для нашей страны обуславливаются следующими факторами: уникальной протяженностью морской государственной границы России - 38 800 км (72% от общей протяженности госграницы); важностью для экономики страны морских путей: по морю Россия связана со 127 странами мира (92%), по суше - с 18-ю странами (8%); наличием в недрах континентального шельфа более 80% разведанных нефтяных и газовых запасов России (30% мировых запасов); около 30% мировых биологических морепродуктов рассредоточены в акваториях, находящихся под национальной юрисдикцией Российской Федерации; залежами в Арктике практически всех известных российских запасов никеля, кобальта, титана, олова;



проживанием в приморских районах значительной доли населения России, зависимо в большой степени от состояния и перспектив развития морской деятельности. С этих позиций долговременная программа экономического возрождения России, необходимость разработки которой очевидна, должна предусматривать освоение природных ресурсов и пространств Мирового океана, их широкомасштабное использование в целях вхождения национальной экономики в мировое хозяйство. Более того, учитывая кризисное положение в отечественной морской деятельности, возможно, что разработка и принятие на долговременную перспективу Государственной стратегии морской деятельности и океанопользования должны предшествовать выработке программы экономического возрождения страны.

В связи с тем, что решение о формировании даже проекта общегосударственной программы долговременного развития экономики Российской Федерации еще не принято на высших уровнях управления, представляется своевременным приступить, основываясь на фундаментальных положениях Морской доктрины и опираясь на систему взглядов, изложенных в Концепции ФЦП «Мировой океан», к составлению государственной стратегии развития морской деятельности до 2020 г. и на более отдаленную перспективу. При этом такая стратегия должна, видимо, рассматривать морскую деятельность и ее вклад в развитие и безопасность страны в широком содержательном и временном контексте.

Морская деятельность и системы ее научного, технического и хозяйственного обеспечения диверсифицируют экономику страны, увеличивают объем находящихся в практическом обороте знаний и опыта, и уже одним этим способствуют росту возможностей страны, стабильности ее хозяйственной системы и решению задач национальной безопасности. Последние включают обеспечение безопасности с морских направлений, но не сводятся только к нему. Обеспечение национальной безопасности России с морских направлений должно строиться на учете существующих и возможных угроз, возникающих при освоении Мирового океана и на базе долговременных прогнозных оценок, серьезного научного предвидения тенденций и процессов в мировой практике океанопользования. Важной составляющей такого предвидения должна стать искомая стратегия. Но национальная безопасность в начале XXI века все более определяется в научно-технической и, особенно, в экономической сферах, а потому роль морской деятельности в решении задач безопасности должна рассматриваться и в этом контексте, через призму доступных стране областей деятельности и степеней свободы в каждой из них. Тем более, что освоение морей и океанов, по-видимому, в обозримом будущем останется одним из ведущих направлений деятельности человека и развития общества.

Стратегия достижения прогнозируемых результатов становится реализуемой лишь при определенных условиях. В данном случае - при наличии необходимого морского потен-

циала, способного обеспечить, прежде всего, защиту и реализацию национальных интересов России в Мировом океане, а затем и освоение мирового экономического пространства в соответствии с избранной стратегией ее геоэкономического возрождения.

Морской потенциал России создавался предшествующими поколениями граждан в течение многовековой истории российского государства и в целом еще совсем недавно (по историческим меркам) позволял успешно реализовывать национальные интересы в социально-экономической, оборонной и других жизненно важных сферах государственной деятельности. Сегодня основу морского потенциала Российской Федерации составляют: Военно-Морской Флот; гражданский флот (торговый, промысловый, ледокольный, гидрографический, научно-исследовательский, поисково-спасательный, дноуглубительный, учебно-производственный и др.); прибрежно-портовая морская и речная инфраструктуры, в том числе находящаяся за рубежом; навигационно-гидрографические, гидрометеорологические, связные и другие системы, обеспечивающие судоходство; промышленно-производственная, экспериментально-испытательная, научная и ремонтная базы, обеспечивающие морскую деятельность; система подготовки руководящих работников и специалистов, профессионально подготовленные кадры.

Комплексная оценка возможностей долговременного развития предполагает, что будет не только осуществлен обзор состояния морского потенциала страны, но и тщательно охарактеризован тот международно-политический фон, на котором происходит формирование вызовов и угроз с морских направлений, а также реализуются (или смогут реализовываться) действия российского государства по обеспечению своей национальной безопасности, интересов и целей своего развития.

Исследование генезиса интересов, характерных для каждого вида морской деятельности, обусловлено необходимостью решения многогранных задач, которые ставятся перед участниками морской деятельности в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г. В этой связи принципиальное значение приобретают выявление и интерпретация устремлений, специфических интересов министерств, служб, агентств федерального уровня, региональных и корпоративных участников морской деятельности, а также прогнозирование, включая оценочные сроки и периоды возникновения новых проблем, образующихся под воздействием внутренних и международно-политических процессов, которые влияют не только на развитие морепользования, но и на саму возможность его осуществления. Лишь через выявление достаточно полного круга задач, решаемых или возникающих перед участниками морской деятельности, возможно обеспечить идентификацию их интересов и экспертный отбор тех из них, которые в перспективе являются общими для всего морского сообщества и не только для него. При этом анализ задач, решаемых акторами, должен сочетаться с рассмотрением возможно-

стей развития при осуществлении различных форм действенного и необходимого регулирования, как факторов экономического роста и решения общенациональных стратегических задач. Среди этих задач особое внимание должно уделяться развитию взаимоотношений с приграничными странами и осуществлению отечественной морской деятельности в открытом море за пределами действия национальной юрисдикции Российской Федерации.

Ряду проблем, нерешенность которых негативно сказывается на устойчивом развитии отечественной морской деятельности, и которые впервые вводятся в научный оборот российского маринизма или имеют особое значение для Российского государства, в настоящей книге уделено специальное внимание, поскольку, по мнению авторов, в проекте Стратегии им должно отводиться соответствующее место. Это - проблемы государственного регулирования, развития различных форм государственно-частного партнерства, в частности, концессионных отношений, новации инвестиционной практики, вопросы состояния и будущего обеспечения приморских регионов трудовыми ресурсами, включая модернизацию системы подготовки и переподготовки кадров морских профессий, а также вопросы методического обеспечения разработки долгосрочной стратегии развития морской деятельности России.

## II. Факторы, определяющие выбор целей и содержание Стратегии

В последние годы проявилась тенденция к преодолению негативных явлений, происходивших в морской деятельности Российской Федерации в 1990-х годах XX в. Этому способствовали общая динамика политического и экономического развития страны, расширение и укрепление ее торгово-экономических связей с зарубежными странами, активизация усилий по освоению морских природных ресурсов, повышение инвестиционной привлекательности ряда отраслей морского хозяйства. Такие позитивные процессы происходили под влиянием утвержденной Президентом Российской Федерации Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г., успешной реализации мероприятий I этапа ФЦП «Мировой океан», активной деятельности Морской коллегии при Правительстве страны, разработок, принятия и апробации концептуальных документов, определяющих пути развития основных видов морской деятельности. Кроме того, активизировалась работа региональных органов государственной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, расширилась прикладная тематика научных исследований, направленных на эффективное использование ресурсов и пространств Мирового океана. В определенной, хотя и крайне недостаточной, мере этому способствовало участие России в деятельности международных морских организаций, а также научно-техническое сотрудничество с зарубежными странами.

Как известно, стратегии морской деятельности в завершенном виде пока нет ни на одном из федеральных и региональных уровней видového, отраслевого или корпоративного управления. Есть отдельные элементы будущей стратегии, вошедшие в документы, действующие в сфере компетенции каждого из них. Даже Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 год, являющаяся теоретической базой будущей разработки государственной стратегии, изначально рассчитана на период менее 20 лет и не определяет более длительной перспективы. Концепция ФЦП «Мировой океан» в этом плане задумана с ориентацией долгосрочные цели, простирающиеся на более продолжительный период (20-30 и более лет). Но эти цели в ней лишь обозначены, не прописаны подробно, только сгруппированы и раскрыты для трех первых этапов реализации ФЦП. К сожалению, эта Программа в последние два года интенсивно разрушается вопреки ее Концепции, поэтому затруднительно ориентироваться на ее действенность при разработке проекта долгосрочной Стратегии. В недавно принятых отраслевых, ведомственных концепциях, стратегиях и других документах, представленных на рассмотрение или утвержденных (одобренных) Правительством Российской Федерации, многократно отмечались лакуны, необоснованность выбора периода действия и другие недостатки. Так, например, на Общем собрании РАН в декабре 2005 г. было отмечено, что Энергетическая стратегия фактически устарела, хотя и была принята всего два года назад<sup>1</sup>.

При обсуждении доклада Министра образования и науки Российской Федерации А.А. Фурсенко на заседании Правительства РФ, посвященного государственной стратегии развития науки и инноваций до 2010 г., Председатель Правительства М.Е. Фрадков указал на то, что стратегия не должна охватывать только пятилетний период, она должна определять более далекие перспективы<sup>2</sup>. На заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, состоявшемся 20 января 2006 г., в результате обсуждения вопроса «О направлениях деятельности по созданию экономических условий для обновления российского флота, развития судо-

<sup>1</sup> «Поиск», 2005, 23 декабря, № 51.

<sup>2</sup> См.: там же.

строительной промышленности и формирования Единой кораблестроительной программы», Минпромэнерго России, Минэкономразвития России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти было предложено «...обеспечить внесение в Правительство Российской Федерации... в установленном порядке проекта *Стратегии развития судостроительной промышленности* (курсив наш - авторы)...»<sup>1</sup>.

Безусловно, положительным фактом является стремление многих правительственных, федеральных и региональных структур управления обзавестись документами, определяющими долгосрочное развитие соответствующего вида деятельности, или хотя бы упорядочить свои собственные взгляды в концепциях, стратегиях и т.п. Однако для проведения эффективной и долгосрочной морской деятельности страны в целом недостаточно только доктринальных установок и концептуальных взглядов, недостаточно и эпизодической активности ее участников, хотя они являются реальными проводниками теоретической и практической основ настоящего и долгосрочного морепользования. Именно поэтому при разработке проекта государственной стратегии специальное внимание следует уделять определению содержательной основы будущей программы долгосрочных действий, комплексному развитию всех видов морской деятельности, на которой впредь будет необходимо базироваться важнейшим составляющим политики и экономики морепользования Российской Федерации. Представляется, что при развитии этого тезиса следует:

исходить из необходимости укрепления национальной безопасности России в целом и с морских направлений, а также увязывать динамику развития морепользования с общим вектором устойчивого развития российской экономики, ориентируя эшелонированное размещение подвижных средств морехозяйственного комплекса по районам и зонам Мирового океана;

учитывать передовые зарубежные тенденции в изучении, освоении и использовании ресурсов и пространств Мирового океана, процессы формирования международных условий морской деятельности, тщательно и критически исследуя пропагандируемые западными политиками и учеными аргументы в пользу создания гибких международных структур (сетей) для регулирования развития всемирной морской деятельности;

включать мероприятия, предусматривающие эффективное сочетание развития производственного морепользования в условиях рыночной среды с государственным регулированием доступа его агентов к эксплуатации морских природных ресурсов и обеспечивающие оптимизацию их взаимоотношений в условиях целенаправленной экологической политики, построенной на строго научной основе;

предлагать решение демографических и других социальных проблем, в первую очередь северных и дальневосточных приморских регионов, за счет интенсификации всех видов мор-

---

<sup>1</sup> Протокол заседания Морской коллегии от 20 января 2006 г. №1(11), пункт II, с.4.

ской деятельности с целью прекращения деградации соответствующих приморских поселений различного типа;

придавать развитию морской деятельности соответствующий когнитивно-идеологический фон, способствующий восприятию его необходимости широкими кругами российского населения в качестве составной части общенациональной идеи.

Эффективное пространственное развитие, которое в морской деятельности играет решающую роль, определяется сложным воздействием природно-географических, научно-технических, социально-исторических, экономических, политических, международных, военных факторов. Эффективное размещение элементов морехозяйственного комплекса Российской Федерации - это прежде всего социально-экономический вопрос, в решении которого преобладающая роль принадлежит государству. Только государство может обеспечить рациональную (по общестрановым критериям) эксплуатацию природных ресурсов, находящихся, согласно Конституции, в общем пользовании вне зависимости от того, к какой форме собственности принадлежат те или иные составляющие производительных сил.

История российского государства наглядно свидетельствует, что недооценка значения флота руководством страны всегда приводила к тяжелейшим последствиям (поражения России в Крымской войне, русско-японской кампании). Вместе с тем, военные и политические поражения становились мощным стимулом к исправлению ситуации. За упадком следовали времена возрождения страны и развития военного, а также иного судостроения, которое становилось залогом в том числе и успешной экономической деятельности. При этом было бы ошибкой путать причину и следствие. Нет смысла откладывать удовлетворение нужд военной безопасности до улучшения экономических условий. Как правило, высокий уровень политической и военной безопасности создает предпосылки для успешного и устойчивого экономического развития страны<sup>1</sup>.

При исследовании влияния национальной безопасности на морскую деятельность необходимо понимание наличия как прямой, так и обратной взаимосвязи между ними, их взаимовлияния: успешно осуществляемая и целенаправленно развивающаяся морская деятельность положительно сказывается на состоянии национальной безопасности, в то время как упадок снижает ее уровень. Равно как неприемлемо низкий уровень национальной безопасности страны делает практически невозможным осуществление в приемлемых масштабах морской деятельности, тем более ее развитие. Вот почему при определении горизонтов развития, выборе долгосрочных целей стратегии необходим тщательный учет ее оборонного обеспечения на всех этапах и по всем азимутам. Такой выбор, безусловно, - функция государства.

---

<sup>1</sup> См.: ТПМД, вып. 4. - М.: СОПС, 2005, С.236-237.

Между тем, современные тенденции в сфере российской морской деятельности характеризуются сокращением объемов ее прямой государственной поддержки и непосредственного влияния государства на характер развития. Это уже ведет к деградации каждого из видов морепользования, к возникновению угроз реализации региональных направлений морской политики, определенных Морской доктриной на период до 2020 г. Хотя угрозы носят пока локальный характер, однако они сказываются или могут сказаться на международном престиже, статусе и практических возможностях Российской Федерации в мире. Выбор форм и методов преодоления таких угроз - одна из первейших задач будущей стратегии. Именно поэтому выбору подходов к формированию военно-морской составляющей стратегии развития морской деятельности страны будет необходимо уделить особое внимание.

В любой стратегии следует обусловить не только экономическую и внешнеэкономическую составляющие, но и выстроить эшелонированную систему мер по их долговременной реализации. По-видимому, и в российской стратегии при определении путей развития того или иного вида морской деятельности на базе Морской доктрины до 2020 г. важен учет динамики воздействия международных условий и внутрироссийских социально-экономических факторов в более отдаленных периодах.

Существует опосредованная связь между глобализационным процессом и развитием морской деятельности прибрежных государств. Опираясь на некоторые выходящие к морю районы, государства ведут освоение океанических пространств и ресурсов. Такие районы оказывают зачастую существенное влияние на формирование океанической политики, поскольку соотносят ее с реальной социально-экономической жизнью. Сопряжение подходов и интересов в океанической сфере, с одной стороны, отдельных государств и мирового сообщества, а с другой – приморского населения и хозяйствующих субъектов, превращается в одну из ключевых задач формирования и реализации будущей морской стратегии России. В условиях глобализации существенно возрастает роль прибрежных субъектов отдельных стран как участников системы межгосударственного регионального сотрудничества и управления океанической деятельностью в совместно используемых морских бассейнах.

Искусство своевременного принятия эффективных стратегических, как, впрочем, оперативных и тактических, решений состоит в том, чтобы заблаговременно оценить обстановку, произвести перемены в действиях, скорректировать их направленность, предварив быстрые изменения экономических, политических и социальных условий той среды, в которой функционирует и развивается морская деятельность. Выбор момента перемен связан с умением своевременно воспринять информацию и учесть ее. Наличие даже ограниченных объемов информации, прошедшей аналитическую обработку и подготовленной для использования на конкретных уровнях управления, предопределяет выбор и направленность тех или иных действий,

время принятия решения по поводу вида и объемов затрат, характера их распределения для достижения главных целей и определения продолжительности периода применения выбранной стратегии, ее эффективного эшелонирования.

Сама природа стратегического подхода налагает требования к информации о внешних факторах, которой всегда мало. Это осложняет выбор приоритетов развития, возможность принять программу долговременных действий при отсутствии четкой внешнеполитической и внешнеэкономической картины. В современных же рыночных условиях развития российского морехозяйственного комплекса даже внутренние факторы непрозрачны и их долговременный учет, вне которого осложняется система перспективного государственного регулирования, затруднен.

Главная задача долговременной политики состоит в адекватной реакции на информацию о внутренних и внешних факторах развития морской деятельности с целью преодоления неблагоприятных последствий на пути к достижению поставленных целей. Однако эта четкость возникает только тогда, когда имеется соответствующая стратегия, построенная на научных представлениях о природе тех или иных явлений, их корнях, причинах возникновения и движущих силах. Формирование этих представлений у разработчиков проекта и у лиц, принимающих решения о реализации тех или иных направлений морской политики государства, - сама по себе задача стратегическая. Только эти научно обоснованные и выверенные представления способствуют верному отбору информации, ее сосредоточению в определенных полях информационных систем и, естественно, принятию на их основе эффективных и тактических, и стратегических решений.

Масштабы морской деятельности России находятся в тесной зависимости от общего уровня развития производительных сил страны. При определенных условиях они, как и темпы развития морской деятельности, а также ее структура могут заметно отставать от социально-экономических потребностей, не соответствовать требованиям обеспечения национальных интересов России в конкурирующем мире. В этой связи возникает насущная научно-практическая задача формирования средне- и долгосрочных прогнозов развития морской деятельности, в которых должны содержаться конкретные мероприятия, обеспечивающие удовлетворение потребностей общества и государства в ее результатах. Конструктивный характер постановки этой задачи и ее решение позволило бы выработать и осуществлять меры регулирующего воздействия на развитие всей морской деятельности и ее видов с учетом факторов глобализации.

Опыт показывает, что в действующей системе федеральных органов исполнительной власти реализация государственных решений отработана еще неудовлетворительно. Территориальные подразделения федеральных министерств, специальных служб и агентств действуют



практически независимо друг от друга. Общее управление российской морской деятельностью существует только в том смысле, что все ее участники руководствуются федеральным законодательством. Такое управление не обеспечивает эффективных оперативных и согласованных действий. В этой связи возникает необходимость в его коррективах, которые могут осуществляться если не прямым, то косвенным образом.

Необходимость специального отслеживания воздействий внешней среды при оперативном управлении морской деятельностью и при постановке стратегических задач ее развития многократно подтверждена и теорией, и практикой. Вне такого учета невозможно конкретизировать усилия для системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем эффективного и экологически обоснованного морепользования с точки зрения развития процессов активного освоения ресурсов и пространств Мирового океана. Позитивное влияние на формирование благоприятных для морской деятельности международных условий может оказывать только политический фактор, определяемый государством в целом. Целевая и конкретная направленность этого фактора - одна из важнейших задач Государственной стратегии развития морской деятельности.

Процессы, происходящие в рамках глобализации и затрагивающие морскую деятельность государств, ставят Российскую Федерацию в качественно новые условия, предъявляют к российскому государству и его будущему развитию комплекс требований, имеющих стратегический характер и выходящих далеко за рамки морской деятельности как таковой. Морская деятельность России должна быть переосмыслена с позиций перспективы. Это не только одно из важных условий устойчивого развития страны, но и главный (в обозримом будущем) фактор подтверждения места России в мире как одной из ведущих морских держав.

Планомерное выполнение установок Морской доктрины Российской Федерации до 2020 года, разработка проектов Стратегии и программы ее реализации должны опираться на анализ хотя бы укрупненных оценок перспективных потребностей страны в товарах (продукции и услугах) морского происхождения и назначения. Такие оценки представляются объективно необходимыми с учетом ряда явлений и обстоятельств, прежде всего, таких как:

рост объемов производства продукции, в целом ВВП в российской экономике и соответствующее увеличение потребности страны в природных ресурсах, в том числе в ресурсах и пространствах Мирового океана;

углубляющийся в структурном, институциональном отношении переход экономики России к рыночному типу, учитывающий однако, необходимость усиления регулирующей роли государства при активизации развития морской деятельности России;

изменения структуры и характера удовлетворения общественных потребностей страны в различных продуктах и услугах по мере развития открытости национальной экономики по отношению к мировому хозяйству;

повышение значимости пространств, ресурсов морского происхождения в зависимости от роста затратности производства соответствующих аналогов наземного происхождения как в мировой экономике, так и в экономике России;

изменение технического уровня производства в морехозяйственных отраслях;

международные, международно-правовые условия хозяйственной деятельности в Мировом океане.

Без разработки и принятия на государственном уровне общей стратегии развития морской деятельности и каждого из ее видов Россия не сможет обеспечить эффективное встраивание в процесс формирования нового миропорядка, который проявится в первую очередь в Мировом океане. Тем более, что глобализация системы океанического управления является объективной тенденцией, а стратегическая задача России заключается как в своевременном и конструктивном влиянии на этот процесс, так и встраивании в него в соответствии с долговременными целями Российской Федерации.

Эффективная морская деятельность может происходить только на основе общегосударственной стратегии, в которой должны быть учтены и интегрированы средне- и долгосрочные программы развития каждого из видов морской деятельности, сформированные или откорректированные на ее основе.

### III. Концептуальные основы

Анализ отечественной и зарубежной научной литературы, характеризующей развитие морской деятельности, свидетельствует о том, что и наша отраслевая, и иностранная практика океанопользования озабочены долговременными проблемами укрепления морской индустрии. Почти во всех российских и иностранных ведомствах и органах, курирующих морскую деятельность, принимаются или разрабатываются соответствующие стратегии. Этим занимаются государственные управленческие структуры, их региональные представительства, крупные фирмы, научно-исследовательские институты и др. В рамках развития идей маринизма, утверждающего, что судьбы человечества решаются на просторах Мирового океана, в течение века в развитых странах Запада, придерживающихся взглядов А.Т. Мэхэна, при индустриализации морской деятельности особенно внимательно относятся к выявлению способов (и сроков!) укрепления своей морской мощи.

Известный американский теоретик адмирал Альфред Тайер Мэхэн, один из создателей концепции маринизма, утверждал, что морская мощь во многом определяет историческое развитие государств. Он доказывал такие тезисы как: «Сила на море решает судьбу истории», «Кто владеет морем, тот владеет всем», подчеркивая, что серьезным ускорителем прогресса является конкуренция между морскими (приморскими, островными) и континентальными странами и идеологиями<sup>1</sup>.

В своей знаменитой работе<sup>2</sup>, которая считается теоретической основой его доктрины, адмирал Мэхэн называл условия, определяющие значимость морской силы государства: «...географическое положение страны, физическая структура (природные ресурсы и климат), протяженность территории, численность населения, национальный характер, государственный строй»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> А.Т. Мэхэн (1840 -1914 гг.) родился в семье профессора военной академии в г. Вест-Пойнте. После окончания морского училища в 1859 г. много лет прослужил в военном флоте США. Однако, как утверждает И.П. Дементьев в своей книге «Идейная борьба в США по вопросам экспансии на рубеже XIX-XX вв.» ( М.: «Издательство Московского университета» - 1973. - 368 с.), морская служба Мэхэна прошла довольно бесцветно. Свое призвание он нашел в изучении морской деятельности, которой, будучи капитаном еще 1-го ранга, занялся, став преподавателем военно-морского училища в Ньюпорте (с 1885 г.). Всемирную славу Мэхэну принесла его вторая книга «Влияние морской силы на историю (1660-1783)». Выпущенная в свет в 1889 г., она многократно переиздавалась в США и Англии. Эта книга была переведена почти на все европейские языки. В России первый раз ее опубликовали в 1895 г., в последний - в 2002 г. В США признание идей А.Т. Мэхэна пришло не сразу, но исключительно возросло с 1897 г., когда его друг и единомышленник Т. Рузвельт стал помощником морского министра (в последующем - 26-м президентом этой страны).

<sup>2</sup> Мэхэн А.Т. Влияние морской силы на историю (1660-1783). - М.: «Издательство АСТ»; СПб.: Terra Fantastica. 2002. - 634 с.

<sup>3</sup> Дементьев И.П. Указ. соч. с.121. (здесь приведена несколько осовремененная интерпретация слов Мэхэна. Подр. см.: Мэхэн А. Т. Указ. соч., с. 42).

Во взглядах Мэхэна на развитие и укрепление морского могущества государства пространственному фактору придается немалое значение. Не вдаваясь в данном случае в дискуссию по поводу односторонности взглядов этого американского теоретика и не принимая многих из них, лежащих за пределами задач, поднимаемых в настоящей книге, отметим, что уже более века его воззрения получают высокую оценку в военных и научных кругах, среди исследователей морской деятельности различных стран. Во всяком случае, при поиске путей долговременного развития российской морской деятельности, вряд ли целесообразно пренебрегать этим мнением.

Этот адмирал, будучи одним из первых стратегов и исследователей морской деятельности нового времени, отмечал, что для определения морской силы (мощи), морского могущества необходимо рассматривать совокупность военных и гражданских флотов при определенных условиях. Когда они благоприятны, то формула морского могущества выглядит так:  $N+MM+NB=SP$ , то есть военный флот + гражданский (торговый) флот + военноморские базы = морское могущество<sup>1</sup>. Вместе с тем, ему же принадлежит мысль об изменчивости географического положения страны в связи с развитием производительных сил и особенно их подвижной части.

В наши дни эту формулу следует несколько осовременить и прибавить возможность воздействия на процессы формирования международных условий осуществления морской деятельности, а также зависимость от социальной и экономической организации общества.

Многие российские и иностранные последователи стратегических взглядов этого теоретика, выступавшие со своими представлениями о природе укрепления и использования морской мощи, построенными в другое время и на базе иной идеологии, также придавали большое значение этому фактору при организации своего пространственно-стратегического мышления<sup>2</sup>. Стратегическое видение перспективных решений, стратегическое планирование (аналитика и прогнозирование) в принципе невозможны вне пространственных координат. В российском его применении к практике, как и их научном обосновании, всегда и, особенно, в послекризисные периоды нашей истории, этому фактору уделялось много внимания. В этой связи может быть целесообразно упомянуть Столыпинскую программу, предусматривавшую выбор Мурманска под стратегическую базу российского флота, открытую в Мировой океан. Кроме того, пространственный фактор всегда тщательно обрабатывался на протяжении всей

---

<sup>1</sup> Эта формула А.Т. Мэхэна приводится в интерпретации В.Д. Доценко (см. его публикацию «Основные положения теории морской силы», помещенную в качестве «Послесловия» в последнем переводе указ. книги Мэхэна, из которого известно, что в 1911 г. была опубликована одна из последних теоретических работ этого американского адмирала - «Морская стратегия»).

<sup>2</sup> Подр. см. напр.: Кузнецов Н.Г. Накануне. - М.: Воениздат, 1969 - 376 с.; Горшков С.Г. Морская мощь государства. - М.: Воениздат, 1979 - 416 с.; Капитанец И.М. На службе океаническому флоту 1946 -1992. - М.: Андреевский флаг, 2000. - 890 с.

90-летней истории исследовательской деятельности КЕПС-СОПС, в которой методологическое обоснование как стратегического планирования, так и пространственного развития, занимало заметное место.

Отметим, что в этой книге под пространственным развитием понимается наиболее общий подход к государственным задачам управления, опирающийся на системно-структурные представления о целостности морской деятельности, в которой происходит перестройка процесса ее государственного регулирования. Рациональное изменение, например, в морехозяйственном комплексе, возможно только при изменении самой парадигмы пространственного развития всей морской деятельности России. Именно для этого нужна стратегия, т.к. неоднородность освоенного пространства присутствует повсюду в мире, а в современных условиях выражена с экстраординарной интенсивностью, особенно в приморских регионах (примеры: Мурманская область, Приморский край), возрастающей по мере развития производственной эксплуатации новых районов Мирового океана.

Исследование этимологии термина «стратегия» не является задачей данной работы<sup>1</sup>. Тем не менее, укажем, что по критериям содержания стратегии, а также продолжительности периода, на который она распространяется или может распространяться, возможны три понимания термина «стратегия» и обозначаемого им явления.

*Самое узкое* - предполагает достижение ясно сформулированных целей в четко определенной сфере деятельности, в пределах определимого, нередко планируемого периода. Таковы финансовое, экономическое, военное и военно-политическое истолкования стратегии. В экономической области она предполагает выход на желаемые позиции фирмы, отрасли, развитие новых форм и видов производственной деятельности, завоевание доли рынка, выход на новые рынки и т.п. В военном смысле она – действия, направленные на достижение конечных целей военной кампании, войны, а также особо значимых промежуточных целей, существенно приближающих к конечным или повышающих вероятность их достижения. В военно-политическом смысле стратегия – это использование военной силы в военной кампании или войне для достижения желаемых политических целей. При узком понимании термина «стратегия» горизонты времени, на которые она простирается, очевидно, могут составлять

---

<sup>1</sup> Отметим лишь, что он заимствован у военных, которые его используют очень давно и содержанию придают особое значение. Более того, они достаточно ревниво относятся к применению этого термина в других науках и видах деятельности. Тем не менее, примерно с 60-х гг. XX века в научных и деловых кругах Великобритании довольно подробно обсуждался вопрос о *стратегии* ее промышленного развития. Термин «глобальная стратегия» получил распространение в военной и научной литературе в годы второй Мировой войны, когда стратегическое планирование приняло всемирные масштабы (См.: Кулаков В.М. Предисловие к русскому изданию книги Э. Дж. Кингстон-Макклори. Глобальная стратегия (перевод с английского). - М.: Воениздат, 1959. с.6. ). В отечественной мореведческой литературе термин «стратегия», применительно к эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана, введен в научный оборот в 70-80 гг. XX века. В настоящее время он применяется довольно широко в самых различных областях и науки, и практики.

от месяцев (время на подготовку и осуществление быстрой локальной операции) до 12-15 лет (время на подготовку, проведение войны крупного масштаба и на политическую организацию итогов такой войны; период осуществления крупных и потому особо значимых финансовых, экономических, научно-технических проектов).

*Более широкое* понимание стратегии распространяется на случаи особо затяжных войн и конфликтов («война как образ жизни»), требующих полного подчинения всей организации и жизни общества условиям, целям и задачам такой войны; а также на особо сложные программы социально-экономического развития (индустриализация, освоение больших и ранее не используемых территорий, освоение ресурсов и пространств Мирового океана, выход в космос, создание базы на Луне и т.п.), реализация которых требует подчинения ее целям всей или значительной части жизни общества. Подобные стратегии всегда являются социально-экономическими (особенно при их военно-экономическом содержании – например, изматывание оппонента посредством гонки вооружений и военных НИОКР). Период их реализации – от 12-15 до 30-50 лет.

И, наконец, *самое широкое* понимание стратегии предполагает комплекс особо долгосрочных и взаимно согласованных мер и курсов, направленных на достижение наиболее масштабных макросоциальных целей, выход на которые (если он удастся) означал бы обретение нового социального качества (новые уровни развития страны, ее материально-технического и интеллектуального потенциалов, благосостояния и образа жизни ее населения, более весомое и влиятельное место страны в мире и т.п.), притом качества устойчивого, способного в дальнейшем поддерживаться десятилетиями и открывающего возможности не только очередных витков развития, но и воздействия этим развитием и его результатами на другие страны, народы, на положение в окружающем страну регионе и в мире. Такие стратегии по своей основе - всегда прежде всего социально-культурные и лишь потом социально-экономические. Они вытекают из господствующей идеологии общества, вдохновляются ею и во многом сами составляют часть такой идеологии.

Различие между идеологией и стратегией заключается в том, что идеология задает нравственно-этические идеалы и цели исторической или внеисторической протяженности. Стратегия (любого из трех обозначенных типов) отбирает из этих целей лишь те, которые хотя бы теоретически могут быть достигнуты в обозримые сроки и ценой поддающихся объективной оценке и организации усилий. Время реализации стратегии в максимально широком ее смысле – одно-два поколения (за этими пределами условия в стране и мире могут измениться настолько, что первоначальные цели и установки стратегии потеряют всякий смысл).

Если стратегия будет проводиться в жизнь на всей протяженности периода, необходимого для получения ее результатов, то она станет эффективным инструментом реализуемой политики в том и только в том случае, когда она осуществляется структурой, в течение всего намечаемого срока сохраняющей *интерес* к избранным целям и способам их достижения, *волю* двигаться в выбранном направлении и нести связанные с этим издержки и потери, а также *дееспособность* в русле и рамках избранных целей, задач и стратегии. Структура, осуществляющая стратегию, может обозначаться понятием «субъекта стратегии». Бесспорно, что для выполнения названных условий субъект стратегии должен обладать устойчивостью на протяжении периода, существенно превышающего сроки достижения поставленных целей.

На роль такого субъекта плохо подходят (а точнее, вообще не годятся) политические институты демократии и госбюрократия. В демократической стране политические институты возглавляются лицами, избираемыми на определенный срок; при этом во всем мире наблюдается тенденция ограничивать как срок пребывания в выборной должности, так и разрешаемое число избраний. Для президента (главы) государства наиболее приняты ограничения в два срока по 4-5 лет каждый, или в сумме 8-10 лет. Такой президентский срок недостаточен даже для реализации 12-летней стратегии. В этом случае рассчитывать на реализацию могут лишь стратегии исключительной общенациональной значимости (пример – программа «Аполлон» в США 1960-х – 1970-х гг., потребовавшая двухпартийного сотрудничества и приверженности ее целям президентов от обеих ведущих партий). Подобные условия могут быть соблюдены далеко не всегда, особенно если стратегия направлена на внутреннюю жизнь страны и, следовательно, по-разному затрагивает различные группы интересов.

Период пребывания чиновника в должности в большинстве случаев никак заранее не оговаривается, а освобождение его от должности может наступить быстро и внезапно. Возложение же ответственности за длительную работу по реализации стратегии на институт (министерство, ведомство и т.п.) вероятнее всего приводит к формальному «обозначению деятельности», оказывающемуся обычно неэффективным или даже бесплодным.

Мировой опыт показывает, что способностью сохранять стратегический интерес на протяжении 12-50 и более лет, подкрепляя его волей и дееспособностью, в наибольшей степени обладают:

потомственные персональные династии (монархи; владельцы крупных личных фирм; лидеры общественных и религиозных течений и т.п.);

авторитарные структуры, власть и влияние которых основываются на идеологическом фундаменте (церковь; правящие партии отчетливо выраженного идеологического толка; научные и научно-производственные центры и т.п.);

структуры и институты, способные формулировать, выразить и реально отстаивать жизненно важные интересы общества (партии; группы специальных интересов; общественные организации социальных элит).

Потомственные персональные династии любого рода в современной России отсутствуют, их появление – функция времени (как минимум три поколения, или не менее 70-90 лет), а также сложного комплекса социальных условий. Но даже в случае их появления остается вопрос, насколько и под влиянием каких причин они смогут оказаться привержены реализации стратегий, связанных с морской деятельностью России.

Авторитарные структуры, укорененные в одной из идеологий, в России номинально есть. Но их общий авторитет и влияние в обществе невелики. К тому же политических партий не на словах, а на деле приверженных идее и целям социально-экономического развития, осознающих значительную роль морской деятельности в этом процессе, пока в современной России не образовалось.

Представляется, что для формирования и поддержки стратегии морской деятельности России на перспективу 12-50 лет абсолютно необходимо создание представительной общественной организации (условно – «Совет (президентский или правительственный) по устойчивому развитию морской деятельности Российской Федерации»), которая объединила бы авторитетных людей из всех сфер политики, практики, науки, образования, управления и др., разделяющих убежденность, что наша страна останется великой державой, только сохранив позиции одного из мировых лидеров в изучении и освоении Мирового океана (но не «вели-

кой морской державой»: у этого термина есть исторически сложившееся значение, контрпродуктивное в условиях глобального мира с его сочетанием острой конкуренции и сотрудничества). Под эгидой такого Совета могли бы работать научный и издательский центры по проблемам Мирового океана и морской деятельности России.

К морской деятельности вообще, морской деятельности Российской Федерации в частности приложимы все три приведенных выше понимания стратегии.

Как уже отмечалось, стратегии морской деятельности, охватывающей все ее виды, в завершённом виде пока нет ни на одном из уровней управления.

Главный недостаток всех действующих (преимущественно отраслевых, ведомственных) документов такого плана (если их рассматривать как теоретические заделы под общероссийскую стратегию морской деятельности) – отсутствие доминирующей и целостной идеологической основы. Политико-идеологический вакуум на уровне общества и государства крайне затрудняет, если не делает невозможным, создание такой стратегии на период 25-30 и более лет. Оставляя открытыми вопросы, в каком направлении, ради каких целей и на основании каких принципов будут в этот период развиваться российское общество, экономика и государство, этот вакуум не даёт тем самым возможности репрезентативно сформулировать долговременные идеологию и цели морской деятельности России.

В связи с этим возникает принципиальный вопрос: зачем вообще нужна России морская деятельность? На этот вопрос чаще всего отвечают: «для подтверждения того, что Россия – великая морская держава». Но понятия «великой державы» вообще, «великой морской державы» в частности не поддаются рациональному толкованию. Петр I создавал морской флот не ради превращения России в «великую морскую державу» или «демонстрации флага» на безбрежных просторах Мирового океана, но для решения конкретных, объективно измеримых военных, военно-политических и торгово-экономических задач. Именно поэтому он преуспел в своих начинаниях.

Современной России так же, как в свое время Петру I – если не гораздо более – нужно видение того, куда и ради чего она направляет свое движение (в совокупности это отражает идеология). Лишь на такой основе возможно определить место и задачи национальной морской деятельности. Эти представления должны быть положены в основу иерархии (комплекса) стратегий морской деятельности России на всех трех обозначенных выше уровнях. В отсутствие названных условий эта деятельность неизбежно будет строиться на тех же «принципах», на каких это происходило в 1990-х – начале 2000-х гг.: на сочетании лоббизма и коррупции с инерцией ведомственных, отраслевых и региональных интересов (за которыми, как правило – всеми тремя – стоят по сути интересы весьма узких групп и кланов).



Такой подход был необходим и оправдан, когда главной целью документов в области морской деятельности было остановить негативные процессы, стабилизировать положение и переломить его к лучшему. Но сохранение этого подхода и дальше означало бы консервацию ситуации в том ее качественном состоянии, какое существует сегодня: возможно, с приращением числа судов, тоннажа флота, объемов перевозки, вылова и т.п., но *без осознанных перспектив развития*, без стратегии. Это, в свою очередь, в условиях глобальной конкуренции может очень скоро привести к потере Россией самих возможностей самостоятельного развития морской деятельности, а также утрате отраслей знания, услуг и производств, необходимых для ее обеспечения и даже морского менталитета приморского населения<sup>1</sup>.

В рыночных условиях, несмотря на спад производства в большинстве отраслей народного хозяйства России, трудно найти что-либо более динамичное, чем развитие экономики. Задача стратегии - определить характер всех возможных воздействий на этот процесс и способствовать уточнению его направленности. Эта задача в морской деятельности осложняется ее пространственной разветвленностью, исключительной подвижностью на громадных пространствах Мирового океана большей части основных производственных фондов, эксплуатация которых зачастую происходит в экстремальных обстоятельствах и условиях.

Сама возможность размещения производительных сил в Мировом океане определяется достижениями научно-технического прогресса и благоприятными международными условиями в том или ином его районе. Это определение зависит от множества различных факторов, воздействие которых на характер пространственного развития проявляется по-разному в различных видах морской деятельности. Учет этих проявлений может иметь свои особенности при организации судоходства, развитии добычи минеральных или биологических ресурсов в открытом море, при формировании рекреационных условий в прибрежьях или создании самых разных видов береговой инфраструктуры, без которой невозможен ни один вид морепользования. Они складываются в зависимости от характера и форм организации того или иного вида производства и судоходства, традиционных навыков оценки результатов труда в те или иные периоды времени, уровня механизации и автоматизации производственных и управленческих процессов, достаточности их научной и степени экологической обоснованности, существующих систем связи и многого другого. Любые формы учета воздействия различных факторов на характер настоящего и будущего осуществления каждого из видов морского хозяйства предполагают стратегические оценки самой возможности перспектив морепользования, которые строятся на выявлении следующих общих признаков потенциального развития:

---

<sup>1</sup> Последнее может стать следствием социально-экономической деградации приморских общин, сосредоточенных в береговых поселениях на Крайнем Севере и Дальнем Востоке России.

выбор цели и ее общественная поддержка;  
предпосылки для образования благоприятного когнитивно-идеологического фона;  
определение научно-технических и финансовых реальностей состояния и возможностей повышения технического уровня морепромышленного производства;  
оценка приоритетности и реальность развития в том или ином районе Мирового океана в условиях международной конкурентной среды;  
способы экономии усилий и обеспечение гибкости передислокации при неблагоприятных обстоятельствах (или маневренности пространственного развития);  
организация взаимодействия между видами морской деятельности;  
характер и структура управления.

Естественно, что реальные оценки возможностей развития не всегда исходят из учета всех этих признаков в совокупности. Однако при разработке стратегии морепользования, чем шире их диапазон и чем точнее они определены и обусловлены ходом событий, тем меньше просчетов при ее дальнейшей реализации. Вместе с тем, любой набор общих признаков обладает отдельными чертами, заслуживающими внимания и разработчиков, и исполнителей стратегии. Во-первых, они ни в коем случае не могут быть абсолютными или постоянными, на которые следует опираться или рассчитывать. Они никогда не являются совершенно необходимыми или же легко познаваемыми и собираемыми. Во-вторых, отобранные и сгруппированные общие признаки потенциального развития имеют тенденцию противоречить друг другу и даже взаимно исключаться. Тем не менее, они приближают к тем условиям, которые целесообразно предвидеть и которые могут встретиться в реальной действительности морской деятельности, хотя не всегда и формализуются, а оцениваются и отбираются благодаря интуиции как разработчика, так и исполнителя. В широте отбора упомянутых признаков и в изначальной оценке их принципиального значения в будущем проявляется стратегическое мышление и искусство крупномасштабного управления реализацией морской политики государства.

Эти положения лежат в основе оценок того, что происходит или может происходить при развитии морехозяйственного комплекса в разных приморских регионах и в разные периоды времени (через 10, 20, 30, 50 и более лет), при различных и динамично меняющихся международных условиях. Они могут нести реальные сведения или предложения о естественно и искусственно возникающих преимуществах, сдерживающих обстоятельствах, в том виде, в каком эти факторы выступают в действительности или предвидятся при прогнозировании разработчиками и реализаторами стратегии в зависимости от разных видов информации, которой те и другие располагают, или от имеющихся у них представлений о характере настоящей и будущей обстановки в Мировом океане.

Помимо выявления общих признаков потенциального развития морской деятельности, которые, как было отмечено, не могут быть абсолютными и постоянными, при разработке стратегии следует придерживаться и некоторых обязательных положений, по существу являющихся принципами национальной морской политики, непременно учитываемыми её субъектами.

Основываясь на представлениях о состоянии российской морской деятельности, а также руководствуясь ориентировками, содержащимися в ряде концептуальных, программных и доктринальных документов, определяющих её развитие, перечислим важнейшие из них:

соблюдение общепринятых норм международного права и международных договоров;

приоритет политико-дипломатических, экономических, информационных и других невоенных средств;

обладание необходимым военно-морским потенциалом и его эффективное использование;

интегральный подход к морской деятельности в целом и дифференциация её на отдельных направлениях;

поддержание составляющих морского потенциала на уровнях, соответствующих национальным интересам;

взаимодействие и координация усилий в вопросах формирования и реализации национальной морской политики;

объединение усилий и координация научных исследований по проблемам национальной морской политики;

государственный контроль над российским флотом и использованием морских природных ресурсов;

концентрация усилий по строительству и развитию инфраструктуры российского флота;

поддержание мобилизационной готовности специализированных флотов;

концентрация средств и ресурсов центра и регионов для развития коммуникаций между центральной и приморскими частями России;

мониторинг за состоянием морской природной среды и прибрежных территорий;

совершенствование системы подготовки кадров, обучения и воспитания молодежи;

эффективная пропаганда целей национальной морской политики.

Полагая, что этот перечень может быть расширен при оценках возможностей длительного развития, отметим, что именно так он представлен в содержании Морской доктрины на период до 2020 г., и поэтому ниже будет рассмотрен более подробно.

#### **IV. Опыт программирования**

При современных формах государственного управления экономикой любые оценки перспектив развития строятся на программно-целевой основе. В этом смысле, с точки зрения морской деятельности в целом, достаточно убедительным положительным примером является ФЦП «Мировой океан». Несмотря на издержки, вызванные рядом объективных и субъективных причин, выполнение задач реализации ее первого этапа и недостаточный объем финансирования мероприятий второго, общая практика развития отечественной морской деятельности свидетельствует о том, что как процесс формирования этой программы, так и ее осуществление базировались на обоснованных концептуальных положениях, подкрепленных апробацией на высшем государственном уровне.

Факт разработки Концепции ФЦП «Мировой океан» большим числом участников (ведомств, структур, специалистов), представлявших все виды морской деятельности Российской Федерации - убедительный аргумент в пользу сохранения такого подхода и при разработке стратегии отечественного морепользования на длительную перспективу. Такая стратегия, построенная на главных тезисах Морской доктрины на период до 2020 г., и охватывающая более отдаленную перспективу, будет призвана радикально изменить традиционные ведомственные и отраслевые подходы к развитию отдельных видов морепользования. Первый шаг к таким переменам был уже сделан в 1997 г., когда Президент Российской Федерации утвердил Концепцию ФЦП «Мировой океан».

Высокая эффективность реализации проектов и мероприятий этой программы (особенно на первом этапе ее осуществления) свидетельствует о правильном концептуальном выборе как приоритетных составляющих ФЦП «Мировой океан», так и характера, способов их осуществления. Все это позволило обеспечить достижение целей и решение задач, предусмотренных для I этапа реализации Программы, которые выполнены практически в полном объеме - резкий спад морской деятельности Российской Федерации, произошедший в 90-х годах XX в., приостановлен.

При реализации проектов и мероприятий I этапа ФЦП четко обозначились приоритеты развития общественной морской деятельности не отраслевого или ведомственного, а общегосударственного характера, но в них еще слабо чувствовался экосистемный подход к освоению Мирового океана. К сожалению, ФЦП «Мировой океан» не была увязана и до сих пор не рассматривается как часть российской стратегии устойчивого развития, которая, в принципе, ориентирована на сбалансирование экономических, экологических и социальных интересов России. Более того, ФЦП «Мировой океан» изначально, да и сейчас, когда она стала реальным механизмом реализации положений Морской доктрины на период до 2020 г.,

не охватывает всех проблем морской деятельности страны, предусмотренных Концепцией, одобренной указом президента страны. К тому же из Программы выпали сложные и, пожалуй, самые значимые вопросы регионального развития.

Вместе с этим нельзя не отметить, что принятие Правительством Российской Федерации ФЦП «Мировой океан» стало первым шагом на общегосударственном уровне к началу практической реализации национальных интересов России в Мировом океане, направленных на укрепление морской мощи страны. Одним из положительных и исключительно важных результатов реализации Программы стало усиление внимания к проблемам морской деятельности со стороны государства.

Для развития морской мощи и научно обоснованного выбора государственной политики в области морской деятельности Российской Федерации стало необходимым решительное преодоление как узковедомственных, так и сугубо региональных интересов и подходов, потребовалось энергичное торможение негативных тенденций и процессов. В верхних эшелонах власти возникли четкие представления о важности обеспечения в достаточно короткое время возрождения и гармоничного развития морского потенциала России в контексте и с учетом укрепления национальной безопасности нашей страны сейчас и в будущем. И действительно, страна, у которой самая протяженная береговая линия, страна, осуществляющая суверенитет над громадными морскими пространствами и обладающая суверенными правами над обширнейшими шельфом, исключительной экономической зоной, страна, у которой все огромный научный, образовательный и людской потенциал, имеющий непосредственное отношение к морю, - не может не претендовать на статус одной из ведущих морских держав мира. Однако с реализацией таких претензий связано многое.

Прежде всего, несмотря на масштабное развитие в последние десятилетия всех видов деятельности страны в Мировом океане, возникала необходимость в создании единой общегосударственной системы регулирования и управления этим процессом, опирающейся на серьезное научное сопровождение. Но такой системы не создали в СССР. Тем более нет ее и в современной России, хотя некоторые подвижки к ее образованию стали намечаться буквально в самое последнее время. Бессистемный подход к выбору и защите позиций России при столкновении с реальными морскими экономическими и сугубо политическими интересами зарубежных стран, особенно в прибрежных районах Мирового океана, неоднократно приводил к крупным просчетам.

Кроме того, ведомственность и однобокость местных интересов, особенно после издержек приватизации значительной части производственных фондов морского хозяйства, затруднили эффективное развитие морской деятельности, были сложны для разрешения в последние годы. В особой мере по следующим причинам:

возникло новое внешнее окружение из числа бывших республик СССР. В настоящее время отношения России с ними находятся в начальной и достаточно трудной стадии построения;

российские внешнеполитическая и внешнеэкономическая доктрины почти не содержат морской проблематики. Это в сочетании с существующими многими неясностями во внутреннем курсе влечет за собой неопределенность при выборе приоритетов развития морской деятельности, ее распространения в прибрежных районах и открытом море;

продолжаются устремления субъектов Федерации к расширению прав и границ компетенции при определенном сопротивлении Центра;

требуют уточнения многие российские законодательные акты, определяющие развитие морской деятельности в перспективе.

Специфика идеологии ФЦП «Мировой океан» состоит в комплексном межведомственном и междисциплинарном характере, в многосторонней направленности осуществляемых проектов и мероприятий. Следовательно, результаты ее реализации имеют мультипликативный эффект и находят проявление не только в охватываемой Программой сферах и смежных видах морской деятельности, но и в экономике России в целом. Однако, отмечая положительные сдвиги в российском морепользовании, которые произошли в 1998 - 2002 гг., в том числе и за счет реализации проектов Программы, говорить о кардинальных изменениях в развитии морской деятельности еще рано. И хотя в последние годы исследования и освоение ресурсов и пространств Мирового океана существенно продвинулись, но они еще не соответствуют задачам, которые должны решаться в интересах социально-экономического развития, укрепления обороны и ресурсного потенциала страны. Преодоление негативных тенденций и стихийности, характеризующих морскую деятельность России на современном этапе и угрожающих ее национальным интересам, поворот к решительному наращиванию вклада морской деятельности в устойчивое развитие, национальную безопасность и международный авторитет России возможны только при лидирующей роли государства в этих процессах, наличии у него четкой, долговременной и всеохватывающей стратегии построения и осуществления всех видов национальной деятельности в Мировом океане, практической способности направлять и координировать эту деятельность в указанных целях.

Безусловно, ФЦП «Мировой океан», которая восьмой год успешно реализуется, хотя и с разной степенью эффективности выполнения проектов и мероприятий ее отдельных подпрограмм, стала катализатором морской деятельности. Эта программа охватывает почти все основные направления и виды такой деятельности - собственно морской и обеспечивающей ее «сухопутной». Она сводит в единый комплекс международно-правовые, торговые, промысловые, транспортные, научные, военно-стратегические и иные интересы России в Мировом океане. Намечает крупные проблемные области, решение задач в которых должно достигаться на основе сочетаний межведомственных подходов, власти Центра с усилиями субъектов Федерации, местных органов власти, общественных и иных организаций.

К сожалению, ФЦП "Мировой океан" при всех ее достоинствах и уникальности, не является основополагающим документом, предусматривающим развитие всех составляющих морской деятельности, а выполнение ее подпрограмм, проектов и мероприятий целиком зависит от финансовых возможностей и отношения руководителей министерств, ведомств и других структур к их осуществлению. При этом нельзя не указать на то, что на реализации всех составляющих ФЦП наглядно отражается во многом еще сохранившийся ведомственно-отраслевой акцент. Более того, утвержденная ФЦП «Мировой океан» не охватывала всех проблем развития морской деятельности страны как во время реализации первого этапа ее мероприятий, так и на втором этапе. Вне ее мероприятий остались проблемы развития внешнеэкономических и научных связей с зарубежными странами и морскими международными организациями, некоторые гуманитарные вопросы, подготовка кадров и др. К тому же, практическое осуществление мероприятий Программы при недостатках финансовых средств может все более попадать в зависимость от ведомственности, дефицита межотраслевой и иной координации и даже усиливать такую зависимость.

Ведомственный подход к освоению Мирового океана неизбежно ведет к противоречиям и конфликтам между отраслями морского хозяйства и внутри них самих. Между тем важнейшей целью освоения Мирового океана является долговременная эксплуатация его пространств и ресурсов на основе стратегии устойчивого развития, целенаправленного раз-

мещения, организации, а также комплексного управления морехозяйственной деятельностью, определяющего выбор эффективных направлений укрепления и наращивания всех составляющих морской мощи России, оптимального сочетания совокупности средств как для освоения Мирового океана, так и для защиты государственных интересов.

Принятие на самом высоком государственном уровне такого документа как Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. в корне меняет ведомственный подход к решению проблем укрепления морской мощи России и должно обеспечить устойчивое развитие каждой ее составляющей. Возрождение внимания Правительства Российской Федерации к проблемам Мирового океана, целенаправленная активность его Морской коллегии, мобилизующей все структуры государственного управления на их комплексное решение, свидетельствует о том, что Морская доктрина до 2020 г. - действенный фактор общегосударственной системы регулирования и управления морской деятельностью государства, гарант решения многих целей и задач развития морской деятельности. Даже небольшой срок ее реализации свидетельствует о том, что она способствует достижению общесистемного экономического эффекта в обеспечении национальных интересов России в Мировом океане в целом. Тем не менее, нельзя не отметить тот факт, что согласованного общегосударственного подхода, декларируемого Концепцией ФЦП «Мировой океан» и провозглашенного Морской доктриной в качестве базового принципа национальной морской политики, достичь пока не удалось.

Более того, без достаточно убедительных оснований происходит прямой отход от базовых концептуальных принципов реализации ФЦП «Мировой океан», одобренных Президентом Российской Федерации в 1997 году (Указ №11 от 17 января 1997 г.).

Изначально намечалось, что реализация ФЦП «Мировой океан» будет способствовать обеспечению максимальной координации и повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней в Мировом океане с учетом фактически имеющихся возможностей их материального и иного обеспечения<sup>1</sup>. Это происходило в период реализации I этапа Программы, в том числе благодаря активности Государственного заказчика-координатора, постоянной работе Межведомственной комиссии (МВК) и Научно-экспертного совета (НЭС) ФЦП «Мировой океан». Однако на II этапе начались сбои.

Одни из них характерны для всего периода реализации ФЦП «Мировой океан». В сфере морехозяйственной деятельности отмечена ситуация, проявляющаяся и в других отраслях отечественной экономики. Большинство приморских субъектов Федерации при подготовке перспективных мероприятий, направленных на решение многих проблем, как регионального, так и общегосударственного уровня, проявляли достаточную активность, по-видимому, рассчитывая в первую очередь на получение дополнительных средств из федерального бюджета. Это наиболее наглядно проявляется в случаях, когда речь идет о долговременных капиталовложениях с продолжительными сроками их окупаемости, что характерно для большинства инвестиционных мероприятий и проектов ФЦП «Мировой океан». Именно поэтому активность органов власти приморских регионов в процессе разработки этой Программы, выражавшаяся в большом числе предложений по развитию основных фондов морепромышленного комплекса на их территориях, при ее реализации резко снижается.

Другие стали проявляться в последнее время. Так, в 2004 г. по инициативе Минэкономразвития России «независимая группа экспертов» сочла целесообразным рекомендовать властям реализовать на общегосударственном уровне только две из одиннадцати подпрограмм. Хотя эти предложения не были приняты Пра-

---

<sup>1</sup> См.: Концепция федеральной целевой программы «Мировой океан», раздел III - «Развитие морской деятельности России». - М.: «Информдинамика», 1997, с.15.



вительством полностью, но по трем подпрограммам состоялось его решение об их завершении<sup>1</sup>. Весьма спорное решение, т.к. две из них («Международно-правовые вопросы и их политический аспект»; «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана») являются системообразующими, а третья («Использование биологических ресурсов Мирового океана») была нацелена на поддержку вида морской деятельности, находящегося в самом кризисном положении. Как следствие, вскоре не стало органов управления Программой (МВК, НЭС).

В 2005 г. возникли вопросы об исключении из этой ФЦП еще трех подпрограмм («Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики»; «Транспортные коммуникации России в Мировом океане»; «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003-2012 годы»), а также об изучении целесообразности реализации ее *третьего* этапа в связи с тем, что Концепция была принята почти 9 лет назад и многие ее взгляды, дескать, устарели. В качестве аргументов приводились формализованные оценки тридцати пяти ФЦП, проведенные «независимыми экспертами» уже в 2005 г., на основании которых было установлено, что ФЦП «Мировой океан» реализуется достаточно давно, малоэффективна и имеет самый низкий «рейтинг». К тому же, в последнее время многие задачи развития отдельных видов морской деятельности стали решаться или подниматься в рамках других программ и ведомственных постановок (речь шла о морском транспорте, судостроении, разработке углеводородов шельфа, рыболовстве).

Обе проведенные оценки вызывают сомнения в обоснованности рекомендаций «группы независимых экспертов». Складывается впечатление, что в их среде не было специалистов, профессионально понимающих, учитывающих экономическое и политическое значение развития отечественной морской деятельности. По-видимому, нельзя было с одинаковыми критериями подходить к оценкам самой многоэтапной и продолжительной программы «Мировой океан» и таких концептуально отличных от нее среднесрочных ФЦП как «Дети России», «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года», «Жилище», «Развитие судебной системы России», «Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Российской Федерации», «Социальное развитие села до 2010 года» и др. Морскую деятельность нельзя оценивать с точки зрения только текущего и среднегодового вклада в ВВП и результатов эффективности мероприятий в краткосрочной перспективе. В развитии морской деятельности есть факторы качественные, которые простому измерению не поддаются, а в перспективе их роль для России трудно переоценить (например, направленность формирования международно-правового режима разработок углеводородов на Арктическом шельфе).

При определении результатов реализации ФЦП «Мировой океан» необходимо было иметь отчетливое представление о том, что морская деятельность выступает в качестве интегратора нескольких принципиально важных процессов общественного развития, ускорителя экономических усилий, приближающих реализацию потенциальных возможностей страны, активного двигателя НТП в условиях глобализации. Вряд ли в каком-то другом производственном и оборонном комплексе востребован весь спектр современных научных и технологических достижений в том же объеме, как в сфере морской деятельности.

Автономные отраслевые, ведомственные разработки перспектив различных видов морской деятельности свидетельствуют, что происходит возвращение к тому, от чего пытались уйти в конце 1990-х годов. Безусловно, определение ведомственных и региональных

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 г. № 649.

направлений развития необходимо, но они должны быть увязаны с общегосударственными долгосрочными целями морепользования и учитывать взаимосвязь всех видов морской деятельности страны в комплексе, с точки зрения как долговременных экономических интересов России, так и с позиций обеспечения ее национальной безопасности.

При формировании ФЦП «Мировой океан» считалось, что она учреждается в качестве системообразующей для многих видов деятельности и областей знаний. Происходящий отход от комплексного развития морской деятельности противоречит президентским решениям, одобрявшим и Концепцию ФЦП «Мировой океан», и Морскую доктрину. Оба этих основополагающих документа подчеркивают, что морская деятельность в ее организации и содержании, в ее практической отдаче особенно чувствительна к наличию и отлаженности широчайшего спектра внутренних структурных связей. В этих связях преломляются общие цели и содержание развития функциональных и региональных направлений, характер взаимодействия как между отдельными видами морского хозяйства, так и между активной подвижной частью его основных производственных фондов с соответствующим береговым обеспечением (социальные условия жизни семей плавсостава, порты, ремонтные базы и пр.), обслуживаемыми производствами (судостроение, приборостроение и пр.) и видами деятельности.

Ключевой проблемой развития отечественной морской деятельности на реализуемом втором этапе ФЦП «Мировой океан» и предстоящем третьем, вплоть до 2020 г. и даже в более отдаленной перспективе, является обеспечение содержательного единства и целостности всех ее региональных и функциональных направлений, определенных Морской доктриной. Кроме того, 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 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 не только координации, но и осуществления перспективных мероприятий исключительно важных для будущего Российской Федерации. Для достижения долговременных общегосударственных целей морской политики страны эти противоречия должны быть устранены из практики управления.

Основные положения Морской доктрины только начинают претворяться в жизнь, в первую очередь через ФЦП «Мировой океан», которая до последнего времени являлась одним из немногих механизмов реализации этих положений. Программа «Мировой океан», при поступательно усиливающейся активности Морской коллегии и при ее поддержке, может и

должна реально стать еще более эффективным инструментом согласования федеральных, отраслевых, региональных и даже муниципальных интересов при решении отдельных проблем освоения и использования океанических ресурсов, ориентации входящих в ее состав подпрограмм на достижение единых целей морской политики государства.

Вместе с тем, Морская доктрина, не будучи ни федеральным законом, ни указом Президента Российской Федерации, юридически не является актом законодательства. Это снижает формальную ответственность за неисполнение доктринальных положений о морской деятельности как федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и других непосредственных участников морской хозяйственной деятельности. В той или иной мере это отражается на морепользовании, на его научном обеспечении, причем не самым лучшим образом.

Иначе говоря, в наших условиях для повседневной и продолжительной реализации морской политики, сформулированной в Морской доктрине на период до 2020 г., нужен эффективный инструмент, которым должны быть обеспечены не только Морская коллегия, но и все федеральные и региональные структуры, хозяйствующие субъекты, занимающиеся производственным морепользованием, а также вооруженные силы и спецслужбы, гарантирующие национальную безопасность с морских направлений. Таким инструментом может стать государственная стратегия развития морской деятельности России до 2020 г. и в более отдаленной перспективе. Разработка ее проекта является крупной научной проблемой. Уже многократно отмечалось, что развитие всех отраслей морского хозяйства Российской Федерации осуществляется преимущественно за пределами действия ее государственного суверенитета. Это означает необходимость их безопасного осуществления, особенно, в международных условиях, формирующихся под сильным воздействием происходящих процессов различных направлений глобализации (политических, экономических, экологических, информационных и др.). Поэтому вне зависимости от степени и глубины включения нашего государства в эти процессы, устойчивое и успешное морепользование возможно лишь при абсолютной обороноспособности страны, обладающей готовностью обеспечить эффективность функционального развития производительных сил морской деятельности по изучению, освоению и исследованию ресурсов и пространств в любых районах Мирового океана.

## V. Национальная безопасность и морская политика

Активная морская деятельность всегда находилась в зависимости от международных отношений, а в последние 50-60 лет воздействие этого фактора особенно усилилось. При этом сама система международных отношений проходит через долговременную полосу качественных изменений, обычно обозначаемых широким и многозначным понятием «глобализация».

Глобализация – явление новое, развивающееся, с далеко не очевидными пока результатами и с неопределенными сроками их наступления. Открывая новые возможности, оно одновременно ставит мир и каждое государство перед новыми вызовами и угрозами. Вызовы, оставленные без ответа, тоже способны трансформироваться в угрозы, часто труднопреодолимые. Глобализация не просто пополняет или дополняет многократно описанный перечень угроз национальной безопасности, типичный для условий традиционной системы международных отношений. Она создает *принципиально новую среду макросоциальных отношений, вызывающую к жизни потребность в ином типе безопасности – с более широкими ее функциями, целями; с иными методами, средствами; с иными последствиями ее наличия или отсутствия.*

Эта малознакомая нам еще *глобальная безопасность* не «отменяет» и не заменяет безопасности национальной и международной, но накладывает на них, подминает и подчиняет (особенно на начальном этапе формирования глобального порядка<sup>1</sup>), образует с ними сложную, внутренне противоречивую *иерархию безопасностей*. Гармония – возможное состояние этой иерархии, ее частный случай, но отнюдь не норма ее бытия и функционирования. Наивно полагать, что национальная безопасность страны может быть обеспечена как в противодействии безопасности глобальной, так и в полном слиянии с последней, растворении в ней. Если сегодня посредством хорошо известных, несложных и в целом законных комбинаций можно «перехватить» чужой бизнес, то в условиях глобальной безопасности возможно сменить извне и правящий режим, и само государство; причем глобальная безопасность (в отличие от международной и национальной) может от этого даже укрепиться. Как следствие, национальная безопасность может оказаться доступной не всем субъектам глобального мира, при этом ее отсутствие не будет означать «исчезновения» данного субъекта: состояние «небезопасности» будет иметь для него иные последствия.

Развитие России подвело ее к рубежу, когда объективно решается вопрос, способна страна обрести *национальную* безопасность или будет по-прежнему понимать под ней лишь безопасность военную (оборонную) и государственную. Глобализация показала, что национальная безопасность (в отличие от других видов последней) – это способность прежде всего обеспечивать реализацию права страны на развитие в соответствии с ее собственными выбором, целями, стремлениями, представлениями и ценностями.

---

<sup>1</sup> Проблема «порядка в мире» принадлежит к числу наиболее описанных, но наименее изученных в теории международных отношений. Понятия «международного», «мирового» и «глобального» порядков часто употребляются практически как синонимы или лишь минимально различающиеся между собой (см., например: П.А.Цыганков. Теория международных отношений. – М.: ГАРДАРИКИ, 2002, особ. с. 504). Можно выделить несколько основных линий употребления термина «порядок». В международном праве под ним понимается нечто, прямо оговоренное в соответствующих документах, при этом «порядок» имеет скорее процессуальное значение и близок по значению более точному термину «политический режим» (см.: М.В.Стрежнева. ЕС и СНГ: сравнение политических институтов. – М.: МОНФ, 1999, сс. 32-36 и глава III). В общеполитических и политологических исследованиях международных отношений «порядок» обычно понимается интуитивно и связывается с конкретными его формами (вестфальская, версальско-вашингтонская, ялтинско-потсдамская системы). Собственно в теории международных отношений отсчет идет от явления (категории) «международный порядок» как наличия хотя бы минимума признаваемых правил в международных отношениях в целом или в какой-то их части. Этот порядок может при определенных условиях стать «мировым», который по мере появления «глобального (со)общества» способен трансформироваться в «глобальный» (П.А.Цыганков, указ. соч., сс. 451, 470-479, 502). Нетрудно заметить, что все описанные подходы игнорируют понимание порядка современными теорией организации и теорией управления.

Вот почему процессы формирования международных условий развития отечественной морской деятельности нельзя рассматривать вне общеполитического контекста, характерного для Российской Федерации в настоящее время, и определенной перспективной интерпретации.

Обозначим некоторые его контуры.

Российская Федерация, хотя она и является правопреемницей бывшего Советского Союза – это фактически новое государство и новый субъект международных отношений, существенно отличающееся как от бывшего СССР (1922 - 1991), так и от Российской империи (1701 - февраль 1917);

Российская Федерация только начинает осваиваться с практикой и самим мышлением в русле идеи национальной безопасности;

действующие концепции внешней политики, национальной безопасности, военная и морская доктрины Российской Федерации рассматривают безопасность страны как неотъемлемую часть безопасности международной и глобальной, как вытекающую из них и как ожидаемый результат соответствующего сотрудничества с другими государствами и с международными организациями;

это новое российское государство, его элиты и политические институты еще находятся в процессе становления, а потому понимание национальных интересов Российской Федерации, ее национальной безопасности, конкретное определение последней или долговременных целей стратегии России будут неизбежно меняться;

в настоящее время страна проходит через период ожесточенного, хотя и не афишируемого противостояния различных точек зрения на тип долговременного экономического развития, и та модель, которая окажется преобладающей, в значительной мере повлияет на содержание концепций, доктрин и практику в сферах национальной безопасности, обороны и морской стратегии;

в предстоящие десятилетия международные процессы и глобализация будут влиять на развитие Российской Федерации по меньшей мере столь же сильно, как и внутренние процессы, а возможно, и намного сильнее;

по сравнению с другими направлениями внешних интересов и связей России, представляется, что именно в азиатско-тихоокеанском регионе наиболее вероятны неожиданные зигзаги в динамике глобализации и региональных международных отношений, способные оказать существенное влияние на оборонную политику и морскую стратегию Российской Федерации.

Кроме того, в своей внешней и внешнеэкономической политике Российская Федерация стремится придерживаться одновременно нескольких приоритетов. Первый – отношения с государствами СНГ; но на практике тенденция к дезинтеграции все еще преобладает на территории бывшего СССР и скорее всего будет продолжаться в обозримом будущем. Второй приоритет – отношения с ЕС, на долю которого после его расширения приходится около 55 процентов внешнеторгового оборота России (на долю стран СНГ – около 22 процентов). Третий – Китай, в перспективе объемы сотрудничества с которым могут перевесить для Российской Федерации ее отношения со странами СНГ. Четвертый приоритет – США.

Все это – новые факторы для современной России. Впервые за всю ее историю будущее развитие страны зависит от внешних факторов в такой же или даже большей степени, чем от факторов внутренних. Партнерство с США, ЕС, НАТО и участие в «Группе восьми» исторически мгновенно пришли на смену прежней конфронтации между Востоком и Западом. Молниеносное соскальзывание с позиции второй сверхдержавы до экономически очень скромного положения еще не вполне осознано всеми секторами общественного мнения России (хотя верное восприятие этой трансформации позитивно, поскольку устанавливает более рациональную взаимосвязь между ожиданиями и возможностями).

Такое обозначение общих контуров понадобилось для того, чтобы сделать более наглядными следующие выводы:

а) современная Российская Федерация – это другая, новая страна и новый субъект международных отношений, возможно, даже более новая для самой себя, чем для внешнего мира. Ее сравнения и аналогии с бывшими СССР и Российской империей неизбежны, но они скорее уведут в сторону от понимания этой новой России;

б) российские общество и элиты еще только осознают – методом проб и ошибок – себя и свои долговременные интересы;

в) по этой причине Россия еще испытывает дефицит стратегического видения своих долговременных практических интересов и целей (в отличие от самых общих и идеологических – таких, как экономическое развитие, свободы, процветание, качество жизни, мир и т.п.);

г) Российская Федерация и ее элиты живут пока кратко- и среднесрочными интересами и мерками, которые легче поддаются определению, оценкам и осуществлению.

Все это в совокупности не может не влиять на национальную безопасность, военное и морское мышление, доктрины и политику. Страна может разобраться, кто ее друзья и недруги, определиться со стоящими перед ней угрозами и опасностями, вызовами и открывающимися ей возможностями лишь в том случае, если она способна ясно идентифицировать саму себя. У российских общества и государства такая самоидентификация еще впереди.

Мышление в категориях национальной безопасности является для России новым. Во времена Российской империи само это понятие еще не существовало. Для КПСС, ее внутренней и внешней политики, советское государство было не более чем средством. КГБ обеспечивал «государственную безопасность» (т.е. безопасность от подрывной деятельности изнутри и извне страны, однако нужно заметить, что с внутренними угрозами этот авторитетный орган не справился); военное ведомство отвечало за оборону. Две эти сферы соединились лишь посредством официальной идеологии, но не какой-либо всеобъемлющей доктрины.

Первым концептуальным документом, принятым после прекращения СССР, стали «Основы концепции внешней политики Российской Федерации», утвержденные Президентом Б.Н.Ельциным 23 апреля 1993 г. Они отвечали на необходимость переосмыслить роль и место России (бывшей в то время все еще РСФСР) на постсоветском пространстве и в мире в целом, а также необходимость оправдать, легитимировать прекращение СССР. Внешнеполитическая Концепция 1993 г. исходила из того, что у России нет более противников в мире; что военно-политическая конфронтация с Западом окончена и никогда не возродится; что место «холодной войны» займет международное сотрудничество, активным участником которого станет Россия; и что СНГ станет формой экономической и политической интеграции постсоветского пространства. Концепция была предельно идеалистической. Она по существу продолжала и развивала «новое политическое мышление» М.С.Горбачева, не упоминая о нем прямо.

Эта «концепция внешней политики», как ее стали называть, предназначалась главным образом для внутривластного потребления и создавала ложное впечатление, будто Россия, лишившись прежних вероятных военных противников, вообще не будет сталкиваться с какими-либо угрозами извне. Распространенным штампом того периода стала фраза, что все опасности и угрозы будущему России исходят изнутри нее самой. В тот период Россия резко сократила свои военные расходы, численность Вооруженных сил и количество вооружений (особенно военно-морских) – отчасти под давлением экономических трудностей, отчасти под влиянием подобных взглядов, но главным образом под воздействием решимости существенно снизить масштабы унаследованного от СССР военно-промышленного комплекса.

Но если нет угроз, то нет и необходимости торопиться с разработкой идеи национальной безопасности. Первая военная доктрина постсоветской России (1993 г.) была весьма расплывчата в определении вероятного военного противника и типа будущих войн. Офицерский корпус Вооруженных сил того времени состоял из лиц, получивших подготовку еще в СССР и в соответствии с советской военной доктриной. Однако такое положение не считалось противоестественным или опасным, и тому были минимум три причины. Во-первых, непосредственная военная угроза действительно отсутствовала. Во-вторых – и это было гораздо важнее – ключевую роль в перераспределении власти и собственности в России играли тогда (и продолжают играть в настоящее время) ФСБ и Министерство внутренних дел, а не Вооруженные силы. В-третьих, в этих условиях на Вооруженные силы смотрели лишь как на противовес силам правоохранительных органов на тот – крайне сомнительный – случай, если потребность в таком противовесе возникнет.

Расширение НАТО и (с декабря 1994 г.) война в Чечне резко изменили ситуацию. Расширение НАТО стало холодным душем, напомнившим о сохранении возможности крупномасштабного военного конфликта. Политически такая возможность казалась невероятной, даже шизофренической; но с военной точки зрения она была очевидна.

К середине 1990-х стало ясно, что постсоветский мир – не место для розово-эйфористических ожиданий. Выявились и масштабы системного кризиса, в котором оказалась Россия. Экономические показатели упали вдвое по сравнению с уровнем 1990 г. «Восстановление конституционного порядка» в Чечне обнаружило прискорбное состояние Вооруженных сил. Реакцией правительства стали, помимо прочего: принятие концепции устойчивого развития, 1996 г.; принятие Концепции ФЦП «Мировой океан» и ее самой, 1997 - 1998 гг.; разработка проекта концепции национальной безопасности, 1999 г. Этот проект, как и военная доктрина 1993 г., подвергались в России резкой критике как «абстрактные доктрины абстрактного государства» (генерал армии А.И. Николаев<sup>1</sup>). Критика эта была справедливой: государство, его элиты и жизненно важные интересы находились еще в стадии становления.

Вторая половина 1990-х гг. оказалась трудным периодом в государственном строительстве новой России. В августе 1998 г. страна пережила дефолт, ставший экономическим и психологическим шоком. Модные геополитические подходы толкали внешнюю и оборонную политику России к новой «холодной войне» с Западом в то время, когда лишь партнерство с ним могло помочь ей преодолеть инерцию советского прошлого. Идея устойчивого развития «зависла», а положение в области морской деятельности было просто отчаянным. Элиты и экспертное сообщество начинали понимать, что лидер, преуспевший в разрушении, по этой самой причине не может быть способен возглавить процессы созидания. В начале 1999 г. независимый Совет по внешней и оборонной политике (созданный в 1992 г. по аналогии с Нью-Йоркским Советом по внешним сношениям) опубликовал доклад, в котором открыто требовал скорейшего ухода Б.Н.Ельцина с поста Президента ради будущего страны.

Б.Н.Ельцин ушел в отставку 31 декабря 1999 г. Президентом Российской Федерации стал В.В.Путин, впоследствии дважды избиравшийся (в 2000 и 2004 гг.) на этот пост. В его повестке дня особое, приоритетное место заняли разработка и принятие основополагающих документов по вопросам национальной безопасности, оборонной и морской деятельности. К этому времени постсоветская Россия существовала уже почти десять лет, ее новые социальная и политическая элиты обрели понимание внутренних и внешних вызовов, угроз и опасностей.

Первым из таких документов стала «Концепция национальной безопасности Российской Федерации» (КНБРФ), утвержденная Президентом В.В.Путиным 10 января 2000 г. (позднее ее также критиковали как слишком неопределенную и в настоящее время разрабатывается новая редакция концепции национальной безопасности). Представляется, что критика ныне действующей концепции оправданна. При опоре на эту концепцию национальная безопасность России не может быть гарантирована.

Затем были приняты новая «Военная доктрина Российской Федерации» (утверждена 21 апреля 2000 г.), «Концепция внешней политики Российской Федерации» (28 июня 2000 г.) и «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года» (27 июля 2001 г.). Необходимо также назвать «Доктрину информационной безопасности Российской Федерации» (9 сентября 2000 г.) и «Экологическую концепцию» (31 августа 2002 г.) как важные – особенно последняя – для российской морской деятельности.

Таким образом, в течение полутора лет после того, как Президентом Российской Федерации стал В.В.Путин, политика национальной безопасности, оборонная и морская политика 1990-х годов были пересмотрены в нескольких отношениях:

в оценке внутренних и внешних вызовов, угроз и опасностей для России, а также ее возможностей отныне доминировал реализм, а не эйфория и иллюзии начала 1990-х;

в определении содержания политики проявилось стремление (которое не всегда удавалось реализовать) интегрировать в единое целое стратегические цели и задачи развития страны и ее национальной безопасности, при ясном понимании того, что развитие является главной предпосылкой безопасности;

---

<sup>1</sup>А.Николаев. Абстрактная доктрина абстрактного государства // Независимое военное обозрение. 1999. 26 ноября. – [http://nvo.ng.ru/concepts/1999-11-26/5\\_abstraction.html](http://nvo.ng.ru/concepts/1999-11-26/5_abstraction.html).

в стремлении – по крайней мере на вербальном уровне – в возможно более высокой степени координировать гражданские и специальные цели и задачи в сферах национальной безопасности, оборонной политики и морской стратегии (практические результаты такого стремления – иной вопрос, но сам подход лежит в русле традиций национального мышления по этим проблемам).

Все ныне действующие концепции и доктрины в рассматриваемых областях были приняты в самом начале 2000-х гг., а это означает, что: во-первых, их разработка была фактически начата в конце 1990-х, во-вторых, с того времени очень многое изменилось в стране и в мире, в-третьих, в ближайшие 2-3 года и безусловно по итогам президентских выборов 2008 г. (независимо от их исхода) следует ожидать дальнейшей модернизации всех этих документов и стоящего за ними мышления.

Предметом настоящего анализа являются морская стратегия и, естественно, связанная с ней оборонная политика. Но в основе того и другого лежит «Концепция национальной безопасности», поэтому представляется уместной ее краткая характеристика. Национальная безопасность – понятие, связанное с обществом, а не этносом. Концепция определяет его как «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации».

Национальные интересы Российской Федерации определяются как «совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах»; интересы личности – как состоящие «в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина». При сравнении такого понимания интересов с реальностью приходится делать вывод, что по критерию интересов личности Россия не является страной, обеспечивающей свою национальную безопасность.

Интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России. Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, и в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Национальные интересы России в международной сфере заключаются в обеспечении суверенитета, упрочении позиций России как великой державы – одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, прежде всего с государствами - участниками СНГ и традиционными партнерами России, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека и недопустимости применения при этом двойных стандартов.

Согласно действующей Концепции национальной безопасности, наша страна ориентируется в перспективе на свою более широкую интеграцию в мировую экономику, на расширение сотрудничества с международными экономическими и финансовыми институтами. Существует объективная общность интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности, включая противодействие распространению ОМУ, предотвращение и урегулирование региональных конфликтов, борьбу с международным терроризмом и наркобизнесом, решение острых экологических проблем глобального характера, в том числе проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Этот основополагающий документ описывает «широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны», включающий «состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическую поляризацию российского общества и криминализацию общественных отношений, рост организованной преступности и увеличение масштабов терроризма, обострение межнациональных и осложнение международных отношений». В действующей редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации с морской проблематикой связано единственное положение, о том, что интересы Российской Федерации «...предопределяют при соответствующих обстоятельствах необходимость военного присутствия России в некоторых стратегически важных регионах мира. Размещение в них на договорной и международно-правовой основе, а также на принципах партнерства ограниченных воинских контингентов (военных баз, сил Военно-Морского Флота)...». В ней не отражены вопросы морского и речного транспорта, портов, промышленного рыболовства, добычи минеральных ресурсов на континентальном шельфе, исследования природы Мирового океана. В современных условиях, когда с 2001 года реализуется утверждённая Президентом Российской Федерации Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, столь узкая трактовка национальных интересов в Мировом океане



представляется неоправданной. Новая Концепция национальной безопасности, разрабатываемая в настоящее время и намечающая пути решения основных проблем обеспечения безопасности страны, безусловно, должна выделить и закрепить весь комплекс интересов России в Мировом океане.

Выступая в июне 2005 г. перед членами Совета Безопасности Российской Федерации, Президент В.В.Путин перечислил вероятные угрозы, на противодействие которым должна быть ориентирована программа развития Вооруженных сил. Эти угрозы включают “международный терроризм, наркоторговлю, технологические катастрофы, социальные и этнические конфликты” в России и граничащих с ней регионах. Он также заметил, что “динамичная международная обстановка” может вызвать появление “и других глобальных задач”<sup>1</sup>.

“Военная доктрина Российской Федерации”, утвержденная Президентом В.В.Путиным 21 апреля 2000 г., является “оборонительной” и открытой для дополнений, изменений и конкретизации. В современном мире военно-политические цели могут достигаться как прямыми, так и неконтактными средствами. Усложнение систем вооружений, распространение боевых действий на новые сферы, тяжелые последствия применения современных вооружений делают положение в мире особенно серьезным. Отсюда необходимость предвидеть возникновение конфликтов и мирно урегулировать их задолго до того, как они могут привести к военным противоборствам.

Растет число и укрепляется влияние региональных центров силы. Усиливаются проявления национального, этнического и религиозного экстремизма. Активнее становятся сепаратистские движения. Происходит распространение локальных войн и вооруженных конфликтов, усиливается региональная гонка вооружений. Распространяются ядерное и другие виды оружия массового уничтожения, средства их доставки. Обостряется информационное противоборство. Дестабилизирующее воздействие на обстановку в мире оказывают попытки ослабить или игнорировать имеющиеся механизмы обеспечения международной безопасности (прежде всего ООН и ОБСЕ), а также использование военно-силовых акций в качестве средства “гуманитарного вмешательства” без санкции Совета Безопасности ООН, в обход общепризнанных принципов и норм международного права, и прекращение некоторых из заключенных в прошлом договоров в области безопасности.

Согласно нашей Военной доктрине, в современных условиях риск прямой военной агрессии в традиционных формах против Российской Федерации и ее союзников снижен благодаря позитивным изменениям международной обстановки, политике самой России, поддержанию на достаточном уровне ее военного потенциала и потенциала ядерного сдерживания. Однако сохраняются, а на отдельных направлениях усиливаются, потенциальные внешние и внутренние угрозы военной безопасности<sup>2</sup> российского государства и его союзников. Внешние угрозы включают территориальные притязания, попытки ущемлять интересы России в сфере международной безопасности, противодействие ее укреплению как одного из влиятельных центров многополярного мира; вооруженные конфликты в непосредственной близости от российских границ и ее союзников; создание (наращивание) группировок войск (сил), ведущее к нарушению сложившегося баланса сил, вблизи государственной границы России и границ ее союзников, а также на прилежащих к их территориям морях; расширение военных союзов в ущерб военной безопасности Российской Федерации; ввод иностранных войск в нарушение Устава ООН на территории сопредельных с Россией и дружественных ей государств; создание, оснащение и подготовку на территориях других государств вооруженных формирований и групп в целях их переброски для действий на территориях России и ее союзников; нападения на военные объекты Российской Федерации, расположенные на территориях иностранных государств и на российской государственной границе, границах ее

---

<sup>1</sup> В.В.Путин. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности «О перспективах развития военной организации России до 2015 года». 28 июня 2005 г. // Президент России. Официальный сайт – [http://president.kremlin.ru/appears/2005/06/28/1821\\_type63378type82634\\_90455.shtml](http://president.kremlin.ru/appears/2005/06/28/1821_type63378type82634_90455.shtml).

<sup>2</sup> Определения термина «военная безопасность» в Военной доктрине Российской Федерации не имеется. Однако из содержания доктрины следует, что главными целями военной безопасности являются предотвращение, локализация и нейтрализация военных угроз Российской Федерации.

союзников и в Мировом океане; действия, направленные на подрыв глобальной и региональной стабильности, в том числе путем воспрепятствования работе российских систем государственного и военного управления, нарушения функционирования стратегических ядерных сил, систем предупреждения о ракетном нападении, противоракетной обороны, контроля космического пространства и обеспечения их боевой устойчивости, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной и химической промышленности, иных потенциально опасных объектов; враждебные, наносящие ущерб военной безопасности России и ее союзников информационные действия; дискриминация, подавление прав, свобод и законных интересов российских граждан в иностранных государствах; международный терроризм.

В Военной доктрине подчеркивается, что Россия рассматривает обеспечение своей военной безопасности в контексте строительства демократического правового государства, осуществления социально-экономических реформ; исходя из норм и принципов международного права; совместно с Республикой Беларусь (с которой Россия находится в Союзе с 1994 г.); и придавая приоритетное значение укреплению системы коллективной безопасности в рамках СНГ на основе Договора о коллективной безопасности (ОДКБ; не все страны-члены Содружества являются участниками ОДКБ).

Для обеспечения военной безопасности, сдерживания (предотвращения) агрессии против нее или ее союзников, Россия сохраняет ядерные силы, являющиеся также фактором поддержания международного мира и стабильности. Ядерные вооружения Российской Федерации могут быть применены в ответ на использование против нее или ее союзников ядерного и других видов оружия массового уничтожения, а также в ответ на крупномасштабную агрессию с применением обычного оружия в критических для национальной безопасности России ситуациях.

Россия не применит ядерного оружия против государств - участников Договора о нераспространении ядерного оружия, не обладающих ядерным оружием, кроме как в случае нападения на нее, Вооруженные Силы Российской Федерации или другие войска ее союзников или на государство, с которым она имеет обязательства в отношении безопасности.

В рассматриваемом документе подчеркивается необходимость создания системы международных политических, правовых, организационных и других гарантий предотвращения войн и вооруженных конфликтов. В отличие от военной доктрины бывшего СССР, российская твердо нацелена на сотрудничество в вопросах национальной и военной безопасности с другими государствами. Такое сотрудничество включает тесную координацию оборонной политики с государствами-членами ОДКБ и Шанхайской группы; участие в осуществляемых ООН миротворческих и других миссиях; партнерство с НАТО и отдельными государствами; участие в спасательных миссиях в случаях крупномасштабных катастроф.

Сравнительное положение в области морской деятельности непосредственно после распада бывшего СССР и сегодняшнее российское может быть охарактеризовано лишь как катастрофическое. СССР был одной из ведущих морских держав, обладал мощными океанскими военно-морским и гражданскими флотами. В результате расчленения СССР у России остались примерно 50 процентов портовых мощностей бывшего Союза. К постсоветским государствам отошли экономически и стратегически важные порты в Балтийском, Черном и Каспийском морях, имеющие наиболее развитые инфраструктуры. Вместе с ними отошли и соответствующие доли специализированных флотов. Система базирования ВМФ, механически разделенная на несколько частей по любому принципу и в любых пропорциях, не может обеспечить полноценного функционирования флотов даже при наличии достаточного числа кораблей. Так перестали существовать в их прежнем стратегическом качестве Балтийский и Черноморский флоты, а возможность существования последнего вне Севастополя вообще вызывает большое сомнение. На протяжении 1990-х ВМФ России страдал от тех же структурных и общеэкономических проблем, что и Вооруженные силы в целом. Важное различие состоит, однако, в том, что военно-морские силы являются гораздо более капиталоемкими и в значительной мере зависят от береговых систем поддержки и обеспечения,

эксплуатация которых также весьма недешева<sup>1</sup>. Большое число кораблей (особенно наиболее крупных – таких, как авианосцы, в том числе находившихся еще в процессе постройки) были проданы за границу для дальнейшей эксплуатации или разделки на металлолом. Оставшиеся надводные корабли способны решать главным образом сугубо локальные задачи. Ударная морская авиация – в критическом состоянии. Приемлемый потенциал сохранили лишь подводные силы ВМФ.

Отделившись от союзных республик, Россия оказалась с минимальными портовыми мощностями в важнейших для нее морях и на самых важных направлениях. На Балтике у нее оставался лишь Санкт-Петербург. Калининградский порт несопоставим с ним ни по мощности, ни по географическому положению; к настоящему времени он оказался в окружении стран-членов ЕС и НАТО. На Черном море в распоряжении России остался порт Новороссийск – переполненный и не самый крупный, вынужденный считаться с массой экологических ограничений, поскольку он находится в курортной зоне. Северные порты Архангельск и Мурманск достаточно удалены как от Европы, так и от внутренних районов России. В Арктике и на Тихоокеанском побережье потерь портов у России не было.

В результате этих изменений Россия оказалась географически оттесненной дальше на северо-восток от наиболее значительных для нее морских путей. Конечно, Россия может пользоваться услугами портов Украины и стран Балтии (и делает это), что при новых обстоятельствах связано с дополнительными издержками, а иногда и политическими сложностями (проблемы, возникшие в конце 2005 г. по поводу транспортировки природного газа в западно-европейские страны, прямое тому подтверждение). Россия столкнулась также с необходимостью диверсифицировать коммуникации – построить новые порты и трубопроводы, что в настоящее время и делается в Балтийском, Баренцевом и Черном морях. Потеря ряда основных портов дала сильный и здоровый импульс созданию новых мощностей в самой России и развитию сотрудничества с другими государствами и иностранными компаниями.

На протяжении первой половины 1990-х гг. создавшееся положение не воспринималось как общенациональная проблема и источник долговременных угроз экономической, во-

---

<sup>1</sup> Наглядной иллюстрацией этого является проблема использования кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, особенно подводных лодок: их постройка обходится дешевле, чем утилизация. Когда две сверхдержавы готовились к глобальной ядерной войне, никто – по крайней мере в бывшем СССР – не задумывался об экономических и экологических аспектах мирной ликвидации накопленных вооружений. Другое важное различие между современным положением и практикой бывшего СССР заключается в том, что в СССР около четверти его территории относилось к так называемым «закрытым районам». Разумеется, такие территории были недоступны для какого-либо гражданского или экологического контроля кроме того, который осуществлялся только заинтересованными в установленном режиме министерствами. В Российской Федерации подобная практика не ликвидирована совсем, но ее масштабы резко ограничены. Получили распространение общественный и экологический контроль, нередко осуществляемые с иностранным участием или при иностранной поддержке. Все это, естественно, повысило затраты, причем как раз в период системного кризиса государства и экономики, что создало дополнительные трудности для ведения морской деятельности и умножило проблемы, с которыми сталкивались в 1990-е годы ВМФ и гражданские флоты.

енной и национальной безопасности страны. В результате крупные морские пароходства и рыбопромышленные объединения советского периода были раздроблены на десятки мелких предприятий, многие суда – проданы или перерегистрированы за границей. Значительная часть портов стала частной собственностью и – как естественные «ворота» для экспорта и импорта товаров и услуг – на продолжительное время подпали под контроль организованной преступности.

Российское государство к середине 1990-х гг. фактически потеряло весь свой торговый и промысловый флоты и почти не располагало возможностями влиять на положение в портах. Это, в свою очередь, вызвало рост социальной напряженности и ряд нежелательных процессов в приморских районах, что особенно бросалось в глаза во Владивостоке, Находке, Новороссийске и Санкт-Петербурге.

В сложившихся условиях активность российских военно-морских и гражданских флотов в Мировом океане снизилась к середине 1990-х почти до нуля. Отчасти по причине новых отношений между постсоветской Россией и Западом, особенно США, отчасти по экономическим причинам российские корабли почти прекратили плавание в дальних морских и океанских водах. Возвращение их в прежние широты находится в самой начальной стадии. Научные исследования открытой части Мирового океана были фактически свернуты также из экономических соображений<sup>1</sup>. Новые пароходства и компании действовали под иностранными флагами. Порты переваливали в обе стороны миллионы тонн контрабандных грузов, не платили налогов и контролировали сами себя. Доля морских перевозок своими судами собственных экспортно-импортных грузов снизилась до запредельно малой величины (около 6 %). Рыбопромысловый флот практически переместился за границу: он действовал в Атлантике, у побережья Африки и в Тихом океане, продавая улов в прибрежных государствах, никак не отчитываясь за эти операции в своей стране. Незаконные выловы превышали лицензированные на порядок, если не больше. В самой России впервые в ее истории розничные цены на ординарные виды рыбы превысили цены на мясо.

Последствия всего этого для государства и для морской деятельности страны были многочисленны и драматичны. По сути Россия на несколько лет практически ушла из Мирового океана. К середине 1990-х гг. профессиональное и экспертное сообщества были твердо убеждены, что страна теряет контроль над ее морскими потенциалом, деятельностью, ресурсами и исключительными экономическими зонами; и что эти тенденции, если не положить им конец, к началу 2000-х гг. станут необратимы. Подготовкой специалистов для всех видов и уровней морской деятельности никто не интересовался. Инвестиции в средне- и долго-

---

<sup>1</sup> Регулярные рейсы НИС РАН в рамках проекта «Меридиан» ФЦП «Мировой океан» в Северных и Южных районах Атлантического океана являются лишь небольшой частью целенаправленных научных экспедиций, осуществленных в советский период и обеспечивавших исследования во всех районах Мирового океана.

срочные морские начинания были практически невозможны вследствие сложившихся экономических, правовых и административных условий. Хуже всего было то, что в правительстве и политической элите того периода нашлись влиятельные люди, всерьез убежденные (или делавшие вид, будто они в этом убеждены), что поскольку Россия имеет обширную сухопутную территорию, ей не нужна никакая крупномасштабная морская деятельность. Все, что ей необходимо – это береговая охрана, минимальный ВМФ для защиты морских границ от организованной преступности и, на случай локальных конфликтов, небольшие рыбопромысловый и торговый флоты. При этом многократно подчеркивалось, что морской деятельностью в большей ее части не должно заниматься государство. Оно должно уйти из морской деятельности, оставив за собой лишь функции пограничной и таможенной служб и поддержания морских стратегических ядерных сил.

Такая постановка проблемы вела к катастрофе. Судостроение и космическая промышленность формируют спрос на технологии и оказывают мощное влияние на промышленность, науку, образование и культуру. Ходом событий в стране в начале 1990-х обе эти отрасли были поставлены под угрозу. Фактически под вопросом оказалось само их существование. Морская деятельность – основа местной экономической жизни, особенно на российском Дальнем Востоке. 80 процентов экспортных доходов страны приносит вывоз энергоресурсов и сырья, добываемых в северных и арктических районах, территории которых невозможно снабжать без организации бесперебойного судоходства в Северном Ледовитом океане, а для этого необходимы соответствующие мощности портов, коммерческого и ледокольного флота, судостроительной промышленности, инфраструктур. Россия интегрируется в мировую экономику, и было бы экономически и политически странно отдавать при этом ее внешнеэкономические грузы иностранным перевозчикам. Последнее в этом перечислении, но далеко не последнее по значению: избавившись от «бремени» морской деятельности, Россия оказалась бы в будущем абсолютно не готова к участию в экономическом освоении Мирового океана – широком освоении, которое – если и когда его время придет – потянет за собой новые стратегические прорывы в экономике, науке и технике, в развитии.

Потребовались немалые усилия общественности и научно-экспертного сообщества, чтобы перебороть эти деструктивные тенденции и, особенно, этот катастрофический по его разрушительным последствиям образ мышления. Усилия оказались не напрасны. В январе 1997 г. указом Президента Российской Федерации была подтверждена необходимость реализации Федеральной целевой программы «Мировой океан»<sup>1</sup>, о которой было достаточно сказано в предыдущей главе.

---

<sup>1</sup> Одновременно в феврале 1997 г. Правительство одобрило «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике». Этот документ фактически стал частью ФЦП «Мировой океан».

В середине первого этапа (1998-2002 гг.) реализации этой ФЦП, 4 марта 2000 г. Президент В.В.Путин своим указом утвердил *«Основы военно-морской политики Российской Федерации на период до 2010 года»*. Документ основан на тех же принципах и концептуальных положениях, что и *«Концепция национальной безопасности»*, *«Военная доктрина»* тех лет. Он определил национальные интересы России в Мировом океане и в области военно-морской деятельности. В нем сформулированы цели и принципы военно-морской политики, установлены ее приоритеты. В части, касающейся целей и принципов, подчеркнуто, что ключевыми понятиями этих Основ являются «защита национальных интересов», «развитие и эффективное применение военно-морского потенциала», «своевременное распознавание угроз», «достаточная оборона», «сочетание военно-морских средств ядерного сдерживания и обычных вооружений», «независимость российской военно-морской политики», «соблюдение международных обязательств и международного права». Выделенные приоритеты включают «государственную поддержку военно-морской деятельности», «модернизацию военно-морских средств ядерного сдерживания», «развитие военно-морского флота общего назначения», «оборону подводных границ России», «присутствие в Мировом океане», защиту гражданских направлений и видов национальной морской деятельности страны.

В результате указанных мероприятий дезинтеграция отечественной морской деятельности остановлена, положение было вначале стабилизировано на фактическом уровне, затем началось его медленное, но зримое улучшение. Возобновлены, пока в скромных масштабах, кораблестроение и судостроение. На Балтийском, Каспийском и Черном морях начаты реконструкция старых и строительство новых морских портов. Заключены договоры и соглашения с сопредельными государствами об использовании их портов для транзита российских грузов. С Украиной в юридическом плане разрешена проблема исторической военно-морской базы России на Черном море, в Севастополе: Россия сохранит возможность базирования ВМФ до 2017 г. Однако вопреки достигнутым договоренностям украинские претензии в этом вопросе стали усиливаться<sup>1</sup>.

Эти и другие перемены к лучшему, равно как и начатый Президентом В.В.Путиным пересмотр российской политики в целом, создали предпосылки, сделали необходимым и возможным принятие в июле 2001 г. *«Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года»*.

Морская доктрина опирается на положения Конституции Российской Федерации, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и другие международные соглашения, участником которых является Россия. Доктрина определяет следующие *цели национальной морской политики*: обеспечение суверенитета, национальных интересов и прав Российской Федерации в ее территориальных водах и исключительных экономических зонах; поддержание режимов открытого моря; укрепление позиций России как морской державы. Она устанавливает долговременные ориентиры и направления национальной морской политики и положила конец противоестественной дискуссии о том, должна ли Россия иметь такую политику.

---

<sup>1</sup> Объяснение этому факту простое: Украина стремится к вступлению в НАТО и ЕС. Она хотела бы также получать более высокую арендную плату, чем было предусмотрено в пакете договоренностей 1997 г. Россия приняла решение о постепенном переводе своей главной военно-морской базы на Черном море в Новороссийск. Строительство необходимых сооружений уже началось, хотя этому процессу могут быть найдены и другие альтернативы (подр. см.: ТПМД, вып. 2, - М.: СОПС, 2004, С 62-64.

Сегодня уже никакие из этих целей, определенных Морской доктриной, не кажутся столь далекими, какими они представлялись ранее. Морские потенциал и деятельность России возрастают. В портах, промышленном рыболовстве и грузоперевозках водными путями утверждаются закон и порядок. Личный состав, фирмы и организации, занимающиеся морской деятельностью, все больше считаются с экологическими требованиями. Единая информационная система учреждена, формируется и действует.

Проблем, конечно, еще более чем достаточно, но в целом положение выглядит на удивление неплохим, если сравнивать его с опасениями и страхами 1990-х гг. Безусловно, сохранилась масса острых вопросов, нерешенность которых препятствует успешному развитию российской морской деятельности, но положительные тенденции появились однозначно. Однако их направленному и долговременному усилению мешает отсутствие перспективной и действенной программы укрепления морской мощи России - морской стратегии, обеспечивающей внедрение и развитие вышеуказанных концептуальных и доктринальных взглядов.

Если целью развития морской деятельности России признается ее вклад в долговременное устойчивое развитие страны и экономики (а не только в экономический рост и безопасность с морских направлений), то национальная безопасность есть стабильное, способное поддерживаться на протяжении длительного времени состояние достаточной (разумной) динамической защищенности от наиболее существенных из реально существующих угроз и опасностей, а также способности: распознавать такие вызовы, угрозы и опасности на будущее; своевременно принимать необходимые меры для ответа на них, их нейтрализации или отражения; поддерживать субъект национальной безопасности в физической, информационной и интеллектуальной форме, необходимой и достаточной для обеспечения как всего перечисленного, так и развития этого субъекта, поддержания его надежной функциональной конкурентоспособности дома и в мире. Сознавая дискуссионность такого понимания национальной безопасности, необходимо подчеркнуть его соответствие международным реалиям глобализирующегося мира, и сделать существенно более широкие выводы, вытекающие из него для определения как морской деятельности, так и ее вклада в развитие России и обеспечение ее именно *национальной безопасности*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Синецкий В.П. Системный анализ морских проблем обеспечения национальной безопасности. - М.: СОПС, 2001, сс. 29-31.

## **VI. Подходы к формированию проекта Государственной стратегии**

### ***Общие положения***

Реализация ряда доктринальных положений, в частности, тезиса о том, что Россия относится к числу ведущих морских государств, нуждается в постоянном подтверждении экономическими результатами и научными достижениями, а также в соответствующей идеологии, позитивно воспринимаемой всем российским обществом. Совершенно ясно, что любые идеологические установки, ориентирующие на необходимость развития морской деятельности, тем более, выдвигаемые и реализуемые государством, не могут возникнуть из ничего. Они формируются под воздействием директивных акций властей, построенных на основе традиций, практики и теории развития морской деятельности. Если важнейшей целью Российской Федерации при освоении океанических пространств и ресурсов является преодоление опасности утраты страной исторических достижений исключительно активного осуществления морской деятельности в течение предыдущего полувека, то в процессе формирования и реализации долговременной морской политики уже на данном этапе следует исходить из необходимости единого системного подхода к разработке стратегии развития, организации и регулирования всех видов морепользования, а также последующей реализации ее под жестким государственным контролем. Такой подход должен сочетать не только научно обоснованный выбор эффективных направлений укрепления и наращивания океанического потенциала России, но и оптимизацию состава сил и средств как для освоения пространств и ресурсов во многих районах Мирового океана, так и обеспечения военной безопасности страны с морских направлений.

Эффективное и последовательное развитие морской деятельности требует специальной организации и широкого пространственного мышления, при котором только экономико-географического или научно-технического подходов недостаточно. Специалисты каждого вида морской деятельности обеспечивают ее осуществление на базе своих профессиональных представлений, опирающихся на большой исторический и практический опыт по эксплуатации ресурсов и пространств в различных районах Мирового океана. Однако сама природа пространственного стратегического мышления налагает особые требования к информации о внешних факторах реализации морской политики. Сложности возникают не только из-за нечеткости перспективной внешнеполитической и внешнеэкономической картины. В современных условиях деятельности российского морехозяйственного комплекса внутренние факторы его развития непрозрачны, а внешний учет результатов морепользования, особенно вне системы госрегулирования, затруднен. Главное предназначение будущей Страте-



гии должно состоять в принятии комплексного плана действий по решению приоритетных задач развития морской деятельности, взаимоувязанных по срокам осуществления, конечным результатам и необходимым ресурсам для достижения целей, поставленных в Морской доктрине.

Естественно, что взаимная увязка видов морской деятельности возможна лишь когда сама стратегия формируется на базе обоснованных научных представлений о характере и природе тех или иных явлений, их корнях и причинах возникновения и движущих силах. Стратегия морской деятельности призвана конкретизировать доктринальные и концептуальные положения морской политики российского государства, интегрировать и направить их в практическую область. В ходе разработки такой стратегии необходимо отслеживать процессы социально-экономического развития Российской Федерации, связанные с ним цели, задачи и возможности в сфере морской деятельности на всех ее направлениях, систему государственного регулирования, ее отражение в каждом из видов морской деятельности во всех приморских регионах с учетом новаций рыночной среды, импульсов, получаемых от мировой практики морской деятельности и океанопользования, а также от фундаментальных и прикладных наук при определении пространственной организации производственного и оборонного морепользования в конкретных внешних условиях, параллельно с оценкой возможностей привлечения реальных средств, предусматриваемых государственными долгосрочными программами и прогнозами.

В отечественной практике стратегическое прогнозирование комплексного развития морской деятельности находится пока в стадии становления по следующим причинам:

из-за длительного пребывания всей российской экономики в условиях нестабильности, а позднее - неопределенности ее стратегических перспектив, целей и возможностей;

из-за отсутствия потребности на общегосударственном уровне в аналитическом обеспечении процессов развития видов, отраслей, предприятий, эксплуатирующих ресурсы и пространства Мирового океана, под воздействием факторов ценовой конкурентоспособности;

из-за развития современного российского морепромышленного производства в еще непривычной и неустойчивой рыночной среде, в которой отсутствует мотивация к долгосрочному и инновационному обеспечению развития.

Советская практика долгосрочного планирования строилась в других социально-экономических условиях, однако ею не следует пренебрегать. Зарубежный опыт стратегического управления, с одной стороны, мало известен в России, с другой стороны, он достаточно разнообразен и накоплен в условиях, которые трудно адаптируются к современной экономике. Тем не менее его целесообразно иметь в виду при развитии стратегического прогно-

зирования в качестве неотъемлемой составляющей экономической политики в области отечественной морской деятельности.

Практика и опыт свидетельствуют о необходимости выстраивания таких научно-поисковых работ по стратегическому прогнозированию в приблизительно следующую цепочку:

постановка проблемы развития морской деятельности и формирование первоначального замысла, включающего не только определение ее *общественной миссии* и целей развития (состоящих из иерархии подцелей, отражающих их соответствующее «дерево»), но тщательный анализ внешней и внутренней сред, в результате которого намечаются подходы стратегического плана, оценивается потенциальный инвестиционный климат и выявляются как возможности, так и угрозы достижения целей развития;

собственно рассмотрение ряда альтернатив развития морской деятельности, ее отдельных направлений, видов и *выбор* той или иной стратегии, подготовка *плана реализации* выбранной стратегии, системы адаптации в нее существующих морских операций, осуществляемых различными производственными и непроизводственными субъектами действующего морепользования;

и, наконец, постоянный контроль за ходом реализации стратегии и, при необходимости, внесение в нее соответствующих коррективов.

Авторы настоящей работы не ставили перед собой задачи следования по всем звеньям этого цикла, отчетливо понимая, что такая задача под силу лишь многочисленному коллективу (и не одному!) разработчиков. Однако они полагают возможным предварительно обсудить некоторые его элементы.

Стратегия развития любой деятельности всегда связана с географией, морская - в особенности. Состояние морской среды, биоты и климата в прибрежье, характер строения морского дна, его разведанные полезные ископаемые, а также состав других сырьевых запасов в различных океанических зонах и основных районах базирования специализированных флотов определяют саму возможность использования ресурсов и пространств в производственных масштабах или в целях обеспечения безопасности. На протяжении долгого исторического периода развитие морской деятельности определялось наличием возможностей базирования. Географическое положение портов, их устоявшиеся связи с инфраструктурой, экономикой и обороной страны оказывали решающее влияние на осуществление этого развития. Все эти факторы сохраняют свое значение.

Со второй половины XX столетия к ним во все большей степени добавляется ряд новых, перспективно все более значимых. Из числа последних здесь необходимо выделить три. Это растущие технологическая и нормативная унификация морской деятельности, де-факто

формирующие ее глобальные стандарты. Второй фактор - становление феномена *пространств как способа макроорганизации* (международной и глобальной) различных видов деятельности – экономической, правовой, экологической и др., причем все подобные пространства, по-разному затрагивая деятельность хозяйствующих субъектов, взаимно налагаются, усиливают друг друга в области морепользования. И третье - проблема энергетического обеспечения крупных кластеров морской деятельности в конкретных районах Мирового океана – проблема, которая может получить мощный импульс с развитием морских «приложений» атомной и термоядерной энергетики, что приведет к резкому изменению масштабов, характера и направлений океанопользования.

Задача Государственной стратегии - определить характер всех возможных воздействий на процесс размещения производительных и вооруженных сил в Мировом океане и способствовать его целенаправленности. Эта задача в морской деятельности осложняется ее пространственной разветвленностью, функциональным разнообразием, а также исключительной мобильностью такой деятельности.

По мере внедрения в морскую практику достижений научно-технического прогресса менялась география морских путей и морепромышленного производства; увеличивались возможности военного и гражданского мореплавания, в сфере деятельности которых оказывались любые пространства Мирового океана; в хозяйственный оборот вовлекались ресурсы не только прибрежных зон, но и пелагиали открытого моря, глубоководного дна, удаленных приарктических и приантарктических океанических районов.

К середине XX в. морской деятельности технически были доступны почти все ресурсы и пространства Мирового океана. Однако возник и усилился не совсем новый, но достаточно сильный сдерживающий фактор - неблагоприятные международные условия, которые стали ужесточаться и меняться в худшую сторону для многих стран, особенно для такой крупной морской державы, каким в то время был Советский Союз.

Международные условия морской деятельности в различных районах Мирового океана никогда не отличаются стабильностью. Для определения возможностей пространственного развития морской деятельности в открытом море необходимо постоянное отслеживание процессов их формирования. Поскольку международное регулирование морской деятельности в открытом море усиливается постоянно (во всяком случае, на протяжении последних 50 лет), то прекращение или фрагментарное осуществление такого мониторинга уже многократно приводило к невосполнимым потерям в отечественной морской деятельности. Изменения международных условий морской деятельности в конкретных районах Мирового океана требуют постоянного внимания для того, чтобы заблаговременно выявлять тенденции, которые могут негативно сказаться на морских интересах России, создать угрозы ее национальной безопасности с океанических направлений. Вот почему при отработке тех или иных стратегических линий совершенно необходимо прогнозирование не только характера общих изменений международных условий морской деятельности, но и оценка их последствий для каждого из ее видов применительно к географическим регионам.

Уже на уровне формулирования, составления замысла и формирования структуры предварительного проекта Стратегии необходимо выявить, определить или наметить действительные или возможные пространственные, политические, экологические и научно-технические ограничения морской деятельности прибрежными странами и международными организациями. Особое внимание к развитию пространственных ограничений размещения флота, перекрытию морских путей и производственных операций в открытом море сле-

дует сосредоточить, в первую очередь, на экологической политике, осуществляемой соседними прибрежными государствами, припроливными странами, универсальными и специализированными международными организациями.

В поле зрения разработчиков должны находиться процессы, вызываемые претензиями прибрежных государств на районы открытого моря, стремления некоторых из них к ужесточению национального законодательства по поводу эксплуатации ресурсов исключительных экономических зон, к распространению на прибрежные акватории режимов, признанных мировым сообществом только для пространств, находящихся под суверенитетом прибрежного государства.

Исследование генезиса процессов формирования международных условий, анализ их проявлений в настоящее время и прогнозирование - неизменные составляющие стратегического планирования пространственного развития морской деятельности. Если неэффективная пространственная организация хозяйственной деятельности на территории России обходится ей потерями, как минимум, 2-3% ВВП ежегодно, то в районах Мирового океана, находящихся за пределами действия государственного суверенитета, они возрастают многократно.

Изменения миропорядка под воздействием политической и экономической глобализации, помимо прочего, негативно отражаются на возможностях развития морской деятельности России. Поэтому попытки унификации морской политики прибрежных стран, происходящие по инициативе ведущих морских держав Запада, не должны происходить без участия Российской Федерации, а возникающие при этом тенденции подлежат глубокому анализу и тщательной критической оценке.

Процессы и последствия глобализации необходимо держать в центре внимания разработчиков всех проектов развития отечественной морской деятельности как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Задачи подготовки адекватных времени стратегических решений или постановки соответствующих вопросов функционального развития нередко упираются в неопределенность приоритетов и пространственных параметров задач в сознании лиц, принимающих отраслевые или ведомственные решения, в особенности в тех случаях, когда в этих пределах необходимо уложить различные виды морской деятельности. Это приводит к тому, что программы инновационной экономики игнорируют необходимость инфраструктурных инвестиций в производственные объекты, обладающие длительным циклом эффективной отдачи, но безальтернативные для развития государства и даже его существования. К таким объектам можно отнести развитие системы, обеспечивающей транспортировку морем и внутренними водными путями стратегически важных грузов, в том числе и углеводородов (УВ), освоение рыболовством иностранных 200-мильных зон и открытого моря,

присутствие сил и средств ВМФ в отдаленных районах морей и океанов в форме несения боевой службы, а также других инициатив, от которых зависят процессы формирования международных условий не только в пределах национальной юрисдикции России.

Любая стратегия - это прогноз, в морской деятельности это прогноз в условиях большой неопределенности. С провалом доминирования ультралиберальной идеологии 90-х гг. XX в. проблемы прогнозирования, даже планирования (или краткосрочного прогнозирования) в государственном их измерении обострились достаточно наглядно. В наиболее обобщенном виде они выражаются на общероссийском уровне как, например, стремление к удвоению ВВП к 2010 г., однако ни отраслевые министерства, службы, агентства, ни крупные корпоративные или государственно-частные структуры не озадачены Центром сколь-нибудь внятно. Нигде четко не обозначены ни объекты, ни субъекты планирования. Само же территориальное, а тем более акваториальное определение объекта прогнозирования применительно к любому государству при любой форме организации его экономики принимает вероятностный характер: в зависимости от содержания той или иной функциональной задачи определяются и границы ее контекста.

Общее выражение «в условиях глобализации» не раскрывает смысла за рамками политической риторики, т.к. оно только тогда принимает определенную форму, когда речь идет о конкретной направленности таких планов как развитие океанического рыболовства, добыча минералов глубоководного дна в Выделенном районе, развитие грузовой базы внешне-торговых перевозок морским транспортом или, скажем, улучшение экологической ситуации в восточной части Балтийского моря.

Наконец, вместо единого государственного прогнозирования на стратегических горизонтах возникает потребность определения масштабов развития морской деятельности, происходящей в специфическом конкурентном поле, где функционируют одновременно несколько объектов - крупных корпораций (государственных, частных и смешанных), сетевых структур, администраций и муниципалитетов, социальных групп и индивидов.

Советская традиция выборочного использования ранее обкатанных инструментов территориального планирования была нацелена на однонаправленное дедуктивное движение «от общего к частному» - от единой схемы распределения производительных сил к схемам их размещения по территориям регионов, но не по акваториям Мирового океана. Такой подход был ориентирован на абсолютную ресурсную обеспеченность, включающую, преимущественно, неограниченность трудовых ресурсов или возможность их привлечения из разных регионов страны путем вербовки рабочих кадров, планомерно-регулируемого распределения инженерно-технических специалистов и целевого направления руководящих кадров, установления лимитов, выплаты «северных» надбавок и пр. В новых, рыночных условиях внутри

страны и в динамично меняющейся международной среде становится необходимой не замена принципа «от общего к частному» на отстаиваемый ультралибералами противоположный – «от частного к общему, притом в меру абсолютной необходимости последнего», – но способность на уровнях прогнозирования, разработки и практики сочетать, органично сопрягать одновременное движение как от «общего к частному» (от интересов государства к интересам юридических и физических лиц), так и от «частного к общему», подчиняя это двуединое движение целям и задачам долговременного развития России и ее морской деятельности, укрепления позиций страны в мире.

С течением времени политические события и достижения научно-технического прогресса могут настолько изменить международные условия морской деятельности не только отдельной страны, но и негативно сказаться на общепринятых нормах международного права, коренным образом повлиять на географию распространения всемирного морепользования. Вот почему при выборе любых направлений функционального или регионального долговременного развития морской деятельности, при определении самих контуров долговременного планирования требуется особенно внимательный учет внешнего фактора, специальное прогнозирование процессов изменения международных условий. Безусловно, что даже на общепринятых горизонтах стратегического планирования (25, 30, 50 лет) трудно предвидеть все глобальные политические исходы международных отношений по поводу моря, развития производительных сил в Мировом океане. Исторический опыт последнего 20-летия наглядно это подтверждает. Даже в 1986 г. мало кому могла прийти в голову сама возможность распада СССР, СФРЮ, устремлений ряда бывших союзных республик к членству в НАТО, масштабное расширение состава и функций ЕС. Однако и 50 лет назад можно было предвидеть, что географическая среда, сама природа Мирового океана, останутся неизменными. Время и пространство будут как всегда определять основные стратегические идеи возможного развития и средства их осуществления. Конечно, все, что верно в отношении географической среды, относится и к истории. Важность учета этих двух факторов, первый из которых может изменяться под воздействием тех или иных планетарных катаклизмов в Природе, определяющих развитие стратегического подхода, необходима. Тем более, что история, политика и международное право, так или иначе, остаются важным связующим звеном при обосновании и выборе любой стратегии морепользования в любой географической зоне. Однако при формировании теории стратегического прогнозирования, планирования эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана географический фактор особо значим. Именно этим фактором определяется область пространственного развития, конкретная направленность национальной стратегии морепользования.

Каждый из видов морской деятельности имеет свои цели развития, средства и способы их достижения. В то же время узловые звенья, исходные позиции и развития, и его прогнозирования у них совпадают, что уже давно отмечено как в теории, так и в практике морепользования<sup>1</sup>. Более того, хотя основные процессы активного морепользования происходят вне границ прибрежного государства, все начальные фазы этих процессов зарождаются, возникают на его приморских территориях, в пределах действия государственного суверенитета. Именно в этих особенных в смысле специфических условий зонах побережья начинается, развивается и обеспечивается любая морская деятельность. Понимание закономерности развития таких немногочисленных зон<sup>2</sup> - базовый этап формирования теоретического фундамента стратегии морепользования.

Основные функции различных видов морской деятельности определяются политическими, экономическими, экологическими, социальными, международно-правовыми и другими причинами. Их подробное выявление в динамике совершенно необходимо при любом виде планирования, а при стратегическом прогнозировании - особо значимо.

Структура каждого из видов морской деятельности определяется характером стоящих перед ними задач, задач основных и второстепенных, хотя на нее, безусловно, влияют исторические традиции, воззрения, отношение общества, а также сугубо ведомственные предпочтения и соображения. На возможностях развития российской морской деятельности в первую очередь отражаются специфические природно-географические условия северного положения нашей страны. Несмотря на значительную протяженность береговой линии, возможности развития портового хозяйства для обеспечения современного океанического флота достаточно ограничены: глубинами подхода судов, их осадкой, замерзаемостью акваторий, степенью обжитости прилегающих территорий, уровнем (или возможностями) развития береговой инфраструктуры и подъездных путей, удаленностью от основных промышленных центров и др. причинами. Реальные предпосылки для развития и модернизации портового хозяйства для базирования современных видов морской деятельности имеются не более чем в 10 географических точках<sup>3</sup>.

На практические возможности их экономического развития для морепользования налагаются существенные фактические и потенциальные ограничения географического, политического, международно-правового и экологического характера. Активное универсальное базирование в ближайшие 50-100 лет будет затруднено под воздействием множества факторов, сводящих на нет самую эффективную океаническую деятельность.

---

<sup>1</sup> Подр. см.: Войтоловский Г.К. Динамика развития. «Теория и практика морской деятельности», вып. 5 - М.: СОПС. 2005, сс. 39-40.

<sup>2</sup> Синецкий В.П. Порталы на приморских фасадах России. «Военный парад» №1 (73), 2006, сс. 90-92.

<sup>3</sup> В этом числе совершенно свободный выход в Мировой океан существует только из Авачинской бухты.

Иначе говоря, свободный выход российских судов и кораблей в Мировой океан все более и более определяется морской политикой прибрежных государств, у которых отмечается все более выраженное стремление к ограничению в районах действия их суверенитета и суверенных прав иностранного судоходства. Более того, процессы сжатия основных свобод открытого моря усиливаются. Вот почему определение характера воздействия международных условий морепользования на осуществление и развитие морской деятельности должно стать особым предметом и концептуальных, и прогнозно-стратегических оценок. Реалистичность таких оценок не может не базироваться на учете тенденций развития научно-технического прогресса, исследованиях историко-политических процессов, анализе динамики формирования международно-правовых нормативов морепользования, на оценках его устойчивости в долговременной перспективе при усилении различных проявлений экономической и политической глобализации.

Упомянутые направляющие отраслевые концептуальные и стратегические решения в данный момент представляют собой самостоятельные отраслевые и ведомственные документы, как правило утвержденные или одобренные Правительством России, определяющие развитие большинства видов морской деятельности, согласуемые и координируемые на федеральном уровне в соответствии с мерой того влияния, какое руководство данного ведомства может в определенный момент или период сделать преобладающим на политическом и правительственном уровнях. Многие попытки в прошлом добиться целостности развития всех видов морской деятельности в их совокупности и взаимосвязи оказались малоуспешными - в их основу закладывались сугубо ведомственные и даже субъективные взгляды, а не совместная точка зрения всего морского делового и научно-технического сообщества, основанная на общегосударственном подходе.

Затронутые выше вопросы концептуальных основ долговременной стратегии морской деятельности, предложенные интерпретации отдельных проблем и подходов, разумеется, не исчерпывают всей глубины поднятых тем. Не претендуют они и на роль принципов построения соответствующих стратегии и ее теоретических основ. Свою задачу авторы видели в том, чтобы обозначить содержательные моменты, существенные для прогнозной, экономико- и политико-стратегической оценок *динамики* всего комплекса условий развития морской деятельности при реализации политики эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана в интересах подъема и национальной безопасности России.

Эти важные положения лежат в основе оценок того, что происходит или может происходить при развитии морехозяйственного комплекса в разных районах моря и в разные периоды времени (через 10, 20, 30, 50 и более лет), при различных и динамично меняющихся международных условиях. Они могут нести реальные сведения или предложения о естест-



венно и искусственно возникающих преимуществах или ущербе, сдерживающих обстоятельствах в зависимости от разных видов информации. Следовательно, они имеют скорее апостериорное (основанное на опыте), чем априорное (непроверенное опытом, предварительное) значение. При долгосрочном прогнозировании избежать эмпирической оценки развития морской деятельности страны почти невозможно. Но масштабы неверных оценок тем меньше, чем продуманней, обоснованней подходы к формированию стратегии, замысел ее разработки, чем чаще вносятся коррективы с учетом опыта прошедших периодов и текущей практики. Анализировать прошлое, естественно, легче, чем оценивать возможности будущего развития. Однако неопределенность последнего проясняется при наличии соответствующих научного опыта и инструментария, квалифицированного учета реальностей морепользования, а также практики прогнозирования и программирования.

### ***Принципы и практика***

Согласно Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, субъектами национальной морской политики выступают государство и общество. Государство осуществляет национальную морскую политику через органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Общество участвует в формировании и реализации национальной морской политики через представительные органы Российской Федерации, органы местного самоуправления и общественные объединения, действующие на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.

К принципам национальной морской политики Морской доктриной отнесены основные общие положения, которыми руководствуются субъекты национальной морской политики в ходе её формирования и реализации<sup>1</sup>.

Такая постановка вопроса подчёркивает необходимость принципиального подхода государства к морской деятельности и наличия вполне конкретных императивов в этой сфере. К ним относятся ранее приведенные четырнадцать положений.

Используя известные тезисы А.Т. Мэхэна, можно утверждать, что принципы развития морской деятельности «открываются изучением прошлого, которое указывает нам на неизменности их от века до века в истории успехов и неудач»<sup>2</sup>. И в XXI в., когда эта деятельность имеет глобальную распространенность «именно... в широких операциях, которые... в морском состязании могут покрыть большую часть земного шара, уроки истории имеют более

---

<sup>1</sup> Такой подход согласуется с энциклопедической трактовкой понятия «принцип» (от лат. *principium* – начало, основа) – основное исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, политической организации и т.д. По В.И.Далю принцип – это научное или нравственное начало, правило, основа, от которой не отступают. (Большая советская энциклопедия – М.: Большая советская энциклопедия, 1955, т. 34, стр. 529.).

<sup>2</sup> А.Т. Мэхэн, там же, с. 18.

очевидное и постоянное значение, потому что условия этих операций мало изменяются с течением времени»<sup>1</sup>.

Рассмотрим упомянутые принципиальные положения подробнее.

*1. Соблюдение общепринятых норм международного права и международных договоров Российской Федерации при осуществлении морской деятельности.*

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 15, п. 4) общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Международные договоры Российской Федерации в сфере морской деятельности также подлежат добросовестному выполнению в соответствии с условиями самих этих договоров, нормами международного права, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»<sup>2</sup>, иными актами законодательства Российской Федерации. Международные договоры подлежат выполнению Российской Федерацией с момента вступления их в силу в Российской Федерации.

Президент и Правительство Российской Федерации принимают меры, направленные на обеспечение выполнения международных договоров. Федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами, обеспечивают выполнение обязательств Российской Стороны по договорам и осуществление её прав, вытекающих из этих договоров, а также наблюдают за выполнением другими участниками договоров принятых обязательств. Органы государственной власти приморских субъектов Российской Федерации также обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров России в сфере морской деятельности. Общее наблюдение за выполнением международных договоров Российской Федерации осуществляет МИД России.

В случае нарушения обязательств по международному договору Российской Федерации другими его участниками, МИД России либо иные федеральные органы исполнительной власти, в том числе осуществляющие регулирование в области морской деятельности, совместно с МИД России, представляют (в зависимости от того, в чьей компетенции находятся вопросы, регулируемые договором) Президенту или в Правительство Российской Федерации предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права и условиями самого договора.

Таков в России механизм обеспечения соблюдения норм международного права при осуществлении морской деятельности. Это общее положение в полной мере касается судов-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июля 1995 г., №29, ст. 2757.

ладельцев и соответствующих должностных лиц: капитана порта, капитана судна, командира корабля и пр. Однако нельзя не отметить, что на практике контроль за соблюдением как в России, так и за рубежом международных договоров, касающихся морской деятельности, в которых Российская Федерация является стороной в качестве участника, налажен неудовлетворительно. Примеров тому достаточно в отношениях с Норвегией, Японией, США и другими морскими державами.

*2. Приоритет политико-дипломатических, экономических, информационных и других невоенных средств при разрешении противоречий в Мировом океане и устранении угроз национальной безопасности Российской Федерации с океанских и морских направлений.*

В новых международных и социально-экономических условиях, в которых оказалась Россия, многие положения советской военной стратегии требуют критического осмысления и дальнейшего развития, особенно в области военных аспектов национальной морской политики. Россия избегает конфронтации с Западом или Востоком. Поэтому главные пути для защиты национальных интересов государства в Мировом океане и нейтрализации существующих в нем угроз лежат в первую очередь в области политико-дипломатических, экономических, информационных и других невоенных средств разрешения противоречий, устранения угроз, обеспечения и осуществления деятельности России в Мировом океане. Проблем, требующих решения, накопилось множество. Вот их основные контуры.

*Баренцево море.* Долгие годы ведутся переговоры с Норвегией о разграничении богатого морскими биологическими и минеральными ресурсами района площадью около 175 тысяч квадратных километров. Норвегия не согласна учитывать при разграничении пространств исторически сложившиеся правовые основания. Россия – за такой учет, необходимость которого подтверждается общепринятой договорной практикой государств. Сближение позиций возможно на основе договорных отношений о совместном управлении морскими трансграничными природными ресурсами.

*Балтика.* Делимитация морских пространств с Эстонией. Этот процесс, вероятно, будет завершен только после подписания и вступления в силу договора между двумя странами о разграничении континентального шельфа и исключительных экономических зон. Однако в последнее время, особенно в связи с развитием Калининградского морского района и строительством Североевропейского газопровода, в эстонском парламенте озвучены предложения о целесообразности расширения этим государством своих территориальных вод.

*Чёрное море.* Продолжаются переговоры о разграничении морских пространств с Грузией. Необходимо также решать вопрос с Турцией, которая в нарушение конвенции Монтрё (1936 г.) о черноморских проливах, препятствует танкерному судоходству через Босфор. Кроме того, предстоит завершить переговоры с Украиной в отношении морских пространств Черного и Азовского морей, а также Керченского пролива. Часть этой работы проделана в результате заключения Договора о российско-украинской государственной границе 2003 года и Договора о сотрудничестве в Азовском море и Керченском проливе 2003 года. Последний определяет, что Азовское море и Керченский пролив являются внутренними водами обоих государств.

*Тихий океан.* Россией пока не ратифицировано соглашение 1990 года с США о линии разграничения морских пространств в Беринговом море. Решение этого вопроса зависит от успешного завершения российско-американских переговоров по заключению нового соглашения о традиционном рыболовстве России на этой акватории. Окончательное разграничение морских пространств с Японией станет возможным после договорного оформления линии прохождения государственной границы между нашими странами.

*Каспий.* Актуальна проблема определения правового статуса этого моря, от решения которой зависит и урегулирование вопросов делимитации.

Имеются пространственные проблемы и в Северном Ледовитом океане. Причем не только с прилежащими странами, но и с некоторыми международными организациями. При разрешении этих противоречий приоритет невоенных средств в устранении угроз национальной безопасности Российской Федерации в области морской деятельности должен стать основой создания необходимой базы для восстановления позиций России как морской державы. Тем не менее, это положение не исключает возможности обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Мировом океане и военными методами.

### *3. Обладание необходимым военно-морским потенциалом и его эффективное использование в случае необходимости для силовой поддержки морской деятельности государства.*

Международная практика знает немало примеров использования государствами военной силы для обеспечения своих интересов. Так, в 1980-х годах имел место весьма острый конфликт между СССР и Марокко из-за активизации советского рыболовства в водах Западной Сахары, которые марокканцы объявили своими. Для защиты государственных интересов по решению Правительства СССР в конфликтный район были направлены корабли ВМФ. После того, как в районе промысла один или два тральщика стали постоянно нести боевое дежурство, конфликт был исчерпан и в экономическом, и в политическом смысле.

В 1996 г. произошел конфликт между Европейским Союзом и Канадой из-за промысла чёрного палтуса, начавшийся арестом канадскими властями испанского сейнера в районе о. Ньюфаундленд, мотивируя это ссылкой на национальный закон Канады, запрещающий лов этой рыбы как в собственной 200-мильной зоне, так и в прилегающих международных водах. Уладить «палтусовую проблему» путем переговоров в г. Ванкувере не удалось из-за «слишком полярных позиций» сторон. В день конфликта патрульный катер Канады обрезаю сети у другого испанского сейнера. В ответ Испания послала к Ньюфаундленду целую рыболовецкую флотилию, сопровождаемую военным кораблем. До применения оружия дело не дошло, однако политический конфликт в международных водах за пределами 200-мильной зоны Канады остается открытым.

Аналогичная ситуация возникла в октябре 2005 г. между Норвегией и Россией. Российский траулер «Электрон», принадлежащий мурманской частной фирме, был задержан норвежским судном береговой охраны в непризнаваемой Россией зоне, установленной Норвегией вокруг Шпицбергена<sup>1</sup>. Траулер был объявлен арестованным и стал конвоироваться в один из портов. Однако «Электрон», набрав скорость, уклонился от конвоя и направился в открытое море, имея на борту двух норвежских инспекторов. Преследуя российское судно, норвежские корабли демонстративно наводили на него артиллерийские орудия, пытались с вертолёта набросить на гребные винты металлические сети, что в штормовую погоду представляет непосредственную угрозу живучести судна. В российском морском сообществе существуют различные точки зрения по поводу этого инцидента<sup>2</sup>. Однако большинство из них сводятся к тому, что столь агрессивные действия со стороны соседей не были оправданы, т.к. причины попытки задержания российского траулера норвежскими властями заключаются в разногласиях между двумя странами по поводу установленной охранной 200-мильной зоны вокруг Шпицбергена и минимального размера рыб, которых можно вылавливать в этом регионе. Спор по этому вопросу между Россией и Норвегией идет с 1977 г. В сложившейся ситуации, как представляется, демонстрация военно-морской силы и решимости отстаивать свои интересы со стороны России была бы в известной мере оправдана, способствуя решению проблемы и на дипломатическом уровне. Отсутствие же адекватной реакции с российской стороны привело к тому, что норвежцы через два дня задержали ещё два наших судна<sup>3</sup>.

Рассматривая проблемы обеспечения национальной безопасности с морских направлений в целом, можно констатировать, что за прошедшие полвека в подавляющем числе военных конфликтов с участием стран НАТО для доставки сил и войск на театры войны использовались пространства Мирового океана.

Главенствующая роль при этом принадлежала военно-морским флотам, усиленным отмобилизованными гражданскими судами. Такая военно-морская деятельность обеспечивает не только реальное расширение так называемой «зоны ответственности НАТО». Эта деятельность непрерывно ведется во всех морях, омывающих Россию даже в относительно спокойных, в смысле международной безопасности, районах. Одновременно и сама военно-морская деятельность, и военно-морские флоты остаются вне любых переговорных процессов об их сокращении или ограничении. При этом отмечается стремление к обновлению военных флотов и усилению их боевых возможностей. Число кораблей ВМС США сокращается незначительно и только за счет ввода в боевой состав качественно новых кораблей<sup>4</sup>. При этом 95% кораблей, составляющих основу боевого ядра ВМС США, – это корабли океанской зоны, способные длительное время вести боевые действия в наступательных операциях в Мировом океане на любом удалении от своих баз.

В настоящее время США, не имея потенциального противника, способного воспрепятствовать развертыванию и наращиванию корабельных группировок сил для действий в любых районах мира, сосредотачивают свои усилия на разработке систем вооружения, позволяющих противодействовать и наносить поражение морскому противнику у его побережья. Такова реакция США на объявленное Россией намерение о преимущественном сосредоточении деятельности ее Военно-Морского Флота у своих берегов.

Наличие мощного флота, обладающего широкими возможностями для поражения объектов страны-противника на глубину до 3 тыс. км высокоточным обычным оружием, позволяет США диктовать свою волю с позиции силы, оставляя свою территорию в неприкосновенности. По опыту войны в Персидском заливе, агрессии против бывшей Югославии и т.н. «операций возмездия» против Афганистана, Ирака США вполне обоснованно

<sup>1</sup> Российские рыбаки поймали норвежских инспекторов, Коммерсант, 18 октября 2005 г.

<sup>2</sup> См., например, ТПМД, вып. 7. - М.: СОПС, 2006, 208 с.

<sup>3</sup> Архангельский большой автономный траулер "Капитан Горбачев" и мурманский транспортный рефрижератор "Дмитрий Покровский".

<sup>4</sup> Кузык Б.Н., Никольский В.И., Новичков Н.Н. Военные флоты мира. - М: «Национальный центр научно-технической информации», 2005, С. 726.

ванно считают свои ВМС практически неуязвимыми для поражения береговыми системами вооружений, а флоты других государств мира – неспособными нанести им чувствительные потери.

Активная военно-морская деятельность западных стран осуществляется практически на всей акватории Мирового океана, но, главным образом, она проявляется в тех регионах, где возникают или могут возникнуть сомнения в абсолютном господстве экономических и политических интересов индустриально развитых стран во главе с США.

В обозримом будущем ВМС ведущих зарубежных стран по-прежнему, с опорой на военную силу и мощную экономическую базу США, будут играть главную роль в обеспечении национальных и коалиционных интересов, выступая действенным инструментом внешней политики, в основе которой сохранится силовой подход к решению комплекса международных проблем. Военно-морские силы останутся боеготовым, универсальным видом вооруженных сил, способным с высокой боевой устойчивостью решать широкий круг задач в конфликтах различной интенсивности не только на морских, но и на континентальных театрах военных действий.

В этих условиях для России соблюдение принципа обладания необходимым военно-морским потенциалом и его эффективного использования в случае необходимости для обеспечения национальной безопасности с морских направлений должно быть незыблемым.

*4. Интегральный подход к морской деятельности в целом и дифференциация её на отдельных направлениях с учетом изменений их приоритетности в зависимости от геополитической ситуации.*

Любая деятельность в Мировом океане происходит в осложняющихся конкурентных условиях, отслеживание изменений которых является важным элементом стратегического прогнозирования. Необходимые оценки морской мощи иностранных государств заключаются не только в обозначении возможных противостояний военно-морских сил, но и в характеристиках реальной и потенциальной экспансии их морепромышленных комплексов, внутренней слаженности всех видов морской деятельности.

В качестве примера интегрального развития морской деятельности в целом можно упомянуть Норвегию, применяющую так называемый «морской групповой подход», который основан на комплексности морепользования и высоком уровне корпоративности норвежских моряков. Они объединились в «Морской Форум», имеющий свободный доступ к правительству и ключевым политическим фигурам, соединяющий торговлю, науку, прикладные исследования и все другие элементы, связанные с морем. Посредством подобного подхода норвежцы заметно преуспели в обеспечении роста своей морской деятельности. Еще большего успеха добились голландцы, развив «групповую» концепцию в то, что у них называется Нидерландское Морское Сообщество, которое охватывает 11 различных морских секторов экономики и не менее 11 тыс. морских компаний различной специализации.

Такая интеграция позволяет этим государствам эффективно решать сложные проблемы развития морской деятельности, удерживая в поле зрения общества и государства весь комплекс национальных и иностранных интересов в Мировом океане с учётом своих экономических, политических и военных аспектов. В России пока такого опыта нет. Запланированная на конец 2005 г. Первая всероссийская морская конференция, проведение которой предполагалось под эгидой Морской коллегии, по организационным причинам отложена на 2006 г. Есть основания надеяться на то, что это мероприятие сможет способствовать интеграции взглядов государства, бизнеса и общества на развитие отечественной морской деятельности.

Дифференциация национальной морской политики на региональных направлениях обусловлена обширностью территории России, относительной морской разобщенностью и своеобразием прибрежных регионов: прибалтийского, причерноморского, прикаспийского, северного и дальневосточного. Поэтому развивать морскую деятельность на региональных направлениях национальной морской политики следует с учетом особенностей и богатств исключительной экономической зоны, маршрутов и содержания заграничных перевозок, каботажного плавания, наличия экономических соперников и вероятного противника. Дейст-

вительно, морская деятельность на определенных региональных направлениях, ввиду различия, например, географических характеристик, отличается даже в пределах одного её вида. Ясно, что морские перевозки по трассе Северного морского пути и перевозки на Каспии имеют существенные отличия.

Другими словами, цели национальной морской политики наполняются конкретным содержанием на её региональных направлениях, где они и реализуются. В результате решения долгосрочных задач, поставленных Морской доктриной, которые интегрируются на общероссийском уровне и различаются по направлениям, достигаются общие цели национальной морской политики (рис. 1).

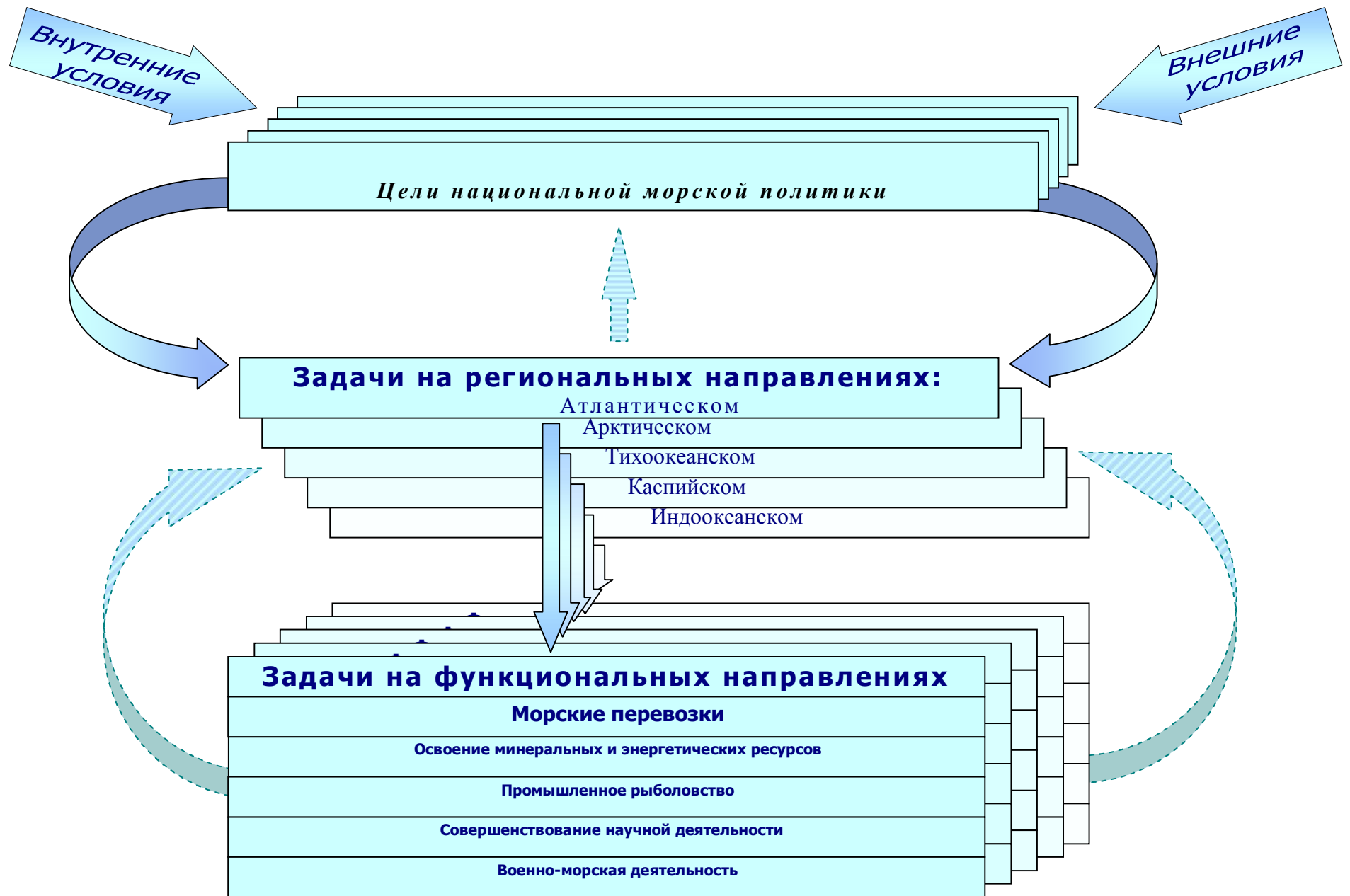


Рис. 1 Иерархия задач национальной морской политики

В свою очередь долгосрочные задачи на конкретных региональных направлениях решаются функциональными подсистемами (видами) морской деятельности, т.е. путём осуществления: военно-морской деятельности; морских перевозок; промышленного рыболовства; разработки полезных ископаемых на дне и в его недрах; научных исследований; сохранения морской среды; прокладки подводных кабелей и трубопроводов; производства энергии с использованием воды, течений и ветра; создания и использованием искусственных островов, установок и сооружений; развития и применения новых форм хозяйствования, а также совершенствования международного морского и природоохранного права.

Этот двуединый подход должен учитываться в стратегии, чтобы таким образом обеспечивать баланс между видами морской деятельности на каждом региональном направлении. Из этого баланса вытекают соответствующие задачи федеральных органов исполнительной власти по развитию морского потенциала в регионах и строительству специализированных флотов.

В действующей системе и соответствующих структурах федеральных органов исполнительной власти, регулирующих или, точнее, «курирующих» морскую деятельность в нашей стране, вряд ли найдётся должностное лицо, которое сможет компетентно ответить на вопрос: какова же российская морская политика на том или ином региональном направлении? Минтранс России определяет политику в области морских перевозок, Минсельхоз России – в области промышленного рыболовства, Минобороны России – в области военно-морской деятельности и т.д. Это – большой изъян современной системы управления, который, как представляется, необходимо преодолеть.

*5. Поддержание составляющих морского потенциала на уровнях, соответствующих национальным интересам России, в том числе обеспечение присутствия российского флота в удаленных районах Мирового океана и российских исследователей на Антарктическом континенте.*

Впервые сформулированные в Морской доктрине национальные интересы в Мировом океане дают возможность России определенно и последовательно развивать все составляющие морского потенциала, опираясь на ясные и измеримые критерии. При конкретизации этих критериев необходимо использовать громадный положительный опыт СССР в развитии морской деятельности государства в целом, особенно за период 1960-х – 1970-х гг., когда советские военно-морской, транспортный, рыбопромышленный и научно-исследовательский флоты масштабно вышли на просторы океанов, потеснив экономических конкурентов и военных соперников. В это же время были достигнуты большие успехи в исследовании Антарктики, в освоении ресурсов Южного океана. Сегодня России необходимо учитывать и использовать практику и результаты успешной части советского периода развития морепользования.



Оценивая количественно реальный морской потенциал, можно сказать, что и в настоящее время на территории нашей страны находится значительное число портов и портовых пунктов, военно-морских баз, пунктов базирования, судостроительных и судоремонтных заводов, научных и образовательных учреждений и заведений. Так, на побережье России имеется 65 морских портов, из них 16 рыбных и 49 торговых, а также около 200 портовых пунктов, грузовых участков, мест рейдовой погрузки и выгрузки<sup>1</sup>. Также на российском побережье находятся 23 военно-морские базы и пункта базирования сил ВМФ, 23 пункта базирования соединений морской охраны пограничной службы ФСБ России<sup>2</sup>. Однако составляющие морского потенциала распределены на территории страны неравномерно. Такая тенденция проявляется на всех региональных направлениях национальной морской политики, за исключением нескольких субъектов Российской Федерации, побережье которых равномерно освоено (Краснодарский край, Приморский край и Сахалинская область). В первую очередь это связано с географическими и ресурсными особенностями регионов.

Природно-климатические условия и наличие технологически доступных запасов природных ресурсов обусловили различный уровень развития морского потенциала и его специализацию на всей территории страны. В частности, Дальний Восток специализируется на морском промышленном рыболовстве. По некоторым оценкам, в этом регионе на долю рыбной промышленности приходится около половины товарной продукции, а на Арктическом направлении (Мурманская область) доля рыбной промышленности составляет около 20 %.

По объему перерабатываемых грузов лидирует Атлантическое направление. При этом более половины наливных грузов проходит через южные порты России (Краснодарский край), около трети – через Санкт-Петербург и Мурманскую область, остальное – через порты Дальнего Востока. Сухие грузы переваливаются в основном через порты Атлантического регионального направления (Балтийский бассейн), северные (Мурманск и Архангельск) и дальневосточные порты. Вместе с тем, технический уровень морских портов существенно различается не только по стране, но и в пределах одного субъекта Федерации. В связи с этим функционирование составляющих морского потенциала оказывает различное влияние на социально-экономическое положение приморских субъектов России.

Можно утверждать, что бесперебойное функционирование морского потенциала играет существенную, во многом определяющую роль в жизнедеятельности прибрежных муниципальных образований. Например, практически для всех дальневосточных субъектов России предприятия рыбной промышленности являются градообразующими и бюджетоформирующими.

---

<sup>1</sup> Порты Мира. Россия. кн. 4-6. – СПб.: ЦНИИМФ, 2000.

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15.07.1999 г. № 826.

Анализ распределения морского потенциала свидетельствует о том, что в каждом приморском субъекте России можно выделить места его наибольшей концентрации. Как правило, это побережья заливов, где базируются как гражданский флот, так и военный, а также находятся наиболее развитые объекты портовой инфраструктуры, которые тесно взаимосвязаны технологически и имеют общее обеспечение (например, общая лоцманская проводка, единое навигационно-гидрографическое и метеорологическое обеспечение и пр.). На каждом региональном направлении можно выделить не более трёх подобных зон, к которым тяготеют все остальные приморские субъекты. На общероссийском уровне их не более 9. К таким зонам можно отнести: на Атлантическом региональном направлении – Финский и Калининградский заливы и Цемесскую бухту; на Арктическом региональном направлении – Кольский залив и устье Северной Двины; на Дальневосточном региональном направлении – залив Петра Великого, Авачинскую губу, южную часть Татарского пролива и залив Анива; на Каспийском региональном направлении – дельта Волги.

Именно в этих зонах находятся крупнейшие морские порты страны, на которые базируются основные силы Балтийского, Северного и Тихоокеанского флотов и Каспийской флотилии. Здесь же сосредоточены морепромышленный комплекс и научный потенциал. Однако подобная концентрация на относительно небольших участках побережья делают основной, наиболее развитый морской потенциал страны уязвимым не только с военной точки зрения, но и с экономической, даже управленческой. Субъекты управления морской деятельностью, регламентирующие развитие ее функциональных направлений, в большинстве случаев также находятся в наиболее развитых центрах морской деятельности. Как показывает практика, механизмы, обеспечивающие комплексное взаимодействие органов государственной власти на всех уровнях управления морской деятельностью Российской Федерации, пока не отлажены.

Необходимо отметить, что главной составляющей и основой морского потенциала Российской Федерации, одним из инструментов внешней политики государства является Военно-Морской Флот. Он осуществляет сдерживание от применения военной силы или угрозы ее применения в отношении Российской Федерации, защиту военными методами суверенитета и суверенных прав Российской Федерации, а также свободы открытого моря. Кроме того, Военно-Морской Флот создает и поддерживает условия для обеспечения безопасности морехозяйственной деятельности Российской Федерации в Мировом океане, обеспечивает военно-морское присутствие Российской Федерации в Мировом океане, демонстрацию флага и военной силы, визиты кораблей и судов Военно-Морского Флота, участие в осуществляемых мировым сообществом военных, миротворческих и гуманитарных акциях, отвечающих интересам Российской Федерации. Регионально дислоцированные оперативно-

стратегические объединения Военно-Морского Флота: Северный, Тихоокеанский, Балтийский, Черноморский флоты и Каспийская флотилия, являются силовой основой решения задач национальной морской политики на соответствующих региональных направлениях.

Стратегическая задача состоит в сбалансированном развитии морского потенциала на региональных направлениях адекватно долгосрочным задачам национальной морской политики, поставленным на каждом из них.

Следует добавить, что согласно Морской доктрине проведение научных исследований в Антарктике, направленных на сохранение и закрепление позиций России в этом регионе, составляет также одну из долгосрочных задач государственной политики России<sup>1</sup>.

В настоящее время Россия выполняет фундаментальные и прикладные исследования и разработки в Антарктике в рамках федеральных целевых программ, постановлений Правительства России, по заказам Росгидромета и других российских и зарубежных организаций. Сейчас проводится 51-я Российская антарктическая экспедиция на 5 стационарных полярных станциях.

Уникальные работы в Антарктиде уже дали возможность получить ценную информацию о строении и составе антарктического ледникового покрова и климатических изменениях. Полученные результаты выдвинули Россию на передовые позиции в изучении южной полярной области в рамках Договора об Антарктике. В этой сфере развивается сотрудничество с международными организациями и научными центрами зарубежных стран. В настоящее время страны-участницы договора об Антарктике - Россия, США, Австралия, Аргентина, Великобритания, Норвегия, Чили - планируют создать на шестом континенте объединенную воздушную сеть авиаперевозок. Проект реализуют в рамках Международного полярного года, который по инициативе российской стороны мировое научное сообщество проведет в 2007 году.

Россия стояла у истоков Договора об Антарктике 1959 г. и продолжает неизменно отстаивать особый международно-правовой статус этого континента, последовательно выступая за его использование исключительно в мирных целях.

*6. Взаимодействие и координация усилий в вопросах формирования и реализации национальной морской политики органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и заинтересованных общественных объединений, действующих на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации.*

---

<sup>1</sup> После утверждения Президентом России Морской доктрины в сентябре 2001 года российское правительство рассматривало вопрос о целесообразности финансирования антарктических станций и высказалось в пользу продолжения научных программ. Если бы оно посчитало нецелесообразным продолжать исследования в Антарктике, то пришлось бы в течение 10 лет вывозить оборудование и эвакуировать людей, что обошлось бы в 120 миллионов долларов (См.: Антарктика России нужна <http://n-t.students.ru/nv/2004/01081.htm> 10 января 2004 года).

Деятельность в целях достижения национальных интересов в Мировом океане осуществляют субъекты морской политики: государство и общество. Естественно, что между этими субъектами существуют противоречия. Однако в целесообразно устроенном государстве они должны влиять друг на друга. В результате образуется некий суммарный вектор морской политики. Именно такую морскую политику, как представляется, можно называть национальной.

В мировом сообществе проблема изучения, освоения и использования Мирового океана приобретает всё большее значение. На 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН поставлен вопрос о необходимости совершенствования национального управления в этой области. Во многих прибрежных государствах (Великобритания, Нидерланды, Норвегия, США и др.) в целях регулирования национальной морской деятельности созданы и активно действуют надведомственные координационные структуры.

В частности, в составе Исполнительного комитета Президента США функционирует штатный отдел океанической политики. Созданы и функционируют Национальный океанический совет, в состав которого вошли министры и секретари федеральных океанических агентств и ведомств, директора независимых организаций морского профиля, а также Президентский совет консультантов в области океанической политики, состоящий из губернаторов приморских штатов, местных властей, представителей бизнеса, научной общественности и неправительственных организаций.

В Российской Федерации координацию морской деятельности осуществляет Правительство Российской Федерации. Морской доктриной предусмотрено, что «...Правительство Российской Федерации через федеральные органы исполнительной власти и Морскую коллегию осуществляет руководство реализацией задач национальной морской политики...».

Морская коллегия как правительственный орган, предназначенный для координации усилий субъектов морехозяйственной деятельности Российской Федерации по реализации задач национальной морской политики, объединяет в своем составе руководителей всех федеральных органов исполнительной власти, связанных с морской деятельностью, глав приморских регионов, а также представителей Федерального Собрания Российской Федерации и деловых кругов.

В последние годы работа Морской коллегии интенсифицировалась. Усовершенствована структура (рис. 2) – сформированы: межведомственные комиссии, секретариат, рабочая группа, Научно-экспертный совет; имеются представления о развитии ее взаимосвязей.

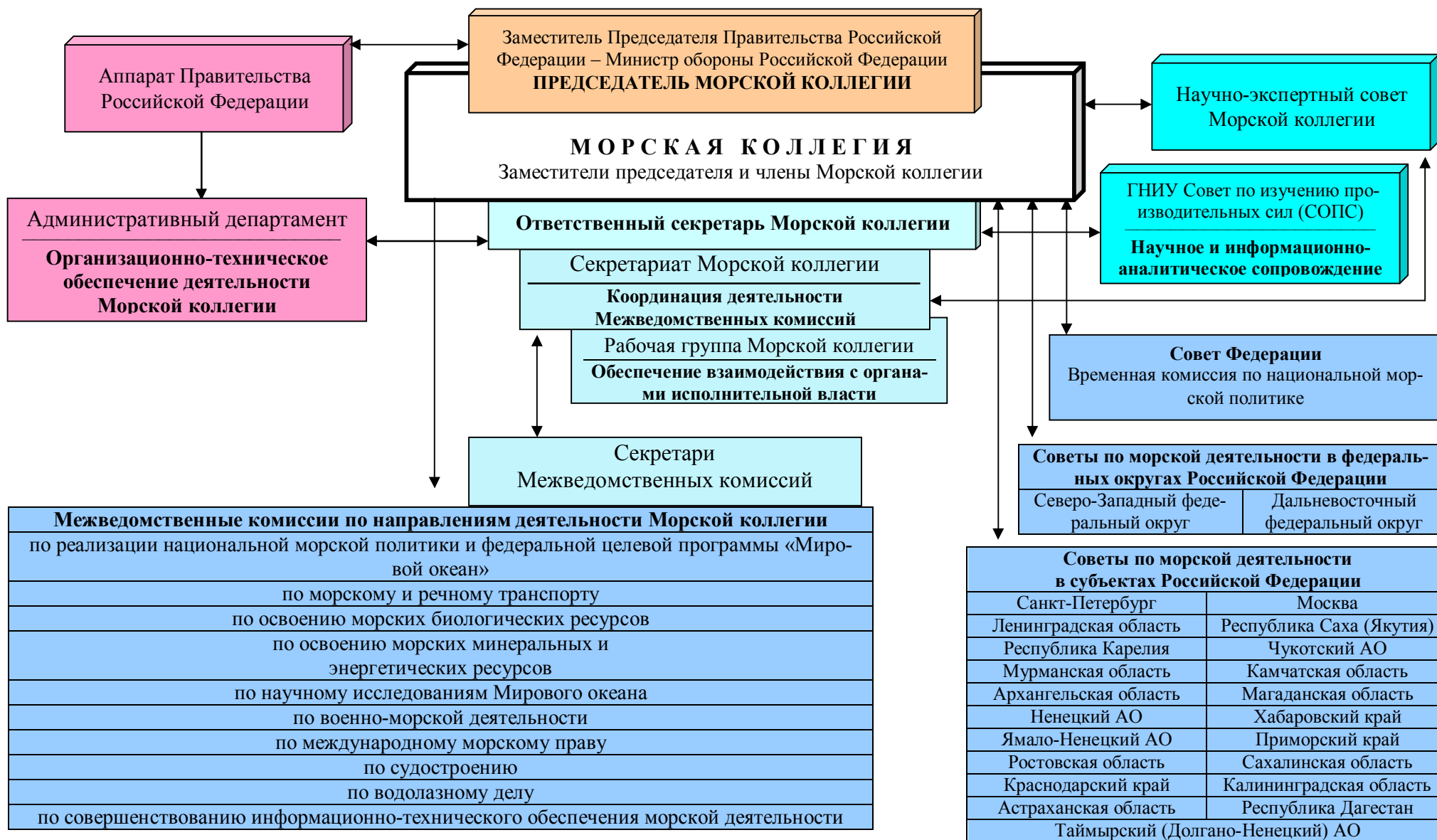


Рис. 2. Схема взаимодействия Морской коллегии с органами государственной власти

При создании межведомственных комиссий ставилась цель активизировать работу Морской коллегии, сформировать дееспособные органы в самих министерствах. Это шло трудно, однако в настоящее время процесс практически завершён. В составе Морской уже коллегии имеется восемь межведомственных комиссий: по реализации национальной морской политики и федеральной целевой программы «Мировой океан», по военно-морской деятельности, по морскому и речному транспорту, по освоению морских биологических ресурсов, по освоению морских минеральных и энергетических ресурсов, по судостроению, по научным исследованиям Мирового океана, по морскому праву. Сейчас создаётся межведомственная комиссия по информационно-техническому обеспечению морской деятельности.

Эти комиссии разделены на секции, что позволяет прорабатывать весь спектр вопросов, которые находятся в ведении одного или нескольких федеральных органов исполнительной власти. Межведомственные комиссии – это инструмент самих министерств. Они дают возможность подготовки согласованных документов, которые заинтересованные министерства могут вносить в Правительство самостоятельно, либо через Морскую коллегию. Ближайшая задача состоит в том, чтобы организовать эффективную работу созданных комиссий. При этом особенно важно, в целях недопущения ошибок, осуществлять их деятельность на научной основе.

Научное и информационно-аналитическое сопровождение деятельности Морской коллегии, согласно положению о ней, возложено на Совет по изучению производительных сил (СОПС). СОПС в целом успешно справляется с этой задачей. В рамках этой работы налажены систематический выпуск научных сборников «Теория и практика морской деятельности», еженедельный обзор средств массовой информации по морской проблематике, в 2005 г. впервые издан ежегодник «Морская деятельность Российской Федерации», обобщающий результаты морской деятельности на всех направлениях национальной морской политики.

Продолжается выстраивание отношений с законодательной властью. Создана Временная комиссия по национальной морской политике в Совете Федерации<sup>1</sup>, принято решение о формировании аналогичного органа в Государственной Думе. Можно надеяться, что депутаты из разных комитетов, работая в составе образуемых комиссий или рабочих групп, сумеют почувствовать комплексность морской проблематики.

Одна из ближайших наших задач по совершенствованию законодательной базы в этом плане – создание Морского кодекса Российской Федерации.

За последние полгода Морской коллегии удалось решить одну из главных проблем – установить связи с субъектами Российской Федерации и федеральными округами. Такая связь осуществляется через специальные координационные консультативные (совещательные) органы – советы по морской деятельности, которые созданы в следующих приморских регионах: Калининградская область – Совет по морской деятельности при главе администрации (губернаторе) Калининградской области<sup>2</sup>; Санкт-Петербург – Морской совет при Правительстве Санкт-Петербурга<sup>3</sup>; Ленинградская область – Совет по морской деятельности при губернаторе Ленинградской области<sup>4</sup>; Республика Карелия – Совет по морской деятельности при главе Республики Карелия<sup>5</sup>; Мурманская область – Совет по морской деятельности при Правительстве Мурманской области<sup>6</sup>; Архангельская область – Совет по морской деятельности при Главе администрации Архангельской области<sup>7</sup>; Ямало-Ненецкий автономный округ – Совет по морской деятельности при губернаторе Ямало-Ненецкого автономного округа<sup>8</sup>; Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ – Совет по морской деятельности при Губернаторе Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа<sup>9</sup>; Республика Саха (Якутия) – Совет по морской деятельности (Морской совет) Республики Саха (Якутия)<sup>10</sup>; Чукотский автономный округ – Совет по морской деятельности при Правительстве Чукотского автономного округа<sup>11</sup>; Магаданская область – Совет по морской деятельности при губернаторе Магаданской области<sup>12</sup>; Хабаровский край – Совет по морской дея-

<sup>1</sup> Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 25.02.2005 № 52-СФ.

<sup>2</sup> Постановление главы администрации (губернатора) Калининградской области от 02.12.2004 № 139.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.06.2004 № 1203.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Ленинградской области от 28.02.2005 № 42.

<sup>5</sup> Распоряжение главы Республики Карелия от 18.04.2005 № 200-р.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Мурманской обл. от 25.11.2004 № 337-ПП.

<sup>7</sup> Распоряжение Главы администрации Архангельской области от 08.09.2004 № 943р.

<sup>8</sup> Постановление губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 20.09.2004 № 316.

<sup>9</sup> Распоряжение губернатора Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа от 08.10.2004 № 549.

<sup>10</sup> Распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 05.02.2005 № 108-р.

<sup>11</sup> Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 30.12.2004 № 282.

<sup>12</sup> Распоряжение губернатора Магаданской области от 15.02.2005 № 80-р.

тельности при губернаторе Хабаровского края<sup>1</sup>; Приморский край – Совет по морской деятельности при губернаторе Приморского края<sup>2</sup>; Сахалинская область – Совет по морской деятельности при губернаторе Сахалинской области<sup>3</sup>; Республика Дагестан – Совет по морской деятельности при Председателе Правительства Республики Дагестан<sup>4</sup>; Краснодарский край – Совет по морской деятельности Краснодарского края<sup>5</sup>.

Взаимодействие с советами в субъектах Российской Федерации, куда входят, что особенно важно, представители органов местного самоуправления береговых муниципальных образований, позволяет учитывать особенности регионов и их нужды. Справедливо ожидать от этих советов инициатив, направленных на решение актуальных социально-экономических проблем приморского населения, которое составляет, по оценке специалистов, до 20 млн человек (более 10% населения России).

Созданы консультативные органы по морской деятельности в г. Москве и в двух федеральных округах<sup>6,7,8</sup>. Взаимодействие с этими консультативными органами позволит эффективней реализовывать морскую политику, определяемую Президентом Российской Федерации.

Вместе с тем, имеются проблемы, связанные с недостаточно структурированным подходом к управлению морской деятельностью в федеральных министерствах, службах и агентствах, в недооценке потенциальных возможностей, заложенных в развитии этого реального сектора экономики. Не всегда учитывается необходимость постановки морской деятельности в рамки стратегии устойчивого развития нашего государства. Именно этим фактом обусловлена недооценка социального и экологического компонентов морской проблематики.

Важность акцентов на этих вопросах определяется тем, что в основу отношения большинства морских держав к океанической проблематике и перестройке международной системы управления этой деятельностью положены именно социальный и экологический факторы. Игнорирование, а равно и недостаточный учёт их может существенно осложнить для России интеграцию в мировые процессы, происходящие в связи с изучением, освоением и использованием Мирового океана. Нельзя не учитывать нарастающей в мире тенденции к решению ведущими государствами экономических и военных проблем на основе использования морских ресурсов и пространств.

Методологической базой работы Морской коллегии становится программно-прогнозный метод, основами которого является комплекс апробированных концептуальных документов по функциональным направлениям морской деятельности и трёхлетние программы по этой проблематике. Развитие этой базы может стать основой стратегического прогнозирования.

Таким образом, созданный впервые в России эффективный механизм координации действий субъектов морской деятельности Российской Федерации интегрирует их усилия по реализации положений Морской доктрины на всех основных направлениях работы Правительства Российской Федерации. Этот механизм предназначен для принятия перспективных стратегических решений России по освоению ресурсов и пространств Мирового океана в общегосударственных целях.

<sup>1</sup> Постановление губернатора Хабаровского края от 16.08.2004 № 207.

<sup>2</sup> Постановление губернатора Приморского края от 06.10.2004 № 271.

<sup>3</sup> Постановление губернатора Сахалинской области от 20.01.2005 № 1.

<sup>4</sup> Постановление Правительства Республики Дагестан от 31.01.2005 № 9.

<sup>5</sup> Постановление главы администрации Краснодарского края от 16.12.2004 № 1270.

<sup>6</sup> Распоряжение Мэра Москвы от 20.12.2004 № 372-РМ.

<sup>7</sup> Распоряжение полпреда Президента Российской Федерации И.И. Клебанова от 10.12.2004 № 101.

<sup>8</sup> Распоряжение полпреда Президента Российской Федерации К.Б. Пуликовского от 16.03.2005 № 65.

*7. Объединение усилий и координация научных исследований по проблемам формирования и реализации национальной морской политики.*

Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций, связанных с решением проблем изучения и освоения Мирового океана, а также развитием научно-технического комплекса страны для обеспечения морской деятельности является одной из основных задач Морской коллегии.

В этих целях Морская коллегия рассматривает предложения и готовит рекомендации: по развитию, реструктуризации, конверсии промышленного и научно-технического потенциала, оборудованию территорий и акваторий в целях сохранения и модернизации морской деятельности России; по мерам, направленным на совершенствование прибрежно-портовой инфраструктуры и развитие гражданского флота; по укреплению ВМФ и морской охраны Пограничной службы ФСБ России с целью обеспечения национальной морской деятельности; по сохранению и развитию НИОКР, производственных возможностей для обеспечения морской деятельности.

Для решения этих и других задач Морской коллегии учрежден Научно-экспертный совет (НЭС), в состав которого вошли ведущие учёные и специалисты в сфере морской деятельности. Этот инструмент Морской коллегии фактически является её научным фундаментом. Эффективная работа НЭС обеспечивается полнотой использования результатов научно-исследовательских работ, проведенных в научных и проектно-конструкторских организациях, в том числе по заказам федеральных органов исполнительной власти по всему спектру морской проблематики. НЭС также может проводить экспертизы тех предложений, которые представляются на заседания Морской коллегии. Главное назначение НЭС – подготовка рекомендаций, которые Морская коллегия может учитывать в своей работе. Таким образом, основной целью НЭС является консультационное, научное и экспертное обеспечение деятельности Морской коллегии, способствующее достижению максимальной эффективности морепользования, снижению риска при выработке решений Морской коллегией для обеспечения реализации национальных интересов России в Мировом океане и военной безопасности с океанских и морских направлений.

Деятельность НЭС предназначена для, во-первых, научно-консультативной поддержки председателя и секретариата Морской коллегии, ее межведомственных комиссий при подготовке и реализации их решений, а также определения важнейших путей развития морской деятельности Российской Федерации с целью выявления и первоочередной государственной поддержки приоритетных научных и практических ее направлений. Во-вторых, экспертной оценки отдельных, имеющих сложный комплексный научно-технический характер, концепций, программ, социально-экономических, научно-технических и инвестиционных проектов, планов и иных мероприятий, предлагаемых федеральными органами исполнительной власти, администрациями приморских регионов и организациями, участвующими в реализации морской деятельности, и проверки их на



соответствие целям и направлениям национальной морской политики, определенным Морской доктриной.

Кроме того, на основании результатов экспертиз НЭС проводит подготовку обоснованных рекомендаций по координации деятельности министерств и ведомств, их научно-исследовательских учреждений, других участников реализации Морской доктрины, а также по обеспечению рационального использования ресурсов, выделяемых на их осуществление, по обеспечению высокого научно-технического уровня исследований и работ. Для этого в структуре Совета имеются восемь секций, названия которых аналогичны названиям соответствующих межведомственных комиссий (МВК) Морской коллегии. Секции НЭС и соответствующие МВК работают во взаимодействии. Работа осуществляется на основе годового плана работы Морской коллегии.

В 2005 г. на заседаниях и совещаниях НЭС были рассмотрены вопросы развития российского рыбохозяйственного комплекса, международно-правовые проблемы определения и делимитации внешней границы континентального шельфа на арктическом и тихоокеанском региональных направлениях, меры по организации мониторинга цунамиопасных районов Дальнего Востока, реализация национальной политики в области внутренних водных путей, создание комплексной системы безопасности нефтегазовых комплексов на континентальном шельфе, формирование экономических условий для обновления российского флота, развития судостроительной промышленности и разработки концепции единой кораблестроительной программы, состояние навигационно-гидрографического обеспечения морской деятельности и другие.

На специальном совещании НЭС, проведенном в марте 2005 г. рассматривалась проблема междисциплинарных исследований морской деятельности России. В решении этого совещания было отмечено, что комплексные исследования, проводимые в целях обеспечения развития морской деятельности России, осуществляются достаточно активно, хотя их финансирование требует увеличения. Приоритетное значение в деятельности научных коллективов должен иметь системный анализ, результирующий крупные глобальные явления, международные и внутривосточные процессы регулирования океанопользования, комплексные оценки макроэкономических, научно-технических, политико-экономических, экологических и международно-правовых тенденций, воздействующих на развитие отечественной морской деятельности, выявляющий причины и природу морских конфликтов между государствами и видами морской деятельности, а также их последствий для активизации продвижения России в Мировой океан<sup>1</sup>.

В текущем 2006 г. в целях повышения эффективности и результативности работы НЭС предполагается сосредоточить внимание на усилении взаимодействия его секций с межведомственными комиссиями Морской коллегии, федеральными органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами в сфере морской деятельности.

Можно констатировать, что работа по объединению усилий и координации научных исследований по проблемам формирования и реализации национальной морской политики начата. Однако результативность её пока невелика. Связано это, в первую очередь, как уже отмечалось, с происходящим демонтажем структуры ФЦП «Мировой океан», осуществляемым *de facto*, явочным порядком, т.к. именно эта программа должна интегрировать в России важнейшие исследования по морской проблематике.

*8. Государственный контроль над судами, плавающими под Государственным флагом Российской Федерации, государственный портовый контроль, контроль за состоянием и использованием природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.*

---

<sup>1</sup> Протокол совещания НЭС от 29 марта 2005 г. №1.

Государственный контроль над судами осуществляется по двум направлениям. Во-первых, контроль российских судов в российских портах, являющийся первоочередной обязанностью России как государства флага, согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Во-вторых, контроль иностранных судов в российских портах, являющийся обязанностью Российской Федерации, вытекающей из требований международных конвенций, стороной которых является Россия.

Деятельность по первому из направлений регламентируется Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации и Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации, а для судов, выполняющих международные рейсы, также требованиями международных договоров Российской Федерации. Деятельность по второму направлению определяется правилами соответствующих меморандумов о взаимопонимании по досмотру судов государством порта. Выполняя свои международные обязательства, Россия осуществляет контроль иностранных судов в соответствии с установленными нормами. Оба упомянутых вида деятельности осуществляются силами специально подготовленных инспекторов государственного портового контроля, входящих в состав служб капитанов портов.

Актуальной задачей остаётся усиление портового надзора за выполнением судоходными компаниями требований Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения (МКУБ). Контроль за исполнением Кодекса по охране судов и портовых средств (Кодекс ОСПС) на судах и в портах является важным фактором по борьбе с терроризмом.

Имплементация содержания этих и подобных им документов в последние годы приобретает все большее политическое и экономическое значение.

Морской транспорт остается единственным видом транспорта, на котором функции государственного надзора, среди которых государственный портовый контроль, расследование аварийных случаев и другие функции, осуществляются негосударственными служащими, а в последнее время уже и сотрудниками акционерных обществ. Это противоречит здравому смыслу. И в условиях рыночной экономики необходимо скорейшее создание территориальных органов государственного морского надзора. Недопустимо вольное толкование главы Кодекса торгового мореплавания «Государственный портовый контроль» с отнесением функций государственного контроля к услугам на возмездной основе. Государственный контроль не может быть услугой, продаваемой по выгодной цене. Разрешение подобных противоречий - текущая и перспективная необходимость.

В целом усиление контроля над судами следует рассматривать как важнейший фактор, способствующий, во-первых, стимулированию отечественных судовладельцев соблюдать требования международных договоров Российской Федерации и, тем самым, поддерживать уровень безопас-

ности мореплавания флота и, во-вторых, сохранению и укреплению экономических позиций российского торгового флота в условиях постоянно ожесточающейся конкуренции на рынке морских перевозок, где соответствие стандартам безопасности является неременным условием допуска судов на этот рынок.

Что касается контроля за состоянием и использованием морских природных ресурсов, то основной угрозой является браконьерский промысел и контрабанда морских биоресурсов. В зависимости от географического положения районов промысла соответственно различны объекты контрабанды. Наибольшей популярностью пользуется у браконьеров и контрабандистов краб. В ловле последнего активно участвуют промысловые суда предприятий Приморского края и Сахалинской области, в том числе суда, не имеющие разрешений ни на какой вид промысла и не осуществляющие заходы в российские порты. Контрабандные поставки крабов осуществляются главным образом в Японию, Южную Корею, в том числе транзитом через порты Северной Кореи.

Неблагоприятные экономические условия в рыбной отрасли, сложившиеся на протяжении последних полутора десятков лет, обусловлены ослаблением госрегулирования, высокими налоговыми и портовыми сборами, отсутствием прозрачной процедуры распределения квот, высокими ценами за снабжение, техническим обеспечением морских судов и другими факторами, подталкивающими российских рыбаков на нарушения действующего таможенного законодательства. По примерным оценкам, реальное количество добывающих в территориальном море судов более чем в два раза превышает официальные цифры. В промысле биоресурсов задействованы суда предприятий, не имеющих лицензий и квот, в том числе многочисленный маломерный флот и промысловые суда, дислоцированные в портах стран Азиатско-Тихоокеанского региона, но фактически принадлежащие российским гражданам.

Незаконное нахождение в районах промысла таких судов свидетельствует о том, что капитаны портов, регистры, органы рыбохраны и другие компетентные органы не обеспечивают выполнения возложенных на них функций по предотвращению выхода судов в море с различными нарушениями, не отвечающих требованиям безопасности мореплавания. Они не осуществляют контроль достоверности поступающих заявок на отход, анализ истинных целей выхода судов. Практически же все задержанные суда выходили в море, предоставляя ложные сведения о целях выхода.

По-видимому, необходимо ужесточение порядка выдачи разрешений на выход судна из порта, порядка информирования капитанами портов пограничных и таможенных органов о выходе-приходе судов.

Весьма важными в этом плане остаются вопросы международного взаимодействия в сфере борьбы с незаконным промыслом и контрабандой морских биоресурсов. Определенные шаги в этом направлении уже делаются. В частности, по результатам консультаций достигнута догово-

ренность об информационном взаимодействии между таможенными органами России и японским компетентным органом. Вместе с тем, до настоящего времени отсутствует межправительственное соглашение между таможенными службами, например, Японии и России об оказании помощи в таможенном деле, что не позволяет использовать представляемые японской стороной данные в качестве доказательной базы по уголовным делам и делам о нарушении таможенных правил.

Наряду с мерами административного характера к нарушителям законодательства о морских биоресурсах, приоритетным направлением является создание благоприятных экономических условий, прежде всего, для развития добросовестных российских рыбопромышленных предприятий. Выгодные экономические условия должны способствовать переориентированию деятельности предприятий рыбной отрасли на производство готовой продукции и реализацию последней на внутреннем рынке России. Такой подход позволит свести к минимуму возможности браконьеров и контрабандистов манипулировать законодательством и игнорировать действующие правила.

Очевидно, что принимаемые меры в борьбе с контрабандой и незаконным оборотом продукции морского промысла неадекватны наносимому государству ущербу. Для достижения качественных сдвигов необходимо не только решение затронутых проблем, но и комплексный подход, и координация действий всех правоохранительных и контролирующих органов. При этом следует отметить, что ведущую роль в охране морских биоресурсов и пресечении незаконных операций с ними играют органы ФСБ России, которые имеют в своем распоряжении пункты технического наблюдения и необходимые патрульные корабли. В настоящее время актуально создание системы постов технического наблюдения за акваторией моря в районах активного промысла морских биоресурсов ИЭЗ России и государственных заповедников, предусматривающее обязательное прохождение через специально обозначенные в море контрольные точки транспортных и промысловых судов.

*9. Концентрация усилий по строительству и развитию инфраструктуры российского флота на территориях субъектов Российской Федерации, традиционно связанных с мореплаванием, унификация этой инфраструктуры для военных и хозяйственных нужд.*

Приморские территориальные социально-экономические комплексы имеют иерархическое построение в соответствии с производственными циклами – от добычи природных ресурсов и их транспортировки до инфраструктурного обслуживания и перерабатывающей промышленности, производства конечной продукции и обеспечения применения в случаях необходимости вооруженных сил на морских и океанских театрах.

В крупных портовых городах концентрируются региональные представительства федеральных органов исполнительной власти, органы военного управления флотов, их силы и тылы, морская пограничная охрана, подразделения таможенной службы, государственные администрации морских торговых и рыбных портов. В большинстве таких центров размещаются научно-

исследовательские институты, конструкторские и проектные учреждения, средние специальные и высшие учебные заведения, выпускающие специалистов морских профессий. Эти города имеют развитый комплекс объектов социального обеспечения населения: поликлиники, больницы, школы, стадионы, театры, филармонии, музеи. Там же сосредоточены наземные и воздушные транспортные пути сообщения с континентальной частью страны, обслуживающие экспортные грузопотоки в основном добывающей промышленности и импортные – перерабатывающей промышленности и торговли.

Именно наличие крупных портовых городов создало предпосылки для возникновения и сохранения до наших дней систем приморских поселений. К этим городам, являющимся административными центрами приморских субъектов Российской Федерации или центрами приморских районов и закрытых административных территориальных образований, примыкает следующий, подчиненный портовым городам уровень расселения – местные системы расселения, состоящие из небольших приморских городов и посёлков. В районных центрах сосредотачивается более или менее полный комплекс объектов повседневного и эпизодического обслуживания населения: медицинские, бытовые, торговые и необходимые культурные учреждения. Обычно местные приморские системы расселения располагаются в пределах приемлемой транспортной доступности от портового города.

Между портовыми городами и примыкающими к ним приморскими поселениями могут располагаться, выходя на морское побережье и, зачастую, разъединяя их, земельные участки, предоставляемые для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственной границы, а также для осуществления других функций, отнесенных к ведению федеральных органов государственной власти; земельные участки, занятые федеральными энергетическими, транспортными и космическими системами, объектами ядерной энергетики, связи, метеорологической службы, историко-культурного и природного наследия, а также другими объектами, находящимися в федеральной собственности; земельные участки федеральных государственных природных заповедников, национальных природных парков, государственных природных заказников, курортных и лечебно-оздоровительных зон, других особо охраняемых природных территорий федерального значения; иные природные ресурсы, относимые к собственности Российской Федерации по взаимной договоренности с её субъектами<sup>1</sup>.

От двух до девяти портовых городов с прилегающими местными и поселковыми системами расселения образуют региональные системы приморского расселения. В России система приморского расселения имеет ступенчатое построение культурно-бытового и других видов обслуживания населения, что формирует условия обеспечения жизнедеятельности населения, его поселений и их специализацию в зависимости от значимости и востребованности объектов обслуживания. В

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2144 «О федеральных природных ресурсах».

отдалении от приморских городов вблизи отдельных береговых объектов, связанных с морской хозяйственной и военно-морской деятельностью, сформировались системы поселкового расселения со своими администрациями. В этих поселениях преимущественно развиваются небольшие предприятия по переработке рыбной продукции, судоремонтные мастерские, пристани, учреждения повседневного обслуживания населения и др. организации, обеспечивающие морскую деятельность. Необходимо отметить, что системы приморского расселения на северном и восточном побережье России располагаются прерывисто. На западном и южном - они практически непрерывны.

В конечном счете, Россию составляет порядка 2000 районов, не считая других, более мелких административно-территориальных единиц. Из них около 300 являются приграничными, т.е. примыкающими к сухопутной государственной границе или к морскому побережью. Из названного числа приграничных районов, включающих муниципальные образования, к морю примыкают около 130. Именно в этих береговых районах сосредоточено большинство населения приморских регионов.

Само расположение этих территорий на морском побережье вносит в их жизнедеятельность гораздо большую специфику, чем близость государственной границы. Почти все население береговых муниципальных образований, так или иначе, связано с морем своей работой, через кормильцев или родственников. Для береговых муниципальных образований морем определяется все: занятость населения, направленность и успешность экономического развития, безопасность и пр.

Такая структура приморских территориальных социально-экономических комплексов не случайна. Они расположены на некоторых достаточно локальных участках побережья Российской Федерации, где базирование специализированных флотов возможно. По своим физико-географическим характеристикам указанные места пригодны для проживания, там имеются заливы с достаточно длительным периодом навигации, с множеством глубоких и вместительных бухт, а на их берегах удобно располагаются гидротехнические сооружения, другие объекты прибрежно-портовой инфраструктуры и прилежащие к ним поселения. Экономико-географические характеристики участков территории страны, где относительно компактно размещены элементы морского потенциала, определяют их с точки зрения территориальной организации общественного производства, связанного с морской деятельностью. Прежде всего, это экономическое значение океанских бассейнов, характеризуемое: международным судоходством, добычей и потреблением морских биологических и энергетических ресурсов. Политико-географические характеристики, свойственные этим участкам территории, определяют их значение в политике государства. Весьма важно отсутствие в таких местах территориальных притязаний к России со стороны иностранных государств. Причём как реальных, так и потенциальных. Это связано с тем, что развитие элементов морского потенциала на побережье требует длительных и объёмных капитальных вложений.

Такие вложения несовместимы с высокими политическими рисками. Военно-географические особенности рассматриваемых участков территории страны характеризуют их, в первую очередь, как развитые в течение исторически длительного промежутка времени районы базирования оперативно-стратегических и оперативных объединений Военно-Морского Флота: Северного, Балтийского, Черноморского, Тихоокеанского флотов и Каспийской флотилии. Прилегающие к ним океанские и морские театры военных действий в оперативном отношении оборудованы для подготовки и ведения войны и военных действий.

Даже предварительный анализ размещения элементов российского морского потенциала указывает на то, что именно такие участки побережья России включают районы, пригодные для базирования специализированных флотов. Поэтому концентрация усилий по строительству и развитию инфраструктуры российского флота на территориях субъектов Российской Федерации, традиционно связанных с мореплаванием, унификация этой инфраструктуры для военных и хозяйственных нужд не только возможна, но и предпочтительна с учётом ограниченности средств, которые Российская Федерация может выделять из федерального бюджета для развития морской деятельности.

*10. Поддержание российского флота в готовности к решению стоящих перед ним задач, а также мобилизационной готовности торгового, рыбопромыслового, научно-исследовательского и других специализированных флотов.*

Учитывая способность ВМС США и НАТО в короткие сроки сосредоточить силы флота в любом из морей, омывающих побережье России, угроза с морских направлений для нас - объективная реальность. Чем обусловлена в таком случае вероятность неприемлемых последствий для российского морского судоходства? Прежде всего – утратой превосходства ВМФ в прибрежных морях на юге и западе России. За последние годы, по некоторым оценкам, даже баланс сил с Турцией на Черном море изменяется не в нашу пользу. Причем это соотношение не учитывает сил средиземноморского флота США и оперативного соединения НАТО, которое может, как это и случилось в Адриатике, в сжатые сроки наращиваться.

Аналогичная ситуация сложилась на Балтике. Весьма вероятна возможность блокирования и нарушения российского судоходства в указанных морях с первых же дней обострения любого конфликта в Европе с участием России и, тем более, при агрессии против Российской Федерации. Тогда могут быть перекрыты не только морские пути, связывающие Россию со странами Европы и Атлантикой, каботаж, в том числе, любые морские перевозки в интересах развертывания наших Вооруженных Сил и отмобилизования экономики, но и нарушен прибрежный рыбный промысел, осуществляемый в целях снабжения населения продовольствием. Особенно это актуально для калининградского полуанклава, который от потребления рыбы зависит больше, чем другие регионы

России. Рассчитывать на возвращение с началом войны океанских судов в российские порты приписки на черноморском и балтийском бассейнах также не приходится.

На севере и востоке России нарушения вероятным противником морского судоходства могут повлечь еще более тяжелые последствия. Во-первых, рыбный промысел и каботажные перевозки в этих регионах являются основой жизнеобеспечения населения. Во-вторых, сотни российских судов, осуществляющих в мирное время производственную деятельность в удаленных районах морей и океанов, вследствие блокады балтийских и черноморских проливов, будут вынуждены возвращаться в порты Баренцева, Японского, Охотского и Берингова морей, преодолевая активное противодействие мощных группировок ВМС вероятного противника. Укрытие российских судов в иностранных портах и территориальных водах других стран вряд ли можно считать действенной мерой обеспечения безопасности. США и их союзники способны создать под различными предлогами достаточное давление на другие прибрежные государства, чтобы они отказались от укрытия российских судов.

От устойчивости функционирования рыбопромыслового и транспортного флотов, особенно на севере и востоке России, будет зависеть исход любой продолжительной войны. Поэтому задачу обеспечения безопасности морского судоходства с возникновением военных угроз и в военное время правомерно считать одной из главных для Военно-Морского Флота. Но что же могут противопоставить гражданские моряки мощному, вооруженному по последнему слову техники иностранному флоту? Прежде всего - это ясное понимание того, что войны для обороняющейся стороны часто начинаются в самый неудобный для неё период и, обычно, неожиданно для политического руководства, до последнего момента сохраняющего иллюзию возможности предотвратить конфликт политическими средствами и боящегося спровоцировать более сильного противника превентивными или просто решительными оборонительными действиями.

В этой связи нам полезно помнить собственный опыт оборонительных действий в последней мировой войне. В первые дни агрессии противник захватил и уничтожил почти столько наших судов, сколько ему затем удалось потопить в ходе всей последующей войны, понеся при этом потери. И напротив, когда в 1945 г. СССР осуществлял наступательные действия против Японии, были приняты достаточные меры по обеспечению безопасности судоходства и потерь среди гражданских судов удалось избежать. Однако сегодня ясного понимания наличия военной угрозы недостаточно.

Необходима последовательная, конкретная работа по мобилизационной подготовке гражданского флота. Законодательство России предусматривает функции судоходных компаний, других организаций и обязанности их должностных лиц в области обороны и мобилизационной под-



готовки. Основными из таких функций являются следующие<sup>1</sup>: выполнение государственного оборонного заказа и военно-транспортной обязанности в интересах Вооруженных Сил; проведение мероприятий по переводу на работу в условиях войны и участие в гражданской и территориальной обороне.

В отличие от других отраслей экономики, основные средства которых расположены на территории России, большая часть гражданского флота в период, непосредственно предшествующий агрессии, вероятно, окажется за границами государства: в открытом море, в иностранных портах, в своих и чужих исключительных экономических зонах. У судоходных компаний возникнет необходимость возвращения подведомственных судов в российские порты в условиях противодействия противника. Это означает, что персонал судоходных компаний будет вынужден управлять судами на морских театрах военных действий во взаимодействии с военно-морскими объединениями. Такая деятельность потребует от руководителей и персонала определенных познаний в областях оперативного искусства, тактики, а также организации тылового и технического обеспечения судов.

Еще большее значение имеет военно-морская подготовка капитанов и экипажей судов. Опыт вооруженной борьбы на море показывает, что с первых же часов войны до прибытия судов в российские порты жизнь моряков будет зависеть от их умения: вести наблюдение за воздухом и морем; противодействовать подводным диверсионным силам и средствам; маскировать судно; уклоняться от плавающих мин, атак самолетов, подводных лодок, катеров и надводных кораблей; бороться с боевыми повреждениями судна; а также взаимодействовать с силами ВМФ. С учётом этого российским законодательством<sup>2</sup> капитану судна предписано: в случаях военной опасности в районе, через который судно должно пройти, принять все меры по недопущению уничтожения, повреждения и захвата судна. Организации проведения таких мер на судне капитан должен быть обучен в такой степени, чтобы он смог подготовить к практическим действиям экипаж.

Состав Военно-Морского Флота мирного времени не позволяет ему в полной мере решать возложенные на него задачи во время войны. Поэтому не только специализированные флоты, но и другие составляющие морского потенциала, осуществляя и обеспечивая морскую деятельность, обязаны проводить мобилизационную подготовку, регламентируемую соответствующими нормативными правовыми актами.

*11. Концентрация средств и ресурсов центра и регионов для развития коммуникаций между центральной и приморскими частями России, особенно ее дальневосточными и северными окраинами, в интересах их дальнейшего освоения.*

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. №31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Безопасность России, – М., «МГФ Знание», 1998 г.

<sup>2</sup> Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 г. № 81-ФЗ.

Одна из важнейших особенностей географического положения Российской Федерации на Евразийском континенте состоит в том, что морские бассейны, составляющие региональные направления национальной морской политики, находятся на большом удалении и в относительной изоляции друг от друга. Морские пути между ними весьма протяжённые и сложны в навигационном отношении. Любые межтеатровые (межбассейновые) переходы кораблей и судов сопряжены с преодолением проливных зон, находящихся под контролем стран – членов НАТО и их союзников. Переход морем из Балтики в Чёрное, а, тем более, в Баренцево или в Японское море – длительная экспедиция. Поэтому так важно развитие альтернативных коммуникаций между центральной и приморскими частями России.

Особое значение приобретают внутренние *водные пути* для европейской части страны и *железные дороги* – для азиатской.

*Водный транспорт.* Россия располагает внутренними водными путями протяженностью свыше 100 тыс. км. На них расположено более 700 судоходных гидротехнических сооружений. Внутренние водные пути являются неотъемлемой частью транспортного обеспечения 68 субъектов Российской Федерации, а также внешнеэкономических связей России. Речным транспортом ежегодно перевозится более 23 млн пассажиров и 130 млн. тонн грузов.

Трудом многих поколений российские реки и озера преобразованы в единую транспортную сеть водных коммуникаций. Наши предшественники в трудные предвоенные и послевоенные годы изыскали ресурсы и построили канал имени Москвы, Беломорско-Балтийский, Волго-Донской и Волго-Балтийский каналы, ставшие основой для создания Единой глубоководной системы европейской части России протяженностью 6,5 тыс. км. Эта система соединила три региональных направления национальной морской политики: арктическое, атлантическое и каспийское. Учитывая, что Балтийские и Черноморские проливы неподконтрольны России, составляющие глубоководную систему водные пути, при определённых условиях, могут стать единственным маршрутом, обеспечивающим на этих направлениях межтеатровый манёвр силами флотов и средствами водного транспорта, позволяющим осуществлять буксировки крупногабаритных объектов вооружений и опасных грузов. Это - вопрос национальной безопасности. Тем не менее, итоги последних лет отчетливо показали, что сохранение сети внутренних водных путей и поддержание необходимых условий безопасности судоходства не обеспечивается. Здесь накопилась масса проблем общегосударственного масштаба, требующих неотложного решения на правительственном уровне. Снижаются эксплуатационные параметры водных путей и уровень технического состояния гидротехнических сооружений, сокращается парк технического флота и дноуглубительной техники. Реки мелеют. В связи с ненаполнением Чебоксарского водохранилища до проектной отметки нет гарантированного судоходства на Волге от Нижнего Новгорода до Городца. Транспортный флот в ожидании глубин простаивает, грузы уходят на железную дорогу и автотранспорт.

В то же время известно, что обустройство автомобильной дороги почти в 22 раза дороже обустройства водного пути. По этой причине страны Евросоюза, озабоченные сохранением автострад и экологическими проблемами, переключают товарные потоки с дорог на водные пути, а у нас идет процесс в противоположном направлении. Так, в Архангельской области в навигационный период большегрузные тягачи с лесом разбивают автомобильные дороги, идущие параллельно Северной Двине, а речные теплоходы стоят в затоне из-за недостатка глубин на отдельных перекатах, где по причине отсутствия средств не проведены дноуглубительные работы.

Кроме того, внутренние водные пути России следует рассматривать и как важные звенья транспортных коммуникаций, связывающих внутренние территории с морскими пространствами.

*Железнодорожный транспорт.* Ещё в самом начале XX века цивилизованный мир оценил масштабы и значение Транссиба. Сегодня Транссибирская магистраль – мощная двухпутная полностью электрифицированная железнодорожная линия, протяженностью около 10 тыс. км, технические возможности которой позволяют освоить объемы перевозок грузов до 100 млн тонн в год, в том числе международного транзита в контейнерах на уровне 200 тыс. контейнеров в двадцатифутовом эквиваленте из стран Азиатско-тихоокеанского региона в Европу и Центральную Азию<sup>1</sup>.

Транссибирская магистраль составляет основу Российской транспортной системы. Магистраль соединяет территории 20 субъектов Российской Федерации, 5 федеральных округов и обслуживается 6 железными дорогами. На всем протяжении Транссиб обеспечивает внутрисоюзные и внешнеэкономические связи предприятий промышленности и сельского хозяйства, потребности населения регионов в пассажирских перевозках. *Эта магистраль совместно с сибирскими реками и Северным морским путём составляет транспортный остов стратегически важного для России региона*, обеспечивает работоспособность нефтегазовой, алмазной и золотодобывающей промышленности, лесного хозяйства, жизнедеятельность граждан на огромных территориях Крайнего Севера и Дальнего Востока.

В регионах, обслуживаемых Транссибом, сосредоточено более 80% промышленного потенциала страны, добывается более 65% производимого в России угля, осуществляется почти 20% нефтепереработки и 25% выпуска деловой древесины. Указанные регионы имеют большой экспортный потенциал и развиваются более быстрыми темпами, чем другие регионы страны.

На перевозки грузов с участием Транссибирской магистрали приходится около 45% от всего объема внутрисоюзных перевозок, осуществляемых железнодорожным транспортом.

При формировании международных транспортных коридоров Транссибирская магистраль включена в проекты ООН в качестве приоритетного маршрута в сообщении между Европой и Азией. Международное значение Транссиба как самого короткого «сухопутного моста» между

---

<sup>1</sup> Транссибирская магистраль – ключевое звено на стыке транспортных систем Азии и Европы, «Международный координационный совет по транспортным перевозкам» [http://www.cctst.msk.ru/html/rus/tsm\\_rus.htm](http://www.cctst.msk.ru/html/rus/tsm_rus.htm).

Европой и странами АТР неуклонно растёт, а дальнейшее развитие грузовых перевозок по этой коммуникации, в том числе трансконтинентальных, открывает самые широкие перспективы для экономики России.

Транссиб, имея выход на востоке на сеть железных дорог Республики Кореи, Корейской Народно-Демократической Республики, Китая и Монголии, а на западе – в европейские страны, обеспечивает транспортно-экономические связи России со странами Азиатско-тихоокеанского региона, с европейскими странами и странами Центральной Азии, а в комплексе с морскими портами – со всем миром.

Таким образом, для морской деятельности развитие коммуникаций между центральной и приморскими частями России имеет целью преодоление географической удаленности и разобщенности приморских регионов, создание условий для строительства морской инфраструктуры, обеспечение возможности маневра людскими и материальными ресурсами.

*12. Проведение комплексных морских научных исследований в интересах Российской Федерации, развитие систем мониторинга за состоянием морской природной среды и прибрежных территорий.*

В целом этот принцип нацелен на освоение альтернативных методов проведения научных исследований в Мировом океане. В частности, на реализацию проектов, базирующихся на новых технологиях и позволяющих перейти на более высокий технический уровень наблюдений, радикально сократив эксплуатационные затраты по сравнению с традиционными методами. При этом основное внимание необходимо уделять развитию интеллектуальных полностью автономных робототехнических средств, обеспечивающих долговременные исследования обширных районов Мирового океана.

Накопленный опыт, последние достижения в микроэлектронике, приборостроении и телекоммуникациях должны позволить кардинально пересмотреть стратегию развития материально-технической базы, порядок проведения исследований и мониторинга Мирового океана.

Морская доктрина предусматривает развитие в России интегрированных систем информации об океане, использующих высокоэффективные автоматические технологии наблюдений, сбора, обработки, обмена, доставки и использования данных. Реализация этого положения Морской доктрины осуществляется в рамках подпрограммы «Создание единой системы информации об обстановке в Мировом океане» (ЕСИМО) федеральной целевой программы «Мировой океан» (государственный заказчик подпрограммы – Росгидромет), а также в рамках создаваемой Министерством обороны Российской Федерации Единой государственной системы освещения надводной и подводной обстановки в Мировом океане (ЕГСОНПО). Кроме того, информационное обеспечение морской деятельности в России осуществляется Министерством природных ресурсов Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации (Федеральное агентство

по рыболовству), Министерством транспорта Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации (Пограничная служба), Министерством Российской Федерации по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне, Федеральной службой России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Российской академией наук, Министерством энергетики и промышленности Российской Федерации, Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством образования и науки Российской Федерации и некоторыми др. Каждое ведомство имеет свою собственную информационную систему, а иногда и несколько. Сейчас насчитывается не менее 30 наиболее известных отечественных систем.

Совершенно очевидно, что настало время интегрировать возможности всех этих многочисленных систем в интересах совершенствования государственного управления морской деятельностью.

Во исполнение протокола № 2 (9) от 8 июня 2005 года заседания Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации начата разработка пространственно-распределенной системы взаимодействия членов Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации с руководителями приморских субъектов. В 2005 году СОПС при участии специалистов МИИГАиК, ВНИИ ГМИ МЦД и Федерального агентства по информационным технологиям был создан макет портала Морской коллегии.

Портал предназначен для комплексного информационного обеспечения работы Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации полной и качественной аналитической информацией о состоянии морской деятельности в России и за рубежом, принятия обоснованных решений в области морской деятельности, создания условий для информационной открытости органов Морской коллегии, мониторинга реализации основных положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, исполнения протокольных решений Морской коллегии, межведомственных комиссий, советов по морской деятельности, Научно-экспертного совета, поручений председателя Морской коллегии, председателей межведомственных комиссий, советов по морской деятельности, председателя Научно-экспертного совета, обращений ответственного секретаря Морской коллегии.

Основной целью создания портала в результате многочисленных консультаций с секретариатом Морской коллегии и соисполнителями было определено повышение эффективности механизмов управления морской деятельностью в России на основе создания общей информационно-технологической инфраструктуры функционирования Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, межведомственных комиссий, советов по морской деятельности в федеральных округах и приморских субъектах Российской Федерации, Научно-экспертного совета, их взаимодействия с информационными системами и ресурсами министерств и ведомств, организациями и населением в рамках решения долгосрочных задач национальной морской политики, поставленных Морской доктриной, и краткосрочных задач, определяемых Морской коллегией.

### *13. Совершенствование системы подготовки кадров, обучения и воспитания молодежи.*

Особое место в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года отводится подготовке кадров. В ней имеется раздел, предусматривающий:

создание условий для сохранения и привлечения квалифицированных кадров в плавсостав и сферу управления морской деятельностью;

сохранение и развитие структуры образования со специализацией, необходимой для всех видов морской деятельности;

создание системы подготовки руководящих кадров органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области морской деятельности;

укрепление российских морских традиций, расширение сети морских детских школ, клубов юных моряков и речников, рассматривая обучение в них, как начальную ступень подготовки к службе и работе в российском флоте;

обеспечение государственной поддержки в содержании и эксплуатации учебных судов, материально-технической базы образовательных учреждений морского профиля.

Важная особенность морских учебных заведений состоит в том, что в них с единых методологических позиций осуществляется подготовка (профессиональная переподготовка, повышение квалификации) не только гражданских, но и военных специалистов. При этом заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы власти приморских субъектов Российской Федерации, флоты, предприятия и организации морского хозяйства, заинтересованные в этих кадрах и сохранении качества их подготовки, оказывают постоянную помощь соответствующим учебным заведениям, поддерживая материально-техническую базу, обеспечивая специальным оборудованием, учебными пособиями, выделяя стипендии. Они также, предъявляя современные требования к знаниям и умениям специалистов, обеспечивают проведение практик и стажировок курсантов и студентов, способствуют предоставлению кораблей и судов, создавая условия обучения, близкие к реальным в будущей работе. По-видимому, следует углублять и расширять связи между теми, кто готовит кадры, и теми, кто их использует. Необходимо также совершенствование механизма взаимодействия между учебными заведениями и бизнесом.

Следует учитывать, что существующая структура и система подготовки специалистов в учебных заведениях морского и речного транспорта, рыбного хозяйства России, в том числе и их ведомственная подчинённость, заявленные в 1998 году в Международную морскую организацию, проверены её экспертами в составе делегаций Европейского Союза и были одобрены, признаны адекватными международным требованиям.

Для морской деятельности не вызывает сомнения важность дальнейшего совершенствования отечественной системы профессиональной подготовки специалистов, развития методологии и методов системного обучения их основам знаний для эффективного морепользования, формирования и реализации национальной морской политики Российской Федерации с учетом проблем обеспечения национальной безопасности при освоении ресурсов и пространств Мирового океана. Предусмотренное Морской доктриной решение проблемы кадрового обеспечения всех видов морской деятельности (включая государственное управление ею) могло бы быть реально расширено путём создания в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС) кафедры «Национальной морской стратегии», основным предназначением которой могла бы стать подготовка кадров для органов исполнительной власти федерального уровня по специализациям: «Национальная морская стратегия» и «Государственное управление морской деятельностью».

Подготовку кадров для органов исполнительной власти регионального уровня целесообразно возложить на подведомственные РАГС образовательные учреждения, организовав и в них соответствующие кафедры (или другие учебно-методические структуры) с целью подготовки кадров для обеспечения государственного управления морской деятельностью.

В целях обеспечения в сжатые сроки необходимых масштабов и повышения уровня подготовки (переподготовки) кадров по предлагаемым морским специализациям возможно также учреждение межвузовской кафедры «Государственного управления морской деятельностью Российской Федерации» при Совете по изучению производительных сил Минэкономразвития и РАН под эгидой РАГС, РАН и ряда министерств, служб и агентств, курирующих морскую деятельность<sup>1</sup>. Возможности такой кафедры будет полезно использовать для отработки взаимодействия в процессах подготовки руководящих работников и специалистов на федеральном и региональном уровнях и организации исследований в области реализации морской деятельности Российской Федерации. Отработка и развитие такого взаимодействия будет способствовать созданию и организации эффективного функционирования и улучшения национальной системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации руководящих работников и специалистов в сфере государственного управления морской деятельностью Российской Федерации. Такой подход может быть вполне адекватен тем новациям, которые осуществляются в Российской академии наук и Высшей школе страны.

#### *14. Эффективная пропаганда целей национальной морской политики.*

Пропаганда целей национальной морской политики призвана создать в обществе благоприятное отношение к морской деятельности, повысить престижность морских профессий, обеспечив тем самым приток кадров. За последние годы такая работа активизировалась. Выполняя требования Президента о необходимости принятия решений с учетом мнений широких слоев населения, формируются отношения Морской коллегии с общественными объединениями, функционирующими в сфере морской деятельности, как с общественно-политическими, так и с общественно-хозяйственными. Важнейшим мероприятием в этом направлении может стать проведение в 2006 году первой Всероссийской морской конференции. На ней планируется обсудить задачи общественных и общественно-хозяйственных организаций, формы их участия в реализации национальной морской политики, имея в виду, что у каждой структуры свои средства и способы работы.

Вероятно, потребуется создание всероссийского координационного центра общественных организаций морской направленности, с которым Морская коллегия могла бы взаимодействовать, ставя ему задачи и выслушивая мнение общественности. Можно рассчитывать, что обществен-

---

<sup>1</sup> СОПС обладает необходимой инфраструктурой и соответствующей информационной базой, а его сотрудники имеют большой преподавательский опыт в лучших учебных заведениях страны и смогут войти в профессорско-преподавательский состав такой кафедры. Кроме того, в СОПС активно функционируют аспирантура и докторский квалификационный совет по специальности «Мировая экономика», единственный в стране, ориентированный на Мировой океан и морепользование.

ность проявит активность во взаимодействии с властью, особенно по вопросам положения ветеранов, подготовки юных моряков, воспитания в государстве и обществе морской культуры, основанной на морских традициях нашего Отечества. Актуальна организация взаимодействия Морской коллегии и с творческими союзами, где имеются маринисты – писатели, художники, кинематографисты, а также со средствами массовой информации, освещающими проблемы морской деятельности.

### **Организационные основы**

Многолетняя практика подготовки крупных общегосударственных решений, в которых заинтересовано множество организаций и лиц, свидетельствует о том, что качество таких решений, обеспечивающей их нормативной базы и успех их реализации во многом определяются прежде всего масштабами и эффективностью подготовительной работы, проводимой большими коллективами управленцев разного уровня, исследователей и производственников.

В законодательстве Российской Федерации, лежащем в основе ее государственной политики, и в повседневной деятельности ряда комитетов Федерального собрания океаническая проблематика отражена - прямо или косвенно - только в рамках секторальных направлений использования морских пространств и ресурсов (национальная оборона, судоходство, рыболовство и пр.).

В таких условиях рассмотрение теоретических основ и проблем реализации морской стратегии России целесообразно начать с обсуждения в российском «морском сообществе» того, как способствовать, во-первых, пониманию в стране и в высших эшелонах власти роли океанических пространств и ресурсов для России и, во-вторых, содействовать отражению этого понимания в национальном законодательстве о морской политике России. Для этого существует два пути:

целенаправленная и настойчивая популяризация роли и перспектив развития активной морской деятельности России с помощью всех доступных средств массовой информации;

постоянное направление в адрес высших правительственных и законодательных органов власти объективной и аргументированной информации о морской политике ведущих индустриальных государств, глобальных тенденциях в этой области, а также о реальных экономических, политических, социальных и экологических угрозах для России в случае сохранения в стране существующего отношения к океанической проблематике.

Прогнозные (океанологические, биологические, геополитические, социально-экономические, политико-правовые и др.) оценки (исследования) всегда носят вероятностный характер и связаны (сопряжены) с поиском новых факторов, возможностей их развития, с определением закономерностей тех или иных процессов, уточнением ранее известных явлений.

В морской деятельности сложность таких комплексных оценок усугубляется необходимостью учета:

огромных объемов данных - чрезвычайно разнородных по форме, поступивших из различных областей знаний и разнообразной практики морепользования, различающихся по значимости и достоверности, - которые необходимо ввести в сферу современных информационных технологий;

возможностей преломления и сведения информации к конкретным видам обобщенных показателей, характеризующих прогнозное состояние материальных и нематериальных ценностей и процессов, определение которых сопряжено с затратами.

Такая работа, связанная с участием в ней многих ведомств, научных организаций, регионов и хозяйствующих субъектов, финансовых и внешнеторговых структур, общественных организаций и профессиональных сообществ, осуществляется эффективно главным образом тогда, когда ей предшествует научная оценка замысла проекта и обстоятельная подготовка так называемого «нулевого цикла». Она может выражаться в чисто уведомительной практике, в составлении и рассылке вопросника или в распространении первой редакции будущего проекта. Последний вариант



по результативности представляется предпочтительным, хотя и наиболее затратным, т.к. связан с продолжительной подготовительной работой многих крупных научных коллективов.

Содержание такой работы должно состоять из *обзора всех видов морской деятельности* на соответствующих региональных направлениях, построенного с учетом отбора признаков развития каждого из них на основе последующего системного анализа для определения возможного контура перспектив отечественного морепользования в целом.

В этом смысле может оказаться исключительно продуктивной имеющаяся практика системного подхода при разработке крупных программных мероприятий федерального уровня и опыт региональных исследований морской деятельности, которые были приобретены сотрудниками СОПС за последние 6-7 лет<sup>1</sup>, главным образом в рамках разработки проектов «Оптимизация...». «Системный анализ...», «Нормаль» и других, выполняемых по заказам Роснауки, Минэкономразвития, Минобороны России и других федеральных органов исполнительной власти.

Ключевое свойство принятого системного подхода - его внимание к функциональной взаимозависимости и взаимообусловленности всех видов морской деятельности, к механизмам взаимодействия частей этой системы, а не к самим частям, внимание к внешнему фону реализации этих взаимозависимостей в динамике. Для морской деятельности таким фоном являются экономическое положение в приморских регионах, международные условия ее осуществления, формирование которых связано с множеством политических, экономических, военных и других факторов. Безусловно, что главным системообразующим положением основного замысла разрабатываемой Стратегии выступают цели, вокруг которых формируется направленность развития морской деятельности. Эти цели зафиксированы в Морской доктрине и имеют для государства фундаментальный характер.

Одна из основных особенностей избранного подхода – это общегосударственная *надведомственная* позиция, означающая, что определяющими являются интересы государства, общества, а не приоритеты различных министерств, ведомств, регионов или хозяйствующих субъектов. Хотя такие приоритеты должны, естественно, учитываться, но лишь в той мере, в какой их учет будет служить обеспечению фундаментальных интересов государства и общества в целом.

Отмечая некоторые положительные сдвиги в российском морепользовании, которые произошли в 1998 -2005 гг., в том числе и по результатам реализации проектов ФЦП «Мировой океан», других федеральных и региональных программ, активизации деятельности Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, а также региональных структур, образованных по ее инициативе, приморских субъектов Федерации и соответствующих хозяйствующих структур, говорить о кардинальных изменениях в развитии морской деятельности еще рано. За последние годы исследования и освоение ресурсов и пространств Мирового океана несколько продвинулись, но они еще не соответствуют задачам, которые должны решаться в интересах социально-экономического развития, укрепления обороны и увеличения ресурсного потенциала страны.

---

<sup>1</sup> Подр. см.: «Теория и практика морской деятельности», вып. 5. - М.: СОПС, 2005, 248 с.

Преодоление негативных тенденций и стихийности, характеризующих морскую деятельность России на современном этапе и угрожающих ее национальным интересам, поворот к решительному наращиванию вклада морской деятельности в устойчивое развитие, национальную безопасность и международный авторитет России возможны только при *лидирующей роли государства* в этих процессах, наличии у него четкой, долговременной и всеохватывающей стратегии построения и осуществления всех видов национальной деятельности в Мировом океане, его практической способности направлять и координировать эту деятельность в указанных целях.

Инвентаризацию потенциала морской деятельности страны следует дополнить *обзорно-аналитическим разделом*, выполненным по той же методологии на основе обобщенных выводов из предыдущих заделов, уже содержащиеся в ряде НИР и публикаций трудов СОПС, а также с учетом результатов комплексного анализа прогнозных, программных документов и материалов научной периодики, определяющих развитие основных видов морской деятельности Российской Федерации и ведущих морских держав. Такой учет характера развития современного и намечаемого морепользования, а также обеспечивающих его видов научной и производственной деятельности будет способствовать выявлению основных стратегических ориентиров, а главное - выбору конкретных признаков развития и первоначальной трактовке последних. Он поможет сформировать предварительную основу для достаточно длительной работы, которая должна будет многократно обсуждаться и дополняться с тем, чтобы сформулировать научные взгляды, определить ориентировочные структуру и содержание долговременной Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации. Этот предварительный проект должен будет содержать не изложение уже действующих ведомственных и региональных стратегий и концепций, а уже изначально - подробную и развернутую схему Стратегии, исключая пробелы и противоречия, порождаемые ведомственными подходами к определению перспектив морской деятельности.

Таким образом, прежде чем приступить к формированию собственно Стратегии морской деятельности Российской Федерации на длительный период, представляется необходимым провести аналитическую обработку всех федеральных, отраслевых, региональных и муниципальных прогностических и программных документов с тем, чтобы выявить все общее и выделить особенное в каждом из них. На базе обобщения двух таких обзорных анализов будет возможным подготовить предварительный проект будущей стратегии. На первом этапе перспективного программирования, т.е. в этом проекте, предстоит наметить период или периоды прогнозирования и временные этапы долговременного развития морской деятельности России, а также обозначить важнейшие способы и средства реализации такой стратегии.

Перед разработчиками этого системного проекта встанет задача выбора приоритетных целей в хозяйственной и иной деятельности на региональных направлениях национальной морской политики с учетом их особенностей. Именно в этом проекте, в самых первых его разделах, следу-

ет теоретически обозначить основные стратегические линии осуществления и потенциальные перспективные цели развития всех видов морской деятельности, а также реальные возможности ее обеспечения, определить соответствие отраслевых, ведомственных, региональных и корпоративных направлений развития общегосударственным целям, наметить горизонты и главные районы концентрации, основные географические координаты пунктов базирования специализированных флотов, а также центры развития обеспечивающих производств и подготовки кадров.

В заключительной части будет необходимо выделить задачи, которые будут возникать, и требовать разрешения на всех уровнях управления в течение всего периода прогнозирования, с учетом влияния морской деятельности на национальную безопасность.

Такой предварительный проект, подготовленный на основе материалов всех федеральных и региональных участников морской деятельности и собственных исследований, может быть разработан научным коллективом СОПС на основе теории и практики системного подхода, обобщения отраслевых, ведомственных, региональных и корпоративных материалов. Он может стать базой дальнейшей деятельности рабочей группы, образованной из представителей всего морского сообщества под руководством Минэкономразвития России. После доработки по замечаниям указанной рабочей группы, предварительный проект будет необходимо направить для апробации и согласования во все ведомства, организации и структуры, выделившие своих представителей в рабочую группу, а также в межведомственные комиссии и региональные советы по морской деятельности, образованные по рекомендациям Морской коллегии. Полученные от них замечания и предложения обобщаются в СОПС и после обсуждения на заседании рабочей группы докладываются в МВК по национальной морской политике Морской коллегии (либо в другой структуре министерства, координирующей организацию и проведение этой работы).

Ориентировочная структура общего замысла и схема разработки предварительного проекта, сформированные авторами на базе основных положений Морской доктрины на период до 2020 г., представлены ниже.

## ***Ориентировочная схема содержания Предварительного проекта***

### **Преамбула**

1. Мировые тенденции развития морской деятельности и интересы России.
2. Декомпозиция целей национальной морской политики.
  - 2.1. Морская деятельность как один из главных факторов устойчивого восходящего развития и национальной безопасности России.
  - 2.2. Сохранение суверенитета во внутренних морских водах, территориальном море, а также в воздушном пространстве над ними, на дне и в недрах.
  - 2.3. Реализация юрисдикции и защита суверенных прав в исключительной экономической зоне.
  - 2.4. Реализация и защита суверенных прав на континентальном шельфе.
  - 2.5. Реализация и защита свободы открытого моря.
  - 2.6. Защита территории Российской Федерации с морских направлений, защита и охрана Государственной границы Российской Федерации на море.
3. Критерии эффективности и индикаторы, определяющие морскую деятельность Российской Федерации и имеющие потенциал определять её в будущем.
4. Иерархия критериев эффективности и индикаторов.
5. Условия и ограничения, влияющие на морскую деятельность Российской Федерации и имеющие потенциал влиять на неё в будущем.
6. Иерархия условий и ограничений.
7. Принципы национальной морской политики.
  - 7.1. Соблюдение общепринятых норм международного права и международных договоров, содействие укреплению правового режима Мирового океана.

- 7.2. Приоритет политико-дипломатических, экономических, информационных и других невоенных средств.
- 7.3. Обладание необходимым военно-морским потенциалом и его эффективное использование.
- 7.4. Интегральный подход к морской деятельности в целом и дифференциация ее на отдельных направлениях.
- 7.5. Поддержание составляющих морского потенциала на уровнях, соответствующих национальным интересам.
- 7.6. Взаимодействие и координация усилий в вопросах формирования и реализации национальной морской политики.
- 7.7. Объединение усилий и координация научных исследований по проблемам национальной морской политики.
- 7.8. Государственный контроль над российским флотом и использованием морских природных ресурсов.
- 7.9. Концентрация усилий по строительству и развитию инфраструктуры российского флота.
- 7.10. Поддержание мобилизационной готовности специализированных флотов.
- 7.11. Концентрация средств и ресурсов центра и регионов для развития коммуникаций между центральной и приморскими частями России.
- 7.12. Мониторинг за состоянием морской природной среды и прибрежных территорий.
- 7.13. Совершенствование системы подготовки кадров, обучения и воспитания молодежи.
- 7.14. Эффективная пропаганда целей национальной морской политики.

## **I раздел. Интегральный подход к национальному морскому потенциалу Российской Федерации.**

8. Институциональное обеспечение государственного управления морской деятельностью.
9. Вклад морской деятельности в обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.
  - 9.1. Экономическое и научно-техническое значение морской деятельности как фактор национальной безопасности.
  - 9.2. Обеспечение военной безопасности Российской Федерации с морских и океанических направлений и суверенных прав страны.
  - 9.3. Обеспечение интересов и места России в перспективном океанопользовании, существенном для развития национальной безопасности и расширения диапазона доступных стране возможностей.
10. Обеспечивающие составляющие морской деятельности.
  - 10.1. Экономическое обеспечение морской деятельности.
    - 10.1.1. Комплексное использование возможностей экономического управления.
      - 10.1.1.1. Регулирование кредитно-денежных отношений.
      - 10.1.1.2. Заключение государственных контрактов.
      - 10.1.1.3. Оптимизация налогового, антимонопольного и таможенного режимов.
      - 10.1.1.4. Осуществление дифференцированной государственной помощи.
      - 10.1.1.5. Формирование благоприятных условий для привлечения внебюджетных источников финансирования, в том числе иностранных инвесторов.
      - 10.1.1.6. Ограничение доступа иностранного капитала в отдельные виды морской деятельности, влияющие на национальную безопасность Российской Федерации.
      - 10.1.1.7. Создание условий для переориентации поставок рыбопродукции на внутренний рынок.
      - 10.1.1.8. Создание условий, повышающих конкурентоспособность российского флота, портов и отраслей промышленности, связанных с обеспечением их функционирования.
    - 10.1.2. Рациональное развитие и размещение составляющих морского потенциала Российской Федерации на региональных направлениях.
      - 10.1.2.1. Использование средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, на территории которых размещается российский флот.
      - 10.1.2.2. Создание условий для привлечения рабочей силы в приморские регионы.

- 10.1.2.3. Реорганизация стратегически важных, но неэффективно работающих судоходных компаний и организаций флота.
- 10.1.3. Поддержка наукоемких, энергосберегающих и ресурсосберегающих технологий.
- 10.1.4. Выполнение государственных программ в области строительства и развития ВМФ.
- 10.1.5. Государственная поддержка морской деятельности, в том числе:
- а) морских учебных заведений и организаций, деятельность которых связана с выполнением международных обязательств Российской Федерации в области подготовки кадров и обеспечения безопасности морского судоходства; содержания и эксплуатации учебных судов, материально-технической базы образовательных учреждений морского профиля;
  - б) отдельных транспортных систем, государственное финансирование затрат на содержание, строительство и эксплуатацию ледоколов и транспортных судов ледового класса, в первую очередь с атомными энергетическими установками, создание специализированной системы их базирования;
  - в) научных исследований в открытой части Мирового океана и морях России, создания единой системы информации об обстановке в Мировом океане, новых технологических процессов и оборудования для безотходного производства.
  - г) развития и функционирования существующей системы поиска и спасания людей на море;
- 10.1.6. Развитие отечественной орбитальной группировки космических аппаратов.
- 10.1.7. Развитие традиционных морских отраслей хозяйства малочисленных народов.
- 10.2. Инновационное обеспечение морской деятельности.
- 10.3. Кадровое обеспечение морской деятельности. Создание кадрового потенциала, развитие ведомственных образовательных учреждений Росрыболовства, Минобороны России, Минтранса России и др.
- 10.3.1. Сохранение и привлечение квалифицированных кадров.
- 10.3.2. Развитие структуры образования.
- 10.3.3. Подготовка руководящих кадров органов государственной власти.
- 10.3.4. Укрепление российских морских традиций.
- 10.4. Обеспечение безопасности морской деятельности.
- 10.4.1. Безопасность мореплавания. Реестр подводных потенциально опасных объектов во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации. Меры по обнаружению и очистке внутренних вод и территориального моря от подводных потенциально опасных объектов.
- 10.4.1.1. Соблюдение соответствующих норм международного права и российского законодательства.
- 10.4.1.2. Поддержание, совершенствование и развитие средств навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения.
- 10.4.1.3. Создание единой государственной гидрографической службы.
- 10.4.1.4. Государственный контроль за выполнением классификационных требований к техническому состоянию и годности судов, их всестороннему оснащению и обеспечению, подготовке и сертификации экипажей судов.
- 10.4.2. Поиск и спасание на море.
- 10.4.2.1. Совершенствование существующей системы поиска и спасания людей на море, основанной на взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, имеющих в ведении и в сфере деятельности силы и средства спасания.
- 10.4.2.2. Развитие международного сотрудничества по поиску и спасанию людей на море.
- 10.4.2.3. Создание и функционирование единой государственной глобальной автоматизированной системы мониторинга и контроля за местоположением российских судов и наблюдения за обстановкой в Мировом океане.
- 10.4.3. Защита окружающей среды.
- 10.4.3.1. Мониторинг состояния морской среды и комплексные меры по предупреждению и ликвидации последствий ее загрязнения.

- 10.4.3.2. Мероприятия по предотвращению разливов нефти при разведке, добыче и транспортировке, строительством и реконструкцией приемных сооружений в портах для сбора и переработки отходов.
- 10.4.3.3. Стимулирование создания отечественного оборудования для предупреждения загрязнения и ликвидации последствий загрязнения морской среды.
- 10.4.3.4. Пополнение российского флота специализированными судами для осуществления природоохранной деятельности.
- 10.4.3.5. Развитие инфраструктуры отечественного атомного флота, безопасной его эксплуатации и совершенствованием технологии утилизации атомных судов.
- 10.4.3.6. Разрешение противоречий между увеличением объемов и интенсивности добычи углеводородного сырья, других ресурсов с морского дна и необходимостью сохранения, воспроизводства и добычи биоресурсов Мирового океана.
- 10.5. Гидрометеорологическое обеспечение морской деятельности.
- 10.6. Научно-исследовательское и прогностическое обеспечение морской деятельности.
- 10.7. Международно-правовое и дипломатическое обеспечение морской деятельности.
- 10.8. Нормативно-правовое обеспечение морской деятельности.
- 10.8.1. Роль и значение Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года в обеспечении морской деятельности.
- 10.8.2. Роль и значение решений Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации и поручений её председателя в обеспечении морской деятельности.
- 10.8.3. Роль и значение ФЦП «Мировой океан» в обеспечении морской деятельности.
- 10.8.4. Роль и значение федеральных (ведомственных) и региональных концептуальных, стратегических и программных документов в обеспечении морской деятельности.
- 10.9. Информационное обеспечение морской деятельности.
- 10.9.1. Система навигационно-гидрографического, гидрометеорологического и других видов обеспечения.
- 10.9.2. Ввод в эксплуатацию Единой системы информации об обстановке в Мировом океане.
- 10.9.3. Создание Единой государственной системы освещения надводной и подводной обстановки в Мировом океане.
- 10.9.4. Формирование единого информационного пространства в области морской деятельности.
- 10.9.5. Мониторинг исполнения основных положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года.
- 10.9.6. Популяризация морской деятельности.

## **II раздел. Задачи национальной морской политики на функциональных направлениях.**

- 11. Организационная составляющая.
- 11.1. Администрирование морской деятельности.
- 11.1.1. Управление составляющими морского потенциала государства, отраслями экономики и науки, связанными с морской деятельностью.
- 11.1.2. Перспективное планирование морской деятельности и строительства российского флота.
- 11.2. Зонально-дифференцированный подход к развитию морской деятельности Российской Федерации. Обоснование пространственного размещения особых береговых зон.
- 11.3. Комплексное управление прибрежными зонами.
- 12. Внешнеполитическая составляющая.
- 12.1. Сетевой подход во внешней политике для обеспечения интересов Российской Федерации в Мировом океане в противовес господствующему институционально-центричному.
- 12.2. Стратегия и тактика отстаивания российских интересов (особенно на Атлантическом и Арктическом направлениях национальной морской политики) в формальных и неформальных международных организациях, формируемых под влиянием процессов глобализации.
- 12.3. Возможный вклад России в создание Глобальной системы океанического управления.
- 13. Транспортная составляющая.

- 13.1. Гарантированное обеспечение выхода Российской Федерации на перспективные трансконтинентальные мультимодальные логистические коридоры.
- 13.2. Возобновление малого каботажного плавания во внутренних морских водах и в территориальном море.
14. Продовольственная составляющая.
- 14.1. Оптимизация системы управления рыбной отраслью путем создания организационных структур с определяющей долей государственного участия, комплексно обеспечивающих добычу, переработку, реализацию и воспроизводство водных биоресурсов в приморских субъектах Российской Федерации.
- 14.2. Обеспечение эффективного противодействия браконьерству.
- 14.3. Развитие аква- и марикультуры.
- 14.4. Возобновление и интенсификация экспедиционного лова в конвенционных районах и в открытом море.
15. Энергетическая составляющая.
- 15.1. Обеспечение государственных гарантий окупаемости долгосрочных капиталовложений отечественных инвесторов в разработку углеводородных месторождений российского шельфа, а также приемлемой рентабельности энергетических проектов.
- 15.2. Форсирование геологоразведочных работ на российском шельфе.
15. Энергетическое обеспечение автономных океанических проектов.
16. Оборонная составляющая.
- 16.1. Стратегия развития Военно-Морского Флота. Модернизация ВМФ.
- 16.2. Противодействие пиратству и международному морскому терроризму.
- 16.3. Комплексное противодействие преступности на объектах морского транспорта.
- 16.4. Необходимость и география статусных мероприятий Военно-Морского Флота.
- 16.5. Военное сопровождение морских магистральных перевозок, промышленного рыболовства. Обеспечение безопасности нефтегазодобывающих платформ на шельфе.
17. Научная составляющая.
- 17.1. Развитие технологической базы, необходимой для освоения пространств и ресурсов Мирового океана.
- 17.2. Анализ и моделирование аномальных климатических, геологических, геофизических, гидрологических и иных процессов в Мировом океане.
18. Региональная составляющая.
- 18.1. Северный морской путь – ключ к развитию российского Севера.
- 18.2. Пути предотвращения негативных демографических тенденций в приморских субъектах Российской Федерации.
19. Правовая составляющая.
- 19.1. Нормативно-правовая база, стимулирующая возврат гражданского флота под российские флаги.
- 19.2. Кодификация морского законодательства Российской Федерации.

### **III раздел. Задачи национальной морской политики на региональных направлениях.**

20. Атлантическое региональное направление национальной морской политики.
- 20.1. *Балтика.*
- 20.1.1. Морские перевозки
- 1) определение потребности в существующих и вводимых в строй портовых мощностей;
  - 2) меры по повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских портов;
  - 3) развитие прибрежно-портовой инфраструктуры;
  - 4) обновление парка торговых судов: морских и смешанного плавания (река-море);
  - 5) разработка оптимальных логистических коридоров;

- 6) недопущение переориентации грузо- и товаропотоков на «Великий шёлковый путь» и его южное ответвление ТРАСЕКА;
- 7) ожидания и риски, связанные с открытием внутренних водных путей и подключением российских рек к системе «Рейн – Майн – Дунай», в свете вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию;
- 8) анализ перспектив ужесточения экологических требований, экологический прессинг, запрет однокорпусных танкеров, требования к топливу по содержанию серы.

#### 20.1.2. Промышленное рыболовство

- 1) комплексное содействие промышленному рыболовству в спорных районах Балтийского моря;
- 2) совершение долгосрочных соглашений с ЕС, прилежащими и противолежащими государствами, а также с международными рыбохозяйственными организациями о квотировании промысла;
- 3) гармонизация правил лова в соответствии со стандартами Евросоюза;
- 4) эффективное противодействие браконьерству;
- 5) интенсивное развитие марикультуры.

#### 20.1.3. Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов

- 1) Северо-Европейский газопровод: «за» и «против»;
- 2) безопасная транспортировка нефти и газа;
- 3) интенсификация геологоразведочных работ на шельфе;
- 4) балтийское энергетическое кольцо: нужно ли оно нам?

#### 20.1.4. Исследования природы Мирового океана

- 1) всемерное содействие восстановлению баланса балтийской экосистемы; восстановление потерянных звеньев и цепочек питания в биогеоценозе Балтики.

#### 20.1.5. Военно-морская деятельность

- 1) эффективная охрана трубопроводов;
- 2) сохранение за Балтийском статусом базы Балтийского флота;
- 3) налаживание регулярного обеспечения Балтийского флота;
- 4) модернизация и обновление Балтийского флота с учётом местных физико-географических особенностей;
- 5) интенсификация консультаций со странами НАТО и Альянсом в целом об устранении диспаритета сил в регионе;
- 6) превентивные действия невоенного (дипломатического, экономического, информационного) характера развёртыванию в прилежащих странах военно-технического потенциала, в зону охвата которого попадают российские военные объекты, а также средств «двойного назначения»;
- 7) обоснование необходимости статусных мероприятий Балтийского флота;
- 8) обоснование необходимости совместных с флотами и наземными силами НАТО мероприятий Балтийского флота;
- 9) утилизация опасных радиоактивных отходов и избытков неотработанного ядерного топлива.

#### 20.1.6. Экономическое обеспечение морской деятельности

- 1) обоснование целесообразности развития портовых мощностей в регионе и пространственно-территориальное их распределение;
- 2) проблемы и перспективы внутренней и международной гармонизации транспортно-тарифной политики;
- 3) инновационный вектор регионального развития: диверсификация экономического потенциала с целью формирования устойчивой структуры хозяйства, менее подверженной конъюнктуре и разного рода рискам;
- 4) методология внедрения особых экономических зон в приморских и приречных регионах, примыкающих к Балтийскому морю;
- 5) создание научных и технологических парков;
- 6) формирование и развитие сетей (группа предприятий и организаций, связанных партнёрскими отношениями) и кластеров (совокупность самых разных научно-исследовательских институтов, предприятий, поддерживающих организаций и собственно потребителей, связанных в единую цепочку в целях взаимной выгоды);



- 7) поддержка новых, особенно венчурных компаний;
- 8) стимулирование передачи технологии;
- 9) улучшение общей привлекательности территории, включая развитую крупную инфраструктуру досуга, качественное жильё и широкий спектр услуг (образование, здравоохранение и т.д.);
- 10) разработка специальных программ обучения персонала;
- 11) реализация концепции так называемых технологических платформ (механизм объединения заинтересованных сторон в разработке подходов к решению долгосрочных задач, обусловленных вызовами инновационного развития);
- 12) перспективы объединения региональных судостроительных предприятий с целью создания крупного промышленного холдинга;
- 13) курс на скорейшее выравнивание уровня жизни в Калининградской области и приграничных государствах Европейского Союза.

#### 20.1.7. Международно-правовые вопросы

- 1) совершение окончательных соглашений с ЕС, прилежащими и противолежащими государствами о делимитации континентального шельфа, границах терморя и ИЭЗ;
- 2) интенсификация политико-дипломатического взаимодействия со странами, контролирующими проливы, для облегчения режима прохода проливов российскими кораблями и судами;
- 3) оценка перспектив использования европейского опыта региональной политики на примере еврорегиона «Карелия»;
- 4) безусловный курс на обеспечение нормального всестороннего функционирования Калининградской области;
- 5) создание условий для стабильного экономического сотрудничества со странами Балтийского региона, рационального совместного использования морских природных ресурсов;
- 6) придание мерам доверия всеобъемлющего характера во всех областях морской деятельности.

### 20.2. Чёрное и Азовское моря

#### 20.2.1. Морские перевозки

- 1) определение потребности в существующих и вводимых в строй портовых мощностей;
- 2) меры по повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских портов;
- 3) разработка оптимальных логистических коридоров;
- 4) обновление торгового флота: морского и смешанного (река-море) плавания;
- 5) развитие прибрежно-портовой инфраструктуры;
- 6) организация круизного плавания в Средиземноморско-Черноморской акватории.

#### 20.2.2. Промышленное рыболовство

- 1) комплексное содействие промышленному рыболовству;
- 2) эффективное противодействие браконьерству;
- 3) интенсивное развитие марикультуры.

#### 20.2.3. Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов

- 1) безопасная транспортировка нефти и газа;
- 2) интенсификация геологоразведочных работ на шельфе.
- 3) использование всего комплекса политико-дипломатических средств для максимальной переориентации нефтегазопотоков в пользу Российской Федерации и наполнения нефтью и газом «российской трубы».

#### 20.2.4. Исследования природы Мирового океана

- 1) принятие неотложных мер, препятствующих деградации окружающей среды.

#### 20.2.5. Военно-морская деятельность

- 1) эффективная охрана трубопроводов;
- 2) сохранение за Севастополем статуса базы Черноморского флота;
- 3) налаживание регулярного обеспечения Черноморского флота;
- 4) модернизация, обновление и развитие системы базирования Черноморского флота с учётом местных особенностей;

- 5) интенсификация консультаций со странами НАТО, Альянсом в целом, прилежащими и противолежащими странами о взаимоприемлемом присутствии военно-морских контингентов в регионе, а также о чётком разграничении полномочий и зон ответственности разворачиваемых в регионе межстрановых сил типа Blackseafog, с одной стороны, и зонами национальной ответственности по обеспечению суверенитета во внутренних морских водах, терморе, ИЭЗ, на шельфе и т.д.;
- 6) превентивные действия невоенного (дипломатического, экономического, информационного) характера развёртыванию в прилежащих странах военно-технического потенциала, в зону охвата которого попадают российские военные объекты, а также средств «двойного назначения»;
- 7) обоснование необходимости и географии статусных мероприятий Черноморского флота;
- 8) обоснование необходимости совместных с флотами и наземными силами НАТО мероприятий Черноморского флота.

#### 20.2.6. Экономическое обеспечение морской деятельности

- 1) обоснование целесообразности развития портовых мощностей в регионе и пространственно-территориальное их распределение;
- 2) максимальное использование рекреационного потенциала бассейнов морей и прибрежных территорий;
- 3) инновационный вектор регионального развития: диверсификация экономического потенциала с целью формирования устойчивой структуры хозяйства, менее подверженной конъюнктуре и разного рода рискам;
- 4) методология внедрения особых экономических зон в приморских и приречных регионах, примыкающих к Чёрному и Азовскому морям;
- 5) создание научных и технологических парков;
- 6) формирование и развитие сетей и кластеров;
- 7) поддержка новых, особенно венчурных компаний;
- 8) стимулирование передачи технологии;
- 9) улучшение общей привлекательности территории, включая развитую крупную инфраструктуру досуга, качественное жильё и широкий спектр услуг (образование, здравоохранение и т.д.);
- 10) разработка специальных программ обучения персонала;
- 11) реализация концепции так называемых технологических платформ (механизм объединения заинтересованных сторон в разработке подходов к решению долгосрочных задач, обусловленных вызовами инновационного развития).

#### 20.2.7. Международно-правовые вопросы

- 1) решение акваториальных споров России и Украины с учётом всего комплекса альтернативных вариантов разграничения водных пространств;
- 2) безусловный курс на обеспечение нормального всестороннего функционирования Черноморского флота;
- 3) интенсификация политико-дипломатического взаимодействия со странами, контролирующими проливы, для облегчения режима прохода проливов российскими кораблями и судами.

### 20.3. Средиземное море

#### 20.3.1. Международно-правовые вопросы

- 1) установление единых «правил игры» во всей Средиземноморско-Черноморской акватории;
- 2) обеспечение достаточного присутствия российского флага в регионе.

### 21. Арктическое региональное направление национальной морской политики.

#### 21.1.1. Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов

- 1) курс на скорейший ввод в действие нефтегазовых месторождений арктического шельфа Российской Федерации;
- 2) обоснование необходимости привлечения иностранных компаний к разработке месторождений полезных ископаемых арктического шельфа Российской Федерации;
- 3) ускорение отечественных высокотехнологических разработок для освоения арктического шельфа;

- 4) всемерная интенсификация геологоразведочных работ на шельфе;
  - 5) безопасная транспортировка нефти и газа.
- 21.1.2. Международно-правовые вопросы
- 1) окончательное завершение юридического оформления делимитации арктического шельфа;
  - 2) взаимовыгодное решение проблемы «серых зон».
- 21.1.3. Морские перевозки
- 1) обновление ледокольного флота;
  - 2) возобновление малого каботажного плавания во внутренних морских водах и в территориальном море;
  - 3) разработка альтернативных логистических вариантов для оптимизации грузо- и товаропотоков в рамках Северного завоза;
  - 4) консолидация согласованных усилий Центра и периферии, а также прилежащих и противолежащих государств в отношении максимального использования возможностей Северного морского пути.
- 21.1.4. Промышленное рыболовство
- 1) рациональное научно-обоснованное квотирование промысла водных биоресурсов;
  - 2) содействие традиционным морским промыслам коренных народов Севера.
- 21.1.5. Экономическое и социальное обеспечение морской деятельности
- 1) срочная разработка мер по предотвращению депопуляции северных территорий;
  - 2) поиск механизмов привлечения рабочей силы, в том числе иностранной, в регион.
- 21.1.6. Исследования природы Мирового океана
- 1) интенсификация научно-технических разработок специализированных судов новых поколений ледового класса для рыбопромыслового, научно-исследовательского и других специализированных флотов;
  - 2) разработка и ввод в эксплуатацию информационных систем наблюдения за арктическим судоходством, а также экологического мониторинга;
  - 3) интенсификация научно-исследовательской деятельности Российской Федерации в Арктике.
- 21.1.7. Военно-морская деятельность
- 1) утилизация опасных радиоактивных отходов Северного флота и избытков неотработанного ядерного топлива;
  - 2) ограничение иностранного военно-морского присутствия в согласованных районах и зонах на основе двусторонних и многосторонних соглашений с ведущими морскими державами;
  - 3) модернизация и обновление Северного флота с учётом местных особенностей;
  - 4) обоснование необходимости и географии статусных мероприятий Северного флота;
  - 5) обоснование необходимости совместных с флотами и наземными силами НАТО мероприятий Северного флота.

## 22. Тихоокеанское региональное направление национальной морской политики.

### 22.1.1. Промышленное рыболовство

- 1) рациональное научно-обоснованное квотирование промысла водных биоресурсов;
- 2) содействие традиционным морским промыслам коренных народов Дальнего Востока;
- 3) гармонизация правил лова с прилежащими и противолежащими странами;
- 4) комплексное содействие промышленному рыболовству в спорных районах Берингова моря;
- 5) обеспечение эффективного противодействия браконьерству;
- 6) проблемы и перспективы развития аква- и марикультуры;
- 7) пути возобновления и интенсификации экспедиционного лова в конвенционных районах Тихого океана.

### 22.1.2. Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов

- 1) обоснование необходимости привлечения иностранных компаний к разработке месторождений полезных ископаемых российского шельфа;
- 3) ускорение отечественных высокотехнологических разработок для освоения дальневосточного шельфа Российской Федерации;

- 4) всемерная интенсификация геологоразведочных работ на шельфе;
- 5) безопасная транспортировка нефти и газа;
- 6) интенсификация разведки и освоения минерального сырья в ИЭЗ и на континентальных шельфах государств Юго-Восточной Азии, выделенных участках Тихого океана на основе заключенных соглашений.

#### 22.1.3. Международно-правовые вопросы

- 1) пересмотр соглашений с США об установлении разграничительных линий в Беринговом море;
- 2) заявление однозначной, недвусмысленной позиции о российской принадлежности Курильских островов;
- 3) интенсификация торгово-экономического сотрудничества со странами АТР с целью выравнивания уровня жизни в приморских регионах Российской Федерации с приграничными государствами;
- 4) пересмотр в сторону ужесточения миграционной политики Российской Федерации на указанном направлении.

#### 22.1.4. Морские перевозки

- 1) возобновление малого каботажного плавания во внутренних морских водах и в территориальном море;
- 2) модернизация существующей транспортной инфраструктуры региона для привлечения на Транссибирскую магистраль транзитных грузов из Юго-Восточной Азии и США в Европу;
- 3) активизация морских перевозок в целом в свете прогнозируемого растущего значения Азиатско-Тихоокеанского региона;
- 4) модернизация и развитие прибрежно-портовой инфраструктуры, обоснование её пространственного размещения.

#### 22.1.5. Военно-морская деятельность

- 1) активизация сотрудничества со странами АТР по обеспечению безопасности мореплавания, борьбе с пиратством, наркобизнесом, контрабандой, терроризмом, оказанию помощи судам, терпящим бедствие и спасанию жизни на море;
- 2) ограничение иностранного военно-морского присутствия в согласованных районах и зонах на основе двусторонних и многосторонних соглашений с ведущими морскими державами;
- 3) модернизация и обновление Тихоокеанского флота с учётом местных особенностей;
- 4) обоснование необходимости и географии статусных мероприятий Тихоокеанского флота;
- 5) обоснование необходимости совместных с зарубежными флотами и наземными силами мероприятий Тихоокеанского флота.

#### 22.1.6. Экономическое и социальное обеспечение морской деятельности

- 1) пути предотвращения негативных демографических тенденций в приморских субъектах Дальнего Востока Российской Федерации;
- 2) максимальное использование рекреационного потенциала региона.

#### 22.1.7. Исследования природы Мирового океана

- 1) анализ и моделирование аномальных климатических, геологических, геофизических, гидрологических и иных процессов в районе Курильских островов.

### 23. Каспийское региональное направление национальной морской политики.

#### 23.1.1. Международно-правовые вопросы

- 1) определение международно-правового статуса Каспия;
- 2) твёрдая позиция Российской Федерации о недопущении присутствия какого-либо внешнего военно-морского присутствия в регионе, интенсификация консультаций на разных уровнях, направленных на решение этой цели.

#### 23.1.2. Промышленное рыболовство

- 1) обеспечение эффективного противодействия браконьерству;
- 2) рациональное научно-обоснованное квотирование промысла водных биоресурсов;
- 3) проблемы и перспективы развития аквакультуры осетровых;
- 3) гармонизация правил лова с прилежащими и противолежащими странами.

### 23.1.3. Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов

- 1) всемерная интенсификация геологоразведочных работ на шельфе;
- 2) использование всего комплекса политико-дипломатических средств для максимальной переориентации нефтегазопотоков в пользу Российской Федерации и наполнения казахской и азербайджанской нефтью и газом «российской трубы»;
- 3) ускорение отечественных высокотехнологических разработок для освоения каспийского шельфа Российской Федерации;
- 5) безопасная транспортировка нефти и газа.

### 23.1.4. Морские перевозки

- 1) обновление торгового и рыбопромыслового флота;
- 2) активизация морских перевозок в целом в свете прогнозируемого растущего значения региона в мировой экономике и энергетике;
- 3) модернизация и развитие прибрежно-портовой инфраструктуры, обоснование её пространственного размещения.

### 23.1.5. Военно-морская деятельность

- 1) активизация сотрудничества с прилежащими и противолежащими странами по обеспечению безопасности мореплавания, борьбе с пиратством, наркобизнесом, контрабандой, терроризмом, оказанию помощи судам, терпящим бедствие и спасанию жизни на море;
- 2) ограничение иностранного военно-морского присутствия в согласованных районах и зонах на основе двусторонних и многосторонних соглашений с ведущими морскими державами;
- 3) модернизация и обновление Каспийской флотилии с учётом местных особенностей;
- 4) обоснование необходимости и географии статусных мероприятий Каспийской флотилии;
- 5) обоснование необходимости совместных с зарубежными флотами и наземными силами мероприятий Каспийской флотилии.

### 23.1.6. Экономическое и социальное обеспечение морской деятельности

- 1) максимальное использование рекреационного потенциала Каспия и прибрежных территорий;
- 2) инновационный вектор регионального развития: диверсификация экономического потенциала с целью формирования устойчивой структуры хозяйства, менее подверженной конъюнктуре и разного рода рискам;
- 3) методология внедрения особых экономических зон в приморских и приречных регионах, примыкающих к Каспийскому морю;
- 4) создание научных и технологических парков;
- 5) формирование и развитие сетей и кластеров;
- 6) поддержка новых, особенно венчурных компаний;
- 7) стимулирование передачи технологии;
- 8) улучшение общей привлекательности территории, включая развитую крупную инфраструктуру досуга, качественное жильё и широкий спектр услуг (образование, здравоохранение и т.д.);
- 9) разработка специальных программ обучения персонала;
- 10) реализация концепции так называемых технологических платформ (механизм объединения заинтересованных сторон в разработке подходов к решению долгосрочных задач, обусловленных вызовами инновационного развития).

### 23.1.7. Исследования природы Мирового океана

- 1) анализ и моделирование аномальных климатических, геологических, геофизических, гидрологических и иных процессов в Каспийском море;
- 2) принятие неотложных мер, препятствующих деградации окружающей среды.

## 24. Индоокеанское региональное направление национальной морской политики.

### 24.1.1. Военно-морская деятельность

- 1) активизация сотрудничества со странами, примыкающими к Индийскому океану, по обеспечению безопасности мореплавания, борьбе с пиратством, наркобизнесом, контрабандой, терроризмом, оказанию помощи судам, терпящим бедствие и спасанию жизни на море;
- 2) обоснование необходимости и географии статусных мероприятий российского флота в регионе;

3) обоснование необходимости совместных с зарубежными флотами и наземными силами мероприятий российского флота в регионе.

24.1.2. Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов

1) интенсификация разведки и освоения минерального сырья в ИЭЗ и на континентальных шельфах государств, примыкающих к Индийскому океану, выделенных участках Тихого океана на основе заключенных соглашений.

24.1.3. Исследования природы Мирового океана

1) содействие комплексному исследованию Антарктики на постоянной основе.

#### **IV раздел. Реализация Морской стратегии Российской Федерации.**

25. Эффективность национальной морской политики.

25.1. Степень реализации краткосрочных и долгосрочных задач национальной морской политики.

25.2. Степень реализации торговым, промысловым, научно-исследовательским и другими специализированными флотами Российской Федерации суверенных прав в ее исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации, а также свободы открытого моря.

25.3. Способность военной составляющей морского потенциала России во взаимодействии с видами Вооруженных Сил Российской Федерации, другими войсками и воинскими формированиями обеспечить защиту интересов и безопасности Российской Федерации.

26. Разграничение полномочий между федеральными, региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления береговых муниципальных образований в управлении отдельными видами морской деятельности.

27. Делегирование Федеральным центром части полномочий по государственному управлению морской деятельностью региональным органам государственной власти, а также советам по морской деятельности.

28. Задачи федеральных органов исполнительной власти.

29. Задачи федеральных органов законодательной власти.

30. Задачи органов государственной власти приморских субъектов Российской Федерации.

31. Задачи органов местного самоуправления береговых муниципальных образований.

## VII. Нулевой цикл

Для того, чтобы уже в период формирования нулевого цикла в предварительном проекте были отражены основное содержание, сроки и этапы реализации, структура и основные акторы будущей долгосрочной Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации, ему должна предшествовать соответствующая НИР.

Основное структурное содержание этой НИР, обеспечивающей первоначальные этапы формирования Стратегии, может сводиться к определению методологии ее разработки, необходимому и достаточному ограничению множества факторов, требующих учета в процессе разработки Стратегии и в ее содержании, а также поиску количественных характеристик основных параметров и анализу многих разнородных материалов.

Прежде всего, потребуется подробное обоснование сущности и направленности этого предварительного системного проекта таким образом, чтобы дальнейшая работа над ним проходила на основе единых методических подходов, которые, естественно, могут (и должны) быть в последующем согласованы и откорректированы с учетом видовых, отраслевых, ведомственных и корпоративных интересов, практики и информации, которую не учли или не имели первоначальные разработчики. Задача состоит, как уже неоднократно подчеркивалось, не в повторении отраслевых, ведомственных или видовых документов и программ, а в оценке реальности их осуществления *до и после 2020* года - периода, определенного как первоначальный срок действия Морской доктрины. Особое внимание всеми разработчиками и заинтересованными участниками исследований, освоения и эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана должно быть уделено оценкам потенциала развития после 2020 г. Такие мотивированные акценты необходимы для возможных корректив ряда положений Морской доктрины после аналитической оценки их реальной действенности в отдаленной перспективе по мере определенных изменений, которые могут произойти в мировой и российской экономике. Эти акценты должны опираться на прогнозы новых направлений научно-технического прогресса в развитии морских вооружений и производительных сил морской деятельности во всем их многообразии, а также на долгосрочные оценки динамики развития международных отношений по поводу моря и международно-правовых процессов в Мировом океане, характера предстоящих изменений международных условий морепользования.

В рамках исследований должны находиться также все виды обеспечения морской деятельности. Изначально необходимо специальное рассмотрение вопросов навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания. Не меньшего внимания заслуживают проблемы состояния и возможности активизации деятельности специализированных научно-исследовательских и проектно-конструкторских структур, обеспечивающих саму перспективную возможность устойчивого морепользования, а также долговременные интересы

судоходных, ресурсодобывающих и других производственных компаний, их обеспечивающих производств, заинтересованных в освоении Мирового океана. Тем более, что специализированные флот и космические средства, без которых морская деятельность не может успешно развиваться, нуждаются в срочном и постоянном пополнении, т. к. в их действующем составе уже сейчас, по существу, не осталось судов и спутников, отвечающих современному мировому техническому уровню.

В системном проекте следует обосновать необходимость прямого участия государства в финансировании и поддержке научной и информационной обеспеченности морепользования России в течение всей первой половины XXI века. Важность этого, к сожалению, слабо воспринимается, так как доходность этих видов морской деятельности в коротких периодах, на которые сейчас ориентированы органы власти, менее очевидна, чем, например, добыча углеводородов. Но по мере продвижения в Мировой океан работы на континентальном шельфе, в открытом море, особенно в Южном полушарии, просто не смогут происходить без активного развития мониторинга навигационной обстановки, научного, поискового и гидрометеорологического обеспечения.

В отличие от морских наук и информационного обеспечения морской деятельности, которым необходимо уделять особое внимание, вопросы производственной и коммерческой деятельности могут в первой редакции носить реферативно-обзорный характер, предлагая акценты на основных направлениях промышленной политики и определяя среди них общегосударственные приоритеты. В последующем соответствующие структуры федерального и регионального уровня, управленческие и корпоративные объединения, их научно-исследовательские организации, обладающие специальными профессиональными представлениями в своей сфере сумеют более четко обозначить свои интересы, в том числе в таких областях, как развитие флота, портового хозяйства и судостроительно-судоремонтного производства и т.д.

Другое дело, когда подойдут следующие этапы проработки системного проекта. Тогда межведомственной Рабочей группе, курируемой Минэкономразвития России, предстоит очень сложная работа по координации усилий участников с тем, чтобы избежать ведомственных, региональных или корпоративных флюсов. По-видимому, потребуется уделять этим проблемам много внимания и осуществлять их неоднократную экспертизу на различных уровнях с учетом научно-технических, экологических, международных и социально-экономических условий.

Большого внимания потребует оценка экологических аспектов морской деятельности, а также кадрового обеспечения и социально-экономических проблем приморских поселений, муниципальных образований вплоть до городов и портов. К сожалению, во многих вышеназванных ведомственных документах, как и во всех известных целевых программах федерального уровня, уделялось крайне мало внимания конкретизации этих вопросов и последствиям их нерешенности. Объективно судить об их состоянии в регионах пока не представляется возможным - в настоящий момент имеются сведения только о некоторых из них. Между тем, ни у кого не вызывает сомнений необходимость специального рассмотрения проблемы охраны здоровья граждан, занятых в морской деятельности. Большая часть жизни этих людей проходит в особо сложных условиях, связанных с сопровождаемым большими рисками длительным пребыванием в море. Что касается производственной (как и любой другой) деятельности в море, то сегодня общепризнано, что продолжительность учетного трудового стажа должна быть короче установленного общепринятыми



нормами, сопровождаться социальными гарантиями и дополняться приоритетным пенсионным обеспечением.

В морской деятельности кадровая проблема всегда существовала и в крупных приморских городах, в ядрах ее концентрации, и в муниципальных образованиях, и поселениях вокруг средних и небольших портов и портпунктов, в особенности вблизи вновь строящихся. Обеспечение морской деятельности трудовыми ресурсами - задача стратегическая, ее необходимо решать на долгосрочной основе. Тем более, что в последние 15 лет отмечается отток трудовых ресурсов из всех видов морепользования, особенно с предприятий и хозяйств, расположенных на Крайнем Севере и в отдаленных дальневосточных регионах. Для преодоления этой тенденции в состав будущей рабочей группы необходимо привлечь специалистов ведомств, обеспечивающих создание условий жизнедеятельности в приморских регионах, представителей соответствующих профсоюзов, общественных организаций и профессиональных сообществ.

Решение проблемы обеспечения трудовыми ресурсами всех видов морской деятельности, особенно в удаленных районах Арктической зоны России (АЗР) и Дальнего Востока (ДВ), напрямую связано с организацией подготовки и переподготовки кадров всех уровней квалификации. По-видимому, имеется необходимость разобраться в современной специализации многих специальных учебных заведений (вузов, включая морские академии и высшие мореходные училища, специализированных средних учебных заведений - ранее основных поставщиков кадров руководящего плавсостава, а также всех образовательных структур системы профтехобразования) и определить характер их будущего развития.

Опыт работы над составлением современных перспективных программных документов различного назначения свидетельствует о том, что в этом процессе в большинстве случаев почти не участвуют представители специализированных учебных заведений морского профиля. Иногда к этой работе привлекаются преподаватели вузов, имеющие авторитет в научных кругах, но представители ведущих учебных заведений, обеспечивающих подготовку кадров более массовых профессий, в ней не участвуют никогда. Это большая ошибка. Участие в такой работе руководителей и преподавателей учебных заведений различного уровня позволит включать в проекты программных документов вопросы подготовки и переподготовки кадров по жизненно необходимым специальностям. В условиях массовой коммерциализации учебных заведений необходимы государственное регулирование и их государственная поддержка. Этот тезис следует включить и в проект «нулевого цикла» для того, чтобы в последующем он нашел отражение в проекте самой Стратегии. Эффективно реализовать будущую Стратегию смогут только высококвалифицированные специалисты.

Среди кадровых проблем стратегического плана особо стоит вопрос привлечения рабочей силы (в т.ч. зарубежной) на морепромышленные производства в приморские регионы АЗР и ДВ, чему необходимо уделить специальное внимание на всех этапах системного проектирования и определения перспектив развития отечественной морской деятельности.

Успешный опыт разработки Концепции ФЦП «Мировой океан» большим числом участников (ведомств, структур, специалистов), представлявших все виды морской деятельности Российской Федерации, свидетельствует в пользу сохранения такого подхода и при разработке проекта государственной стратегии отечественного морепользования на длительную перспективу. Такая

стратегия, построенная на основе главных тезисов Морской доктрины на период до 2020 г., но охватывающая более отдаленные перспективы, будет призвана существенно изменить традиционные подходы к развитию отдельных видов морепользования.

Специфика морской деятельности определяется ее многоотраслевым характером, а развитие зависит от комплексного учета межведомственной, междисциплинарной и многосторонней направленности. Следовательно, результаты реализации стратегических целей будут иметь мультипликативный эффект и найдут проявления не только в морепользовании, но и в смежных видах производственно-хозяйственной деятельности, в экономике России в целом, способствуя укреплению ее национальной безопасности.

Обширная советская практика и накопившийся российский опыт свидетельствуют, что ведомственный подход к освоению Мирового океана неизбежно ведет к противоречиям и конфликтам между отраслями морского хозяйства и внутри них самих. Между тем, важнейшей целью освоения Мирового океана является долговременная эксплуатация его пространств и ресурсов на основе стратегии устойчивого развития страны, целенаправленного размещения, организации, а также комплексного управления морехозяйственной деятельностью, определяющих выбор эффективных направлений укрепления и наращивания всех составляющих морской мощи России, оптимального сочетания совокупности средств как для освоения Мирового океана, так и для защиты государственных интересов.

Исходной целью такого подхода является необходимость выведения всех видов морской деятельности из фактически автономного статуса каждой отрасли морского хозяйства и придание им статуса объекта, являющегося многоотраслевым и многофункциональным, использование которого является неотъемлемым компонентом фундамента обеспечения экономической, военной, социальной и экологической безопасности страны, ее устойчивого развития, способствующего повышению качества жизни российского населения и укрепления международных позиций России в Мировом океане.

Переход от трактовки деятельности в океанической сфере в категориях совокупности морских отраслей к ее восприятию в целом как действующую на региональных направлениях в едином пространстве, окаймляющем сухопутную часть российской территории и неразрывно связанным с ней через прибрежную зону, заложит в будущей Стратегии основу двух значимых целей. Во-первых, последующее закрепление в законе о морской политике императива развития интеграционных процессов в сфере управления производственными и иными видами деятельности, которые используют взаимосвязанные и взаимозависимые пространства и ресурсы этого приморско-прибрежного пояса. Во-вторых, согласование на уровне приморских субъектов Федерации двух изначально конфликтных систем отраслевого и пространственного управления деятельностью в прибрежной зоне. Губернатор, чье влияние распространяется и на пространство субъекта, и на деятельность предприятий на управляемой им территории, получает возможность делегировать на места право принятия решений и ответственность за их исполнение (сохраняя за собой возможность отмены таких решений). Это создаст почву для инициатив на местах, реальность соуправления всех вовлеченных сторон на основе межведомственной и внутрисубъектной координации. Таким образом, в свою очередь, повысится эффективность морской деятельности в прибрежной зоне, ответственность лиц, принимающих решения, улучшатся социально-экономический климат и условия жизни населения в приморских районах.

Как никогда ранее, все направления отечественного морепользования и обеспечивающие его отрасли и регионы при решении долговременных задач вынуждены учитывать тенденции глобального наступления на Мировой океан, собственные возможности в условиях конкурентной среды на российском и зарубежных рынках, а также рассматривать свои проблемы во взаимосвязи с остальными видами морской деятельности. Речь в последнем случае идет об оптимизации отно-

шений всех участников разноплановых направлений при изучении, освоении и использовании ресурсов и пространств Мирового океана. На деле это должно выливаться в создание общей совместной стратегии морской деятельности страны, формируемой всеми ее участниками. Именно *всеми*, в тесном взаимодействии и ведомств, и приморских регионов, и хозяйствующих субъектов, их корпоративных и общественных объединений с тем, чтобы еще на уровне разработки ее проектов преодолеть будущие ведомственные и отраслевые, а также региональные противоречия, столь характерные для всех исторических этапов и современного развития морской деятельности страны.

При существующем состоянии российской морской экономики, когда стало актуальным освоение минеральных ресурсов в Международном районе глубоководного дна, арктического шельфа России, а также активизация коммерческого использования Северного морского пути отечественным и зарубежным судоходством, ускоренное развитие здесь других видов морской деятельности, когда возобновляется добыча биоресурсов в районах открытого моря, в т.ч. в водах Южного океана, - становится очевидной необходимостью уточнения характера и содержания государственного регулирования морской деятельности вне зависимости от форм собственности соответствующих хозяйствующих субъектов.

Цели и задачи комплексной стратегии российского морепользования состоят в определении системы и периодов осуществления этих и других мероприятий, а также способов государственной поддержки их реализации, направленных на широкое привлечение отечественного и зарубежного капитала, на стимулирование участия в них частного бизнеса, на развитие эффективных форм государственно-частного партнерства в различных видах морского хозяйства.

В современных условиях для успешной промышленной и коммерческой эксплуатации пелагиали и морского дна, открытого моря, шельфа, исключительной экономической зоны, акваторий и территорий побережья возникла необходимость глубокого обновления традиционных (в основном физически и морально устаревших) технических средств. Предстоит массовая замена многих из них, разработка совершенно новых, применение которых сделает возможным вовлечение в народнохозяйственный оборот неиспользуемых или слабо эксплуатируемых ресурсов и пространств Мирового океана. Выбор оптимальных путей, средств и способов решения перечисленных проблем является комплексом задач общероссийского масштаба.

В этой главе приведен только первоначальный и достаточно приблизительный набросок, контуры основных подходов к выявлению принципиальных признаков, определяющих репрезентативность будущего стратегического анализа. При разработке Предварительного проекта он будет, безусловно, уточнен, а уже на первом этапе деятельности Рабочей группы расширен и дополнен. Здесь лишь обозначена сама проблема и подчеркнута необходимость решения ее как основы для долговременного использования Мирового океана в народнохозяйственных целях и для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Отметим также, что при рассмотрении возможных подходов к формированию проекта на «нулевом цикле», проблемы развития военно-морской деятельности будут приводиться без подробного анализа, но не по причине недостатка информации или современных представлений. Напротив, они имеются: достаточно сказать, что в состав научного коллектива СОПС входят несколько членов Морского отделения Академии военных наук, ряд докторов и кандидатов военных наук, специализирующихся на морской тематике, имеется многолетний опыт по выполнению НИР по заказам Минобороны России. Авторы полагают, что в оценке перспектив военно-морского, как и упоминавшихся выше производственных направлений и видов морской деятельности, первое слово должно принадлежать их непосредственным участникам. Безусловно, что в последующем их наработки будут включены в первоначальные документы и на всех последующих стадиях реализации проекта будут интегрированы в общий проект Стратегии при непосредственном участии самих создателей новых представлений на функциональных и региональных направлениях морской политики и деятельности совместно с экспертами других структур, входящих в Рабочую группу.

Однако сейчас представляется возможным поделиться определенными соображениями, на основе которых могут сформироваться подходы к определению результативности развития военно-морской деятельности в среднесрочной и долговременной перспективе. Безусловно, что на всех этапах разработки Стратегии они будут дополняться и уточняться, но в качестве первоначальных постановок могут послужить поводом для последующей дискуссии в процессе поиска общепринятого конструктива.

Согласно Морской доктрине Российской Федерации, Военно-Морской Флот, являясь главной составляющей и основой морского потенциала государства, одним из инструментов его внешней политики, предназначен для обеспечения защиты интересов России и ее союзников в Мировом океане военными методами, а также для поддержания военно-политической стабильности в прилегающих к ней морях, военной безопасности с морских и океанских направлений. Исходя из этого положения и объявленных целей национальной морской политики, в рамках военно-морской деятельности государства<sup>1</sup> Военно-Морской Флот осуществляет:

сдерживание от применения военной силы или угрозы ее применения в отношении Российской Федерации;

защиту военными методами суверенитета Российской Федерации, распространяющегося за пределы ее сухопутной территории на внутренние морские воды и территориальное море, суверенных прав в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, а также свободы открытого моря;

---

<sup>1</sup> Военно-морская деятельность Российской Федерации – это деятельность государства по изучению, освоению и использованию Мирового океана в интересах обороны и безопасности страны с участием военной составляющей ее морского потенциала. См.: Морская деятельность Российской Федерации. - М: ВНИРО, 2005, с. 13-27.

создает и поддерживает условия для обеспечения безопасности морехозяйственной деятельности Российской Федерации в Мировом океане;

обеспечивает военно-морское присутствие Российской Федерации в Мировом океане путём демонстрации флага и военной силы, осуществления визитов кораблей и судов ВМФ, участие в осуществляемых мировым сообществом военных, миротворческих и гуманитарных акциях, отвечающих интересам Российской Федерации.

Все эти задачи решают корабли, их соединения или объединения, находясь в составе сил постоянной готовности (в море и в базах).

С учетом опыта боевого применения войск и сил в конце прошлого столетия одним из основных приоритетов в военном строительстве стала оптимизация боевого состава с целью создания группировок войск (сил), объединенных единым управлением и способных выполнять боевые задачи составом мирного времени. Эти общие приоритеты распространяются и на Военно-Морской Флот.

Характеристиками, отличающими подобные группировки при решении стратегических и тактических задач, являются их мобильность и самодостаточность в материально-техническом отношении, требуемая укомплектованность личным составом, обеспеченность необходимыми образцами вооружения и военной техники, позволяющие их автономное использование на любом из региональных направлений в границах вооруженного конфликта, а также за его пределами. С этой целью при их формировании используется территориальный принцип, разрешающий проведение совместных мероприятий оперативной и боевой подготовки, боевого слаживания, организации взаимодействия, оперативного и боевого управления, а также всестороннего обеспечения. Основу таких группировок войск (сил) составляют соединения и воинские части постоянной готовности, а также эшелоны соответствующих соединений и воинских частей сокращенного состава.

Состав, система управления и всестороннего обеспечения группировок сил постоянной готовности соответствуют степеням угроз Российской Федерации. Группировки создаются на всех стратегических направлениях, состав их различен и соответствует степени угроз национальной безопасности России, при этом предусматривается их достаточная мобильность, т. е. передислокация при необходимости в любой район для решения задач локализации (нейтрализации) возможных вооруженных конфликтов. К категории постоянной готовности относятся соединения и воинские части, способные в мирное и военное время выполнять боевые задачи без проведения мероприятий по доукомплектованию мобилизационными ресурсами.

Основу *военно-морских сил* таких группировок составляют подразделения постоянной готовности регионально дислоцированных оперативно-стратегических объединений Военно-Морского Флота: Северного, Тихоокеанского, Балтийского и Черноморского флотов, а также Каспийской флотилии. Количественный и качественный составы флотов, флотилии должны поддер-

живаться на уровне, соответствующем угрозам безопасности Российской Федерации на конкретном региональном направлении национальной морской политики, и обеспечиваться самостоятельными инфраструктурами базирования, судостроения и судоремонта.

В ВМФ тактической единицей является отдельный корабль или группа кораблей четвертого ранга (часть какого-либо рода ВМС), способных самостоятельно решить определённую боевую задачу в конкретных условиях обстановки. Группировка сил ВМФ состоит из тактических единиц. Причём, каждая тактическая единица, входящая в группировку, должна находиться в состоянии боеготовности. В противном случае сама группировка оказывается не способной обеспечивать должный уровень национальной (военной) безопасности, а, следовательно, не оправдывающей средства, затраченные на проектирование, строительство и содержание входящих в неё кораблей и других сил и средств.

Вообще, любой корабль по установленным нормативам и заложенным в проектах на их строительство должен иметь определённый коэффициент оперативного использования, то есть долю времени нахождения в состоянии боевой готовности. Так, например, для ракетных подводных крейсеров стратегического назначения (РПКСН) предусмотрено, что они должны находиться на боевом патрулировании, не менее 30% из общего цикла своей жизнедеятельности. Еще около 40% времени такие корабли находятся в составе сил постоянной боеготовности, то есть проходят регламент в базе и боевую подготовку, в том числе и в море<sup>1</sup>. Из этого состояния в угрожаемый период они должны быть готовыми в короткие сроки выйти на боевое патрулирование. Другие ракетноносцы могут проходить плановый ремонт. Решения, заложенные в проекты отечественных РПКСН, позволяют выполнять эти нормативы, но при соответствующих финансовом и материально-техническом обеспечении со стороны государства, организации эксплуатации и управления силами и уровне подготовки экипажей.

Одной из основных задач в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации является подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства. При этом считается, что «...обеспечение *военной безопасности* Российской Федерации является важнейшим направлением *деятельности государства*. Главной целью в данной области является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI веке, при *рациональных затратах* на национальную оборону»<sup>2</sup>. Рациональными же такие затраты могут быть только в том случае, если, во-первых, при строительстве вооружённых сил соблюдается принцип достаточности вооружений и, во-вторых, когда уже имеющиеся

---

<sup>1</sup> Новоселов Ф. И. Стратегическая триада России. Общероссийская еженедельная газета «Военно-промышленный курьер» №13 (3 - 9 декабря 2003 года), [www.vpk-news.ru](http://www.vpk-news.ru)

<sup>2</sup> Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300., с изменениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 10.01.2000 г. № 24. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 2, ст. 170.

вооружения находятся в состоянии, пригодном для их использования по прямому назначению, т. е. боеготовы.

*Государство*, затрачивая средства на проектирование, постройку и содержание любого корабля, *приобретает* по такой стоимости определённое приращение уровня военной безопасности с морских направлений.

Если этот *корабль* в течение предусмотренного проектом срока эксплуатации *максимально возможное время* (за вычетом технологически предусмотренных сроков подготовки экипажа, ремонта, модернизации и др. мероприятий) *находился в состоянии боевой готовности* и, даже стоя у пирса, выполнял поставленные задачи, то его участие в военно-морской деятельности *оправдывает затраченные средства*, за счёт достижения оплаченного государством уровня национальной безопасности. И, напротив, если *корабль* по различным причинам *не был боеготовым сверх технологически предусмотренных сроков*, то *средства*, в объёме пропорциональном суммарному периоду его не боеготовности, *себя не оправдали*, потому, что в этот период такой корабль в обеспечении безопасности государства не участвовал. Однако срок эксплуатации корабля истекал, заложенные в него при проектировании и строительстве свойства и параметры изменялись – он изнашивался морально и физически. В первом случае происходила частичная утрата кораблём стоимости в связи с более низкой боевой эффективностью по сравнению с новыми проектами. Во втором – частичная или полная утрата кораблём первоначальных или номинальных тактико-технических свойств и качеств.

Налицо признаки процесса, аналогичного амортизации – постепенного переноса стоимости средств производства на производимый продукт. Только в рассматриваемом случае **средством производства (активом) является корабль, а производимым им продуктом – национальная безопасность**<sup>1</sup>. Из этого следуют два важных вывода: первый – понятие амортизации можно использовать для обоснования оценки потери величины стоимости такого актива с течением времени и подхода к определению эффективности использования сил ВМФ в мирное время; второй – строительство и содержание вооружённых сил и, в частности, ВМФ не всегда убыточно, т. к. получаемый при этом продукт [безопасность] является необходимым и важнейшим компонентом стабильного социально-экономического развития страны и её конкурентоспособности на мировой арене. Именно поэтому в динамично развивающихся государствах, таких как, например, Китай и Индия, также стремительно усиливаются военно-морские флоты. Развитые страны озабочены тем же. Так, к 2020 году США увеличат корабельный состав своих ВМС на 32 единицы, Великобритания за этот период собирается построить и ввести в состав флота 24 корабля (в том числе 2 авиа-

---

<sup>1</sup> Здесь под термином «национальная безопасность» имеется в виду не только безопасность личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности, но и реальная полнота государственного суверенитета, который в условиях глобализации, как показывает практика международных отношений, безусловно, нуждается в мощной силовой поддержке.

носца) и 4 ударные подводные лодки<sup>1</sup>. Поводом для наращивания флотов объявлены аналогичные усилия, которые предпринимают правительства других стран.

Для Российской Федерации проблемы методологии и практики соблюдения принципа достаточности вооружений чрезвычайно актуальны. Сегодня можно констатировать, что в России расширенного строительства ВМФ не наблюдается. Этот факт может означать обоснованность и соответствие его корабельного состава уровню реальных военных угроз национальным интересам Российской Федерации в Мировом океане и целям национальной морской политики. Однако указанное обстоятельство можно интерпретировать и совершенно иначе. Во всяком случае, складывающаяся ситуация должна быть подвергнута глубокому анализу, т. к. резкое усиление военно-морских сил целого ряда развитых и развивающихся государств на фоне стагнации российского ВМФ может иметь глобальные последствия, которые в корне изменят не только военно-политическую, но и экономическую ситуацию на Планете. Имея это ввиду, Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации на своем заседании, состоявшемся 20 января 2006 г., возложила на Минобороны России, Минпромэнерго России с участием заинтересованных заказчиков образование Рабочей группы для подготовки необходимых материалов по Концепции формирования единой кораблестроительной программы, проект которой она намерена обсудить в IV квартале 2006 г.<sup>2</sup>.

Не затронуты подробно в данном предварительном замысле разработки будущего проекта Стратегии, вопросы национальной безопасности с морских направлений, внешнеторговые, инвестиционные, гуманитарные и многие другие вопросы. Это сделано сознательно. Основная цель данной работы состоит в том, чтобы показать необходимость проведения исследований по определению долговременных перспектив развития морской деятельности и наметить формы их организации, а не пытаться априорно сделать все сразу и за всех.

Исходя из представлений о поэтапности таких работ и подходов к их осуществлению (постановка проблемы и замысел ее решения, определение круга разработчиков, обзор состояния и действующих директивно-программных документов, предварительные наброски, нулевой цикл, предварительный первоначальный проект, его многократная экспертиза и доработка, разработка конкретного плана реализации, многоступенчатое обсуждение и пр., и пр., вплоть до принятия Морской коллегией и последующего внесения в Аппарат Правительства и Администрацию Президента, а также дальнейшее законодательное закрепление) основное внимание сосредоточено на первых циклах, которые необходимо осуществить до разработки собственно концептуальных основ проекта Стратегии. Эта книга задумана как импульс к его разработке.

---

<sup>1</sup> Lenta.ru, <http://lenta.ru/news/2005/12/05/fleet>.

<sup>2</sup> Подр. см.: Протокол заседания Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации № 1(11) от 20 января 2006 г.



Порядок разработки самой Стратегии развития морской деятельности на долговременную перспективу не будет проще и короче работ над проектом Концепции ФЦП «Мировой океан» или над проектом Морской доктрины. Однако предопределять его преждевременно, т.к. многое из того, что потребуется в будущем, проявится только в ходе работ первого цикла этих исследований.

В совокупности на формирование и утверждение результатов всех таких работ по определению долговременных перспектив развития морской деятельности страны потребуется 3-4 года с момента выдачи государственного заказа и открытия финансирования НИР. Авторам представляется возможным высказать свои предварительные соображения о характере необходимых действий при определении «нулевого цикла» проекта Стратегии, построенном на основе ниже предлагаемого порядка разработки (с учетом мнений многих сотрудников СОПС).

## **VIII. Порядок разработки и ориентировочная структура «нулевого цикла»<sup>1</sup>**

*1. Отработка и согласование основного замысла Предварительного проекта стратегии и методических основ его формирования. Разработка понятийного и категориального аппарата, системы взаимосвязанных определений.*

*2. Подготовка обзоров о состоянии отдельных видов морской деятельности на региональных направлениях национальной морской политики, а также о процессах реализации программных (концептуальных, доктринальных) решений.*

*3. Анализ адекватности характера развития отдельных видов морской деятельности основным положениям Морской доктрины на период до 2020 года, Концепции ФЦП «Мировой океан», рекомендациям Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, ее межведомственных комиссий и других органов.*

*4. Оценка развития взаимоотношений отечественных морепользователей в районах прибрежий и зонах национальной юрисдикции.*

В этом разделе особое внимание следует уделить развитию морской деятельности и ее инфраструктуры в Арктике и в регионах Тихого океана (дифференцировано). Отдельно должны быть рассмотрены возможности развития Северного морского пути и меридиональных перевозок внутренним водным транспортом в связи с началом реализации масштабных проектов освоения шельфовых месторождений УВ, которые необходимо будет обслуживать судами различного назначения. Специально необходимо оценить ожидания и риски, связанные с возможным открытием внутренних водных путей для плавания судов стран СНГ, а также иных государств.

С точки зрения разработки Стратегии весьма актуальной и многогранной является проблема освоения минеральных ресурсов транзитной (переходной) зоны *суша - море*, в которой сосредоточена значительная часть разведанных и подготовленных запасов весьма дефицитного минерального сырья (нефть, газ, золото, платина, олово и др.). Зачастую месторождения полезных ископаемых, открытых и разведанных должным образом на суше, простираются далее в акваторию, где их изученность на порядок меньше, что, естественно, существенно тормозит, процессы их освоения. Наиболее актуальна эта проблема для транзитных зон Западной Арктики, Дальнего Востока и Прикаспия. На основе результатов работы по геологическим проблемам нефтегазоносности транзитных зон возможно, с учетом имеющихся в распоряжении разработчиков материалов по россыпям и коренным залежам твердых полезных ископаемых, дать геолого-экономическую оценку целесообразности ввода в разработку и создания необходимой инфраструктуры месторождений некоторых прибрежных районов.

---

<sup>1</sup> При формировании предлагаемого порядка разработки Предварительного проекта учтены соображения всех участников темы «Оптимизация...», выполняемой по заказу Роснауки в 2005 г. Подр. см.: ТПМД, вып.8. - М.: СОПС, 2006 .

*5. Оценки возможностей и перспектив развития морской деятельности за пределами национальной юрисдикции России.*

Здесь необходим анализ возможных ограничений или угроз осуществлению производственного, транспортного и военного морепользования в Междурядном районе глубоководного дна, в океанической пелагиале и в приантарктических акваториях Южного океана, а также оценки возможного расширения спутникового мониторинга в районах открытого моря.

Последствия обозначения МИД и МПР России внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане.

*6. Международные условия развития процессов эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана.*

6.1. Оценка последствий возможной ревизии (пересмотра) ряда положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

6.2. Анализ изменений характера морской политики прибрежных государств, а также генезис и развитие существующих и потенциальных локальных конфликтов, способных негативно отразиться на морской деятельности Российской Федерации.

6.3. Последствия процессов глобализации для устойчивого развития морской деятельности России. Особо: политика и тактика отстаивания российских интересов на Атлантическом, Арктическом и Антарктическом направлениях национальной морской политики в формальных и неформальных международных организациях, формируемых под влиянием процессов глобализации.

6.4. Происходящая унификация морской политики прибрежных государств и возможный вклад России в начавшееся создание Глобальной системы океанического управления.

6.5. Анализ развития взаимоотношений с соседними прибрежными странами по поводу управления морской деятельностью в прилежащих, но спорных акваториях и территориях на всех направлениях морской политики Российской Федерации. Специальных оценок требуют последствия вовлечения приморских субъектов Федерации в региональное международное сотрудничество в области морской деятельности. Комплексное содействие промышленному рыболовству в спорных районах Балтийского, Баренцева и Берингова морей.

6.6. Анализ последствий реализации мероприятий глобальной стратегии устойчивого развития для морской деятельности России.

6.7. Оценка попыток распространения влияния стран НАТО на нефтегазодобывающие и транзитные регионы (Каспий, Балтика, Баренцево и Черное моря).

*7. Общеэкономические и производственные факторы.*

7.1. Инвестиционный климат и инвестиционные потоки. Области морской деятельности, нуждающиеся в государственных капиталовложениях для инновационно-технологической модернизации и развития производственного потенциала.

Анализ целесообразно проводить по отдельным функциональным и региональным направлениям в разрезе видов деятельности:

Направления анализа	Виды и объекты
Законодательство	морские порты, морские перевозки, судостроение, морские научные исследования, рыболовство, разведка и добыча полезных (минеральных) ископаемых
Государственная политика	
Инвестиционная политика	
Региональная политика	
Отношения между пользователями	
Управление	
Характеристика динамики развития (объемы производства, инвестиции, государственное финансирование и т.д.) с акцентом на необходимость укрепления регионального компонента	

7.2. Оценка целесообразности развития портовых мощностей и пространственно-территориальное их распределение.

При этом специально следует рассмотреть с точки зрения концентрации инвестиционных потоков целесообразность образования трех-четырёх особых береговых зон (ОБЗ) и специальных портовых зон (СПЗ), в которых может происходить комплексное и последовательное развитие всех составляющих потенциала морской деятельности. Инвестиционные потоки, по-видимому, следует сосредоточить так: Северо-Кольская ОБЗ (атлантическое и арктическое направления), Южно-Приморская ОБЗ (тихоокеанское, арктическое, индоокеанское направления), Северо-Каспийская ОБЗ. Вопросы развития СПЗ требуют широких специальных разработок. Предусмотреть исследование зонально-дифференцированного подхода к развитию морской деятельности Российской Федерации. Обоснование пространственного размещения и локализации ОБЗ и СПЗ, а также экономической целесообразности их развития.

7.3. Важно изучить возможность обеспечения государственных гарантий окупаемости долгосрочных капиталовложений отечественных инвесторов в разработку углеводородных месторождений российского шельфа, а также приемлемой рентабельности энергетических проектов, целесообразность привлечения иностранных компаний к разработке этих месторождений полезных ископаемых.

7.4. Оценка возможностей возобновления и интенсификации экспедиционного лова в конвенционных районах и в открытом море, а также перспектив развития марикультуры. Разработка кардинальных мер для прекращения браконьерства в ИЭЗ России.

7.5. Анализ перспектив развития трансконтинентальных мультимодальных логистических коридоров.

7.6. Уточнение законодательного режима каботажного плавания во внутренних морских водах и в территориальном море. Составление реестра подводных потенциально опасных объек-

тов во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации. Меры по обнаружению и очистке внутренних вод и территориального моря от подводных потенциально опасных объектов.

7.7. Оценка последствий создания крупного промышленного холдинга в судостроении и перспективы развития судостроительных предприятий. В том числе, снижение затрат государства на содержание ледокольного флота и его обновление; возможности привлечения частного и иностранного капитала.

7.8. Оценка фактического и потенциального воздействия (кратко-, средне- и долгосрочного) возможных крупномасштабных разовых «сбоев» или других негативных явлений и процессов в диапазоне задач и проблем, охватываемых пунктами 6-9 данного раздела, на перспективы морской деятельности в целом и ее отдельных направлений, обеспечение экономической и национальной безопасности России.

#### *8. Реализация региональной политики.*

8.1. Выделение основных проблем и задач национальной морской политики на региональных направлениях составит основную часть этого раздела.

8.2. Любая морская деятельность является важным фактором развития приморских субъектов Федерации, поэтому все акценты, которые будут сделаны в Стратегии, прямо отражаются на жизнедеятельности этих регионов. Региональная составляющая - базовый элемент разработки Стратегии, структура которой будет определяться их конкретизацией. В первую очередь они должны быть усилены на демографическом развитии прибрежных регионов, в которых отчетливо просматриваются отток трудовых ресурсов. Соответствующие механизмы и мероприятия должны противостоять этому негативному явлению.

8.3. Большое внимание следует уделить возможностям внедрения и развития в приморских регионах особых экономических зон в т.ч СПЗ, развитию концессионной практики при эксплуатации ресурсов и пространств прибрежий, их комплексному управлению. Специального рассмотрения потребует развитие Северного морского пути.

В рамках этого раздела проекта Стратегии целесообразно сосредоточиться на мероприятиях, связанных с организацией оперативного регулирования производственной деятельности хозяйствующих субъектов, занимающихся добычей биологических и минеральных ресурсов в зоне национальной юрисдикции Российской Федерации. По-видимому, переход на новую систему комплектования губернаторского корпуса будет способствовать смягчению законодательных противоречий между Центром и регионами в области управления использованием ресурсов и пространств исключительной экономической зоны и континентального шельфа. При этом соответствующие федеральные органы исполнительной власти, проводящие государственную политику морепользования, сохраняя за собой конституционные функции по всему периметру действия на-

циональной юрисдикции, смогут возложить на соответствующие региональные структуры исполнительной власти реализацию некоторых регуляционных действий в морских районах, примыкающих к территории распространения их компетенции.

### *9. Инновационные факторы*

Модернизация институционального обеспечения государственного управления морской деятельностью Российской Федерации является крупной стратегической проблемой. Ее развитие необходимо предусмотреть в основном замысле разработки предварительного проекта с тем, чтобы уточнить и поэтапно развить при формировании самой Стратегии.

Развитие этого направления представлено в морской деятельности достаточно убедительно. Однако реализация важнейших составляющих Стратегии развития морской деятельности безусловно потребует оценки расширения объемов финансирования всех видов научного и проектно-конструкторского обеспечения. По-видимому, возникает необходимость учреждения новых институтов государственной поддержки и привлечения средств хозяйствующих субъектов путем осуществления таких организационных мероприятий совершенствования технологической базы, как создание наукоградов, технопарков, технополисов, инновационных зон и других подобных учреждений, способствующих эффективным научно-поисковым усилиям в различных районах открытого моря, форсированию геологоразведочных работ на российском шельфе и в Выделенном районе глубоководного океанического дна, ускорению проектирования судов и кораблей, платформ по добыче углеводородов, всех видов обеспечивающего флота и др.

В этом разделе, по-видимому, будут намечены системные мероприятия по развитию разных форм государственно-частного партнерства.

*10. Военно-морская составляющая и обеспечение национальной безопасности с морских направлений.*

10.1. Создание механизма реализации Основ политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2000 г., и адаптация его к функционированию на перспективу не менее 30 лет.

10.2. Повышение роли Военно-Морского Флота как одного из инструментов внешней политики государства и как вида морской деятельности, с одной стороны, полностью принадлежащего государству, с другой стороны, активно влияющего на действенность других морских отраслей. Уточнение специфических задач Военно-Морского Флота в системе Вооружённых Сил по защите:

суверенитета Российской Федерации, распространяющегося на внутренние морские воды, территориальное море, а также на воздушное пространство над ними, на дно и недра;

суверенных прав и юрисдикции Российской Федерации, осуществляемых в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управления этими ресурсами, создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, а также определяющих их безопасную эксплуатацию;

свободы открытого моря, включающей свободу судоходства, полетов, рыболовства, научных исследований, свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы;

жизненно-важных морских коммуникаций, в том числе трубопроводов.

10.3. Модернизация региональных систем базирования Военно-Морского Флота, поддержание и развитие кораблестроения, судостроения и судоремонта, технического и тылового обеспечения, основой которых является исторически сложившаяся в России система городов - военноморских баз. Укрепления международно-правового статуса и обеспечения деятельности Черноморского флота. Обеспечение базирования сил Военно-Морского Флота на территории иностранных государств.

10.4. Обоснование выбора районов Мирового океана, имеющих важное значение для реализации государственных интересов Российской Федерации, особенно в прилегающих морях, где целесообразно постоянное или периодическое присутствие сил флотов. Определение форм такого присутствия.

10.5. Обеспечение безопасности национального морского судоходства с возникновением военной угрозы и в военное время. Восстановление и развитие мобилизационной базы государства, необходимой для защиты государственных интересов и безопасности Российской Федерации в Мировом океане в случае эскалации вооруженных конфликтов, возникновения прямой военной угрозы или агрессии.

10.6. Обеспечение навигационно-гидрографической безопасности мореплавания.

10.7. Обеспечение централизованного управления военной и гражданской морской инфраструктурой в прилегающих океанских и морских зонах (в том числе за пределами государственной границы Российской Федерации) при решении задач обороны страны и безопасности государства.

10.8. Завершение реструктуризации оборонного промышленного комплекса, осуществляющего кораблестроение и судостроение, обеспечение владения государством контрольными пакетами акций основных объектов морской инфраструктуры и предприятий промышленности.

10.9. Осуществление поэтапного перевода разработки и производства ключевых элементов морской техники и вооружения на российскую научно-промышленную базу, привлечение негосударственных структур и иностранных инвесторов к участию в морской деятельности страны при

сохранении государственного контроля и обеспечении гарантий соблюдения государственных интересов Российской Федерации.

10.10. Совершенствование международно-правовой базы, обеспечивающей благоприятные условия для защиты интересов Российской Федерации и ее союзников по вопросам:

обеспечения прав Российской Федерации в Арктике;

делимитации территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

закрепления за Азовским морем статуса внутренних морских вод Российской Федерации и Украины;

обеспечения свободы морской деятельности Российской Федерации в Черном и Каспийском морях, а также на континентальном шельфе Российской Федерации;

обеспечения беспрепятственного прохода кораблей и судов Военно-Морского Флота через проливы, используемые для международного судоходства.

### *11. Обеспечивающие составляющие морской деятельности.*

#### 11.1. Гидрометеорологическое обеспечение морской деятельности.

11.1.1. Восстановление и развитие систем сбора гидрометеорологической информации (корабли погоды, береговые наблюдательные станции, автоматизированные дрейфующие, ныряющие, заякоренные буи; автоматические станции наблюдений за уровнем моря и цунами, океанографические спутники наблюдений и связи).

11.1.2. Развитие высокопроизводительных информационно-вычислительных систем для обработки потока гидрометеороинформации в реальном масштабе времени (анализ, прогноз, пополнение и хранение базы данных о среде).

#### 11.2. Международное морское право и совершенствование внутреннего законодательства.

Уже на уровне предварительной ориентировки отчетливо проявляется необходимость применения в природопользовании различных форм концессионного законодательства, использования новых для России сервисных контрактов (с риском и без рисков), широко применяемых в зарубежных странах. Проекты освоения месторождений минерального сырья транзитных зон менее капиталоемки, чем эксплуатационные разработки таковых вдали от берегов в шельфовой зоне и в открытом море (Штокмановский, Приразломное, месторождения ЖМК и КМК в Тихом океане) и должны оказаться вполне доступными для малых и средних добывающих компаний. Наличие у недропользователя концессионного договора с государством или региональными администрациями открывает им доступ к заимствованиям не только в отечественных, но и в зарубежных банках. Будет необходима подготовка рекомендаций по внесению дополнений в действующее законодательство («О недрах», «О шельфе», «Налоговый кодекс» и др.).



В рамках этой составляющей должно вестись исследование причин теневой деятельности в морехозяйственном комплексе России. Почти в каждом виде морской деятельности теневые отношения, даже теневой бизнес - очень весомая составляющая. Выявление причин того, почему именно в морской деятельности заложены большие возможности для неформальной и теневой активности, является задачей стратегического плана. Вот почему целесообразно не только анализировать эти процессы, но и прогнозировать, чем они могут обернуться в будущем.

11.2.1. Кодификация морского законодательства Российской Федерации.

11.2.2. Нормативно-правовая база, стимулирующая возврат гражданского флота под российские флаги.

11.2.3. Обеспечение безопасности мореплавания.

11.3. Кадровая составляющая.

Создание кадрового потенциала, развитие образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования для подготовки специалистов – Росрыболовства, Росгидромета, МПР России, Минтранса России, Минобороны России и др.

11.4. Информационное обеспечение и популяризация морской деятельности.

11.4.1. Ввод в эксплуатацию Единой системы информации об обстановке в Мировом океане.

11.4.2. Создание Единой государственной системы освещения надводной и подводной обстановки в Мировом океане.

11.4.3. Формирование единого информационного пространства в области морской деятельности.

11.4.4. Мониторинг исполнения основных положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года.

11.4.5. Привлечение средств массовой информации, общественных организаций и объединений к развитию пропаганды отечественной морской деятельности в России и за рубежом.

Это будет необходимо до тех пор, пока морская деятельность, достижения океанографии и других наук, обеспечивающих развитие процессов изучения, освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана, не станут темой бесед дома, в транспорте, во многих общественных местах. Иначе говоря, все морское сообщество, а не только журналисты и исследователи, должно включиться в процесс пропаганды всех видов океанопользования. Надо сделать все для того, чтобы они были открыты, популяризовать их среди населения, которое должно быть заинтересованным в освоении Мирового океана, понимать, что собираемые с него налоги обеспечивают ему улучшение качества и безопасности его жизни. Тогда каждый член российского общества увидит в морской деятельности не только экзотику дальних странствий, а убедится в том, что такая деятельность формирует экономические условия для его достойной жизни уже сейчас и, особенно, в

ближайшем будущем, способствует возвращению нашей стране утраченных качеств великой державы, повышает ее авторитет среди членов мирового сообщества.

Понимание реальной практической значимости освоения ресурсов и пространств Мирового океана приходит в общественное сознание не само по себе. Над этим надо работать, используя опыт других стран. В этом смысле показательна практика КНР. Представительница этой страны, выступая на международной конференции «Communicating European Research 2005» (CER-2005), рассказала о том, как в Китае, стране которая может стать в XXI веке одним из лидеров НТП, пропагандируются достижения науки. «...Согласно принятому... в 2002 г. закону о популяризации науки и технологий, каждый китайский ученый в течение года обязан прочесть не менее десяти лекций в провинциях». Два года назад в Китае стартовала «Программа 2049», согласно которой «... на несколько часов в неделю должно быть увеличено преподавание естественно-научных предметов в школах, на телевидении должны появиться новые научно-популярные программы, а каждая крупная газета обязана публиковать определенное количество материалов». В результате такой государственной поддержки большинство людей в Китае имеют позитивный взгляд на науку<sup>1</sup>. В этом смысле морскому сообществу России есть над чем задуматься при разработке своих долгосрочных программ.

*12. Оценка перспективной роли и значения ФЦП «Мировой океан» с учетом развития других федеральных целевых, ведомственных и региональных программ в реализации Стратегии морской деятельности*

12.1. Анализ и оценка (с учетом современных требований, предъявляемых к федеральным целевым программам) соответствия результатов, достигнутых на первом и втором этапах ФЦП «Мировой океан», целям и задачам, предусмотренным Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года.

12.2. Уточнение и дополнение основных положений действующей Концепции ФЦП «Мировой океан» в соответствии с основными направлениями социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и основополагающими документами, определяющими национальную морскую политику Российской Федерации, а также с учетом Прогноза социально-экономического развития страны и приоритетных направлений развития науки и технологий Российской Федерации до 2015 года.

12.3. Разработка предложений по внесению дополнений и изменений в Концепцию ФЦП «Мировой океан», одобренную Указом Президента Российской Федерации от 17 января 1997 г. № 11, в части реализации III этапа на основе результатов, полученных в процессе разработки «нулевого цикла» проекта Стратегии морской деятельности.

---

<sup>1</sup> См.: «Поиск», 2005, 23 декабря, № 51, с.14.

Определение места и роли ФЦП «Мировой океан» в реализации основных направлений Стратегии морской деятельности с учетом перспектив развития других ФЦП и ведомственных программ, связанных с морской деятельностью.

12.4. Разработка рекомендаций по уточнению целей и задач подпрограмм ФЦП «Мировой океан» на III этапе реализации. Подготовка предложений по приоритетным направлениям реализации ФЦП «Мировой океан», включая определение состава наиболее крупных, масштабных ее мероприятий, обеспечивающих достижение общественно значимых результатов с учетом основных положений проекта Стратегии развития морской деятельности.

## Заключение

Каждый вид морской деятельности представляет собой систему со своими специфическими свойствами, отличную от других видов систем, но в то же время обладающую некоторыми общими с ними признаками, характерными для такой деятельности в целом. Поэтому морскую деятельность правомерно рассматривать как большую сложную систему, которая состоит из отдельных систем, подсистем или совокупностей, связанных между собой и обладающих определенной упорядоченностью их составляющих и многоуровневой иерархической структурой<sup>1</sup>. В свою очередь, морская деятельность подобным же образом включена в системы экономики, безопасности, социальных и федеративных (административно-политических) отношений России.

Методы системного анализа и прогнозирования безопасного развития морской деятельности Российской Федерации, осуществляемой при больших рисках разного плана, не всегда строятся на количественных оценках, особенно в рыночных условиях при ограниченной доступности корпоративной информации. Для прогнозирования безопасного развития, предполагающего способность системы функционировать, не переходя в критическое состояние<sup>2</sup>, при затруднениях в получении количественных показателей и оценок, особую роль играет возможность предвидения крупных рисков и учета факторов, смягчающих их действенность, могут использоваться предпрогнозные оценки и интуиция экспертов, широко и многопланово знающих специфику морской деятельности.

Таким образом, речь здесь идет об исследовании взаимосвязи между отдельными и специфическими видами морской деятельности для выявления возможностей ее комплексного развития как большой системы. Применение такого системного метода вызвано целесообразностью поиска подходов к повышению уровня общности различных видов морской деятельности для выбора широких комплексных рекомендаций по развитию ее в целом под воздействием новых качеств, присущих именно большой системе, а не составляющим ее компонентам.

При прогнозировании долговременного развития морской деятельности в целом системный подход предусматривает основополагающую роль пространственных факторов ее осуществления, как в экономико-географическом, военно-политическом, так и политико-правовом планах. Доступность пространств и ресурсов Мирового океана определяется не только их изученностью, природными и научно-техническими возможностями, но и политико-экономическими, международно-правовыми процессами, оказывающими влияние на формирование международных условий морской деятельности. Их исследование и оценка возможного воздействия - важнейшая задача.

---

<sup>1</sup> Подр. см.: Садилов М.А. Потаенный смысл системного анализа геохимической информации. Поиски смыслов. (колл. монография). - СПб: Сев-Зап НИИ наследия, 2004, С. 51-75.

<sup>2</sup> Рябинин И.А. Надежность корабельной электроэнергетики// Морской сборник, 1977, №1, С. 79-82.

В таком контексте специфика морской деятельности России – главное, что влияет на выбор типа и на содержание искомой ее стратегии. Специфика эта, в свою очередь, определяется следующими обстоятельствами:

а) морская деятельность России по ее структуре, содержанию, подготовке кадров, материальной базе, а также по ее интеллектуальной инерции все еще находится под определяющим влиянием традиций морской деятельности бывшего СССР. Не будет преувеличением утверждать, что в СССР она строилась, исходя из логики и требований стратегической конфронтации с США. Для современной России возможность такой конфронтации почти полностью снята сочетанием экономических, военно-, геополитических и ряда других причин. Оборона страны и ее внешне-политических интересов не только не требует ныне такой прямой конфронтации, но, напротив, диктует необходимость ее всемерного избегания. Одно это уже радикально меняет требования к отечественной морской деятельности *в целом*, а не только в ее военно-морской части.

Но проблема также и в том, что продолжавшаяся без малого полвека военно-экономическая и политическая конфронтация с США обусловила особенности морского потенциала. Размещение портов, производств и всей связанной с морской деятельностью СССР инфраструктуры, типы производимых кораблей, судов и оборудования, цели, задачи и районы мореплавания, исследований Мирового океана – все это задавалось прежде всего соображениями имевшей место конфронтации. Возникшая в результате гигантская *морская инфраструктура конфронтации* с начала 1990-х годов медленно разлагается за невостребованностью и из-за дефицита средств для ее поддержания, чем сдерживает возрождение и развитие морской деятельности нового, по-существу, государства - Российской Федерации. Фактическое положение в рассматриваемой области эволюционировало под влиянием внешне-политической наивности 1990-х годов, непродуманной приватизации, ее экономических и социальных последствий. К тому же гражданские производства «сухопутной» части экономики не столь сильно взаимосвязаны с оборонными отраслями и производствами, как это имеет место в морской компоненте экономики и Вооруженных сил.

Сегодня уже очевидно, что стихийно-эволюционный переход от советской к постсоветской эпохе морской деятельности страны непомерно затянулся, идет главным образом по линии разложения накопленного и не востребованного ныне морского потенциала, не поддается целенаправленному управлению, а потому органически неспособен решать сложные и долговременные созидательные задачи. Более того, появление в 2003-2005 гг. неожиданных сверхдоходов от экспорта энергоресурсов, дефицит возможностей эффективного инвестирования внутри страны создают искушение направить часть таких доходов на поддержание имеющейся, но не востребованной в современных условиях, морской инфраструктуры, что скорее всего лишь затянет процессы материально-технического и идеологического становления морской деятельности России. Здесь напрашивается аналогия с ситуацией 1945-1953 гг.: побежденная и оккупированная Германия тяжело выползала из разгрома, капитально обновляя основные фонды, создавая заделы под технологический и экономический рывок 1960-х – 1970-х; а получавший по репарациям ее прежнее оборудование СССР во многом фиксировал себя на технологиях и производствах 1930-х годов, что создало трудные проблемы в его экономике 1970-х – начала 1980-х годов.

*Важнейшим разделом будущей стратегии морской деятельности Российской Федерации должна быть четкая постановка задачи окончательного функционального, организационного и материально-технического разрыва с сохраняющимся, но неприменимым в современных условиях,*

*наследием СССР и перехода к решению перспективных задач новой России в сферах ее внешних сношений, экономического развития и глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности.*

Разумеется, такая постановка проблемы не означает нигилистического отношения к советскому морскому наследию. Напротив, она требует и позволяет выделить и развить из этого наследия все то, что может и должно служить интересам современной России в условиях глобализирующегося и будущего мира. Разложение 1990-х – начала 2000-х годов – подлинный и худший вид нигилизма;

б) другой принципиально важный фактор, определяющий специфику российской морской деятельности, заключается в том, что *страна не может жить без морской деятельности*. Даже при минимальном ее развитии неизбежно будут существовать охрана морских границ и экономических зон, морская компонента обороны, каботажные и заграничные морские перевозки, рыболовство, морское бурение и т.п. Но такая морская деятельность может быть названа *обслуживающей*: она удовлетворяет текущие нужды экономики, людей, государства, но не ставит и не решает при этом никаких «сверхзадач» – научных, технологических, общественно-стратегических, иных. Тогда морской потенциал может и скорее всего будет развиваться количественно, импортируя технологии, оборудование и постепенно утрачивая контроль не только в Мировом океане вообще, но и над национальными морскими *пространствами*, как это происходит сегодня в области гражданской авиации (над «пространствами», т.е. «правилами игры», а не над территориями и акваториями, которые будут юридически, политически и номинально оставаться национальными или де-юре находятся под национальной юрисдикцией).

Широкомасштабная морская деятельность как одно из важнейших направлений и один из «моторов» прорыва России к новым рубежам экономического и научно-технического развития может стать лишь *результатом осознанного и долговременно поддерживаемого стратегического выбора* российских общества, элит и власти. Выбора, который был бы нацелен на общий подъем страны и увеличение вклада морской сферы в этот подъем и его обеспечение;

в) *задача момента – подготовка такого стратегического выбора*: обоснование его необходимости и возможности; накопление фундаментального научного задела под его формулирование и обеспечение; создание идеологии искомого выбора; разработка его конкретного содержания и направленности; проектирование его социального, правового, политико-пропагандистского и материально-технического обеспечения.

В рамках такой подготовки представляются необходимыми фундаментальные политико-экономические исследования и оценки роли морской деятельности России в будущем мировом развитии не только как источника ресурсов и транспортной среды, но и как фактора экологического равновесия, научно-технологического развития, обеспечения глобальной управляемости (в том

числе военными средствами). Производными от таких оценок станут представления о возможных и желаемых роли и месте России в этих процессах и в обеспечении их необходимым уровнем развития морского потенциала;

г) критически важный, стратегический по характеру аспект предстоящего выбора – соотношение в нем военной и гражданской компонент. Гражданские виды и направления морской деятельности по определению имеют обслуживающий характер и в этом смысле являются главными источниками развития (так, Республика Корея, начав производство крупнотоннажных судов, танкеров, в том числе на экспорт, добилась в этой области значительных экономических успехов, но морской державой не стала<sup>1</sup>, хотя и поставляет разнообразные гражданские суда Российской Федерации). Военное кораблестроение стимулирует развитие всего сектора современных технологий, наукоемких производств, одновременно создавая предпосылки к инновационному развитию приморских регионов и экономики страны в целом;

д) в современных внутренних и международных условиях Россия не может и в перспективе, вероятно, никогда уже не сможет развивать все направления своей морской деятельности в автаркическом режиме, как в совершенно иных условиях это вынужденно делал СССР.

На будущее в этой сфере необходимо, видимо, сочетать широкое, но обоснованное (т.е. с дееспособными партнерами и направленное на получение конкретной отдачи) международное сотрудничество; сотрудничество межотраслевое, основанное на общности задач технологических и организационных (здесь особенно интересны космическая и атомная промышленность); *концентрацию усилий на создании прорывных веерных технологий*, реализация которых может привести к созданию позиций (в том числе монопольных) на новых рынках и повлечь за собой разработку производных технологий, товаров и услуг в других отраслях экономики (рис. 3).

Разработка идеологии и стратегии национальной морской деятельности предполагают, в частности, решение целого ряда важных вопросов. Одним из них является выбор на идеологическом и политико-стратегическом уровнях модели социально-экономических перспектив России и ее желаемой роли в мире между двумя вариантами: **роста и развития**.

---

<sup>1</sup> Понятие «морской державы» в современном мире означает, видимо, ведение страной постоянной и по возможности разнообразной деятельности в Мировом океане, а также наличие у нее материальных, технических, духовных способностей и реальной мотивации к развитию и разнообразию видов, средств и направлений ее морской деятельности.

Исторически в России наиболее мощным стимулом развития морской деятельности было военно-политическое и военное соперничество с ведущими европейскими державами соответствующего периода, а во второй половине XX века – с США. На ближайшую перспективу такое соперничество, видимо, снято по причинам как экономической слабости Российской Федерации, так и специфики интересов ее правящей и социальной элит. Сегодня мотивацией развития морского потенциала может стать совместное с различными государствами практическое освоение Мирового океана на основе долговременных и крупномасштабных проектов, не исключающее возможного участия в них ведущих западных стран и фирм. Анализ потенциально возможных проектов такого рода может стать одним из направлений исследований в рамках разработки проекта морской стратегии нашего государства;

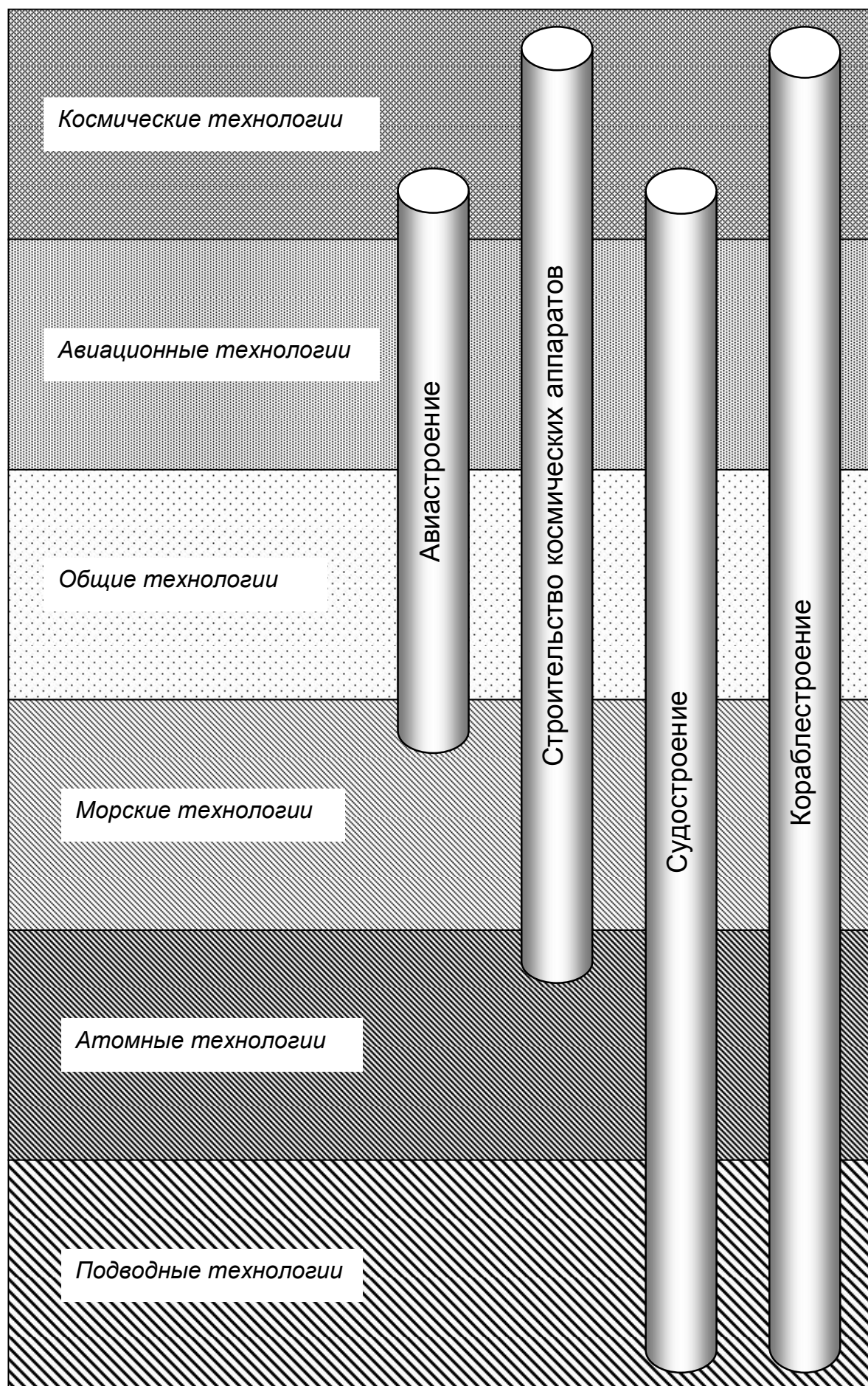


Рис. 3 Технологическая база наукоёмких производств



Рост предполагает и допускает удвоение, утроение и хоть удесятерение ВВП; но этот количественный показатель, к тому же измеряемый в условных величинах (рублях, долларах, евро, юанях), может достигаться помимо развития и даже ценой осознанного отказа от него. Сам по себе экономический рост, в принципе необходимый, по ходу времени закрепляет страну в той политико-экономической среде, которая изначально открыла возможности такого роста, и тем все более сужает будущие возможности страны в мире. **Модель роста совместима только с обслуживающей стратегией морской деятельности**, о которой сказано выше.

**Модель развития ориентирует на последовательное достижение новых качеств**, появление которых расширяет спектр возможностей страны в мире. Прорывная стратегия в рассматриваемой сфере возможна лишь в рамках такой модели. В то же время реализация этой модели неизбежно встретит обостренное противодействие сил и стран-конкурентов (которые во многих случаях станут действовать на опережение), потребует особой целеустремленности российских элит и власти и в перспективе поставит их перед необходимостью решать новые проблемы и противоречия в отношениях с нынешними государствами-партнерами, которые хотели бы видеть в России только надежного поставщика углеводородов и других видов сырьевых ресурсов. Выбор в пользу модели роста или развития не может быть задан разработчиками Стратегии. Но работа над вариантами этого документа, воздействуя на научную, профессиональную и общественно-политическую среды, способна повлиять на осуществление такого выбора;

Второй принципиально значимый для идеологии и стратегии морской деятельности вопрос – будущая роль государства в экономике в целом и по отношению к использованию пространств и ресурсов Мирового океана в частности. Эта роль может быть низведена до минимально регулирующей в духе вульгарного экономического ультралиберализма или, напротив, существенно поднята: то и другое вполне совместимо с моделью экономического роста и с обслуживающей морской деятельностью. Однако государство как крупнейший собственник морально обязано и практически будет вынуждено действовать как социально ориентированная экономическая корпорация. В этом направлении фактически идет эволюция роли и функций государства в наиболее динамично развивающихся странах и регионах. Такое государство превращается в профессиональную корпорацию по управлению социально-территориальной системой, при этом критериями эффективности управления оказываются по большей части экономические, социальные, культурные индикаторы. Подобная роль государства востребует такую модель становления, которая, в свою очередь, может потянуть за собой стратегию развития морской деятельности (однако ничего «автоматического» в этой цепочке взаимосвязей нет). В любом случае, разработка стратегии *развития* российской морской деятельности должна исходить из предположения об активной созидательной роли государства и тем самым повышать вероятность восприятия государством этой роли и связанных с ней функций.

Представляется, что на данном этапе разработка идеологии и стратегии морской деятельности должна быть *многовариантной*: ориентированной на модели как роста, так и развития экономики страны; как минимально регулирующей и командно-административной, так и созидательной роли государства; как обслуживающей, так и прорывной стратегии в данной области. Такой подход позволит полно выявить достоинства и недостатки каждого из вариантов, уточнить реальные потребности и возможности по каждому из них на трех основных горизонтах времени (на перспективы в 10-12, 15-25 и 30-50 лет) и, в конечном счете, обеспечит возможность осознанного рационального выбора, а не принятия того или иного недостаточно обоснованного волевого решения.

Основная предпосылка к разработке идеологии и стратегии морской деятельности – формирование всестороннего и системного представления о *роли Мирового океана в мировом развитии XXI века*. При этом должны получить оценку не только традиционные компоненты океанической тематики, но и политическая, политико-экономическая, международно-правовая, военная, научно-технологическая, социокультурная и иные стороны проблемы в максимально широкой их постановке.

В литературе нет четко прописанных сценариев мирового развития первой трети начавшегося столетия, нет даже комплексного анализа противоречий и проблем, определяющих это развитие. Есть ряд работ футурологического типа, по содержанию близких скорее к публицистике; есть прогнозы типа известной работы разведсообщества США «Мир к 2020 году», представляющей результат обработки многих бесед с экспертами и ряда конференций, но не итог целенаправленных научных исследований. Видимо, поэтому невозможны, как минимум предельно затруднены оценки будущей роли Мирового океана в таком *развитии*, а не просто в отдельных сферах (экология, климат, ресурсы).

Применительно к России и в случае сценария *экономического роста* рассматриваемая Стратегия на период следующих 12-15 лет («стратегия ближнего уровня» до 2020 г.) фактически определена в действующих документах и заключается в *переходе к началу обновления обслуживающей морской деятельности и ее инфраструктуры*. Эта стратегия должна быть ориентирована на восстановление эффективного государственного управления морским потенциалом как единым целым, определение приоритетов такого управления по функциональным и региональным направлениям морской политики государства, на физическое и техническое обновление флота, портов и портового хозяйства, приведение их в соответствие с текущими и ожидаемыми потребностями страны и ее внешними обязательствами. Такое обновление может сопровождаться сокращением ряда количественных показателей: важны не эти показатели сами по себе (число и общий тоннаж судов, количество и пропускная способность портов и т.д.), но их соответствие современным и перспективным потребностям страны и наличие у них ресурса на будущее, т.е. физический и морально-технический возраст флота и береговых инфраструктур.

При ориентации на модель долговременного экономического роста Российской Федерации на перспективу 15-25 лет («стратегия среднего уровня» на период до 2020-2030 гг.) в стратегии морской деятельности начнет выходить на первый план явление естественного экономического

отбора. Виды, формы и направления, снижающие темпы экономического роста, начнут постепенно или сворачиваться, сокращаться и ликвидироваться как нерентабельные, или «уходить» из страны к иностранным подрядчикам (как сейчас «уходит», например, легкая промышленность). Это, в свою очередь, повлияет на обустройство портового комплекса и на роль и структуру ВМФ: модель экономического роста России при отсутствии реального развития (особенно в научно-технологических его измерениях) была бы оптимальна в военно-политическом плане для совершенствования отношений с США, ЕС, НАТО и не стимулировала бы здесь военно-политических напряженностей стратегического характера; а в отношениях с беспокойными соседями в Евразии современный и значительный флот России нужен лишь на Тихоокеанском и Каспийском региональных направлениях. Поэтому количественное увеличение потенциала в остающихся секторах морской деятельности и его ограниченная модернизация в условиях длительного экономического роста не должны быть нереальны или связаны с какими-либо чрезвычайными трудностями.

*Стратегия макроуровня* (30-50 лет, т.е. на период до 2035-2055 гг.) применительно к модели экономического роста детально прописана быть не может. С одной стороны, экономический рост, если он будет в целом продолжаться, позволит более или менее удовлетворительно решать текущие проблемы и задачи по мере их появления. С другой, сами эти задачи будут продиктованы будущими потребностями экономики, пока или не поддающимися надежным оценкам, или вообще неопределимыми (например, каковы будут источники роста за пределами 2030 г. – торговля ресурсами или производство товаров, услуг, знаний; каким по численности и структуре будет население страны; будет ли рост сопровождаться повышением, стабилизацией или снижением жизненного уровня и т.д.). Поэтому на макроуровне развитие на столь длительный период может разрабатываться главным образом в порядке отработки информационной и научно-методологической базы создания подобной стратегии, технологии ее разработки, а также формулировки гипотез ожидаемого развития с целью проверки самих гипотез и методов их получения.

Ключевые вопросы периода после 2025-2030 гг. – вероятность первого глобального финансово-экономического кризиса, его последствий (общих и для морской деятельности), пути и способы выхода из этого кризиса или его предотвращения; характер и результаты развития в эти десятилетия основных государств и международных регионов (США/НАФТА<sup>1</sup> и США/Латинская Америка, Европа/ЕС, Китай, Индия); эволюция морской деятельности в мире под влиянием меняющихся международных условий и развития науки и техники; возможность появления принципиально новых видов и направлений использования морских ресурсов и пространств, их вероятных форм.

Реальная потребность России в стратегии морской деятельности на период до 2050 г. и далее возникнет лишь в случае появления и интенсивного распространения таких ее видов, которые

---

<sup>1</sup> Северо-Американская ассоциация свободной торговли.

потребуется особо сложного и дорогостоящего обеспечения, и от которых, в свою очередь, будут зависеть развитие страны и ее место в мире.

Применительно к модели *развития* Стратегия на период следующих 12-15 лет («стратегия ближнего уровня» до 2020 г.) должна, видимо, не позднее 2010 г. быть дополнена и усилена положениями, нацеленными на начало и постепенное наращивание в 2010-2020 гг. *перехода от обновления обслуживающей морской деятельности и ее инфраструктуры к их развитию и созданию основ последующего роста согласно ожидаемым потребностям страны*. Ключевым моментом в этом случае является прогноз ожидаемых целей и задач в этой сфере на период 2015-2030 гг.;

Стратегия среднего уровня - на период до 2020-2030 гг. может быть сформулирована применительно к модели развития России только как производная от ожидаемых целей и задач такого развития; внутренних и внешних условий его осуществления, в первую очередь состояния и тенденций мировой экономики; прогноза взаимоотношений государства с основными политическими силами прогнозируемого периода. Такая Стратегия должна быть альтернативной (условно – для пессимистического, оптимистического и среднего сценариев как развития России, так и эволюции международно-политической и материально-технической сред, в которых будет жить и действовать Россия в мире и в Евразии). На этом этапе возможно появление принципиально новых видов и направлений морской деятельности в мире (создание крупных океанических производственных и рекреационных баз; использование подводного флота, утратившего боевые качества, в интересах рекреации или энергообеспечения приморских поселений Арктики, а также противодействия теневой глобальной экономике и международной оргпреступности, прежде всего наркоторговле, пиратству, браконьерству и т.д.). Это поставит Россию перед перспективой участия в нетрадиционных видах морской деятельности.

По-видимому, динамика морской деятельности по моделям экономического роста или устойчивого социально-экономического развития страны потребует разного по структуре и содержанию научного и научно-технического сопровождения. В первом случае («модель роста») главное внимание должно будет уделяться де-факто экстенсивному развитию морской деятельности, что потребует решения экономических, технико-технологических, организационных задач, а также информационного обеспечения на уже известных и отработанных функциональных направлениях. Значительное место при этом займут экономическое обоснование конкретных проектов и задачи маркетингового, а также контрольного и военно-правоохранительного характера (пограничный, таможенный и экологический контроль, поддержание режимов исключительных экономических зон, борьба с контрабандой, пиратством и терроризмом и т.п.), а также участия в международном сотрудничестве, уже оформленном договорами и соглашениями.

В случае «модели развития» экономики страны и ее морской деятельности ко всему перечисленному добавится приоритетная проработка инновационных проектов и технических систем,

социальное проектирование, и проектирование правового (включая международно-правовое) обеспечения долговременных проектов и начинаний в интересах освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана.

Хотя модель экономического роста и производный от нее тип морской деятельности представляются наиболее вероятными по меньшей мере до 2015-2020 гг., жизнь скорее всего вынудит в какой-то мере дополнять ее развитием как экономики, так и морской деятельности (в целом или на отдельных направлениях). Поэтому в области научных разработок целесообразно по возможности отдавать приоритет темам, подготавливающим будущее развитие. Кроме того, при разработке Стратегии нужно учитывать три важных обстоятельства.

Первое и главное: капитализм (если к этому слову можно свести все многообразие социально-экономических моделей более или менее развитых государств) исторически развивался и продолжает эволюционировать в современных условиях без какого-либо жесткого плана. При необходимости и наличии ресурсов этот строй способен реализовывать отдельные долговременные программы (создание атомного оружия; программа «Аполлон»; финансово-экономические программы МВФ-ВБ-ГАТТ/ВТО и т.п.). Но до сих пор социально-экономическое программирование было ему свойственно только в борьбе с антагонистическими системами. Правда, проблемы глобального устойчивого развития, превращения стран «третьего мира» в платежеспособные рынки стимулирует с начала 1990-х гг. потребность в таком программировании и поиск методов и средств социального проектирования (social and political engineering), отражением чего стали решения саммита «Группы восьми» (G8) в 2005 г. и принятая ранее Генассамблеей ООН на ее юбилейной саммит-сессии программа «Тысячелетие развития». Удастся ли и в какой мере реализовать декларации такого рода, остается открытым вопросом. Правомерно предположить, что чем ближе Россия в ее социально-экономическом, политическом устройстве и функционировании будет подходить к стандартам развитых стран западного мира, тем в большей мере будет она объективно закрепляться и на траектории «беспрограммной» эволюции.

Второе: есть основания предполагать, что после 200-250 лет бурного экспоненциального роста во всех областях (особенно во второй половине XX века) мир вступает в достаточно длительный период замедления развития и «переваривания» интеллектуальных, социокультурных и практических итогов евроатлантического (капиталистического) развития XIX-XX столетий. Подобное замедление не остановит эволюционные процессы, но может сильно повлиять на их социальные и институциональные формы, обеспеченность ресурсами, а также на объемы и содержание потребностей человека, общества, экономики и государства, включая потребности в морской деятельности. Обслуживающие виды последней получают при этом явный и значительный приоритет. Военно-морская деятельность, вероятно, будет определять степень реального политического и экономического суверенитета государства в мировом сообществе.

Третье: Правомерно констатировать, что в современной России отсутствует прямая системная заинтересованность элит в каких бы то ни было стратегиях среднего и долговременного уровня, включая стратегии морской деятельности. Сама эта деятельность, если она не имеет сырьевой направленности, рассматривается без интереса, а нередко и как «обуза» для власти и бюджета. Положение усугубляется отсутствием у России современной идеологии, которую бы принимала и разделяла наиболее продуктивная часть общества. Очевидно, что именно эта часть общества, которую составляет множество людей, обеспечивающих научно-технический прогресс цивилизации, в том числе изучение, освоение и использование Мирового океана, воздушного пространства и космоса и может стать локомотивом развития России в долговременной перспективе.

Таким образом, налицо не только ограничения материально-экономического порядка (подобные ограничения неизбежны в любом случае), но и мощные системные, социальные и духовные препятствия для развития морского потенциала как такового и особенно для такого его развития, которое стало бы одним из стимулов и движущих сил устойчивого развития России в целом. Тем не менее разрабатывать *идеологию и стратегию морской деятельности* необходимо как для поддержания жизнеспособности научной и технической мысли, так и в долговременных интересах страны и общества. Кроме того, подобные идеология и стратегия, будучи сформулированы, станут одним из серьезных средств политического давления мыслящей части общества на власть и элиты, и, в конечном счете, обращения лучшей части из них к пониманию вопроса важности такого развития, к положительному восприятию данного тезиса по поводу того, что освоение Мирового океана - прямой путь к экономике будущего.

*Январь 2006 г.*

## Список использованной литературы

1. Войтоловский Г.К. Динамика развития. «Теория и практика морской деятельности», вып. 5. - М.: СОПС. 2005. - 248 с.
2. Горшков С.Г. Морская мощь государства. - М.: Воениздат, 1979. - 416 с.
3. Дементьев И.П. Идеиная борьба в США по вопросам экспансии на рубеже XIX-XX вв. - М.: «Издательство Московского университета». - 1973. - 368 с.
4. Капитанец И.М. На службе океаническому флоту 1946 -1992. - М.: Андреевский флаг, 2000 - 890 с.
5. Кузнецов Н.Г. Накануне. - М.: Воениздат, 1969. - 376 с.
6. Кузык Б.Н., Никольский В.И., Новичков Н.Н. Военные флоты мира. - М: «Национальный центр научно-технической информации», 2005. - 726 с.
7. Морская деятельность Российской Федерации. Ежегодник. - М: ВНИРО, 2005.- 525 с.
8. Мэхэн А.Т. Влияние морской силы на историю (1660-1783). - М.: «Издательство АСТ», СПб.: Terra Fantastica. 2002. - 634 с.
9. Николаев А. Абстрактная доктрина абстрактного государства // Независимое военное обозрение. 1999. 26 ноября. – [http://nvo.ng.ru/concepts/1999-11-26/5\\_abstraction.html](http://nvo.ng.ru/concepts/1999-11-26/5_abstraction.html).
10. Новоселов Ф. И. Стратегическая триада России. Общероссийская еженедельная газета «Военно-промышленный курьер», №13 (3 - 9 декабря 2003 года), [www.vpk-news.ru](http://www.vpk-news.ru).
11. «Поиск», 2005, 23 декабря, № 51.
12. Порты Мира. Россия. кн. 4-6 – СПб.: ЦНИИМФ, 2000.
13. Путин В.В. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности «О перспективах развития военной организации России до 2015 года». 28 июня 2005 г. // Президент России. Официальный сайт – [http://president.kremlin.ru/appears/2005/06/28/1821\\_type63378type82634](http://president.kremlin.ru/appears/2005/06/28/1821_type63378type82634).
14. Развитие морской деятельности России. - М.: «Информдинамио», 1997. - 369 с.
15. Реализация системного подхода. (Сост. - Чернявский Е.Б. и др.). «Теория и практика морской деятельности», вып. 4. - М.: СОПС, 2005. - 256 с.
16. Рябинин И.А. Надежность корабельной электроэнергетики. Морской сборник, 1977, №1.
17. Рыбное хозяйство России. - М.: изд-во «Дарин», 2005. - 396 с.
18. Садиков М.А. Потаянный смысл системного анализа геохимической информации. Поиски смыслов. (колл. монография). - СПб: Сев-Зап НИИ наследия, 2004. - 353 с.
19. Синецкий В.П. Системный анализ морских проблем обеспечения национальной безопасности. - М.: СОПС, 2001. - 72 с.

20. Синецкий В.П. Порталы на приморских фасадах России. «Военный парад», №1 (73), 2006, сс. 90-92.
21. Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. №29, ст. 2757.
22. Стрежнева М.В. ЕС и СНГ: сравнение политических институтов. – М.: МОНФ, 1999. - 266 с.
23. Теория и практика морской деятельности, вып. 2. - М.: СОПС, 2004. - 168 с.
24. Теория и практика морской деятельности, вып. 7. - М.: СОПС, 2004. - 208 с.
25. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Безопасность России. – М., «МГФ Знание», 1998 г.
26. Цыганков П.А. Теория международных отношений. – М.: ГАРДАРИКИ, 2002. - 590 с.
27. Черемных С.В. Конкурентоспособность нефтегазового комплекса России. - М.: Научная книга, 2005. - 162 с.



Оборот последней страницы

*Научное издание серии*  
«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ».  
Выпуск девятый

**Войтоловский Г.К., Косолапов Н.А., Синецкий В.П.**  
**Стратегия: импульсы к разработке.**

ред. Кузиванов А.М.