

Минэкономразвития России

Российская академия наук

СОВЕТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**РЕФЕРАТИВНЫЙ ОЧЕРК
ОТЧЕТА О НИР ПО ТЕМЕ:
«ОПТИМИЗАЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ
РАЗЛИЧНЫМИ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
ПРИБРЕЖНЫХ ЗОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ
МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАНЫ»**

ВЫПУСК

2

МОСКВА 2004

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

Выпуск 2. Реферативный очерк отчета о НИР по теме: «Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны», (колл. авт.). - М.: СОПС, 2004 - с.

Составители: Баврина Е.Е., Войтоловский Г.К., Жуков А.И., Крояло И.В., Раненко В.В., Синецкий В.П., Федоренко Н.М., Шопхоев Е.С.

СОДЕРЖАНИЕ

ПОДХОДЫ К ВЫБОРУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	5
1. СИСТЕМНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ	20
2. О НЕОБХОДИМОСТИ И ВОЗМОЖНОСТЯХ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ СРЕДСТВАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	36
3. ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗА РУБЕЖОМ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	43
4. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ПРИМОРСКИХ РЕГИОНАХ И ПРИБРЕЖНЫХ ЗОНАХ РОССИИ	49
5. ОБ ОПТИМИЗАЦИИ ОТНОШЕНИЙ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ПРИБРЕЖНЫХ ЗОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	61
6. О ПРИНЦИПАХ РЕНТНОЙ ОЦЕНКИ ПРИРОДНО-РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦИАЛА	67
7. ВОПРОСЫ СБОРА И АНАЛИЗА ИСХОДНЫХ ДАННЫХ О РАЗВИТИИ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ В ПРИБРЕЖНЫХ ЗОНАХ.....	76
8. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	85
ПРИЛОЖЕНИЕ	93

Подходы к выбору государственной стратегии развития морской деятельности

Задача настоящего выпуска¹ серии «Теория и практика морской деятельности» заключается в ознакомлении читателя с одним из этапов исследований процессов формирования морской стратегии Российской Федерации. Теоретическую базу этой работы составляют Концепция реализации ФЦП «Мировой океан»² и сама эта федеральная целевая программа³, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года⁴ и другие основополагающие документы, принятые на высшем государственном уровне⁵.

Эффективная стратегия морской деятельности страны должна базироваться на оценке реальных возможностей развития и реализации каждого из направлений морской политики с учетом процессов формирования международных условий, которые отражаются на них все более и более ощутимо. Если оценивать современное состояние отечественной морской деятельности по итогам приватизации основных производственных фондов и с учетом динамики международных процессов 1990-х г.г., то можно определенно утверждать, что она отброшена в положение, когда почти все ее виды необходимо перестраивать заново. Выбор эффективных форм и направлений морской деятельности определяется:

стратегическими целями и задачами морской политики в общем контексте устойчивого развития России, обеспечения ее национальной безопасности и укрепления позиций в мире;

долговременными, промежуточными и текущими целями и задачами морской деятельности в целом и на ее отдельных направлениях в рамках общих стратегии и политики Российской Федерации;

критериями эффективности, устанавливаемыми для каждого из временных горизонтов развития морской деятельности.

Кроме того, происходящая глобализация влечет за собой несколько важных последствий, недоучет которых может исключительно негативно отразиться на любой стратегии освоения ресурсов и пространств Мирового океана.

¹ Этот выпуск внеплановый. Его публикация связана с решением Научного совета по подпрограмме «Исследование природы Мирового океана» ФЦП «Мировой океан» №1 от 19 декабря 2003 г., в соответствии с которым организациям, участвующим в реализации соответствующих проектов, было предложено информировать администрации прибрежных регионов и общественность о характере и результатах проводимых исследований.

² Одобрена Указом Президента Российской Федерации от 17 января 1997 г. №11.

³ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. №9919

⁴ Утверждена Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г. №Пр-1387.

⁵ Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.09. 03 г. № 1265-р); Концепция судоходной политики Российской Федерации (одобрена на заседании Правительства Российской Федерации - протокол от 22.07.00 № 20, п. II) и другие (см. таблицу 3 настоящего выпуска).

Государственная стратегия морской деятельности не может формироваться вне связи с политикой и экономикой Российской Федерации. В современных рыночных условиях она вытекает из эколого-экономической политики, которая регулирует поэтапную направленность освоения и использования ресурсов и пространств, географическую распространенность морской деятельности по районам и зонам Мирового океана, определяет общие для всех морепользователей цели и способствует рационализации выбора путей и средств их достижения, учитывающих потенциальную неизбежность вписывания России в политическую систему внутриглобальных связей и отношений. Решение таких задач исключительно сложно потому, что:

во-первых, «...глобальный переход к устойчивому развитию - противоречивый и крайне сложный процесс, включающий политические, экономические, социальные, научно-технические, военные и собственно экономические компоненты. С задачами такой сложности и масштабов человечество, без преувеличения, еще не сталкивалось...»¹;

во-вторых, сам «...процесс глобального перехода к устойчивому развитию пока не определен сколь-либо целостно ни в его содержательном, ни в «технологическом» отношении...»².

Вот почему государственная стратегия морепользования как составная часть устойчивого природопользования должна учитывать особенности каждого из видов морской деятельности, намечать оптимизацию их совместного развития, становясь философией долгосрочного прогнозирования с учетом природных условий, научных и материально-технических предпосылок, экономических потребностей и возможностей, а также экологических и социальных последствий.

В современных обстоятельствах принципиально важным является выявление эффективных форм государственного регулирования всех видов деятельности в морях, находящихся под национальной юрисдикцией Российской Федерации. Из пространственной и технологической специфики морепользования проистекает принципиальная значимость его государственного регулирования, влияющего на организацию, содержание и осуществление каждого вида морской деятельности, которые особенно чувствительны к наличию и отлаженности широчайшего спектра внутренних структурных связей как в пределах их собственного развития, так и между этой деятельностью и ее береговым обеспечением. От наличия и отработанности таких связей решающим образом зависит эффективность морской деятельности как одного из инструментов и направлений политики государства – будь то обеспечение национальной безопасности, внешних позиций и интересов страны или решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

В настоящее время в российской морской деятельности наблюдается потеря комплексности не только технологической, но и комплексности коммерческих и общественных интересов. Это

¹ Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке. / Колл. авт. Под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Даниеляна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева/. - М.: «Экономика», 2002.- с.73.

² Там же.

выражается в оттоке добываемых ресурсов, продукции и капиталов за границу, в продолжающейся нерациональной приватизации государственного имущества долговременного пользования, в других негативных проявлениях, включающих нерациональную передачу технических средств и предоставление возможности эксплуатации морских ресурсов иностранным пользователям. Кроме того, технологически устаревшие российские морские транспортные средства и обеспечивающее их портовое оборудование в большинстве случаев неэкономичны и не отвечают современным требованиям рынка, а также экологическим стандартам, установленным на международном уровне. Многие научно-исследовательские, добывающие и транспортные суда имеют высокую степень износа.

В СССР морское промышленное рыболовство относилось к одной из самых динамично развивающихся отраслей народного хозяйства. Только в состав государственного флота (гослова) входило около двух с половиной тысяч судов дальнего плавания. За три послевоенных десятилетия количество крупных судов рыбной промышленности страны возросло более чем в 5-6 раз, суммарная мощность их главных двигателей – в 5-6, холодильные судовые мощности – в 10, а производительность судовых морозильных установок – в 75 раз. Более того, отечественный рыбопромышленный флот эксплуатировался почти во всех районах Мирового океана и добывал 90% своего вылова в открытых морях. Сейчас положение в нем катастрофическое. Достаточно сказать, что с 1990 по 2002 гг. общие уловы страны сократились более чем в 2 раза (с 6,93 млн т до 3,29 млн т¹). Соответственно уменьшилось и душевое потребление россиянами рыбы и рыбопродуктов. Добавим, что в 2003 г. около 70% годовой добычи страны приходилось на свою экономическую зону. В настоящее время только 4% рыбопромышленных судов России принадлежат государству.

В результате раздела собственности бывшего союзного морского хозяйства суммарная нехватка пропускной способности российских портов составляет 37% от общей потребности страны, а по перевалке внешнеторговых грузов эта величина несколько превышает 50%. Мало того, что были потеряны построенные всей страной еще для советского флота, такие современные порты, как Новоталлинский, Ильичевск, Южный, Рени, новейшие перевалочные нефтебазы (в Вентспилсе и Клайпеде), паромные переправы (Ильичевск - Варна, Клайпеда - Мукран), сам тоннаж торгового флота сократился в 1,8 раза. Количество судов и их грузоподъемность уменьшились в 2 раза. У морского транспорта России сократились возможности не только для конкуренции на международных транспортных путях в Мировом океане, но и для обеспечения перевозки своих собственных внешнеторговых и даже внутрикаботажных грузов. Без стабильных транспортных связей оказалось все российское побережье Северного Ледовитого океана. Проведенная реструктуризация экономики поставила под угрозу само существование систем жизнеобеспечения северян и значительной части дальневосточников.

¹ «Российская газета», 16 сентября 2003 г.

Состояние флота для российских морских исследований еще более плачевно, чем в торговом судоходстве и промышленном рыболовстве. Не лучше положение и в отраслях, обеспечивающих все виды морской деятельности – судостроении, приборостроении, науке, образовании. Причины такого положения лежат не только в изменении международно-правового режима Мирового океана, не только в жесткой международной конкуренции за право доступа к ресурсам иностранных экономических зон и открытого моря. Многие из них сугубо наши, российские. Они коренятся в противоречивости социально-экономических изменений в стране, произошедших за последние годы. Это неоправданные изменения способов финансирования исследований в Мировом океане, непродуманные принципы приватизации имущества, непозволительное сужение государственного сектора экономики, затронувшее сферы (гослов, промразведка, порты и др.), в которых такие меры были недопустимы.

Во-первых, – и это существует в практике морской деятельности ведущих морских держав, – ряд объектов морского хозяйства (портовые терминалы, береговая инфраструктура совместного – гражданского и военного использования, ледокольный флот и др.) не должны были вообще передаваться в частную собственность. Во-вторых, государство должно формировать «правила игры», условия деятельности хозяйствующих субъектов в Мировом океане с учетом особенностей того или иного объекта природопользования и процессов формирования международных условий. Тем более, что психологически Россия (в лице ее властвующей, политической, экономической, военной элит и значительной части специалистов) во многом продолжает оценивать себя, свое положение в мире, характер и объемы своих нужд и запросов критериями возможностей бывшего СССР. Это потенциально чревато появлением дополнительных, искусственных, но достаточно серьезных угроз национальным интересам и безопасности страны, а также риском выдвижения малореальных или в значительной мере иллюзорных (следовательно, сверхзатратных) проектов и концепций в сферах внутреннего развития, внешней политики и ее обеспечения, обороны и морской деятельности.

По сравнению с положением бывшего СССР и в сугубо "материальных" его измерениях (территория и ее пространственные характеристики, материально-техническая база и совокупность других средств морской деятельности, доступ к океанам и морям и т.п.), политическое положение России осложнилось и в ряде основополагающих его моментов на просматриваемый период необратимо, в других, скорее всего, надолго. Существенно ослабла морская компонента этого положения, резко уменьшились текущие и вероятные в обозримом будущем экономические возможности России. В то же время именно в последнюю четверть XX века интенсифицировались имеющие стратегические последствия процессы становления в Мировом океане политических границ, обострения там конкурентной борьбы между странами и хозяйствующими субъектами за почти все ныне известные океанические ресурсы и пространства.

Кроме того, если в гражданской морской деятельности изменение положения России отразилось на ее возможностях, условиях и издержках ведения, не изменив в целом характера решаемых практических задач (все те же торговые и пассажирские перевозки, рыболовство, научные и иные специальные работы), то в военных приложениях морской деятельности во многом изменился сам характер решаемых и будущих задач. Так, на протяжении 1990-х гг. новые задачи заявили о себе во всем, что касается конфигурации и местоположения подлежащих защите границ; угрожаемых направлений и структуры необходимой обороны; выхода России к проливам, морям и океанам; условий силового обеспечения государственных интересов и деятельности России в Мировом океане и ее безопасности в целом.

В военном отношении географическое и политическое положение России сужает открывающийся с ее территории обзор и – в особый период – существенно затрудняет выход флота на океанские просторы. Оно свело почти на нет стратегическое значение Черноморского и Балтийского флотов, резко сокращенных и вытесненных в единичные базы. Вкупе с отмеченными выше негативными последствиями гражданского и общего характера это означает, что фактически перечеркнуты итоги трехсот лет борьбы России за выход в европейские моря и проливы на этих (черноморском и балтийском) направлениях. В мирное время, однако, военно-морская активность России будет ограничиваться не столько международным положением, сколько экономическими и внешними политическими возможностями страны.

Таковы в самом общем представлении отрицательные последствия нового экономического, политического и географического положения России, морская деятельность которой призвана в сложнейших условиях обеспечивать необходимый вклад в развитие, национальную безопасность и оборону российского государства.

Одна из задач настоящего выпуска заключалась в выявлении экономических возможностей модернизации морского хозяйства страны в современных условиях. Ее разработчики исходили из того, что если экономические возможности в значительной мере (хотя и не исключительно) зависят от внутреннего роста и развития страны, и в принципе могут в будущем быть расширены, то территориальный аспект – данность, не поддающаяся в обозримом будущем пересмотру. «...Если перед Россией стоит задача модернизации, а не простого наращивания экономической динамики, если, следовательно, необходимо возродить подорванный, но пока еще сохраняющийся по ряду важных направлений потенциал, то без адекватной роли государства, без серьезной промышленной политики обойтись невозможно»¹. Конечно, развитие только морской деятельности России, как важной составляющей этого потенциала, не способно изменить территориальные аспекты международного положения государства к лучшему. Оно может лишь компенсировать в большей или меньшей мере негативные его составляющие, обусловленные им неудобства и издержки (но

¹ Некипелов А. Выбор экономической стратегии. - «Свободная мысль - XXI», 2003, №9, с.14.

при некоторых обстоятельствах способна и резко ухудшить текущее экономическое положение, перспективы и качество развития, международный статус государства). Более того, сама эта деятельность должна строиться (и будет тем эффективнее) на базе признания современных реалий и опоры на них. Однако проблема издержек имеет в данном случае не только экономическое, но и политическое наполнение.

В долгосрочной перспективе все перечисленное в совокупности объективно потребует направления значительных средств и ресурсов на переоснащение и развитие отечественного портового хозяйства, путей подхода, строительство новых портов, складского хозяйства, увеличение тоннажа и качественное обновление морского флота общего, военного и специального назначения, наращивание мощностей по ремонту всех видов оборудования и техники, связанных с морской деятельностью. Потребуется усиление охраны окружающей среды в местах ее наиболее интенсивного промышленного освоения (военные и гражданские порты, судостроительные и ремонтные предприятия, места демонтажа и хранения выработанных ядерных установок, экологически наиболее "грязные" или опасные производства, грузопотоки, виды морской и обеспечивающей ее деятельности). При этом экономические возможности России в ближайшие 10-15 лет будут, вероятно, оставаться достаточно ограниченными.

Потребность в возрождении масштабной морской деятельности России становится одним из важнейших факторов продолжения в стране реформ по переходу от экономики присвоения к экономике производящей, без чего российское государство не сможет решить стоящие перед ним проблемы развития, безопасности и обеспечения экономически необходимого ему влияния в мире. Однако такой переход не может произойти без глубокой научной проработки этих проблем.

Определяющие факторы и условия осуществления морской деятельности нашего государства, включают в себе не только негативные моменты, но и значительный потенциал возможностей, оптимальная реализация которых требует учета в самой деятельности, в ее научно обоснованном обеспечении, в политике государства в целом, а также учета существенных для этой области черт и особенностей мира начала XXI столетия. Тем более, что практически не произошло сколь-нибудь заметных изменений к худшему во внешнеполитической ситуации на дальневосточных рубежах Российской Федерации и в зоне АТР (кроме тех, что определяются общим состоянием страны и ее экономики). Напротив, в отношениях с прибрежными государствами АТР налицо заметные сдвиги к лучшему, что также способствует общему оздоровлению международной обстановки вокруг России. Тем не менее, положение России в мире на рубеже XXI века отмечено многими сложностями. По-видимому, оно сохранится в принципе неизменным в течение ближайших 15-20 лет и с позиций организации и поддержания деятельности в Мировом океане может быть охарактеризовано в целом как неблагоприятное для целей и интересов энергичного развития страны, укрепления ее безопасности и обороноспособности. Изменение положения страны путем крайних усилий и использования крайних средств, вероятнее всего, вообще перечеркнуло бы воз-

возможности устойчивого социально-экономического развития России, укрепления ее конструктивного и эффективного (для российских общества, бизнеса и государства) участия в мировых политике, экономике, развитии.

Представляется, что в обозримой перспективе Россия, при условии проведения с ее стороны научно обоснованной стратегии национального развития и рационального вхождения в мировую экономику, и при поддержании в целом нормальных конструктивных отношений с основными соседями и другими участниками мирового сообщества, не будет испытывать в своей жизненно необходимой морской деятельности иных ограничений кроме тех, что будут диктоваться внутренним состоянием самой России и ее экономики, а также действующими в мире законами конкуренции.

Все эти процессы происходят на фоне экономической и политической глобализации. В основе ее объективный процесс, который необходимо принимать как данность. Россия, на долю которой приходится менее полутора процентов мирового валового продукта и менее одного процента патентуемых научных открытий и технологических инноваций, не может рассчитывать сколь-либо существенно изменить течение глобализации в свою пользу. Как всякий объективный неподвластный нам процесс, глобализация создает для России ряд негативных моментов, дополнительных трудностей и даже угроз. Вместе с тем она несет с собой и определенные возможности для развития страны и экономики – возможности, использование которых будет во многом зависеть от самой России.

Объективное воздействие глобализации на морскую деятельность России включает:

- четко ощутимые после распада СССР на многих направлениях последствия общего снижения авторитета и веса нашей страны в международных делах, потерю интереса к России и сотрудничеству с ней со стороны заметной части участников мировой экономики и политики - как государств, так и делового мира, а также общественных движений и организаций;

- вынужденную необходимость для России строить свою морскую деятельность "с оглядкой" на процессы глобализации и позицию ее ведущих субъектов;

- вырисовывающуюся в перспективе высокую вероятность пересмотра ряда принципиальных положений действующего международно-правового порядка, касающегося размеров, например, ИЭЗ, объема полномочий прибрежных стран на примыкающем шельфе или в Районе глубоководного дна Мирового океана. При нарастании процессов глобализации и общем ослаблении российской мощи по сравнению с бывшим СССР логично ожидать использования ряда постулатов Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и других действующих международно-правовых документов не в пользу Российской Федерации и даже нежелательной для нас их ревизии.

Кроме того, в условиях глобализации отрыв ведущих стран в области информационных технологий обеспечивает им дополнительные и существенные преимущества в конкуренции на мировых рынках и в сфере национальной безопасности. Это имеет прямое отношение к возможно-

стям ведения морской деятельности и к факторам, влияющим на ее экономическую эффективность.

Субъективные воздействия на морскую деятельность Российской Федерации использования глобализации рядом ее участников включают:

- зависимость США и их глобальной стратегии от позиций США в Мировом океане означает, что нигде, даже в ядерной области, США не будут отстаивать свои интересы и подходы так решительно, как в вопросах морской деятельности, в вопросах освоения и использования Мирового океана;

- осуществление Западом в целом стратегии, направленной на введение процессов использования природных ресурсов России (прежде всего их энергетической составляющей) в глобализационные рамки и принципы регулирования, что означало бы возможность для МНК/ТНК фактически контролировать сами ресурсы и их использование при том, что на уровне отношений между государствами могло бы не происходить нарушений номинального суверенитета или территориальной целостности России;

- в связи с тем, что из всех российских компаний только одна смогла попасть в список пятисот крупнейших компаний Европы (не мира!), фактические правила и процедуры глобализации неизбежно создаются при минимальнейшем участии России в этом процессе, особенно принимая во внимание отсутствие у наших министерств и ведомств привычки и необходимых возможностей отстаивать интересы российского бизнеса за границей;

- интересы российских государства и бизнеса (в том числе в морской и глобализационной их частях) находятся пока в процессе формирования, что в ряде случаев существенно затрудняет обеспечение не вполне устоявшихся, определившихся национальных интересов Российской Федерации в области морской деятельности;

- у России нет пока собственной, исторически закреплённой за ней и признанной в мире "ниши" в прикладных океанических сферах и в процессах глобализации, что негативно отражается на возможностях расширения и развития нашей морской деятельности.

Негативное влияние на возможности развития собственно морской деятельности Российской Федерации в условиях глобализации оказывает и ряд других обстоятельств:

- сфера морской деятельности может и будет использоваться внешними силами в целях ограничения внешнеполитических и военно-стратегических возможностей России, ее конкурентоспособности в мировой экономике и глобальном мире;

- проблемы освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана могут и будут использоваться внешними силами для закрепления России в фактически ведомом по отношению к США и Западу положении. Более того, на этом фоне уже происходит активизация целого ряда локальных субъектов мировой экономики и политики, которые своими действиями ущем-

ляют или могут ущемить конкретные или более широкие интересы России в сфере морской деятельности, в связи с ней, а также интересы российских юридических и физических лиц.

Применительно к морской деятельности и в рамках глобального мира определенные политические трудности для России представят размеры ее территории и обеспеченность природными ресурсами в сочетании с крайне низкой средней плотностью населения, острым дефицитом инвестиций в развитие и слабо выраженной перспективой интенсивного обустройства территории России в обозримом будущем без массовой, регулируемой нашим государством, иммиграции.

В этих условиях выдвижение Россией притязаний на Мировой океан или часть его ресурсов (если такой процесс получит развитие в рамках глобализации) может иметь слабые шансы для удовлетворения и в то же время трудно прогнозируемые политические последствия.

Учитывая фактор территории и обеспеченности ресурсами, широту выходов к Мировому океану и прибрежным морям, а также экологические возможности своей территории, Россия объективно принадлежит к числу богатых государств современного мира и именно этим она должна подчеркивать свою роль в мировом сообществе должна искать и крепить свое место в процессах глобализации.

Вместе с тем главное следствие глобализации и диктуемый ею принцип внешней политики и мирохозяйственных связей, включая морскую деятельность – это принцип вовлеченности и участия. Так или иначе повлиять на течение глобализации, конкретные условия и нормы осуществления морской деятельности можно главным образом через участие в самом процессе, его институтах и механизмах. Иначе говоря, стратегический подход к развитию морской деятельности не может не учитывать процессов формирования международных условий ее осуществления.

В удаленных районах Мирового океана деятельность Российской Федерации (решающим образом зависящая от ресурсов и возможностей страны) будет встречать со стороны других государств и международных структур тем большее противодействие, чем откровеннее она будет носить сугубо односторонний характер. В непосредственно прилежащих акваториях решение задач и проблем российской морской деятельности будет определяться, прежде всего, возможностями и усилиями самой России, которая в данный момент обеспечена минимально необходимыми средствами поддержки в случае открытого противодействия ей со стороны других государств. Этот тезис красной нитью проходит через все выступления участников Научно-практической конференции «Морская доктрина России: стратегия реализации», состоявшейся 22 апреля 2003 г.¹ В решении этой конференции однозначно подчеркивается, что «...преодоление негативных тенденций в морской деятельности, обеспечение на этой основе устойчивого развития, национальной безопасности и международного авторитета России возможны только при регулирующей роли госу-

¹ См.: Тезисы докладов на научно-практической конференции «Морская доктрина России: стратегия реализации». - М.: СОПС, 2003, с.3.

дарства, наличии у него ясной, преемственной и целенаправленной политики. Обоснование и выбор такой политики являются одной из приоритетных задач»¹.

Государственное регулирование любой деятельности в условиях рыночной среды дело непростое, но необходимое. В прибрежных районах, где осуществление морской деятельности наиболее реально, удачное сочетание госрегулирования и использования рыночных механизмов может быть достигнуто в рамках оптимизации отношений всех пользователей, преследующих различные производственные и непроизводственные цели. Во всяком случае, их гармонизация должна быть направлена не против становления рыночных отношений, а на недопущение стихийного развития. «Промышленная политика должна строиться не на противопоставлении государственного регулирования и рыночных свобод, а на основе сочетания активной роли государства и рыночных механизмов»². Именно такой подход был положен в основу реферированного ниже исследования.

Одна из ключевых проблем развития морской деятельности России в рассматриваемый период (до 2020 г.) – обеспечение содержательного единства и целостности всех ее региональных и функциональных направлений, достижение максимальной отдачи от такой деятельности с позиций обеспечения долговременных интересов нашего государства. Сущность такой оптимизации, гармонизации заключается в повышении эффективности морепользования при безусловном сохранении окружающей среды.

Отечественная морская деятельность по определению носит региональный характер. С одной стороны, она, осуществляется преимущественно вне территории Российской Федерации, в сфере действия международного права, происходит в динамично меняющихся международных условиях и находится под воздействием процессов экономической и политической глобализации. Более того, сама возможность включения в эти общемировые процессы связана с продолжительными периодами научных и проектно-изыскательских исследований, обеспечивающих развитие морской деятельности на всех ее региональных и функциональных направлениях в Мировом океане. Глобальное распространение морской деятельности всегда требовало серьезных производственных затрат на проектирование и строительство ее основных технических средств. В результате все виды морской деятельности при их развитии обладают весьма отложенным экономическим эффектом, возникающим зачастую во второй половине срока эксплуатации подвижных основных производственных фондов. С другой стороны, хозяйственное освоение Мирового океана в значительной мере зависит от уровня социально-экономического развития приморских регионов. В свою очередь, морская деятельность оказывает определяющее влияние на решение социально-экономических проблем в большинстве из них, определяет характер занятости населения, уровень

¹ Решение научно-практической конференции «Морская доктрина России: стратегия реализации» - М.: СОПС, 2003, с.2.

² О государственной промышленной политике России: проблемы формирования и реализации. (колл. авт. руководитель акад. РАН Примаков Е.М.) - М.: ТПП РФ, 2003, с.7.

его жизни и, таким образом, во многом определяет возможности и перспективы развития самих этих регионов.

Оценка возможностей развития российского побережья исключительно актуальна, т.к. в настоящее время *все приморские регионы*, с точки зрения состояния их морского хозяйства, можно квалифицировать как *проблемные*, то есть они не в состоянии самостоятельно разрешить «... свои социально-экономические проблемы или реализовать свой высокий потенциал», и поэтому требуется активная поддержка со стороны государства¹. Если их состояние анализировать по соответствующим критериям («качественным признакам»²), то они могут расцениваться как кризисные регионы, депрессивные, которые в зависимости от различных причин «потеряли свое бывшее экономическое значение и относительные преимущества»³. Вот почему их приоритетное развитие должно стать ключевым положением экономической политики России. В то же время значение морской деятельности для социальной стабильности и прогресса этих регионов – там, где морская деятельность и ее обеспечение исторически занимают существенное место, – оказывается существенно выше, нежели для России в целом.

Проблемы в современной морехозяйственной политике Российской Федерации, негативно отражаясь на любых видах деятельности в океане, разрушительно воздействуют на социально-экономические условия общественной жизни всех приморских регионов. В них падает занятость, особенно в отраслях морской деятельности, увеличивается отток населения, в основном квалифицированных специалистов. Снижение объемов морской деятельности крайне тяжело отражается на положении в городах, где основная инфраструктура нацелена на ее обеспечение и обслуживание. Сокращение военных заказов, от которых на 90 процентов зависят такие города, как Северодвинск, Большой Камень и другие, ведет не только к обострению социальных проблем, но и к разрушению промышленного потенциала, имеющего к тому же далеко не местное значение.

Особо трудная ситуация сложилась в северных приморских регионах, социально-экономическое развитие которых в прежние годы определялось не столько экономическими, сколько политическими и оборонными функциями, что обуславливало решающую государственную поддержку их развития. Сокращение практических возможностей государства при наличии фактически блокирующих любое саморазвитие финансовых условий поставило такие регионы в сложное положение. Из-за финансовых трудностей постоянно срываются поставки грузов, в том числе жизненно необходимых.

Опыт 1990-х годов однозначно свидетельствует, что свертывание морской деятельности (в целом или отдельных ее компонентов) может вести к тяжелой, длительной и, возможно, необратимой экономической и социально-демографической деградации приморских регионов, и, тем са-

¹ Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. - М.: ГУВШЭ, 2000, с. 317.

² Там же, с.318.

³ Там же, с.327.

мым, к недостижимости целей социально-экономического устойчивого развития и безопасности России в целом. Дело не только в ослаблении в этом случае экспортного потенциала страны и возможностей обеспечения ее национальной безопасности. Во многом все развитие Западной и Юго-Восточной Сибири подчинено нуждам и целям экономики Приморья и Арктического Севера России. Деградация этих регионов в перспективе может повлечь за собой глубокий социально-экономический кризис и обезлюдивание регионов Сибири, что неизбежно отразится на состоянии России в целом. Без целенаправленного развития системы государственного регулирования возникновение такого положения неизбежно.

Вне государственного регулирования развития морской деятельности в России уже отчетливо проявились определенные негативные тенденции:

растут объемы предоставления иностранным предприятиям морских ресурсов, на которые распространяется суверенитет и суверенные права России. Например, более 95% российских внешнеторговых грузов перевозится зарубежными судовладельцами, более 60% биоресурсов, добываемых в исключительной экономической зоне России, экспортируются в виде сырья и полуфабрикатов судового изготовления. В то же время импортируется более трети потребляемых рыбопродуктов;

масштабы браконьерского изъятия биоресурсов в экономической зоне России стали сравнимы с объемами легального вылова, а по высокоценным видам значительно превышают их;

теряется статус крупной, ведущей морской державы, который ранее подкреплялся масштабами участия СССР в морских исследованиях, в работе международных морских организаций, внешнеполитической и стратегической поддержкой морской деятельности;

устаревают основные фонды всех отраслей морского хозяйства, а их обновление осуществляется преимущественно путем приобретения зарубежной техники;

потенциал российского судостроения, машиностроения и приборостроения для морской деятельности деградирует;

увеличивается отток судов торгового флота, причем самых современных, в регистрацию под иностранные флаги, что не только вызывает потери ВВП и доходов консолидированного бюджета, но и сокращает возможности мобилизационного использования гражданского флота;

растет присутствие частного и иностранного капитала в стратегически важных объектах морского хозяйства, например, в морских портах, на добыче углеводородов и других ресурсов;

резко сократились возможности и состав научно-исследовательского флота;

почти не используются возможности Северного морского пути как для обеспечения устойчивой жизнедеятельности Арктической зоны России, так и для транзитных морских перевозок.

Преодоление этих тенденций лежит в научном обосновании перестройки многих направлений осуществления морской деятельности, которая всегда начинается с берега и завершается на берегу. Вот почему обоснование и выбор экономической политики приморских регионов должны опираться на:

общероссийскую стратегию развития морской деятельности, сформированную на базе Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г. и Концепции ФЦП «Мировой океан»;

реальные представления об экономических возможностях эксплуатации ресурсов и пространств прилегающих морских районов, которые формируются на основе репрезентативной информационно-аналитической базы и материалов органов исполнительной власти различного уровня, концептуальных отраслевых и общегосударственных документов;

соответствующую адаптацию к местным условиям долговременных программ (прогнозов, концепций), принятых на общегосударственном уровне для того или иного вида морской деятельности или приморского региона;

оптимальное сочетание различных видов морской деятельности в целях их устойчивого развития и сохранения окружающей среды;

региональные программы развития и размещения производительных сил, способствующие реализации эффективной морской деятельности;

урегулирование, сочетание и разделение функций управления морской деятельностью на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления;

социально-экономическое развитие, предусматривающее рост жизненного уровня населения приморских регионов и создание там дополнительных рабочих мест в каждом виде морской деятельности и обеспечивающей их инфраструктуре.

Естественно, в этом процессе немаловажную роль может сыграть структуризация отношений агентов всех видов морской деятельности, эксплуатирующих ресурсы и пространства шельфа и вод, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации. Оптимизация отношений морепользователей в прибрежной зоне позволяет упорядочить и формализовать выбор стратегии развития морской деятельности с точки зрения эффективного осуществления целевых функций каждого ее вида в тесной увязке с состоянием и возможностями развития соответствующего приморского региона. В силу известных особенностей морской деятельности проведение любых прогнозных оценок невозможно без четких представлений о:

доктринальных системах взглядов на характер развития морской деятельности страны;

общегосударственных концептуальных решениях, определяющих перспективы развития каждого вида морской деятельности с учетом их взаимозависимости и взаимообусловленности;

проявлениях доктринальных и концептуальных представлений в каждом из региональных направлений морской деятельности на фоне полиструктурности экономики того или иного приморского субъекта Российской Федерации и региональных подсистем (вплоть до муниципальных образований);

научных взглядах на возможности устойчивого использования водных природных ресурсов и пространств в народнохозяйственных целях;

основных характеристиках социума приморских регионов, на которых базируются различные виды морской деятельности;

характеристиках состояния инфраструктуры морской деятельности;

реальном участии во внешнеэкономических связях и оценках последствий процессов глобализации для морской деятельности того или иного приморского субъекта Российской Федерации;

возможных формах государственного регулирования морской деятельности в целях нахождения устойчивого компромисса между долговременными народнохозяйственными интересами и частнособственническими устремлениями большей части хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в условиях рыночной среды.

Именно на таких принципах должен быть построен комплексный системный анализ соответствующих материалов, обосновывающих основные направления долговременной стратегии развития морской деятельности Российской Федерации в условиях глобализации с учетом:

современного состояния и тенденций развития зарубежной морской деятельности;

вопросов формирования и реализации морской политики России на различных ее функциональных и региональных направлениях;

международных условий и возможностей обеспечения экономических и иных интересов России в примыкающих морях;

необходимости повышения эффективности деятельности в прибрежных зонах и акваториях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации;

взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и хозяйствующих субъектов, осуществляющих морскую деятельность, а также прибрежных субъектов Российской Федерации с учетом их природно-ресурсного и социально-экономического потенциала, а также экологической безопасности;

определения влияния антропогенного воздействия на окружающую среду прибрежной зоны каждого вида хозяйственной деятельности с учетом перспектив комплексного развития того или иного приморского региона;

выбора системы обеспечения экологической безопасности в прибрежных зонах России, основанной на практике комплексного управления ими.

Проблема оптимизации отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон является сложной и не имеет однозначного решения для всех 22 приморских субъектов Российской Федерации. В то же время даже в обобщенном виде ее нельзя рассматривать вне общего фона развития отечественной морской деятельности и тех угроз, которые при этом возникают, отражаясь на ее экономической эффективности.

проф. Войтоловский Г.К.,

научный руководитель проекта¹

¹ При подготовке этой статьи-вступления автором были использованы собственные материалы, которые приведены в реферируемом отчете, а также содержащиеся в нем некоторые фрагменты текста участников проекта - к.и.н. Косолапова Н.А., д.в.н. Синецкого В.П., к.э.н. Раненко В.В. и др.

1. Системные представления о морской деятельности России

Выбор эффективных путей реализации морской политики на ее региональных и функциональных направлениях невозможен без осуществления системного анализа морской деятельности Российской Федерации. Параллельно с этим возникает потребность в разработке методических рекомендаций по учету и увязке этого анализа с вопросами обеспечения национальной безопасности для того, чтобы способствовать оптимизации отношений морепользователей в районах, находящихся под юрисдикцией российского государства, и выбором тех или иных форм государственного регулирования использования морских пространств и эксплуатации их ресурсов.

Дифференциация национальной морской политики по региональным направлениям, учитывающим положение России в мире, ее пространственные и другие географические особенности позволяют ее структурировать и определить продуктивный подход к моделированию¹. При этом, для приведения разрабатываемой модели в соответствие с наиболее общими условиями, в качестве видов морской деятельности² обозначены те, которые зафиксированы в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Для осуществления определенного вида морской деятельности на каком-либо региональном направлении, имеющем конкретные географические характеристики, нужен специализированный флот, обладающий необходимой совокупностью свойств и параметров. Например, оперативно-стратегическое объединение военно-морского флота (группировка сил) может быть охарактеризовано суммарным боевым потенциалом. Транспортный флот характеризуется общей грузоподъемностью судов, совокупной мощностью морских портов по переработке грузов. Рыболовственный - суммарными мощностями рыбодобывающих, рыбоперерабатывающих судов, производственными возможностями морских рыбных портов и т.д.

Конкретная морская деятельность на определенных региональных направлениях отличается даже в пределах одного вида морской деятельности. Естественно, что морские перевозки по трассе Северного морского пути и перевозки на Каспии имеют существенные различия. Таким образом, каждый из видов морской деятельности распадается на составляющие по региональным направлениям.

Для подобного моделирования структуры национальной морской деятельности (системы Sa), использован принцип рекуррентного объяснения, предполагающий, что свойства системы выделенного уровня объясняются исходя из постулируемых свойств элементов систем непосред-

¹ Синецкий В.П. Системный анализ морских проблем обеспечения национальной безопасности. – М.: ГНИУ СОПС, 2001.

² Военно-морская деятельность; морские перевозки; морское промышленное рыболовство; разработка полезных ископаемых на дне и в недрах; морские научные исследования; сохранение морской среды; прокладка подводных кабелей и трубопроводов; производство энергии путем использования воды, течений и ветра; создание и использование искусственных островов, установок и сооружений.

ственно низлежащего уровня и связей между ними. В качестве подсистем морской деятельности на региональных направлениях рассматриваются региональные и функциональные подсистемы. Это позволило национальную морскую деятельность (систему Sa) в обобщенном виде представить в виде двумерной модели, состоящей из 5 колонок, по числу региональных направлений, и 9 строк – по числу видов морской деятельности (Таблица 1).

В таком представлении системы выявляется ее состав: система Sa состоит из 14 подсистем (5 – региональных и 9 – функциональных), состоящих, в свою очередь, из 45 элементов ($Af = |45|$), представляющих собой отдельные виды морской деятельности на различных региональных направлениях. В системе Sa каждая из региональных подсистем содержит по одному общему элементу со всеми функциональными подсистемами, а функциональные подсистемы – по одному элементу с каждой из региональных подсистем. Так выражаются основные связи в исследуемой системе. Таким образом, каждая функциональная подсистема связана со всеми региональными подсистемами, а каждая региональная подсистема связана со всеми функциональными подсистемами. Старшими по отношению к региональным подсистемам следует считать функциональные подсистемы, руководство которыми осуществляется федеральными органами исполнительной власти. Именно эти органы должны преследовать своими целями достижение национальных интересов, определенных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года с учетом развития соответствующих структур регионов.

Региональные подсистемы – подсистемы второго уровня, т.к. совокупность каждого вида морской деятельности на всех региональных направлениях составляет определенное функциональное направление.

Таблица 1

Двухмерная модель системы Sa

		Морская деятельность на региональных направлениях национальной морской политики Sg_i				
		Атлант. (i=1)	Аркт. (i=2)	Тихоокеан. (i=3)	Касп. (i=4)	Индок.еан. (i=5)
Морская деятельность на функциональных направлениях национальной морской политики – Sf_m	Военно-морская деятельность (m=1)	$Af_{1,1}$	$Af_{1,2}$	$Af_{1,3}$	$Af_{1,4}$	$Af_{1,5}$
	Морские перевозки (m=2)	$Af_{2,1}$	$Af_{2,2}$	$Af_{2,3}$	$Af_{2,4}$	$Af_{2,5}$
	Морское промышленное рыболовство (m=3)	$Af_{3,1}$	$Af_{3,2}$	$Af_{3,3}$	$Af_{3,4}$	$Af_{3,5}$
	Разработка полезных ископаемых на дне и в недрах (m=4)	$Af_{4,1}$	$Af_{4,2}$	$Af_{4,3}$	$Af_{4,4}$	$Af_{4,5}$
	Морские научные исследования (m=5)	$Af_{5,1}$	$Af_{5,2}$	$Af_{5,3}$	$Af_{5,4}$	$Af_{5,5}$
	Сохранение морской среды (m=6)	$Af_{6,1}$	$Af_{6,2}$	$Af_{6,3}$	$Af_{6,4}$	$Af_{6,5}$
	Прокладка подводных кабелей и трубопроводов (m=7)	$Af_{7,1}$	$Af_{7,2}$	$Af_{7,3}$	$Af_{7,4}$	$Af_{7,5}$
	Производство энергии путем использования воды, течений и ветра (m=8)	$Af_{8,1}$	$Af_{8,2}$	$Af_{8,3}$	$Af_{8,4}$	$Af_{8,5}$
	Создание и использование искусственных островов, установок и сооружений (m=9)	$Af_{9,1}$	$Af_{9,2}$	$Af_{9,3}$	$Af_{9,4}$	$Af_{9,5}$

Анализируя структуру системы S_a , можно определить структуры функциональных подсистем Sf_m :

$$\begin{aligned} Sf_1 &= \{Af_{1,1}, Af_{1,2}, Af_{1,3}, Af_{1,4}, Af_{1,5}\} \\ Sf_2 &= \{Af_{2,1}, Af_{2,2}, Af_{2,3}, Af_{2,4}, Af_{2,5}\} \\ &\dots\dots\dots \\ Sf_9 &= \{Af_{9,1}, Af_{9,2}, Af_{9,3}, Af_{9,4}, Af_{9,5}\} \end{aligned}$$

Также определяются и структуры региональных подсистем Sg_i :

$$\begin{aligned} Sg_1 &= \{Af_{1,1}, Af_{2,1}, Af_{3,1}, Af_{4,1}, Af_{5,1}, Af_{6,1}, Af_{7,1}, Af_{8,1}, Af_{9,1}\} \\ Sg_2 &= \{Af_{1,2}, Af_{2,2}, Af_{3,2}, Af_{4,2}, Af_{5,2}, Af_{6,2}, Af_{7,2}, Af_{8,2}, Af_{9,2}\} \\ &\dots\dots\dots \\ Sg_5 &= \{Af_{1,5}, Af_{2,5}, Af_{3,5}, Af_{4,5}, Af_{5,5}, Af_{6,5}, Af_{7,5}, Af_{8,5}, Af_{9,5}\} \end{aligned}$$

Используя эти выражения, состав функциональных и региональных подсистем можно выразить через характеристики региональных направлений и соответствующие операторы, характеризующие морской потенциал на конкретных региональных направлениях для данного вида морской деятельности.

Например, морское промышленное рыболовство:

$$Sf_3 = \{Af_{3,1}, Af_{3,2}, Af_{3,3}, Af_{3,4}, Af_{3,5}\} = \\ = \{f_3(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_3(Cg_{2,1}, Cg_{2,2}, Cg_{2,3}, Cg_{2,4}), f_3(Cg_{3,1}, Cg_{3,2}, Cg_{3,3}, Cg_{3,4}), f_3(Cg_{4,1}, Cg_{4,2}, Cg_{4,3}, Cg_{4,4}), f_3(Cg_{5,1}, Cg_{5,2}, Cg_{5,3}, Cg_{5,4})\}$$

или морская деятельность на атлантическом региональном направлении:

$$Sg_1 = \{Af_{1,1}, Af_{2,1}, Af_{3,1}, Af_{4,1}, Af_{5,1}, Af_{6,1}, Af_{7,1}, Af_{8,1}, Af_{9,1}\} = \\ = \{f_1(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_2(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_3(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_4(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_5(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_6(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_7(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_8(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4}), f_9(Cg_{1,1}, Cg_{1,2}, Cg_{1,3}, Cg_{1,4})\}$$

При этом оператор воздействия характеристик региональных направлений на морскую деятельность ($f_{m,i}$) должен отражать:

совокупность свойств и параметров специализированного флота, характеризующая его возможности по осуществлению того или иного вида морской деятельности (грузоподъемность, боевой потенциал и пр.);

береговую инфраструктуру специального назначения (специализированные элементы базирования, арсеналы, грузовые, рыбные терминалы и пр.);

инфраструктуру общего назначения (средства навигационного оборудования, судостроительная, судоремонтная промышленность, морское приборостроение, производство морской техники и вооружения, гидротехническое строительство, нефтеперерабатывающая промышленность, морское специальное образование и пр.). Ясно, что инфраструктура общего назначения будет присутствовать во всех выражениях, определяя возможности по осуществлению национальной морской деятельности как на функциональных, так и на региональных направлениях.

Для учета особенностей морской деятельности на акваториях, дне и в его недрах двухмерная модель исследуемой системы S_a дополняется третьим измерением, отображающим особенности морской деятельности в водах с различным международно-правовым режимом (n): во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне, на шель-

фе, в открытом море и в районе дна¹. Тогда элементами региональных подсистем будут: морская деятельность во внутренних морских водах $A_{fm,i,1}$; морская деятельность в территориальном море $A_{fm,i,2}$, ... морская деятельность в открытом море и в районе дна $A_{fm,i,5}$. В этом случае структура системы S_a пополнится новыми элементами и мощность множества A_f достигнет 225 элементов, то есть $A_f = |225|$, а модель системы S_a отобразится в виде трехмерной модели (Таблица 2). При этом морская деятельность предполагает баланс всех ее составляющих с учетом воздействия характеристик среды.

Таблица 2

Трехмерная модель системы S_a

		Морская деятельность в открытом море и в районе (n=5)				
		Морская деятельность на шельфе (n=4)				
		Морская деятельность в исключительной экономической зоне (n=3)				
		Морская деятельность в территориальном море (n=2)				
		Морская деятельность во внутренних морских водах (n=1)				
		Атлант. напр. (i=1)	Арктич. напр. (i=2)	Тихоок. напр. (i=3)	Касп. напр. (i=4)	Индокееан- ское (i=5)
Морская деятельность на функциональных направлениях национальной морской политики	Военно-морская деятельность (m=1)	$A_{f_{1,1,1}}$	$A_{f_{1,2,1}}$	$A_{f_{1,3,1}}$	$A_{f_{1,4,1}}$	$A_{f_{1,5,1}}$
	Морские перевозки (m=2)	$A_{f_{2,1,1}}$	$A_{f_{2,2,1}}$	$A_{f_{2,3,1}}$	$A_{f_{2,4,1}}$	$A_{f_{2,5,1}}$
	Морское промышленное рыболовство (m=3)	$A_{f_{3,1,1}}$	$A_{f_{3,2,1}}$	$A_{f_{3,3,1}}$	$A_{f_{3,4,1}}$	$A_{f_{3,5,1}}$
	Разработка полезных ископаемых на дне и в недрах (m=4)	$A_{f_{4,1,1}}$	$A_{f_{4,2,1}}$	$A_{f_{4,3,1}}$	$A_{f_{4,4,1}}$	$A_{f_{4,5,1}}$
	Морские научные исследования (m=5)	$A_{f_{5,1,1}}$	$A_{f_{5,2,1}}$	$A_{f_{5,3,1}}$	$A_{f_{5,4,1}}$	$A_{f_{5,5,1}}$
	Сохранение морской среды (m=6)	$A_{f_{6,1,1}}$	$A_{f_{6,2,1}}$	$A_{f_{6,3,1}}$	$A_{f_{6,4,1}}$	$A_{f_{6,5,1}}$
	Прокладка подводных кабелей и трубопроводов (m=7)	$A_{f_{7,1,1}}$	$A_{f_{7,2,1}}$	$A_{f_{7,3,1}}$	$A_{f_{7,4,1}}$	$A_{f_{7,5,1}}$
	Производство энергии путем использования воды, течений и ветра (m=8)	$A_{f_{8,1,1}}$	$A_{f_{8,2,1}}$	$A_{f_{8,3,1}}$	$A_{f_{8,4,1}}$	$A_{f_{8,5,1}}$
	Создание и использование искусственных островов, установок и сооружений (m=9)	$A_{f_{9,1,1}}$	$A_{f_{9,2,1}}$	$A_{f_{9,3,1}}$	$A_{f_{9,4,1}}$	$A_{f_{9,5,1}}$

¹ Для исследования некоторых процессов, связанных с морской деятельностью, полезно выделить также в отдельные элементы: берег, прилегающую зону и район дна. То есть: $n=(1, \dots, 7)$.

Каждая функциональная и региональная подсистемы представлены элементами конкретных видов морской деятельности, происходящих в соответствующих правовых, международных и географических условиях, влияющих на морскую деятельность. Такая модель отражает:

морские перевозки – малым каботажем – во внутренних морских водах и территориальном море, большим каботажем – в территориальном море и исключительной экономической зоне, региональными и международными перевозками – в открытом море;

морское промышленное рыболовство – артельным и прибрежным ловом – во внутренних морских водах и территориальном море, добычей сидячих видов – на шельфе, экспедиционным промышленным рыболовством – в исключительной экономической зоне и в открытом море;

военно-морскую деятельность – охраной государственной границы, охраной водного района – во внутренних морских водах и территориальном море; боевой подготовкой сил флотов, охраной морских биологических и минеральных ресурсов – в исключительной экономической зоне; боевой службой – в открытом море, в 200-мильных зонах зарубежных стран;

разработку полезных ископаемых на дне и в недрах – добычей прибрежных россыпей, мелководным драгированием полезных ископаемых, использованием прибрежных геологоразведочных комплексов – во внутренних морских водах и территориальном море, созданием и использованием морских нефтехранилищ – в территориальном море, использование нефтебуровых платформ – в исключительной экономической зоне и на шельфе, глубоководным драгированием железомарганцевых конкреций – в открытом море.

Также могут быть представлены и другие виды морской деятельности.

В качестве примера (Рисунок 1), фрагмент трехмерной модели показан для разработки полезных ископаемых на дне и в недрах на тихоокеанском региональном направлении. В этом случае морскую деятельность можно описать символически:

$$Af = \{Af_1, \dots, Af_9\} = \{Af_{1,1}, \dots, Af_{9,5}\} = \{Af_{1,1,1}, \dots, Af_{9,5,5}\}$$

Такой подход позволяет подвергнуть системному анализу не только результаты морской деятельности, но и характер эксплуатации специализированных флотов, а также обеспечивающую их инфраструктуру специального и общего назначения. Всю национальную морскую деятельность можно рассматривать как совокупность функциональных подсистем, или как совокупность региональных подсистем, или совокупность зональных элементов. Действительно, согласно Конституции Российской Федерации, в федеральном ведении находятся: федеративное устройство и территория; установление системы федеральных органов исполнительной власти; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного развития; внешняя политика и внешнеэкономические отношения; вопросы войны и мира; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации. Иначе

говоря, государство осуществляет регулирование морской деятельностью через федеральные органы исполнительной власти.

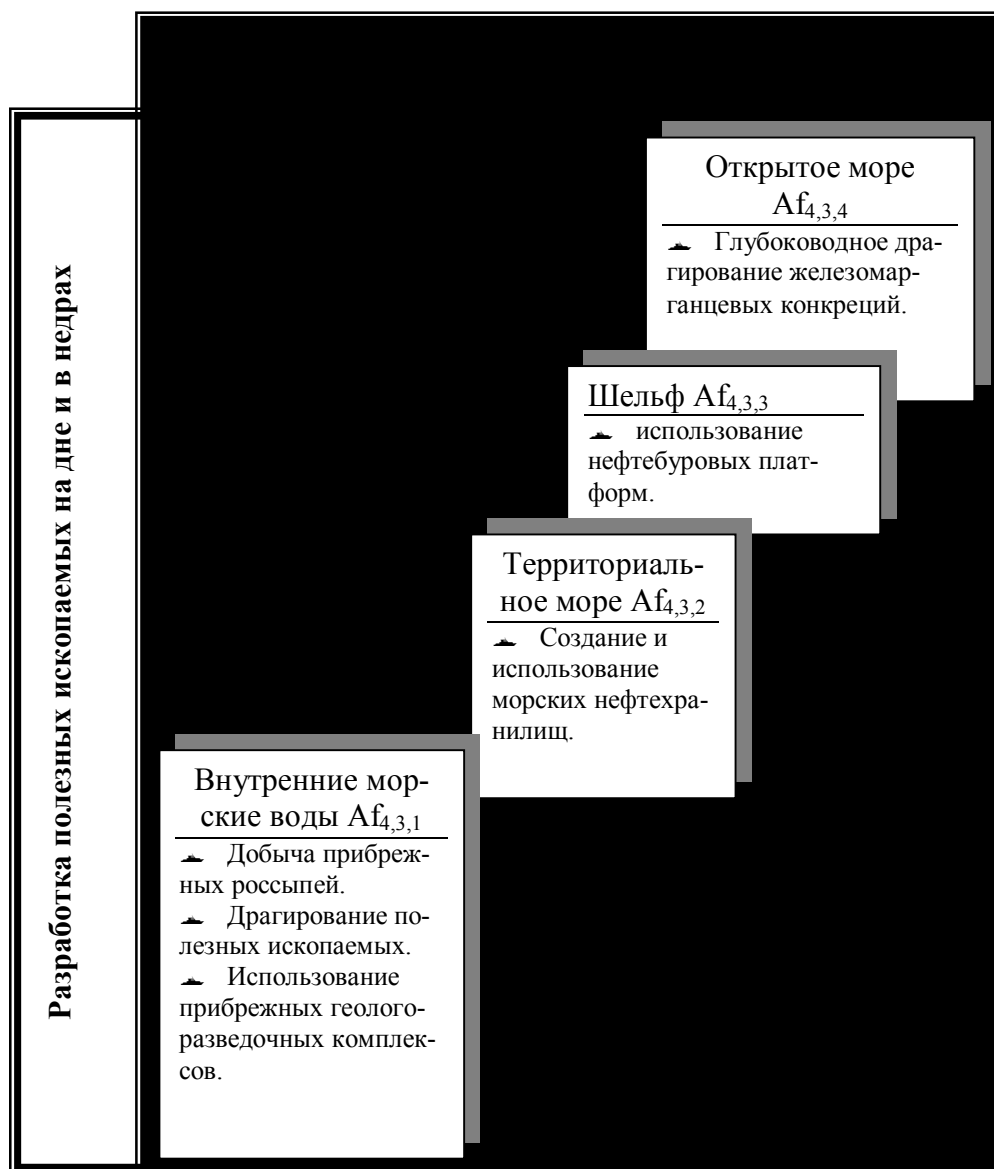


Рисунок 1. Фрагмент трехмерной модели Sa

В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся: режим пограничных зон; вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации¹.

Поиск и поддержание баланса морской деятельности на функциональных и региональных направлениях во имя достижения национальных интересов составляют суть проблемы совершен-

¹ См.: Конституция Российской Федерации. - «Российская газета», 25 декабря 1993 г.

ствования морской деятельности. Предложенная модель национальной морской деятельности в определенной степени может способствовать решению данной проблемы.

Через функциональные системы государственного уровня (транспортную, продовольственную, топливно-энергетическую, сохранения окружающей среды и др.) подсистемы Sf_m системы Sa связаны со сферами жизнедеятельности, которых государством, согласно действующей Концепции национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивается национальная безопасность. Это, прежде всего, военная, пограничная, экономическая, и экологическая сферы. Можно обнаружить связи и с другими сферами: внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной.

Концепцией национальной безопасности Российской Федерации установлено, что реализация национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономики. Поэтому национальные интересы России в экономической сфере являются ключевыми. В решение экономических проблем страны значительный вклад может быть внесен морской хозяйственной деятельностью специализированных флотов: транспортного, рыбопромышленного, научно-исследовательского и пр. В этой связи следует обратить внимание на то, что негативным фактором при решении проблемы безопасности России является деградация отраслей морского транспорта и промышленного рыболовства, являющихся главными источниками занятости основной части населения некоторых приморских территорий, прежде всего, на северо-западе и востоке России. Жизненный уровень населения там непосредственно зависит от морской деятельности, и ее кризис может стать причиной дестабилизации внутривнутриполитической обстановки.

Система морской деятельности влияет на систему национальной безопасности в любом государстве. Морская деятельность является гораздо более важной для страны, чем это обычно представляется. Так, Британская группа морского прогнозирования провела анализ национальной морской деятельности. В анализе предпринята попытка определить размер британского морского сектора. Оказалось, что морской сектор производит около 5,4% валового национального продукта, создавая 800 тыс. рабочих мест, в том числе в промышленности, связанной с морем. Это в четыре раза больше британского оборонного и аэрокосмического секторов¹.

Количественное определение и содействие увеличению вклада морской деятельности в обеспечение поступательного развития и безопасности России представляется одной из важных задач дальнейших исследований по морской проблематике.

Графическая модель системы обеспечения национальной безопасности при изучении, освоении и использовании Мирового океана (Рисунок 2) с включенной в его структуру трехмерной моделью системы национальной морской деятельности в совокупности представляет собой унифицированную концептуальную модель системы обеспечения национальной безопасности при

¹ Грей М. Ллойдз Лист, 18 окт. 2000 г. № 57,710.

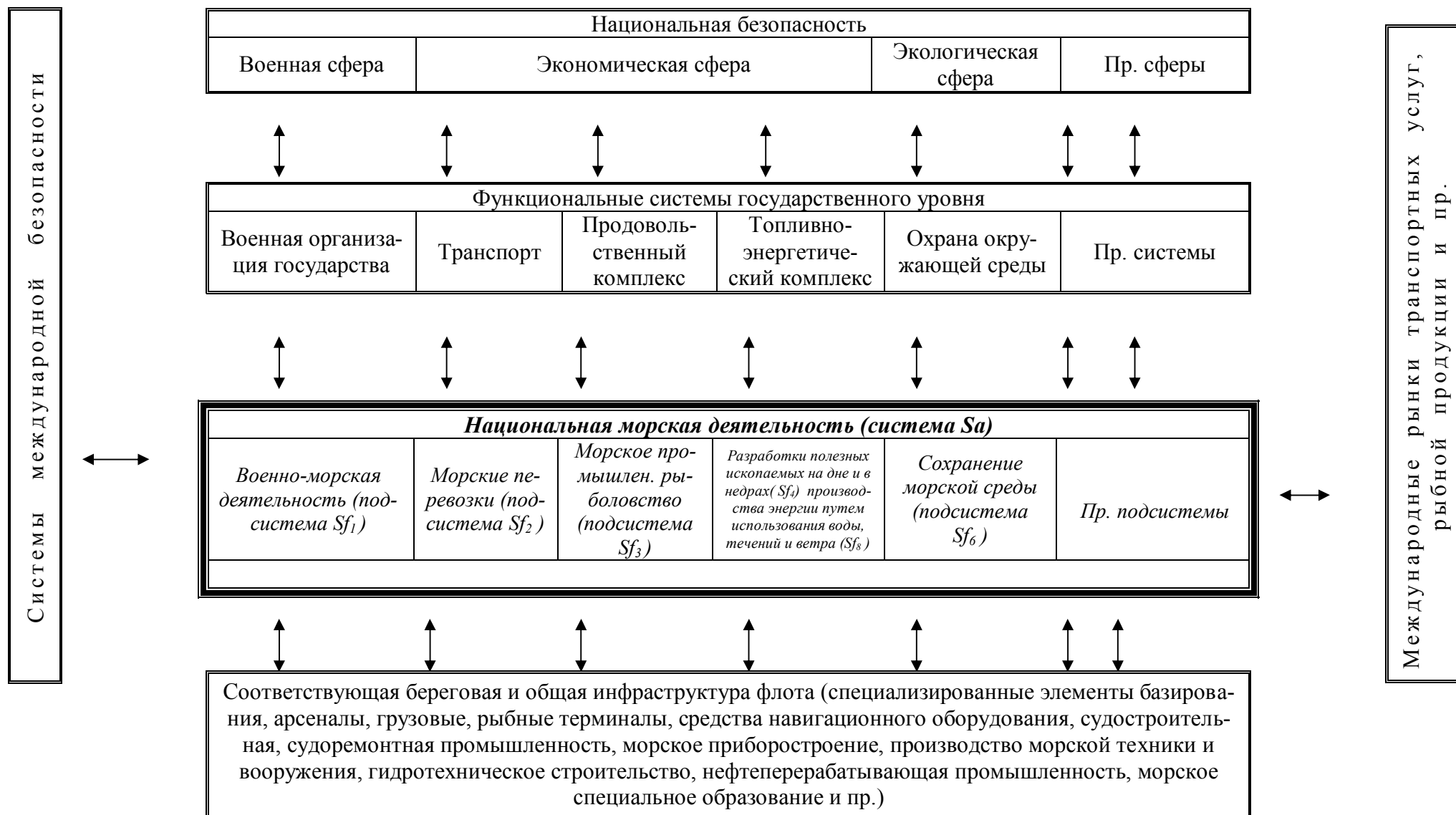


Рисунок 2. Графическая модель системы обеспечения национальной безопасности при изучении, освоении и использовании Мирового океана.

изучении, освоении и использовании Мирового океана. Такая модель пригодна для формализованных и, следовательно, сопоставимых друг с другом на больших отрезках времени и применительно к различным видам и направлениям морской деятельности, оценок состояния этой деятельности и динамики изменения ее содержания, направленности, иных параметров в целом и по частям; а также для прогнозирования отдельных направлений и видов деятельности и их вероятных последствий.

Избранный подход позволяет в принципе дополнить предложенные варианты модели любым числом направлений морской деятельности, а также количеством целей этой деятельности и ее региональных, отраслевых и иных компонентов. Кроме того, предложенный подход к построению данной модели достаточно универсален и может оказаться полезным для сравнительного изучения морской деятельности России и других стран – реальных и потенциальных конкурентов России на отдельных направлениях этой деятельности, а также для выявления ценного зарубежного опыта в деле организации и программируемого развития морской деятельности. Иначе говоря, модель допускает ее развитие.

В зависимости от содержания, целенаправленности таких вопросов унифицированную концептуальную модель обеспечения национальной безопасности при изучении, освоении и использовании Мирового океана можно рассматривать с различных сторон в процессе системного анализа проблемы.

Данная модель также показывает, что обеспечение национальной безопасности при изучении, освоении и использовании Мирового океана представляет собой сложную большую систему, моделирование которой предполагает учет множества факторов географического, экономического, политического и военного характера. Ее подсистемы и элементы связаны между собой, а функционирование зависит главным образом от состояния сектора экономики, обеспечивающего поддержание, обновление, пополнение сил и средств специализированных флотов, судостроительной, судоремонтной промышленности, морского приборостроения, производства морской техники и вооружения, гидротехнического строительства, нефтеперерабатывающей промышленности, а также морского специального образования. Функционирование всей этой системы также существенно зависит от государственного управления, регулирования и координации деятельности специализированных флотов. Эффективность рассматриваемой системы может оцениваться по критериям, учитывающим степень достижения национальных интересов в Мировом океане. Ими могут выступать интегрированные количественные показатели.

Во-первых, показатели, оценивающие деятельность институтов власти Российской Федерации: по сохранению суверенитета над всеми приморскими регионами, входящими в состав Российской Федерации, и суверенных прав над акваториями и территориями, прилегающими до соответствующих пределов к этим регионам, а также по восстановлению суверенитета и суверенных

прав над территориями и акваториями, принадлежность которых иностранным государствам не признается Российской Федерацией.

Во-вторых, показатели, отражающие способность Военно-Морского Флота во взаимодействии с другими видами Вооруженных Сил Российской Федерации и морской пограничной охраной защитить от вероятного противника на конкретных театрах военных действий:

сухопутную территорию страны с морских направлений, внутренние воды и территориальное море, а также воздушные пространства над ними, дно указанных акваторий и их недра; суверенные права в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе; свободы открытого моря для Российской Федерации.

В третьих, показатели, учитывающие степень реализации государством посредством использования торгового, промыслового, научно-исследовательского, речного и других специализированных флотов Российской Федерации:

суверенных прав в ее исключительной экономической зоне по: разведке, разработке и сохранению природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах; управлению этими ресурсами; производству энергии путем использования воды, течений и ветра; созданию и использованию искусственных островов, установок и сооружений; морским научным исследованиям и сохранению морской среды;

суверенных прав на континентальном шельфе по разведке и разработке его ресурсов; права Российской Федерации в открытом море на: свободу судоходства; свободу полетов; свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы; свободу рыболовства; свободу научных исследований.

При определении эффективности национальной морской политики следует учитывать прирост совокупного национального достояния. Однако этот показатель не должен считаться определяющим, так как в результате неправильных решений некоторый прирост совокупного национального достояния, достигнутый сегодня, может обернуться неприемлемыми потерями в будущем.

Такой подход к проведению системных исследований проблем обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в сфере изучения, освоения и использования Мирового океана развивают теоретические основы национальной морской политики. Полученные результаты показывают, что система национальной морской деятельности непосредственно связана с целым рядом важнейших государственных функциональных систем и оказывает существенное влияние на систему национальной безопасности. На этом основании правомерно заключить, что предложенная модель уже на таком уровне детализации позволяет проводить анализ обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в исследуемой сфере, а также подготавливать обоснованные предложения по комплексному развитию морской деятельности Российской Федерации

и совершенствованию управления обеспечением ее национальной безопасности в Мировом океане.

В условиях глобализации Мировой океан и его ресурсы могут стать предметом острого соперничества между прибрежными государствами, а также ожесточенной конкуренции между транснациональными корпорациями. Учитывая неоднозначность последствий глобализации для России и неготовность нашего государства в настоящее время ни эффективно встроиться в этот процесс, ни противостоять сегодня его темпам, можно предположить возможность возникновения в отдельных районах Мирового океана конфликтов, связанных с интересами России. Наиболее вероятными источниками таких конфликтов представляются следующие:

обострение противоречий, по поводу принадлежности южных Курильских островов;

незавершенность делимитации исключительных экономических зон и шельфа с рядом прилежащих и противоположащих прибрежных государств;

неурегулированность проблем морского промышленного рыболовства в Баренцевом, Охотском, Беринговом и некоторых других прилегающих морях;

неопределенность подходов к вопросу о разграничении прав на разработку ресурсов морского дна за пределами национальной юрисдикции прибрежных государств;

создание в важных для России районах открытого моря постоянно действующих группировок военно-морских сил США и НАТО и практика применения ими силы без санкций ООН;

ограничение свободы выхода России в Атлантический океан;

несовершенство системы международно-правового регулирования проблемы контроля над морскими вооружениями.

На основе баланса интересов всех государств мирового сообщества и с учетом нарастающих процессов глобализации Россия определила свои национальные интересы в Мировом океане, объявив их в Морской доктрине. Такими интересами признаны: реализация и защита в Мировом океане своих государственного суверенитета, суверенных прав и свободы открытого моря (Рисунок 3).

Основой создания необходимой базы для восстановления позиций России как морской державы должны стать меры невоенного характера в области морской деятельности. Вместе с тем, практика международных отношений показывает, что наша страна должна быть готовой к последовательному достижению целей национальной морской политики не только экономическими и политическими, но и военными средствами.

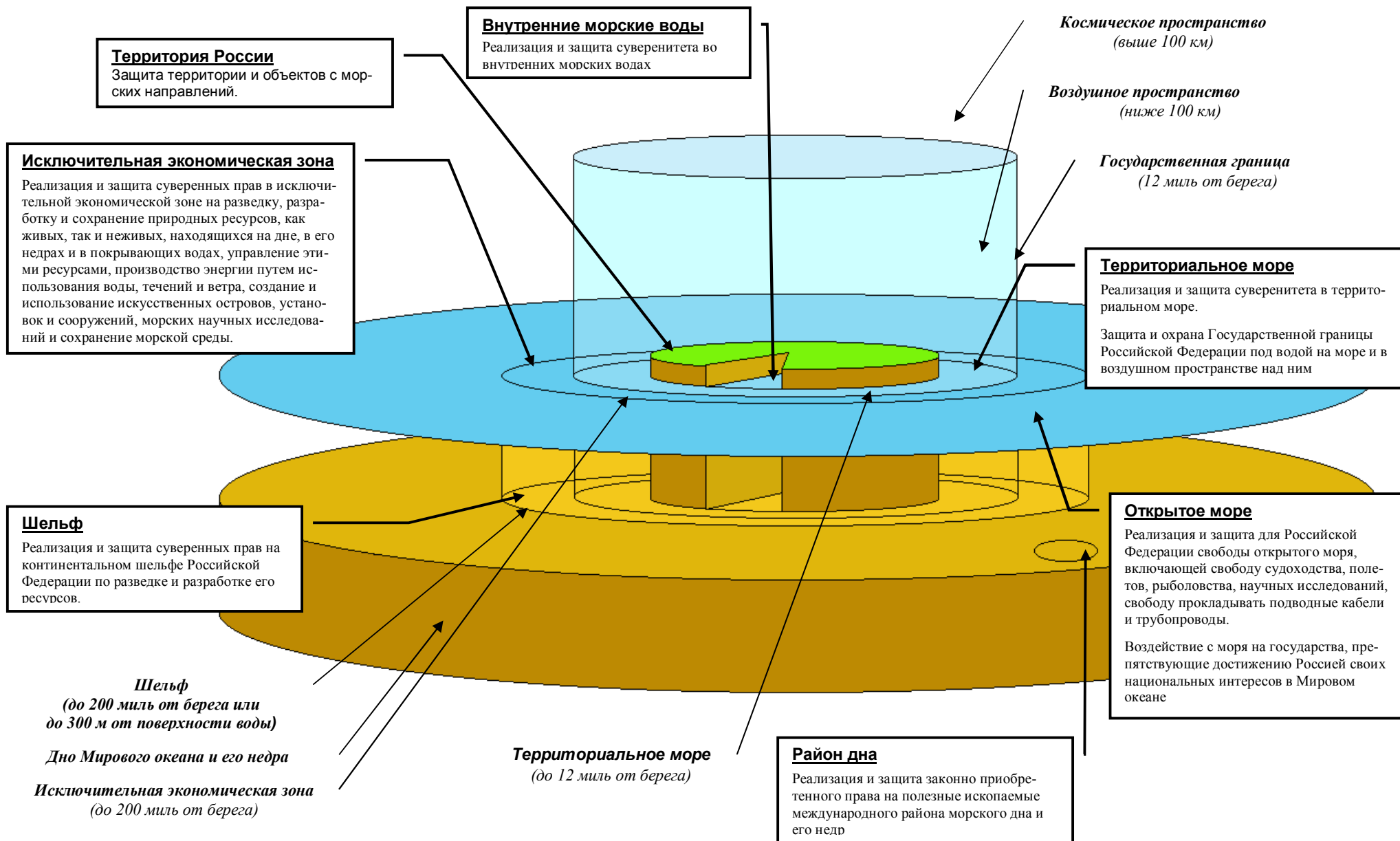


Рисунок 3. Национальные интересы России в Мировом океане

С другой стороны, морская мощь - это не только проблема противостоящих военно-морских флотов, но и характеристика рыночной активности индустриально развитого государства, имеющего целью интенсификацию своего развития. В качестве примера такой активности можно привести интегральный подход к морской деятельности в целом со стороны Норвегии, которая развила так называемый «морской групповой» подход, опирающийся на высокий уровень национальной корпорации моряков «Морского Форума», имеющего свободный доступ к правительству и ключевым политическим фигурам, объединяющего торговлю, академическую науку, 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. Оно охватывает 11 различных морских секторов и не менее 11 тыс. морских компаний различной специализации¹.

Направленные усилия в целях достижения национальных интересов в Мировом океане осуществляют субъекты морской политики: государство и общество. Государство, в лице федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов федерации и других органов власти заинтересовано, прежде всего, в незыблемости суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества. Общество, в лице общественных объединений (политических партий, массовых движений, профессиональных союзов, ветеранских организаций, научных, технических, культурно-просветительских, добровольных объединений, фондов, ассоциаций и пр.), старается обеспечить корпоративные интересы различных групп населения, создать благоприятные условия для развития морской деятельности.

Естественно, что между этими субъектами существуют противоречия. Однако в целесообразном устройстве государства они должны влиять друг на друга. В результате образуется некий суммарный вектор морской политики. Именно такую морскую политику, как представляется, можно называть национальной.

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, реализуемых в том числе и через систему мероприятий ФЦП «Мировой океан», а также ряда федеральных и региональных программ. Вместе с тем, как показала практика, для оптимизации отношений национальных морепользователей наличие координирующего органа только на уровне

¹ Грей М. Ллойдз Лист, 18 окт. 2000 г. № 57,710.

федерального правительства недостаточно. Координация должна осуществляться на уровне приморских федеральных округов и даже субъектов федерации.

Для проведения эффективной национальной морской политики совершенно недостаточно долговременных доктринальных установок. Необходимо более детальное ее видение и, прежде всего, на функциональных направлениях. За последние годы на общегосударственном уровне разработан целый ряд концептуальных документов, определяющих развитие различных видов морской деятельности. Предварительная систематизация этих документов (Таблица 3) проведена с учетом взаимосвязи со старшей системой (национальной безопасности) и взаимодействующими системами (деятельности Российской Федерации в воздушной и космической средах).

Все концептуальные документы, детализирующие морскую политику на функциональных направлениях, исходят из целевых установок, определенных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года. Поэтому при анализе возможных путей достижения целей национальной морской политики и определения приоритетных направлений защиты национальных интересов при развитии морской деятельности России учитывается, что:

цели системы всей морской деятельности – совпадают с целями национальной морской политики и коротко могут быть сформулированы так: реализация и защита суверенитета, суверенных и международных прав Российской Федерации в Мировом океане;

цели региональных подсистем сводятся к гарантированной защите приморских территорий, морской границы, ресурсов исключительной экономической зоны и шельфа с соответствующего направления, надежному обеспечению безопасности морского судоходства и осуществлению морской хозяйственной деятельности в прилегающих морях в масштабах, соответствующих потребностям устойчивого развития регионов России, тяготеющих к данному бассейну.

цели функциональных подсистем различны, но в общем могут быть сформулированы: поддержание соответствующих составляющих морского потенциала Российской Федерации на уровне, обеспечивающем успешную экономическую конкуренцию и военно-морское соперничество с ведущими морскими державами.

На базе предложенных обобщенных формулировок целей возможно уточнение целевых функций всех подсистем исследуемой системы морской деятельности с тем, чтобы их совокупность была достаточной для достижения главных целей системы S_a . Для этого проведена декомпозиция и анализ целей функциональных подсистем, исходя из мнения экспертов, закрепленных некоторыми из показанных в табл. 3 официальных концептуальных документов, определяющих развитие соответствующих функциональных направлений (в частности для подсистем военно-морской деятельности, морских перевозок и морского промышленного рыболовства).

Таблица 3

Документы, определяющие концептуальные основы национальной морской политики

Сферы, в которых обеспечиваются национальные интересы	Военная	Пограничная	Экономическая					
Доктринальный уровень	<u>Конституция Российской Федерации</u> от 12.12.93 г.							
	<u>Концепция национальной безопасности Российской Федерации.</u> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10.01.00 г. №24							
	<u>Концепция внешней политики Российской Федерации.</u> Утверждена Президентом Российской Федерации («Российская газета», №133, 11.07.2000)							
	<u>Военная доктрина Российской Федерации.</u> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21.04.00г.	<u>Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации</u> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 29.04.96 г. № 608 <u>Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)</u> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.03 № 1163-р						
Мировой океан	<u>Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года.</u> Утверждена Президентом Российской Федерации 27.07.01 г. Пр-1387							
Стратегический уровень	Морская деятельность России в целом		Военно-морская деятельность		Морские перевозки		Освоение морских природных ресурсов	
	<u>Концепция реализации ФЦП «Мировой океан»</u> Одобрена Указом Президента Российской Федерации от 17 января 1997 г. №11.	<u>Федеральная целевая программа «Мировой океан»</u> Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 г. №9919	<u>Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года</u> Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 4.03.00 г.	<u>Концепция охраны Государственной границы Российской Федерации, внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны Российской Федерации и их природных ресурсов на 2001-2005 годы</u> Утверждена Президентом Российской Федерации 01.09.01 г.	<u>Концепция судовой политики Российской Федерации</u> Одобрена на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 22.07.00 № 20, п. II)	<u>Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации</u> Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.06.03 г. № 909-р	<u>Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года</u> Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.09.03 г. № 1265-р	<u>Энергетическая стратегия России на период до 2020 года.</u> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234-р
	Иные виды деятельности, связанные с использованием пространств и ресурсов Мирового океана							
Воздушное пространство	<u>Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года.</u> Утверждена Президентом Российской Федерации от 03.02.01 г. № Пр-241							
Космическое пространство	<u>Основы политики Российской Федерации в области космической деятельности на период до 2010 года.</u> Утверждена Президентом Российской Федерации 06.02.01							

Такой анализ показал, что цели рассмотренных функциональных подсистем представлены в виде трех– четырехуровневых иерархических структур. При этом выделенные главные цели направлены непосредственно на достижение национальных интересов в Мировом океане. Подчиненные цели разработаны с разной степенью детализации и разделены на два-три уровня. На различных уровнях содержится от 5 до 24 целей.

Для рассматриваемых функциональных подсистем целей имеется достаточно много общих. Можно предположить, что цели будут общими и для остальных функциональных подсистем, так как они выражают особенности морской деятельности вообще. К ним относятся:

поддержание, обновление, пополнение сил и средств специализированных флотов;

развитие и унификация прибрежно-портовой инфраструктуры;

безопасность мореплавания;

совершенствование государственного управления, регулирования и координации деятельности каждой из отраслей;

вопросы подготовки кадров и социальные вопросы;

для гражданских ведомств остаются актуальными повышение конкурентоспособности, увеличение экспорта и уменьшение импорта услуг и товаров;

развитие новых технологий;

совершенствование национальной и международной нормативной правовой базы.

Цели региональных подсистем могут быть подвергнуты анализу таким же образом, что и цели функциональных подсистем. Предлагаемый подход позволяет определить некоторые предпочтения в развитии морской деятельности Российской Федерации.

Однако следует заметить, что в настоящее время задача стоит более сложная – необходимо оптимизировать действующие и разрабатываемые документы, определяющие цели национальной морской политики. В основополагающих документах, определяющих развитие разных видов морской деятельности, имеются общие изъяны. Прежде всего, в них не находят должного развития многие доктринальные положения, особенно касающиеся региональных направлений национальной морской политики. Кроме того, в них почти не затронуты специфические вопросы, связанные с обеспечением безопасности морской деятельности, ее кадровым, информационным обеспечением, как и проблемы взаимодействия по этим вопросам. В достаточной степени не сформулированы, даже не выявлены стратегические механизмы реализации отраслевых концепций. В них совершенно недоучитывается совокупный социальный фактор, хотя все специализированные флоты сосредоточены в одних и тех же портовых городах, большинство населения которых живет морем. Имеются и противоречия, связанные с отраслевой разобщенностью, вызванные недостаточностью координации между ведомствами при разработке и определении путей развития различных видов морской деятельности, а также несвоевременностью внесения коррективов.

Особо следует указать на то, что в документах, определяющих политику России в воздушном и космическом пространствах (т.е. на 70% над Мировым океаном), положения, связанные с морской деятельностью, практически отсутствуют, чего никак нельзя признать обоснованным.

Представляется, что в перспективе концептуальным проблемам морской деятельности, проблемам их регионального и функционального развития следует уделять не меньшее внимание, чем практическим. Эффективные основные производственные фонды морской деятельности, их инфраструктура в приморских субъектах Российской Федерации, флоты создаются многими десятилетиями. Поэтому в этом деле ясность целей на всех уровнях – экономия средств, времени и залог успеха.

Возможно, выявленные проблемы связаны с тем, что Морская доктрина, не будучи утвержденной ни федеральным законом, ни указом Президента Российской Федерации, не является юридическим источником права. В этом проявляется неопределенность отношения в течение достаточно длительного времени политического руководства к морскому статусу государства. И все же важно, что, несмотря на ускоряющиеся процессы глобализации и сопутствующее ей ограничение политической самостоятельности экономически ослабленных государств, в том числе и России, ее национальные интересы в Мировом океане и цели морской политики, декларированные Морской доктриной, исходят из необходимости обеспечения государственного суверенитета, суверенных прав и свободы открытого моря всеми возможностями Российской Федерации. По-видимому, решение этих вопросов лежит в сфере разработки соответствующих стратегий каждого из видов отечественной морской деятельности.

2. О необходимости и возможностях повышения эффективности морской деятельности России средствами государственного регулирования

Важной составляющей теории и практики управления морской деятельностью является определение роли государства в этом процессе. Эффективное управление исключительно динамичным и пространственно подвижным видом деятельности, основная часть которого осуществляется вне территории страны, в сфере действия международного права, субъектом которого может выступать только государство, требует строгого учета и выбора оптимальных соотношений между всеми участниками этого сложного и многофакторного процесса. Российская его проблемность усугубляется тем, что рыночная среда складывалась стихийно и быстро, без должного учета мировой практики, собственного исторического опыта освоения ресурсов и пространств Мирового океана, возможного последующего влияния политической и экономической глобализации.

Морская деятельность обладает пространственной спецификой, присущей лишь очень немногим сферам деятельности человека. В объемном (трехмерном) ее измерении она осуществляется в качественно разных средах: от донного пространства под толщей воды, на значительных глубинах и при огромных давлениях, до среды воздушной и даже космической. В территориаль-

ном (двухмерном) ее измерении она может быть подчинена решению частных (по технико-экономическим масштабам) и локальных географически задач (почти все виды каботажного плавания, техническое обслуживание акваторий портов и т.п.).

Морская деятельность носит комплексный характер, и так или иначе связана с другими сферами активности человека. Поэтому возникающие в ней как позитивные, так и негативные тенденции быстро и ощутимо сказываются на остальных отраслях экономики, возможностях и общем потенциале государства. Без понимания этого невозможно избрать адекватные критерии для определения степени необходимого участия государства в регулировании характера ее развития в прибрежных районах и в открытом море, трудно выявить рациональное сочетание между подвижными (флот) и стационарными (береговая инфраструктура) видами основных производственных фондов морской деятельности, определить ее привязку к тем или иным регионам.

Важной стратегической задачей России, например, на ее европейском векторе, следует считать максимально возможный отказ от услуг портов сопредельных государств, переключение морских перевозок на российские порты, на активизацию использования собственной грузовой базы национальными перевозчиками и другими субъектами морского хозяйства России, обеспечение свободы отечественному мореплаванию. Последнее является особенно актуальным в условиях растущих международных морских споров. Речь, прежде всего, идет о физических пределах использования внутренних и замкнутых морей и, соответственно, проливов, контролируемых другими странами. Это и выход к Черному морю, что ставит российских морепользователей и экономику страны в зависимость от Украины (Керченский пролив) и Турции, контролирующей проливы Босфор и Дарданеллы. Это и выход к Балтийскому морю, учитывая ограничения Датских проливов. Развитие судоходства и другая морская деятельность в Каспийском море также сталкивается с ограничениями, вызванными нерешенностью вопроса о юридическом статусе моря, а также неурегулированностью межгосударственных отношений в области использования ресурсов Каспия между Россией и Ираном, Россией и Туркменистаном.

Такая же тенденция отмечается и на Балтийском море. Латвия, Литва, Эстония уже участвуют в деятельности НАТО. Велика вероятность того, что в НАТО войдут и ныне нейтральные Швеция и Финляндия. Новая геополитическая картина на Балтике усиливает возможные проблемы с прохождением российских судов или иностранных судов с российскими грузами через Датские проливы. Более того, на Балтике велика активность агрессивных экологических организаций. В принципе определенная конфликтность отношений типична и для Каспия. Россия вытесняется из Черного и Балтийского морей, а нерешенность правового статуса Каспия делает это море в перспективе конфликтным, что не позволяет развивать здесь многие транспортные и портовые проекты. Приостановить, погасить эти процессы может только государство. В противном случае опять же с помощью государственного регулирования России неизбежно предстоит переносить центр тяжести своей морской деятельности на Север и Восток, что требует соответ-

вующих усилий по развитию портов по побережью Северного Ледовитого и Тихого океанов, а также океанских флотов.

В данный момент серьезную угрозу представляют ограничения судоходства в Черноморских и Керченском проливах. Власти Турции в 1998 г. ввели новый «Регламент порядка морского судоходства в Турецких проливах» и Инструкцию по его применению в 2002 г., которые существенно ограничивают транзитный проход судов через проливы Босфор и Дарданеллы, особенно для большегрузных нефтяных танкеров. Поскольку морское судоходство стремится расширить все причерноморские государства, то следует ожидать, что росту судоходства в дальнейшем будут препятствовать физические размеры этих проливов.

Морская деятельность на Черном море обусловлена рядом сложных для Российской Федерации обстоятельств. Дополнительную нагрузку на федеральный бюджет создает необходимость аренды Севастополя как главной базы Черноморского флота. Оставшиеся в распоряжении России портовые мощности в Новороссийске и Туапсе недостаточны для обеспечения возрастающего грузопотока.

В 2003 году произошло резкое обострение ситуации в Керченском проливе в районе Тузлинской косы. Эти события заставляют более внимательно подойти к вопросу о сохранении территориальной целостности Российской Федерации и создание условий для реализации национальных интересов на морских пространствах. Инцидент в Керченском проливе наглядно демонстрирует исключительное значение морских рубежей для обеспечения интересов государства и взаимосвязь с целым рядом территориальных, экономических и военных проблем для Российской Федерации. При определении юрисдикции России в Керченском проливе и прав на участие в управлении судоходством приобрел вопрос о принадлежности косы Тузла. Украина на переговорах по вопросу о Керченском проливе занимала бескомпромиссную позицию. Несмотря на многократные предложения России, базирующиеся на мировой практике¹, Украина отказывалась от обсуждения условий перехода к совместному управлению транспортными перевозками в Керченском проливе.

До последнего времени заключение соглашений о переходе к совместному управлению судоходством в проливе и статусе Азовского моря осложнялось стремлением Украины получить преимущества в освоении нефтяных и газовых месторождений дна Азовского моря, кстати, не без поддержки заинтересованных иностранных компаний.

Следует учитывать, что природная связь косы Тузла с Таманским полуостровом была нарушена искусственно². Администрация Краснодарского края начала проведение соответствующих гидротехнических работ, которые были прерваны властями Украины. Это привело к еще более

¹ См: Колодкин А.Л. Решение суда вряд ли было бы в пользу России. - «Известия», 2003. 28.10.

² Тузлинская промоина образовалась на месте канала, прорытого рыбаками в 70-х годах XX века и эти их действия, ставшие причиной российско-украинского конфликта, следует расценивать не только как экологический просчет. Исправить положение дел можно было восстановлением основания косы.

резкому обострению ситуации в российско-украинских отношениях, которые были смягчены лишь после встречи президентов обеих стран в городе Керчь. В результате 24 декабря 2003 года президентами России и Украины были подписан Договор о сотрудничестве в использовании Азовского моря и Керченского пролива, а также сделано Совместное заявление по данной проблеме.

В этом договоре закреплено положение о том, что Азовское море и Керченский пролив исторически являются внутренними водами России и Украины. Азовское море разграничивается линией государственной границы в соответствии с соглашением сторон, а свободой судоходства в ней пользуются суда и корабли только России и Украины. Торговые суда третьих стран могут проходить через пролив и заходить в Азовское море, только если они направляются в порт. Военные корабли третьих государств могут входить в Азовское море только по приглашению или разрешению одной из сторон, обязательно согласованному с другой стороной.

В Совместном заявлении двух президентов подтверждено их общее понимание того, что Азово-Керченская акватория сохраняется как целостный хозяйственный и природный комплекс, используемый в интересах двух государств. При этом правительствам России и Украины поручается создание совместной корпорации в целях сотрудничества в Азово-Керченской акватории, включая эксплуатацию Керчь-Еникальского судоходного канала и подготовку предложений по восстановлению и развитию паромного сообщения в нем.

Эти документы безусловно имеют важное значение, но не являются полным межгосударственным договором, поэтому целесообразно иметь в виду и учесть в последующей практике другие проекты и предложения по развитию морской деятельности на Азово-Черноморском направлении.

Резервный вариант решения проблемы прохода из Черного моря в Азовское море состоит в возможном прекращении или снижении интенсивности использования Керченского пролива для судоходства за счет строительства нового судоходного канала на Таманском полуострове, который может иметь технические и экономические преимущества. (Рисунок 4). Кроме того, такой подход к вопросу будет способствовать разрешению проблемы создания резервного пункта базирования Черноморского флота и может быть увязан с рядом других стратегических, транспортных и экономических вопросов. Иначе говоря, есть возможность создать резервный пункт базирования сил Военно-морского флота, а также торговый порт и судоходный канал в районе города Анапа, на акватории Бугазского, Кизилташского и Ахтанизовского лиманов.

Общая протяженность канала может составить около 33 км. Длина перемычки между лиманами всего 7,6 км, максимальная высота берега не превышает 50 метров, а глубины на выходе из канала в Азовское море могут достигать 10 метров. Морской порт в этом месте будет иметь большие резервы территории, расположен в равнинной местности, в непосредственной близости от железных и автомобильных дорог и достаточно крупных поселений.

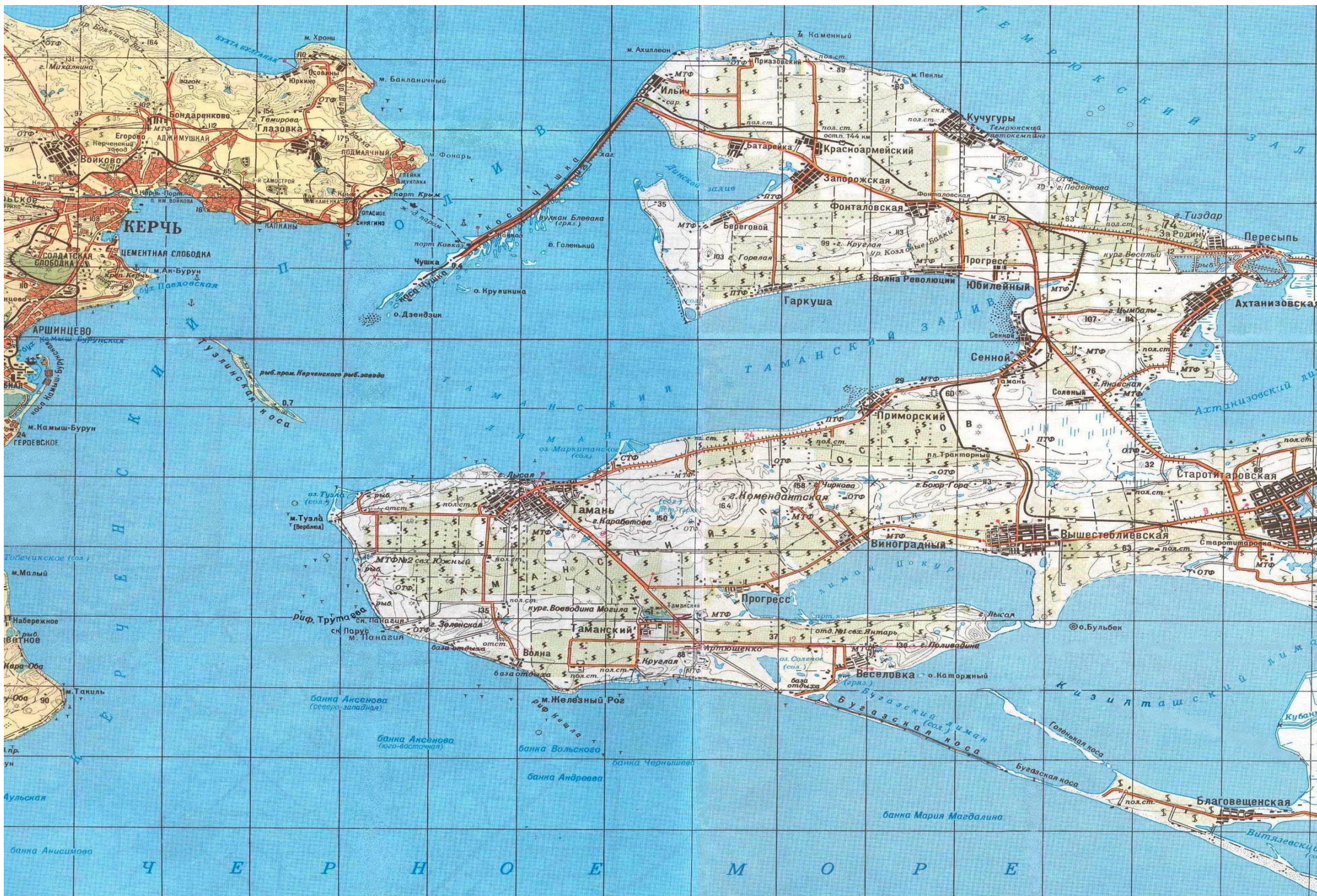


Рисунок 4. Подходы к решению проблемы Керченского пролива

На Украине тоже идет поиск решения аналогичных проблем. Появилась информация о планах строительства порта «Таврида» в озере Донузлав.¹ Этот проект предусматривает строительство 49-ти причалов общей длиной 12,8 км и мощностью терминалов до 54 млн тонн грузов в год, а также создание условий для размещения портового флота, аварийно-спасательных и других вспомогательных судов. Стоимость строительства порта по предварительным подсчетам составляет около 170 млн. долларов. Одновременно предусматривается строительство нефтеперерабатывающего завода мощностью 4 млн. тонн в год, железной дороги и создание инфраструктуры вокруг порта, включая гражданское строительство.

В настоящее время через порты Северо-Западного региона, в том числе Санкт-Петербургский, Мурманский, Калининградский, Архангельский и ряд других, а также Балтийскую трубопроводную систему (БТС) проходит значительная часть российских внешнеторговых и транзитных грузов, перевозимых морским и трубопроводным транспортом. Кроме того, в среднесрочной перспективе Северо-запад Российской Федерации станет пограничным "перевалочным" районом трансконтинентального транспортного коридора, соединяющего ЕС со странами АТР и ЮВА.

При всех преимуществах и достоинствах проекта БТС необходимо отметить, что он не может расширяться бесконечно. Ряд объективных обстоятельств накладывает на него ограничения: экологическая обстановка; проблема Датских проливов; небольшой тоннаж танкеров; ледовая обстановка в Финском заливе. В этих условиях возрастает перспективность проекта строительства нефтяного терминала в районе Мурманска и нового магистрального трубопровода до этого незамерзающего российского порта.

Развитие портовых мощностей должно осуществляться при соответствующем развитии железнодорожных подходов, предпортовых и портовых станций, автомобильных дорог. Только комплексный подход позволит решить задачи обеспечения потребностей российской внешней торговли в перевозках грузов морским транспортом. Задачей государства в данной сфере следует считать оказание информационной и, по мере возможностей, финансовой поддержки строительству новых мощностей в портах (например, гарантирование частных кредитов или субсидирование части процентных ставок по ним). Государство должно совместно с бизнесом разрабатывать перспективные планы развития портов с учетом их специализации, предполагаемых изменений объема внешней торговли, прогнозируемых международных споров в Мировом океане (ситуация вокруг проливов, деятельность природоохранных организаций и др.).

Крупный российский капитал еще не пришел к пониманию важности и прибыльности отечественного судостроения. Судостроение относится к производствам длительного цикла, поэтому для его развития необходимо устойчивое и по возможности льготное кредитование: одна из льгот – предоставление государственных гарантий на частные целевые кредиты. Задача государства – создать эффективный механизм, стимулирующий и защищающий инвестиции в строительство новых судов.

Проблема государственного регулирования вообще и морской деятельности в частности может ставиться как политико-идеологическая и рационально-прагматическая. В первом случае

¹ См: «Судоходство» № 7-8 2003 г.

центральное место занимает вопрос о допустимости государственного регулирования морской деятельности в целом или в определенных сферах приложения, выбор его форм и необходимых мер. Во втором - ведущее место принадлежит соотношению затрат и получаемого эффекта при движении к поставленной цели, что предполагает наличие самой цели (групп целей и их приоритетности), а также критериев оценки эффективности.

Представляется, что резкое свертывание госрегулирования морской деятельности России на протяжении 90-х годов, особенно, в их начале было продиктовано не столько идеологическими причинами (“свести роль государства к минимуму”), сколько вполне объяснимой заинтересованностью ряда социальных групп (прежнее руководство предприятий, представители теневой экономики и криминал) провести “с минимумом помех” приватизацию обширного морского хозяйства бывшего Союза. Приходится признать, что эта цель была достигнута заинтересованными группами “по максимуму”. Несмотря на происходящее восстановление роли государства, начатое в конце 90-х годов, уже в новых экономических и прочих условиях, до сих пор нет явных признаков того, что реальные секторы морского хозяйства выиграли от новой практики регулирования. Доминирование фискального начала в текущей роли государства объяснимо, но способно иметь многочисленные и разнообразные непреднамеренные последствия негативного характера. Простое копирование зарубежных подходов и решений (знать которые необходимо) не всегда дает ожидаемую отдачу вследствие глубоких различий в социоэкономических и правовых условиях, в которых действуют такие механизмы за рубежом и в России, а также недостаточной пока действенности обратных связей в “организме” российского общества, экономики, права и государства. Однако пренебрегать зарубежным опытом госрегулирования нельзя.

На современном этапе развития российского государства принципиальное значение имеет более конкретное определение целей и задач государства как в целом, так и применительно к морской деятельности. Декомпозиция целей и приоритетов государства позволит соотнести цели и средства регулирования по всему диапазону морской деятельности и выстроить систему регулирования последней на рациональной и прагматической основе.

Следует учитывать и то объективное обстоятельство, что Россия и другие страны, развивающие морское хозяйство, нуждаются в достаточно полном, точном и своевременном исполнении обеспечивающих функций, которые, во всяком случае сейчас и в среднесрочной перспективе, являются исключительно государственными и не могут быть исполнены бизнесом. К таким функциям относятся:

исследования Мирового океана, в т.ч. прибрежных и внутренних морей России, как фундаментальные, так и те прикладные, которые пока, прежде всего в финансовом отношении, не под силу заинтересованным коммерческим морепользователям;

влияние на процессы формирования международных условий морепользования, благоприятных для морской деятельности России;

охрана акваторий и территорий, ресурсов в ИЭЗ и на шельфе России от несанкционированного пользования иностранными и российскими негосударственными субъектами;

климатологическое, навигационное, картографическое, информационное, ледокольное, спасательное обеспечение морской деятельности в ИЭЗ и на шельфе страны.

Полное и качественное государственное обеспечение таких объективных потребностей морской деятельности повышает надежность, предсказуемость, доходность коммерческого использования морских природных ресурсов, находящихся под юрисдикцией государства. Избирательное по масштабам, структуре и своевременности предоставление таких услуг морепользователям является одним из инструментов государственного регулирования процессов развития бизнеса в морских отраслях, формирования в них привлекательного инвестиционного климата, роста не только коммерческой, но и общественной эффективности морехозяйственной деятельности. Например, достаточное финансирование, организация подготовки и передачи рыбохозяйственным организациям результатов промыслово-биологических исследований, своевременное установление величин объемов допустимого улова (ОДУ) по районам и объектам промысла, формирования устойчивого и предсказуемого порядка распределения, в т.ч. платного, ОДУ между добывающими предприятиями очевидно будет способствовать рациональному притоку инвестиций в промышленное рыболовство, а четкая, лишенная коррумпированности охрана промысловых районов будет способствовать сохранению запасов водных биоресурсов как части национального богатства Российской Федерации.

3. Проблемы регулирования морской деятельности за рубежом и международные организации

Анализ современного состояния и тенденций развития морской деятельности зарубежных государств в прибрежных районах Мирового океана в условиях глобализации показывает, что и индустриальные (США, Австралия, Норвегия) и развивающиеся страны (КНР, Республика Корея) рассматривают эту деятельность в широком контексте управления национальной экономики, реализации общей политики освоения Мирового океана и его ресурсного потенциала, а также активного вовлечения в развивающийся процесс глобального океанического управления.

В рамках этого процесса прибрежная зона является тем промежуточным пространством, на котором соприкасаются ресурсодобывающие, транспортные и природоохранные виды деятельности, осуществляемые как в сфере национальной юрисдикции, так и за ее пределами. На этом пространстве наиболее отчетливо проявляется необходимость согласованности экономического, социального и экологического компонентов устойчивого развития на уровне как отдельного государства, так и всего мирового сообщества, вовлеченного – в силу межгосударственной и региональной взаимозависимости - в процесс глобализации.

Для рассмотренного круга стран наиболее характерной чертой развития морской деятель-

ности в прибрежных районах является использование методики комплексного управления прибрежной зоной (КУПЗ), нацеленной на согласование общественных и частных, ведомственных и отраслевых интересов в области освоения потенциала приморских районов, а также экономических, социальных и экологических решений.

Рассмотрение политики и конкретных видов деятельности в приморских районах перечисленной группы государств дает возможность оценить направленность их целей в этой области, особенности подходов к решению экономических, социальных и природоохранных проблем в ходе освоения ПЗ, а также специфику законодательных и управленческих инструментов, используемых для повышения эффективности прибрежных работ, и соотнести эту деятельность с тенденциями на международной арене, прежде всего с набирающим силу процессом глобализации.

Для России знание и понимание страновых особенностей по указанным направлениям их деятельности в приморских районах является особенно ценным с точки зрения использования их позитивного опыта, выявления сфер потенциальных конфликтов и принятия необходимых блокирующих мер, а также развития конструктивного, взаимовыгодного сотрудничества.

Анализ подхода КНР к развитию морской деятельности, отбору приоритетов и реализации ее национальной политики в области освоения Мирового океана представляет особую важность для России с точки зрения учета стратегических целей этой страны в области изучения, освоения и защиты океанического и прибрежного потенциалов, вероятных последствий растущей океанической ориентации Китая, а также заблаговременного принятия Россией активных мер по обеспечению своих национальных интересов в Мировом океане.

США соотносят свою морскую деятельность, включая работы в приморских районах, с укреплением американской лидирующей роли на этапе глобального развития, когда в активную стадию вступила разработка концептуальных основ и реализация новых методов управления взаимозависимостью суверенных государств.

В сфере законодательно-политического оформления деятельности в прибрежной зоне и морской политики в целом наиболее показательным является начатый в США в 90-е годы и близкий к завершению процесс пересмотра подходов страны к освоению Мирового океана вообще, и прибрежных зон в частности, который свидетельствует о том, что эта проблематика продолжает оставаться в числе высших национальных приоритетов, а внедрение системы соуправления на всех уровнях руководства использованием морских пространств и ресурсов – важнейшим инструментом эффективной реализации океанической политики США.

В Республике Корея существенный рост эффективности морской деятельности в прибрежных районах сопряжен с осознанием круга законодательных и политико-организационных проблем, препятствовавших комплексному руководству деятельностью на морских пространствах возле корейского побережья. В усилиях по выработке подхода к системе океанического управления Корея встала на путь создания влиятельного и постоянного организационного механизма для

направления морской политики, координации деятельности ведомств и согласования их разрозненных целей и программ, - механизма, обладающего большими полномочиями для повышения статуса морской сферы в системе национальных приоритетов. Все это привело к созданию Министерства по морским делам и рыболовству, которое объединило почти все морские администрации в единое “суперагентство”.

Опыт Республики Корея в области формирования морской политики, ее законодательного и организационно-управленческого механизма, отработанного на региональной модели, может быть использован в России, стоящей сегодня перед аналогичным кругом проблем, препятствующих возведению политики освоения Мирового океана в разряд высокоприоритетных направлений национального социально-экономического развития.

В Австралии процесс формирования океанической политики носит динамичный характер, информация о ходе ее выполнения предоставлена не только научной, но и широкой общественности, принимающей самое активное участие в ее обсуждении на всех этапах реализации.

Важным компонентом в подходе большинства прибрежных индустриальных государств является социальная составляющая стратегии устойчивого развития прибрежных регионов. Оценивая перспективы участия нашей страны в международном сотрудничестве в океанической области и использования опыта соседних государств, важно учитывать, что западный опыт и, в частности, опыт Норвегии в области регулирования морской добычи живых и минеральных ресурсов опровергает тезис о неэффективности в этой сфере государственной формы собственности и государственного управления ею. Эффективность использования собственности зависит не от ее формы, а от управления, и для общества государственная форма собственности при надлежащем управлении может быть вполне эффективной.

Анализ зарубежного опыта управления прибрежными зонами позволяет особо выделить законодательство США и правовой опыт западноевропейских стран.

В США еще в 1972 г. был принят Закон об управлении прибрежной зоной, цель которого не только контроль за использованием ее ресурсов и пространств, но и посредством системы правительственных грантов влиять на государственно-целесообразное развитие деятельности в прибрежной полосе. Необходимость принятия этого закона была вызвана тем, что прибрежные районы представляют собой сложную систему взаимодействия различных видов деятельности как береговой, так и морской, что может регулироваться только отдельным нормативным актом.

Западноевропейскими странами проблеме управления прибрежными зонами уделяется самое пристальное внимание. В ряде из них, в том числе в ЕС в целом, разработаны документы, направленные на сохранение и гармоничное развитие прибрежных районов. Среди них наиболее важным и интересным является Европейский кодекс поведения для прибрежных зон, принятый в Женеве в 1999 г. В нем обобщен накопленный правовой опыт европейских государств и определены приоритетные направления совершенствования регулирования жизнедеятельности прибреж-

ных районов.

Определяющим фактором в становлении структуры глобального океанического управления и соответствующей системы принятия решений является необходимость совершенствования механизмов согласования и сбалансирования интересов суверенных государств в решении глобальных проблем. Неотделимой частью этого процесса в применении к освоению Мирового океана является, во-первых, дальнейшее развитие международного морского права в сторону расширения регионального и глобального сотрудничества и, во-вторых, вовлечение в определение приоритетов, целей, принятие решений и мониторинг их ответственного исполнения, наряду с правительствами также гражданского общества, его неправительственных организаций, бизнеса, частного сектора и научных сообществ.

В рамках межправительственных структур интересна практика Европейского Союза (ЕС). На другом региональном уровне специального внимания заслуживает Арктический Совет, являющийся форумом министров восьми арктических государств с постоянным участием организаций коренного населения циркумполярного региона. К работе этого форума привлекаются в качестве наблюдателей представители неарктических стран, международных и неправительственных организаций, научной общественности.

В рамках тенденции расширения спектра участников процесса формирования стратегически важных направлений в создаваемой системе глобального океанического управления все более важную роль играет Глобальной экологический фонд (ГЭФ).

ЕС, Арктический Совет и ГЭФ представляют собой различные типы международных объединений, которые не только активно участвуют в целенаправлении и создании условий мирового устойчивого развития, но и оказывают, хотя и не прямое, но весьма ощутимое давление – через участие неформальных неправительственных объединений гражданского общества – на государства, которые выпадают из общей линии мирового развития, диктуемой как императивами глобализации, так и теми силами, которые их формируют.

ЕС последовательно проводит в своих международных отношениях линию на либерализацию конкуренции во всех отраслях морской деятельности, добивается свободы доступа на мировые рынки транспортных услуг в условиях открытой конкуренции. Роль своего рода протекционистских барьеров для морского хозяйства ЕС выполняют жесткие стандарты качества и безопасности (физической, экологической и социальной) морского транспорта. ЕС является крупнейшим потребителем рыбы, однако в своей рыболовной политике, действуя в соответствии с рыночными принципами, преследует не узко экономические, а скорее социально-экологические цели.

В ЕС работа над оптимизацией управления нацелена на сплочение населения прибрежных зон, на сохранение их среды обитания. Население вовлекают в процесс КУПЗ, представляя общественности доступ к полноценной информации. В целом, результирующая линия ЕС в морской деятельности может быть охарактеризована как линия на четко соблюдаемое законодательство при

максимальной рыночной свободе и честной конкуренции. Жесткость законодательства проявляется, прежде всего, в требованиях к безопасности морской деятельности вообще и ее экологической безопасности в частности.

Центральное направление деятельности Арктического Совета – содействие устойчивому развитию Арктики. Второе магистральное направление деятельности Арктического Совета – охрана окружающей среды региона.

С момента своего создания в 1996 г. Арктический Совет осуществляет контроль над выполнением программ, разрабатываемых Международным арктическим научным комитетом, функционирующим с 1990 г. Основное внимание уделяется выполнению действующих программ и разработке новых проектов, способствующих оптимизации экономических, экологических и социальных условий в Арктике. В число проектов, реализуемых под эгидой Совета, входит деятельность Арктического университета, представляющего собой сеть университетов в Финляндии, Канаде, США (на Аляске) и России (Якутский государственный университет).

Наряду с Арктическим Советом в системе регионального сотрудничества важную роль играет Северный форум. В контакте с Арктическим Советом работает Всемирный Фонд дикой природы (WWF).

Будучи наследником многолетнего научного и экологического сотрудничества в приполярном регионе, Арктический Совет как динамичная структура, основанная на постоянном притоке новых инициатив от стран-участниц, постепенно смещает акценты в сторону социальной и экономической компонент своей политики целенаправленного и «мягкого» регулирования деятельности в Арктике, в рамках стратегии устойчивого развития. Эта тенденция должна всесторонне учитываться Россией в процессе выработки национальных планов освоения ресурсов арктического шельфа, сокращения экологической нагрузки на арктическую среду и содействия социально-экономическому развитию коренного населения российской Арктики.

Глобальный экологический фонд, функционирующий в рамках ООН орган, призван оказывать финансовую и консультативную помощь развивающимся и переходным государствам, которые участвуют в решении глобальных экологических проблем и осуществляют переход к устойчивому развитию. Он был создан в 1994 г. на базе экспериментальной программы, существовавшей с 1991 г. Членами фонда является 161 государство, из которых 35 выступают в качестве кредиторов. Руководство Фондом осуществляет совет управляющих, в котором представлены все государства-члены.

Деятельность Фонда охватывает шесть тематических направлений, связанных с решением глобальных проблем: деградацией международных вод, сокращением биоразнообразия, изменением климата, истощением озонового слоя, деградацией земель и распространением устойчивых органических загрязнений. Каждое из этих направлений прямо или косвенно соотносится с решением проблем сохранения и использования водной оболочки Земли и, конкретно, прибрежных и

океанических экосистем. ГЭФ имеет независимую систему управления, секретариат и оперативную стратегию, но в вопросах осуществления своих проектов он опирается на Программу по окружающей среде ООН (ЮНЕП), на Программу развития ООН (ПРООН) и на Всемирный банк.

Реализацию своей политики ГЭФ строит на развитии крупномасштабного интеграционного процесса по нескольким направлениям. Первое направление – объединение государства региональных бассейнов на основе общих экологических приоритетов и сотрудничества в решении проблем сохранения прибрежных экосистем и биологических ресурсов. Начало такой интеграции было положено в 70-е годы принятием Программы ЮНЕП по региональным морям, в решение научных составляющих которой принимала активное участие Межправительственная океанографическая комиссия (МОК) ЮНЕСКО. Деятельность в рамках этой программы охватывает вопросы состояния прибрежных экосистем, обеспечения экологически устойчивого использования морских и прибрежных ресурсов, законодательства, управления, институциональных и финансовых условий деятельности.

В основу Программы региональных морей, в которой участвуют 140 стран, 16 учреждений системы ООН и почти 50 других международных и региональных организаций и которая охватывает 14 регионов, положен принцип коллективной ответственности за морскую среду, не допускающий, чтобы сброс отходов одной страны причинял ущерб другому государству.

Характерной чертой подхода ГЭФ к формированию глобальной структуры экосистемного управления является заведомый отказ от повсеместного применения однообразных схем управления и всесторонний учет специфики экологической ситуации в регионах, социально-экономических особенностей государств – участников регионального сотрудничества в его проектах и распределения их национальных приоритетов. Именно этим объясняется трактовка фондом мер по осуществлению экосистемного регулирования как динамичного процесса адаптационного управления. Важная роль в становлении такой системы управления отводится опробованию различных подходов и управленческих стратегий, а также межрегиональному обмену опытом в этих вопросах.

За годы существования ГЭФ (по 2001 гг.) его Совет одобрил 46 проектов по международным водам (ПМВ) общей стоимостью 361 млн долл. США. В числе одобренных проектов ПМВ 25 разработаны для решения трансграничных проблем в десяти регионах LME (крупные морские экосистемы). Из общей стоимости этих проектов в 520 млн долл. США прямое финансирование от ГЭФ составляет 224 млн долл. США.

Интеграция Программы региональных морей ЮНЕП и Всемирной программы действий по защите морской среды от загрязнений из наземных источников, осуществляемых в рамках ООН и на основе содействия со стороны ГЭФ, в единую систему глобального сотрудничества по защите международных вод в пространственных рамках, охватывающих морские и наземные части единого межгосударственного экосистемного комплекса, свидетельствует о том, что акцент в прини-

маемых государствами усилиях по защите вод Мирового океана все более отчетливо смещается с односторонних мер по борьбе с последствиями загрязнений к учету трансграничного характера этой проблемы и развитию под эгидой ЮНЕП и ГЭФ регионального сотрудничества по предотвращению потенциального ущерба для морских экосистем и полному недопущению выбросов загрязняющих веществ береговыми предприятиями.

Мировой правовой опыт в области прибрежного управления в значительной степени обобщается и развивается на международно-правовом уровне. Особо следует отметить Модельный закон об устойчивом развитии прибрежной зоны (1998 г.), принятый советом Европы. Его цель – на общегосударственном уровне разработать и реализовать политику комплексного управления прибрежными зонами.

Необходим и учет развивающегося фактора регионального сотрудничества в области защиты морской среды. Сюда можно отнести: Боннское соглашение (1969 г.) о сотрудничестве по предотвращению загрязнения Северного моря; Копенгагенское соглашение (1971 г.) о сотрудничестве между скандинавскими странами по принятию мер против загрязнения моря нефтью; Хельсинское соглашение (1974 г.) по защите морской среды Балтийского моря с целью предотвращения его загрязнения; Конвенция по защите Средиземного моря от загрязнения (1976 г.); Кувейтская региональная конвенция по защите и развитию морской среды и прибрежных районов (Кувейт, 1978 г.); Конвенция по сотрудничеству в защите и развитии морской среды и прибрежных районов западного и центрального африканского региона (Абиджан, 1981 г.); Конвенция по защите морской среды и прибрежных районов юго-восточной части Тихого океана (Лима, 1981 г.); Конвенция по сохранению морской среды и прибрежных районов Красного моря и Аденского залива (Джидда, 1982 г.); Конвенция по защите и развитию морского региона Карибского моря (Картахен, 1983 г.).

Перспективное значение региональные конвенции могут иметь для дальнейшего развития международно-правового регулирования деятельности в прибрежных районах в целях сохранения морской среды.

4. Некоторые вопросы управления морской деятельностью в приморских регионах и прибрежных зонах России

Оптимизация отношений пользователей природными ресурсами прибрежных зон имеет специфику в каждом регионе. Ее выявление - одна из задач научных исследований. Федеративное устройство российского государства не исключает, а сохраняет и усиливает потребность централизованного определения национальной морской политики при учете региональной специфики.

В общей численности населения Российской Федерации доля населения ПЗ составляет 9 процентов, а в структуре населения приморских субъектов Российской Федерации его удельный вес достигает 49 процентов.

Переход к федеративному устройству с высоким уровнем самостоятельности субъектов Федерации происходил с учетом разграничения государственной собственности на собственность федеральную и ее субъектов. Такие преобразования внутреннего устройства государства породили определенные проблемы в области администрирования, в том числе в сфере управления морской деятельностью, которая связана не только с органами государственной власти, но и соприкасается с администрациями городов, районов и отдельных поселений. Учет интересов и предложений муниципальных образований необходим при принятии конкретных решений по осуществлению морской деятельности, прежде всего, по вопросам базирования российского флота, размещения береговых объектов, развития социальной инфраструктуры морского хозяйства.

Современное внутреннее устройство Российской Федерации для реализации целей национальной морской политики не является оптимальным. Процесс формирования новой структуры органов власти и управления на местах не завершен.

Одновременное функционирование на региональном уровне нескольких отраслевых структур, осуществляющих морскую деятельность, вызывает необходимость координации их действий. Сегодня все территориальные подразделения федеральных министерств, государственных комитетов и специализированных служб действуют практически независимо друг от друга. Общее управление морской деятельностью существует только в том смысле, что все ее участники руководствуются преимущественно отраслевыми концептуальными документами. Такая организация управления не обеспечивает оперативных и согласованных действий.

Одним из первых шагов к гармонизации федерального администрирования в области морской деятельности могло бы стать формирование в федеральных округах коллегиальных органов управления для обеспечения согласованных действий по реализации на региональных направлениях национальной морской политики, определенной действующими доктринальными и концептуальными документами, утвержденными (одобренными) Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Впоследствии вопрос о федеральном администрировании морской деятельности, видимо, потребует более радикальных решений, вплоть до установления статуса федерального управляющего теми или иными морскими акваториями, на которые распространяются суверенитет и суверенные права Российской Федерации.

В качестве иллюстрации наличия и решения проблем регулирования морской деятельности рассмотрим некоторые особенности развития Калининградской области (КО). Этот регион - уникальный субъект Российской Федерации, не имеющий общей сухопутной границы с основной ее частью.

Калининградская область представляет собой анклавную территорию России площадью 15,1 тыс. кв. км с населением около 1 миллиона человек, почти половина которого проживает в Калининграде. Область важна для России как перспективный международный транспортный узел. На границах области уже сейчас действуют 23 пропускных пункта. Три незамерзающих порта способны принимать суда грузоподъемностью до 12 тыс. т. Немаловажное значение имеет и тот факт, что на территории области имеется железнодорожная колея как с российской, так и европейской шириной. Однако, развитию транспортного узла препятствуют проблемы искусственного характера. Так, созданию

надежной транспортной артерии из центральной части России в Калининград через территорию Польши в свое время воспрепятствовало правительство этой страны под видом того, что данный проект может нанести ущерб окружающей среде или может быть расценен как новая версия “Данцигского коридора”. Аналогичная судьба сложилась с магистралью другого направления - так называемым “Берлинским шоссе”. Первая очередь этой дороги была построена немцами еще до войны, после войны магистраль не использовалась, а завершение ее строительства и дальнейшая эксплуатация не входит в планы польской стороны.

В последнее время, особенно в связи с вхождением в ЕС пограничных с КО Литвы и Польши возник ряд сложностей в транзите российских грузов через территории этих стран в/из КО. И Литва, и Польша не заинтересованы в развитии Калининградского морского порта, в котором они видят конкурента собственных балтийских портов. Правительство Литвы не раз вводило более высокие транспортные тарифы за провоз российских грузов по своей территории, что затрудняло использование Калининградского порта на полную мощь – в последние год порт загружен не более, чем на треть от своих возможностей.

Имевшиеся намерения превратить КО в “экспортный анклав” наподобие Гонконга не были реализованы не только из-за внешних препятствий, но и как следствие непродуманной экономической политики России в отношении данного региона. Введенный законодательно режим “свободной экономической зоны” в КО обслуживал лишь импортные потоки товаров. Причем на первом этапе освобождение импортных товаров от ввозных пошлин привело к гипертрофированному росту импортных закупок, которые направлялись главным образом в другие субъекты Российской Федерации. Это приводило к недобору таможенных платежей и заставило правительство ввести квоты на беспошлинно импортируемые товары. Спорадическое распространение здесь получили сборочные производства, например автомобилей BMW, ориентированные лишь на внутренний российский рынок. Новые проблемы в экономическом развитии КО возникнут после вступления России в ВТО, поскольку правила этой организации не допускают существования в одной стране нескольких таможенных режимов.

С начала 50-х годов КО является крупным рыбопромышленным центром, имевшим в системе рыбного хозяйства СССР не меньшее значение, чем Мурманск, Керчь или Приморский край. Именно отсюда шло активное освоение промысловых запасов Северной Атлантики, прибрежных вод Западно-Африканского побережья, освоение добычи китов и других биоресурсов Южного океана. Именно здесь размещались всемирно известные отраслевые научно-исследовательские центры АтланНИРО, СЭКБ промышленного рыболовства (в настоящее время - «Мари НПО»¹), соответствующие структуры АН СССР - РАН), специализированные высшие и средние учебные заведения.

Одной из причин сложившейся ситуации в КО и неэффективного использования ресурсов ее прибрежных зон является неупорядоченность структуры управления прибрежными акваториями. В КО, как и в ряде других приморских регионов России, типичным стало фактическое, во многих случаях, отсутствие влияния всякой государственной власти – как федеральной, так и региональной – на использование морских ресурсов и объектов морской деятельности.

Со стороны федерального Центра, например, целесообразно усилить влияние на управление прибрежными ресурсами и морской деятельностью КО: возможно даже следует учредить пост заместителя полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе (СЗФО) по Калининградской области. Такую работу, по видимому, целесообразно проводить по следующим направлениям: эксплуатация биологических

¹ В результате акционирования, эта уникальная и, может быть, единственная в мире структура погибает. Большая часть акций оказалась (была скуплена у безденежных сотрудников) в руках у некоего г-на Ксенофонтова Д.Ю., который никогда ни к исследованиям, ни к экспериментированию никакого отношения не имел. В состав упомянутого комплекса входит уникальное экспериментальное устройство - гидроканал (гидролоток), размещенный в специально построенном здании. Так вот, г-н Ксенофонтов предложил коллективу, чтобы гидролоток в ближайшее время был вынесен за пределы здания, которое он намерен использовать в коммерческих целях. В мире существует четыре подобных испытательных сооружения (кроме Калининграда в Канаде, Англии и Дании), в которых снимаются гидродинамические характеристики с орудий лова и промвооружения (и могут исследоваться другие приспособления - суда и корабли, буи, мины, нефтяные платформ, заградительные приспособления и пр. устройства, которые имеют оборонное значение). Потеря одного из самых крупных из них может нанести серьезный ущерб не только отечественной науке и экономике. Однако ни у центральных отраслевых, ни у региональных органов управления эта предстоящая потеря не вызывает ни малейшего беспокойства.

ресурсов моря, портово-транспортное хозяйство, развитие коммерческого флота, военно-морские вопросы, международное региональное сотрудничество в области морской деятельности.

Это обуславливается следующими причинами:

во-первых, в 2004 г. данный субъект Российской Федерации окажется окруженным странами ЕС, что создает не только новые условия визового режима. Еврокомиссия приняла специальный документ по КО, где она рассматривается как перспективный балтийский регион, с которым ЕС планирует расширять сотрудничество, причем все чаще, по-видимому, в обход федерального Центра. Экономически КО не представляет большого интереса для ЕС, однако для Польши и Литвы область выступает как важный рынок сбыта потребительских товаров и конкурент в плане транзита внешнеторговых грузов в направлении: Россия, Белоруссия – страны ЕС. В политическом плане в ЕС заинтересованы превратить КО в квазинезависимый, демилитаризованный регион;

во-вторых, определенные изменения во внешнеторговый режим КО будут внесены после вступления России в ВТО. Основным негативным последствием вступления России в ВТО для КО станет отказ от льготного режима для импорта с вытекающими последствиями в отношении масштабов внешней торговли и объемов морского транзита. В то же время будут созданы дополнительные стимулы для развития экспорта товаров и услуг, что может изменить структуру внешнеторговых морских перевозок с преимущественно импортных на экспортные;

В-третьих, необходимо учитывать динамично меняющийся политический фактор в связи с расширением НАТО, попаданием КО в соответствующее окружение, превращением Балтийского моря во “внутринатовское”. Данный аспект требует сохранения военно-морской компоненты развития КО. Присутствие Балтийского ВМФ в КО со штаб-квартирой в незамерзающем порту Балтийске следует рассматривать как необходимое условие обеспечения национальной безопасности на этом направлении.

С точки зрения необходимости участия государства в регулировании развития морской деятельности следует обратить внимание на еще одно объективное обстоятельство, которое может возникнуть после присоединения России к ВТО.

Дело в том, что весной 2003 г. ЕС и 37 других стран ВТО выступили с предложением о значительной либерализации морских услуг уже в ходе текущего раунда многосторонних торговых переговоров, начало которому положила министерская встреча стран-участниц этой организации в Дохе. В принятом там заявлении говорится, что морские услуги оказывают заметное влияние на доходы от экспорта, а по морю осуществляется 4/5 всего объема мировой торговли. От либерализации морских транспортных услуг, как далее отмечается, зависит успех всего раунда переговоров ВТО, который намечено завершить к концу 2004 г. Согласно терминологии ВТО, к морским услугам помимо транспортных, относятся также портовое обслуживание (обработка и

хранение грузов), форвардная торговля фрахтовыми ставками, логистика, предотгрузочная инспекция.

Данная инициатива не встретила поддержки со стороны США, которые уже дважды блокировали попытки включения морских услуг в переговоры о либерализации в рамках ВТО. Так, американцы не позволили включить этот вопрос в повестку дня переговоров в ходе Уругвайского раунда (1988-1994 гг.), а также в 1996 г., когда группа стран выступила с предложением либерализации морских услуг. Как известно, согласно национальному законодательству, США установлен четкий протекционистский режим в отношении услуг морского транспорта. Приняты жесткие ограничения (квоты) на привлечение иностранных поставщиков услуг морского транспорта в обслуживание внешнеторгового оборота Соединенных Штатов. Согласно закону (Jones Act) все морские внутренние перевозки должны осуществляться американскими судами (флаг), американскими экипажами и судами, построенными в США. Это правило в США рассматривается как незыблемое, и другим странам не удастся добиться хоть какой-нибудь либерализации в каботажных морских перевозках в США. В отношении международных перевозок США будут готовы пойти только на символическое открытие рынка морских услуг.

Администрация США и впредь намерена отстаивать свою позицию также из соображений национальной безопасности (американцы считают, что иностранные морские грузовые перевозчики будут угрожать национальной безопасности, если они станут обслуживать основные объемы внешнеторговых потоков данной страны). Эта позиция вряд ли будет поколеблена в условиях ведущейся борьбы против международного терроризма. Следует отметить, что все, что касается проблем Мирового океана, включая вопросы транспорта, автоматически включается в США в приоритеты своей политики по обеспечению национальной безопасности. США оказывают сильнейшее давление на те страны, которые пытаются помешать американским перевозчикам участвовать в морских перевозках грузов этих стран.

Приоритетность проблем Мирового океана и морской деятельности в обеспечении национальной безопасности США объясняется прежде всего тем, что они включены в понятие "зона жизненных интересов США" и открывают Белому дому практически неограниченные возможности по защите последних.

К сожалению, в России ничего подобного нет, хотя этот опыт необходимо использовать для установления в России режима, благоприятствующего национальным морским перевозчикам. Вместе с тем, представляется целесообразным отметить, что России для реализации целей национальной морской политики и защите ее интересов в Мировом океане, сформулированных в Морской Доктрине Российской Федерации на период до 2020 г. (МД), прежде всего необходимо более четко определить сферы собственных национальных интересов.

Учет современных международных факторов при рассмотрении национальных морских интересов России подводит к следующим принципиальным выводам.

Россия с ее более 38 тыс. км морских границ, 13 морями и 3 океанами, омывающими ее территорию, в отстаивании своих национальных интересов в Мировом океане должна опираться на морскую мощь, необходимую и достаточную для обеспечения ее статуса ведущей мировой державы при решении всех аспектов морской политики России. Особенно это актуально при разделе океаносферы, так как пока еще существует опасность того, что при усилении жесткой конкурентной борьбы между "центрами силы" за господство в Мировом океане, этот процесс может

пойти при неадекватном ее статусе участия, ущемляя экономические интересы России. Так, проявляющаяся в последнее десятилетие пассивность Российской Федерации в вопросах разработки ресурсов Мирового океана при очевидном форсировании таких усилий со стороны США, Японии, Южной Кореи и других государств, может привести к ситуации, когда наша страна окажется неподготовленной к равноправному участию в промышленном освоении соответствующих месторождений. Защита национальных интересов России в Мировом океане невозможна без закрепления в целях и задачах МД отмеченных выше сфер "жизненно важных российских интересов в Мировом океане" и разработки соответствующих им стратегии и государственного механизма поэтапного обеспечения и регулирования всех видов хозяйственной или иной деятельности в зонах национальных интересов России по всей акватории Мирового океана. Однако такой подход должен быть четко увязан с целенаправленной морской политикой в прибрежных зонах Российской Федерации, в которых начинается и осуществляется любая морская деятельность.

В прибрежных зонах России важнейшим способом регулирования морской деятельности, включая рационализацию использования территориальных и акваториальных ресурсов этих зон, может стать комплексное управление прибрежными зонами (КУПЗ), которое способно обеспечить взаимообусловленное, сопряженное во времени и пространстве развитие всех составляющих морского хозяйства и связанных с ним производств, а также объектов непроектируемой сферы, расположенных в пределах побережья, при сохранении и улучшении качества природной среды и условий проживания населения.

Практическая суть такого управления состоит в предвидении и заблаговременном разрешении потенциальных конфликтов и противоречий между хозяйствующими субъектами путем осуществления целенаправленной проектной деятельности (разработки проектов КУПЗ) и их реализации.

Возникающие проблемы в соответствии с методологией КУПЗ должны решаться за счет перманентной координации тех действий хозяйствующих субъектов, которые затрагивают интересы других субъектов, расположенных в прибрежной зоне, либо интересы населения. Чем лучше обеспечено прогнозирование и проектирование будущей деятельности, тем меньше возникнет противоречий и конфликтов на стадии текущей работы. В этой связи в ходе применения методологии КУПЗ основной фазой работы является проектная деятельность. Однако, учитывая неотработанность методик ее осуществления, значительная доля комплексного управления прибрежными зонами будет приходиться на стадию текущей работы.

Действенность КУПЗ в существенной степени зависит от его обеспеченности законодательной и нормативной базой. Любые увязки в плане разрешения противоречий как на стадии проектной деятельности, так и в ходе осуществления текущей работы должны быть подкреплены на законодательном уровне.

С юридической точки зрения главная цель КУПЗ состоит в обеспечении устойчивого и неконфликтного использования природных ресурсов приморских районов и прибрежных зон, определении средств выполнения этой стратегии с использованием правовых и иных инструментов; этим обеспечивается и социально-культурное развитие общин побережья как особой категории населения, находящейся под покровительством государства в соответствии с правом.

В основу зарубежных *правовых концепций управления прибрежными зонами* положен ряд уже апробированных принципов, являющихся ключевыми для экологической политики вообще и находящихся в русле идеи устойчивого развития. Это – экосистемный подход, принципы предотвращения ущерба окружающей среде и предосторожности, ответственности за вред окружающей среде. Эти принципы отражены в специальных правовых актах о прибрежном управлении, в том числе законах. Такие *законы* приняты в США, Канаде; в Европе в 1999 г. был принят *Европейский кодекс поведения для прибрежных зон*.

Применение указанных принципов и действующих на их основе правовых инструментов возможно и, более того, необходимо в России. Для этого есть объективные предпосылки. Ключевые проблемы, существующие в прибрежных районах России, аналогичны зарубежным, и связаны, главным образом, со столкновением интересов природопользователей. В России они достигли уже критического уровня и могут быть разрешены через адекватное управление. Это подразумевает, в частности, нахождение разумных путей для преодоления следующих сложностей: коллизий юрисдикции центральных и региональных органов власти; конкуренции между пользователями ресурсов; неэффективности механизмов урегулирования споров; отсутствия соответствующего процесса принятия решений на федеральном и местном уровнях в отношении управления прибрежными районами.

Кроме того, необходимо выработать единый подход к решению вопросов ответственности в сфере природопользования. Институт ответственности, в особенности гражданско-правовой, является одним из наиболее «слабых мест» в системе отечественного законодательства, регулирующего природопользование.

Прибрежные зоны являются районами активного хозяйственного использования. В этой связи, а также в силу своих природных особенностей они оказываются чрезвычайно уязвимыми к различным вмешательствам человека в естественный процесс их эволюции. За последние десятилетия масштабы хозяйственной деятельности в ПЗ России становятся соизмеримыми с результатами природных процессов. Наиболее значительное влияние на состояние морской среды могут оказать работы по разведке и добыче углеводородов на шельфе.

Практически весь шельф российских морей в той или иной степени является перспективным на нефть и газ. К настоящему времени на шельфе Западной Арктики выявлено 136 перспективных на нефть и газ структур, открыто 13 месторождений углеводородов, из которых Штокма-

новское, Русановское и Ленинградское относятся к группе уникальных. Здесь пробурены десятки разведочных скважин, что уже оказало негативное воздействие на морскую среду.

В Восточной Арктике (моря Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское) выявлено 6 перспективных на нефть и газ структур, но пока не пробурено ни одной скважины.

На шельфах Дальневосточных морей выявлено 220 перспективных структур, подготовлено к глубокому бурению 39 площадей, открыто 9 месторождений углеводородов. Пробурено 75 разведочных скважин, в том числе в Охотском море - 64 скважины, в Японском море - 11 скважин.

На шельфах южных морей (российские сектора Каспийского, Азовского и Черного морей) выявлено 78 перспективных на нефть и газ структур, пробурено 36 разведочных скважин, в том числе в Каспийском море - 21 скважина, в Азовском - 14 скважин и в Черном - 1 скважина.

Большинство перспективных на нефть и газ участков в ПЗ России акваториально совпадают с основными районами рыбного промысла, и в этом кроется большая опасность для рыболовства.

Негативное воздействие нефти и ее фракций, буровых растворов на жизнедеятельность планктона, бентоса, nekтона очевидно. Сгустки нефти, попадающие на дно нарушают экосистемные связи, что в конечном итоге ведет к резкому снижению рыбопродуктивности водоемов.

Низкие температуры воды и воздуха в северных морях существенно замедляют естественные процессы фото-, биохимического и микробиологического окисления. Этим объясняется длительное существование углеводородных загрязнителей в морской воде и, следовательно, пролонгированное токсическое воздействие их на биоту.

Исследования, проведенные на рыбах Баренцева и Белого морей (треска, пикша, сайда, скаты, атлантический лосось), показали, что концентрации компонентов буровых растворов и шламов (15-40 мг/л) вызывают у рыб сбои дыхательного ритма, а некоторые фракции - остановку дыхания. При низких температурах воды пороги чувствительности рыб к токсикантам возрастают в 1,2-2,6 раза. Нефть и газоконденсат, их агрегатные соединения, осевшие на дно, вызывают мгновенную смерть или сублетальный исход бентосных организмов. Негативное воздействие на бентосные организмы оказывают также мутьевые «облака», переносимые течениями из районов подводного бурения.

При аварийных случаях, вызванных разрывом подводных продуктопроводов и береговых емкостей-хранилищ, авариями танкеров, неуправляемым фонтанированием подводных скважин и др., нефтепродукты обычно разносятся течениями и ветром на большие расстояния, происходят выбросы загрязнений на обширные прибрежные участки. Большой ущерб биоте наносит также так называемое «хроническое» загрязнение. Это вынос нефтепродуктов в море речными системами, на берегах которых имеются нефтепромыслы. Например, из Обского бассейна в арктические моря ежегодно выносится около 120 тыс. т углеводородов-загрязнителей, среди которых преобладают наиболее токсичные быстрорастворимые формы - бензол, нафталин, бенз(а)пирен и их производные. Кроме того, разливы нефтепродуктов чрезвычайно опасны и губительны для морских птиц и ластоногих.

В этой связи, при освоении морских нефтегазовых ресурсов исключительно важное значение имеет обеспечение экологической безопасности.

Это может быть достигнуто путем создания особой системы управления охраной окружающей среды на месторождениях, действующей на всех стадиях их освоения и эксплуатации¹.

Основными функциями указанной системы для различных стадий реализации проектов обустройства и разработки месторождений являются:

¹ Управление окружающей средой. Информационный бюллетень №8. Безопасность работ и охрана окружающей среды при работах на нефть и газ в морской нефтедобыче. М., 1999.

на стадии проектирования – организация исследований по определению исходного (фонового) состояния природной среды; экспертиза проектов в целом и разделов «Охрана окружающей среды» с целью оценки соответствия проектных решений законодательным и нормативным требованиям;

на стадии строительства – определение организаций-исполнителей; получение разрешений на выбросы газообразных и жидких отходов, а также на размещение твердых отходов и определение единой политики в области охраны окружающей среды по отношению ко всем субподрядчикам; организация контроля за соблюдением мер по охране среды;

на стадиях поисково-разведочного и эксплуатационного бурения скважин – обеспечение надежной работы систем дренажа, удаления буровых отходов, выбросов в атмосферу от факелов и других источников; технологически правильного использования и утилизации буровых растворов и шлама, герметизации скважин;

на стадии добычи и транспорта нефти и газа – обеспечение надежной системы утилизации пластовой воды, дренажа и утилизации различных видов стоков, отходов, включая химические и твердые бытовые; разработка мероприятий по экологически безопасной эксплуатации подводных трубопроводов; контроль наличия разрешений на производство работ;

на стадии ликвидации месторождений – обеспечение вариантности проработок и выбор экологически приемлемого варианта ликвидации промысловых объектов, соблюдение установленных нормативных требований.

Зарубежная практика эксплуатации морских нефтегазовых месторождений показывает, что необходима разработка не только природоохранных мероприятий, но и планов реагирования при возникновении ситуаций, представляющих угрозу для окружающей природной среды.

Значительное негативное воздействие на морскую среду оказывает деятельность портов и прибрежное судоходство. В настоящее время при протяженности морской границы 38,8 тыс. км и прямом выходе в три океана Россия располагает всего 43 морскими торговыми портами. При этом 35% причального фронта находится в неудовлетворительном состоянии, а около 75% судов имеют возраст свыше 15 лет, что представляет экологическую угрозу для морской среды. Следует отметить, что флот этой возрастной группы не допускается в иностранные порты¹. В 2000 г. через морские порты России и сопредельных стран прошло более 250 млн. т российских грузов, в том числе 120 млн. т наливных и 130 млн. т сухих. К 2010 г. потребность в перевалке российских грузов в морских портах достигнет 350 млн. т. Для освоения такого объема, тем более с учетом переключения грузопотоков из портов сопредельных стран на российские порты, потребуется значительное увеличение их производственной мощности, особенно в Балтийском и Черноморско-Азовском бассейнах, где они уже сегодня работают с большой перегрузкой.

В целях обеспечения морских перевозок Правительством Российской Федерации принята Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России». Ее подпрограмма «Морской транспорт» предусматривает увеличение пропускной способности российских портов более чем на 100 млн. тонн в год путем строительства новых портов, грузовых причалов и реконструкции ряда существующих перегрузочных комплексов.

Основными экологическими проблемами, возникающими при строительстве портов, являются:

- а) дестабилизация береговой линии и прибрежной полосы дна;
- б) увеличение источников и объемов сбросов различных загрязнителей.

¹ Транспорт России. Статистический сборник. М., 2003.

Строительство оградительных сооружений порта вызывает изменение очертаний берега, деформации рельефа прибрежной части дна, особенно если существует вдольбереговой поток наносов. Эта негативная форма воздействия уже проявилась на Кавказском побережье Черного моря и в ряде районов Балтийского, Каспийского и Азовского морей.

При строительстве и эксплуатации портов за несколько десятилетий береговая зона может преобразоваться значительно, чем ее изменили естественные процессы за последнюю тысячу лет.

На Черном и Азовском морях заносимость портов и каналов измеряется сотнями тысяч кубометров в год. Суммарный объем грунтовых выемок и переотложения на новое место в Азовском море в три раза больше, чем твердый сток рек Дона и Кубани при современном режиме. На сбросы грунтов капитального дноуглубления приходится иногда до 50-52% общего объема захоронений.

На Каспийском море наибольший объем черпания приходится на Волго-Каспийский канал, где в зоне диссипации энергии речной струи Волги выпадает 15 млн. м³ осадков, а в пределах внешней морской части канала – 1,5 млн. м³ в год.

Наносы в портах и каналах представляют собой классическую проблему. В связи с увеличивающейся осадкой судов она становится особенно острой.

Несмотря на то, что на большинстве российских судов имеется необходимое природоохранное оборудование, а в портах ведется лабораторный контроль за качеством сбрасываемых сточных вод, за чистотой воды и воздуха, в 2002 г. в портах России произошло 86 случаев загрязнений портовых акваторий нефтью, в том числе один крупный, когда из теплохода «Гага» в порту Санкт-Петербурга вылилось 850 т нефтепродуктов¹.

Значительное загрязнение имеет место в заливах и устьях рек, например, в Невской губе и восточной части Финского залива, в Кольском заливе, в заливе Петра Великого, в Таганрогском заливе, в северной части Каспийского моря. Так, в водах восточной части Финского залива и Невской губы концентрации растворенных форм тяжелых металлов превышают их средние концентрации в открытых частях Балтийского моря в 5-10 раз.

Необходимо учитывать, что проводимая по отдельно взятому проектируемому морскому порту процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) может завершиться благополучно, но кумулятивное действие группы портов, сосредоточенных в том или ином заливе, может дать негативный эффект. Поэтому, наряду с осуществлением ОВОС по каждому порту, следует проводить эту процедуру по всем загрязняющим объектам, находящиеся в относительно ограниченном районе моря. Кроме этого, помимо портов в районе могут быть и другие источники загрязнения, роль которых также должна быть учтена.

Прибрежные зоны южных морей России, Балтики и южной части Японского моря характеризуются наличием значительных рекреационных ресурсов, которые обладают ценными оздорови-

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2002 г.». М.: 2003

тельными и целебными свойствами. Тем не менее, рекреационная деятельность при определенных условиях может оказывать существенное негативное влияние на состояние экосистем прибрежных зон. В основном это влияние обусловлено значительной концентрацией лечащихся и отдыхающих граждан в наиболее привлекательных с точки зрения обеспечения отдыха, лечения и туризма местах.

В этой связи принципиально важное значение имеет соответствие общего количества отдыхающих и туристов (в сезонные пики) экологической или хозяйственной емкости прибрежных зон. Следует однако отметить, что емкость прибрежных зон - понятие достаточно относительное, так как многое зависит от организации отдыха и лечения граждан и разной оснащенности участков морских побережий объектами инфраструктуры.

Существенное отрицательное воздействие на экосистемы побережий может оказать неудачное размещение объектов отдыха, лечения и туризма, обслуживающих их транспортных коммуникаций, мест хранения и утилизации отходов и т.д.

Побережья южных морей, а также побережье Балтийского моря, обладая большим рекреационным потенциалом и притягательностью для широких масс населения, в то же время являются весьма ценными и для других видов деятельности, прежде всего для функционирования портов и портового строительства, сооружения специализированных терминалов, организации военно-морской деятельности (включая пограничную службу), развития городского хозяйства и т.д. Возникает известная коллизия по поводу возможного использования одних и тех же участков прибрежных зон.

При развитии рекреационной деятельности в прибрежных зонах России основными экологическими проблемами являются нарушение стабильности морских берегов и ухудшение качества морских прибрежных вод за счет деятельности самих рекреационных объектов, промышленных, транспортных и сельскохозяйственных предприятий, а также различных коммунальных сооружений.

Огромное влияние на стабильность морских берегов оказывает строительство курортных комплексов с сооружениями, выдвинутыми в сторону моря, перекрывающими береговой поток наносов. Примеров негативного влияния таких сооружений много, но самым ярким является строительство Сочинского порта, который был введен в эксплуатацию в 1937 году.

Известно, что этот порт является частью огромного курортного комплекса. Оградительные молы длиной 300 м полностью перекрыли поток галечных наносов. К 1938 году ширина пляжа южнее порта сократилась до 5 м, а в 1940 году он полностью исчез на протяжении двух километров к югу. Размыв стал быстро распространяться в сторону Адлера. К концу войны весь берег центрального Сочи представлял голые отвесные обрывы с глубиной у основания до 2-3 м. Исчезновение пляжа послужило толчком для активизации оползневых явлений. К морю поползли дома и даже

здание городского театра. Пришлось сооружать подпорные и волноотбойные стенки, буны и подводные волноломы. До сих пор, вот уже на протяжении 60 лет, идет борьба за живучесть курорта.

Вторая проблема, которая связана с сохранением курортно-санаторных прибрежных комплексов, это непомерное изъятие песчано-галечного материала с пляжей. Например, с пляжей от Туапсе до Адлера было вывезено около 7 млн. м³, т.е. почти половина всей гальки, гравия и песка. К началу 60-х годов сильно истощились пляжи в бухтах Джубги и Ольгинки, Небуге и Агое и др.¹

Во многих странах наложены ограничения или полный запрет на использование береговых наносов (в СССР такой запрет был принят в 1961 г.). Однако, несмотря на это, вредное влияние изъятий все еще продолжается. Пляжи исчезают. Остановить этот процесс можно только путем строительства специальных берегозащитных и берегоформирующих сооружений.

Одна из важных проблем морских рекреаций – обеспечение чистоты прибрежных вод. Надо отметить, что основными загрязнителями прибрежных вод на всех морях являются углеводороды, тяжелые металлы и техногенные радионуклиды. Техногенное загрязнение происходит, в основном, вследствие поступления из различных источников с суши, частично – из плавсредств.

Определить влияние рекреационных учреждений на возникшую экологическую ситуацию не всегда представляется возможным. Однако уверенно можно сказать, что эти учреждения являются источниками общего, а также бактериального загрязнения прибрежных вод и грунтов прибрежных зон моря. Катастрофические выбросы сточных вод нередки. Надо отметить, что полузамкнутые бухты более подвержены бактериальному загрязнению. В Геленджикской бухте, например, из-за слабой вентиляции очищение воды до нормы после выбросов сточных вод происходит только примерно через месяц.

К бактериальному загрязнению вод вблизи курортов добавляются утечки сточных вод из канализационных труб, отходящих в море на расстояние до 2 км. Дело в том, что, как показали подводные исследования, на стыках секций труб образуются из-за плохой стыковки и коррозии крупные зазоры, откуда хлещут сточные воды. Последние попадают в прибрежные воды у пляжей санаториев и домов отдыха.

Для улучшения экологического состояния прибрежных зон в районах российских курортов необходимо:

расширить и реконструировать очистные сооружения сточных вод в приморских городах;

реконструировать глубоководные выпуски стоков с доведением глубин выпуска (при соответствующей их удаленности от берега) до нормативного уровня;

реконструировать старые и построить новые сооружения для сбора ливневых вод;

построить мусороперерабатывающие установки в крупных приморских городах, ликвидировать и рекультивировать несанкционированные свалки.

¹ Геоэкология шельфа и берегов России (под ред Н.А.Айбулатова). М.: Ноосфера, 2001

В России за многие годы построены тысячи домов отдыха и других здравниц, но курортная инфраструктура на побережьях не получила должного развития, что, как отмечалось выше, оказывает самое негативное влияние на экологическое состояние прибрежных зон. Особенно напряженная ситуация складывается на Азово-Черноморском побережье, где также остро стоит вопрос об использовании участков морских побережий для размещения все новых учреждений отдыха и туризма и других объектов.

В этой связи необходимо усиление регулирующей роли государства по использованию природных ресурсов ПЗ за счет развития перспективного территориального проектирования, возврата к практике разработки схем и проектов районной планировки морских побережий. В этих документах, разрабатываемых в рамках программ КУПЗ, на основе анализа территориальных возможностей и с учетом перспектив развития различных видов морской деятельности, можно с наибольшим эффектом формировать взаимоувязанную систему мер по комплексному развитию прибрежных зон.

5. Об оптимизации отношений пользователей природными ресурсами в прибрежных зонах Российской Федерации

В настоящее время все большее число российских регионов ощущают необходимость оптимизации своей хозяйственной структуры в соответствии с ресурсными возможностями территорий и их положением в системе разделения труда. Одним из рычагов такого рода усилий является рациональное (эффективное) использование природных ресурсов ПЗ, способное дать импульс ускорению экономического роста.

Прибрежные зоны морей России чрезвычайно разнообразны по своим ресурсным, физико-географическим, экономическим, экологическим, этно-социо-культурным условиям. Однако практически везде можно констатировать недостаточное использование потенциала ПЗ, а там, где этот потенциал используется, процесс ресурсопользования происходит во многом стихийно, отсутствует взаимоувязка интересов различных пользователей, практически не учитываются интересы регионального развития на долгосрочную перспективу.

Особо неблагоприятная ситуация складывается в северных прибрежных регионах, экономическое развитие которых по-прежнему зависит от эксплуатации минерально-сырьевых ресурсов, имеющих высокий спрос на рынках. Современный период характеризуется углублением противоречий между основными участниками процесса ресурсопользования, представляющими федеральные, региональные и корпоративные интересы. Изменение экономических условий добычи ресурсов в рыночных условиях привело к закрытию ряда северных добывающих предприятий или сокращению объемов добычи. В то же время перспективы развития нефтегазодобывающей отрасли на арктическом шельфе обусловили привлекательность отдельных регионов для российских и зарубежных инвесторов. В этой связи, в Ямало-Ненецком, Ненецком автономных округах и Мур-

манской области отмечается рост инвестиционной активности. Однако, указанная активность носит узкоотраслевой характер и не нацелена на комплексное развитие регионов с использованием всех преимуществ, которые им дает приморское положение. Показательным в этом плане является пример Западного незамерзающего сектора Арктики. Его близость к европейским рынкам и возможность круглогодичного использования для судоходства представляют собой мощный резерв для развития портостроительства, расширения экономических связей с Европейским и другими континентами, что одновременно привело бы к экономическому росту на соседних территориях, в примыкающих субъектах Российской Федерации.

Кроме того, упомянутая активизация недостаточно считается с высокой уязвимостью северных экосистем ПЗ, без чего невозможно формирование устойчивого ресурсопользования с учетом интересов настоящего и будущих поколений.

В современном мире наиболее высокого экономического уровня достигли государства, которые в течение столетий успешно использовали благоприятное приморское положение, развивая производство товаров и услуг, связанных с морской деятельностью, создавая хозяйственные комплексы различного масштаба и структурного разнообразия. Ресурсы суши и моря, межрегиональные и международные связи, благодаря морским транспортным путям, создавали основу для диверсификации экономики и притока населения из других районов. К началу третьего тысячелетия особая ценность ПЗ стала еще более очевидной. В ее пределах накоплен огромный экономический потенциал, численность населения превысила 60% всего мирового населения, а к 2025 году ожидается рост его доли до 75%. Возникла новая проблема: как поддержать производство и население в ПЗ, при этом сохранить природно-ресурсный и экологический потенциалы для использования настоящим и будущими поколениями в интересах устойчивого развития.

Эта проблема, как уже отмечалось, была признана одной из наиболее актуальных на международном форуме по окружающей среде и развитию в 1992 году в Рио-де-Жанейро, требующей неотложного внимания со стороны правительств приморских стран, ученых и всего мирового сообщества. Соответственно, приморским странам было рекомендовано разработать национальные программы устойчивого развития прибрежных зон, расширить научные исследования по этой сложной проблеме и определить общие принципы управления процессами жизнедеятельности в ПЗ. От хаотичных и разнонаправленных видов хозяйственной деятельности, которые привели к многочисленным ресурсно-пространственным конфликтам и экологическим кризисам, следовало переходить к управляемому процессу природопользования с координацией и взаимодействием всех заинтересованных сторон.

За прошедший после форума период 95 стран разработали программы комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ), которые реализуются под патронажем государств, местных органов власти, с участием ученых, представителей бизнеса и общественных организаций.

В течение последних десяти лет страны, реализующие подобные программы, получали большую методологическую помощь по линии международной междисциплинарной программы «Взаимодействие суши-океана в прибрежной зоне» (Land-Ocean Interaction in Coastal Zone - LOICZ), действующей с 1994 г. в рамках Международной геосферно-биосферной программы (IGBP).

Арктической подпрограммой LOICZ стал исследовательский проект «Взаимодействие суши-океана в Российской Арктике (LOIRA), включающий направление по исследованию социально-экономических аспектов и проблем формирования основ комплексного управления ресурсопользованием. С 1997 года в рамках LOIRA проводятся исследования на модельном регионе – в Ненецком автономном округе (НАО). В этом субъекте Российской Федерации в связи с освоением нефтегазовых месторождений Тимано-Печорской провинции складывается довольно сложная картина взаимоотношений природопользователей: среди нефтяных компаний идет упорная борьба за сферы влияния на территории округа, за получение новых лицензий на открытые месторождения, за перераспределение старых лицензионных участков. Местные органы власти заинтересованы в участии ряда компаний - инвесторов в более интенсивном освоении месторождений и, соответственно, в наполнении окружного бюджета. Так, например, только проект “Северные территории” должен принести в федеральную и местную казну более 2,5 млрд долларов США, при этом будут созданы новые рабочие места в нефтедобыче (для 2000 человек) и в обслуживающих отраслях (для 1400 человек). Кроме того, в ТЭО проекта предусматривается выделение 12 млн долларов США в качестве гуманитарной помощи НАО. Одновременно в округе просматривается тенденция на установление монопольного контроля за ресурсами углеводородов со стороны наиболее крупных компаний.

Продолжает развиваться конфликтная ситуация между промышленным и традиционным природопользованием, поскольку контрактные территории лицензионных участков расположены на землях коренного населения, занятого в оленеводстве, рыбном промысле, охоте. Использование биологических ресурсов прибрежной зоны - традиционная основа местной экономики и занятости населения. При создании предприятий нефтегазовой отрасли какая-то часть местного населения будет вовлечена в нефтедобычу и обслуживающие предприятия. Однако большая часть персонала будет привлечена из других российских регионов, как уже имеющая необходимую квалификацию и опыт работы. Что касается коренного населения - ненцев, коми - их участие в новых отраслях, как показывает опыт Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, будет крайне ограничено.

Это означает, что для местного населения необходимо сохранение условий – пространственных, ресурсных, экологических - для развития и поддержания традиционных отраслей хозяйства, в первую очередь, северного оленеводства и рыбного хозяйства, а также промышленности по переработке сырья этих отраслей.

Интенсификация развития нефтегазовой отрасли, сопровождающаяся изъятием части земель и загрязнением окружающей среды, затрагивает прежде всего интересы сельского населения НАО, составляющего 40% всего населения округа. В силу природной неравномерной локализации месторождений по территории округа, часть сельских поселений и земель традиционного использования окажется под большим воздействием нефтегазодобычи, другие же населенные пункты будут находиться вне зоны промышленного освоения. Более всего перспективных на нефть и газ земельных участков сосредоточено в центральной и северо-восточной частях округа, где расположены пастбищные угодья местных сельскохозяйственных предприятий. Земли и другие природные ресурсы этих предприятий (в прошлом – колхозов и совхозов) оказываются не только под влиянием техногенного воздействия. Существует реальная перспектива значительного сокращения площади земель сельскохозяйственного использования при передаче их для промышленных нужд. В прибрежной зоне, например, освоение месторождений Варандей-Адзвинской нефтегазовой области в рамках проекта «Северные терминал» (первоначально проект «Тиман-Печора Компани») осуществляется на землях сельскохозяйственного производственного кооператива (СПК) «Ерв», а месторождений Хорейверской и Колвинской нефтегазовых областей (проект «Северные территории») на землях СПК «Харп». По данным на 2001 г., в округе выделены земельные участки в соответствии с 30 лицензиями на освоение месторождений, а также под строительство дорог, объектов производственной и социальной инфраструктуры нефтегазовой отрасли.

Урегулирование отношений между нефтяниками и основными землепользователями – сельскохозяйственными общинами коренного населения предусмотрено федеральными законами «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции» и законом «О гарантиях прав коренного населения Севера, Сибири и Дальнего Востока». Федеральные законы предписывают обязательность компенсации ущерба при изъятии земель, находившихся в пользовании коренных малочисленных народов Севера. Однако в них не прописана процедура реализации этого положения: кто и как исчисляет ущерб, что включается в компенсационные платежи, являются ли они разовыми выплатами или же должны осуществляться на протяжении всего срока действия лицензии. Поэтому в настоящее время практическое правоприменение этого важного положения осложняется неразработанностью механизма его реализации. Естественно, что в регионах, поставленных перед необходимостью решать этот основной конфликт природопользования, местные законодательные органы идут на разработку собственных законодательных норм (в развитие федерального законодательства) с учетом местных особенностей. Задача местных законов - отразить специфику природопользования (в данном случае – недропользования) в конкретных социально-экономических условиях региона, при этом не входя в противоречие с федеральным законодательством. Так, окружной закон НАО «О недрах» предусматривает обязательность заключения договоров о социально-экономическом сотрудничестве между нефтяной компанией и общиной коренного населения, на землях которой ведутся промышленные работы.

Возможно ли избежать конфликтности в ресурсопользовании в арктической прибрежной зоне? Однозначный ответ: да, но при определенных обстоятельствах он будет неверен. Прежде всего, потому, что отрасли, которые будут развиваться в этом регионе, не могут быть на 100% совместимыми друг с другом, так же, как они не станут нейтральными по отношению друг к другу. Традиционные отрасли хозяйства – рыбный промысел, оленеводство, охота на морского и пушного зверя – могут получить развитие при определенном качестве природной среды, формируемой на принципах осознанного поддержания биопродуктивности, что и позволяет изымать из экосистемы определенную часть биоресурсов. Добывающие отрасли промышленности, особенно нефтегазовая, неизбежно будут оказывать негативное техногенное воздействие, выражающееся в сокращении ареалов распространения биоресурсов, загрязнении природной среды, нарушении природных циклов, что может привести к значительному сокращению или даже исчезновению ряда популяций, и, соответственно, подрыву ресурсной базы хозяйства местного населения.

Как показывает исторический опыт развития топливно-энергетической отрасли, приостановить процесс освоения ресурсов углеводородов, если в обществе созрели экономические и научно-технические предпосылки для вовлечения их в хозяйственный оборот, практически невозможно. Следовательно, ставка должна делаться на поиск взаимоприемлемых условий сосуществования добывающих отраслей промышленности с традиционными отраслями, в которые вовлечено местное население. В этом случае жизнь самой территории будет менее зависеть от постоянно меняющейся конъюнктуры на сырьевых рынках. При этом местные органы управления призваны выстроить и четко отстаивать определенную систему приоритетов социально-экономического развития, используя для этих целей доходы, поступающие от нефтяных компаний. Тем не менее, существует реальная перспектива превращения местной экономики в третьестепенный придаток нефтегазового бизнеса, когда будет происходить быстрое сокращение площади земель в традиционном хозяйстве и, соответственно, расширение промышленных площадей.

В условиях рыночной экономики нефтегазовый бизнес и региональная жизнь развиваются в параллельных плоскостях, поскольку частные фирмы не заинтересованы в комплексном региональном развитии, преследуя свои корпоративные интересы. Сегодня вопрос оптимизации природопользования решается за счет использования правовых и экономических рычагов в виде налогов, компенсационных выплат, выполнения условий лицензионных соглашений и СРП, штрафов и санкций за экологические правонарушения. Все звенья этого административно-правового механизма направлены на перевод части доходов промышленников в региональный бюджет.

Как местные власти используют эти доходы, сколько средств направляется на гармонизацию отношений ресурсопользователей, на сохранение условий жизнедеятельности постоянного населения, в том числе и не связанного с промышленным освоением месторождений углеводородного сырья, не всегда прозрачно. Пока отсутствует закон о комплексном управлении ресурсопользованием в прибрежной зоне, определяющий порядок использования указанных средств, то

очевидно, что у местных властей не будет мотиваций целенаправленно вкладывать средства в эту сферу.

Второй вопрос – насколько возможно достижение гармоничного сосуществования промышленного и традиционного природопользования, когда речь идет о крупномасштабном освоении нефтегазовых ресурсов в прибрежной зоне. Здесь возникает острая борьба за пространство: промышленные объекты и инфраструктура конкурируют с северным сельским хозяйством за право использования земель в своих целях. Освоение нефтегазовых ресурсов в других регионах России, имевшее место в советский период, создало определенный стереотип отношения к добывающим отраслям, как безоговорочному лидеру в хозяйственной деятельности. Соответственно, интересы других социальных групп, и региона в целом, должны были занять подчиненное положение, то есть - территориально уступить.

Однако опыт последних 40-50 лет показывает, что пренебрежение интересами местного населения, сужение структуры хозяйства при монопольном господстве в регионе добывающей отрасли, не способствовало повышению благосостояния всего региона, напротив, делало его уязвимым к любым экономическим перетряскам и кризисам. Это особенно проявилось в 90-е годы XX века, когда произошло массовое закрытие добывающих предприятий и десятки тысяч людей лишились работы.

Если сеть предприятий местной экономики развита слабо, то это не дает возможности альтернативного приложения труда, чем и был вызван в 90-е годы отток специалистов из северных добывающих центров в другие регионы России. Анализ статистических данных по миграционным потокам за этот период показывает, что уезжали специалисты, приехавшие на Север из других районов 10-30 лет назад. Местные жители, как правило, остаются, но их земли претерпели значительные изменения вследствие техногенного процесса. Загрязнены почвы и водоемы, сократились или вообще исчезли популяции некоторых диких животных, бывших объектами охоты, безвозвратно потеряны тысячи гектаров пастбищ. Несмотря на действующее земельное законодательство в отношении обязательности проведения рекультивации земель, предприятия проводят рекультивацию на площади не более 10-25% использованных земель.

При малой численности коренного населения существующее отношение к этим проблемам, как второстепенным, в действительности оборачивается большими потерями для всего общества. Эти земли, которые десятилетиями были ресурсными кладовыми, по существу перестают таковыми быть: биологические циклы нарушены, минерально-сырьевые ресурсы, если не истощены, то, во всяком случае, с них сняты «сливки», остались трудно извлекаемые запасы, требующие на их разработку огромных финансовых затрат.

Оставшееся на территории население испытывает тяжелые экономические трудности в поисках нового трудоустройства, при сильно подорванной местной ресурсной базе. В этих условиях постановка задачи на устойчивое региональное развитие, в соответствии с общемировыми тенден-

циями, оказывается весьма проблематичной и отодвигается в реальной жизни на отдаленное будущее.

Выход из создавшегося положения видится в усилении государственного регулирования стоящих проблем.

Во-первых, следует поставить освоение морского шельфа на долгосрочную плановую основу. При этом не имеется в виду возвращение к директивному планированию, что невозможно в условиях рыночной экономики. Однако формирование, как это происходит во многих странах мира, комплексных индикативных планов, охватывающих решение всего спектра проблем развития прибрежных зон, возможно и необходимо. В этих планах, увязанных с реальными возможностями регионов, включая планировочные условия, должны найти отражение как задачи освоения месторождений углеводородного сырья (например, в Ненецком автономном округе), так и развития традиционных отраслей и обеспечения жизнедеятельности местного (коренного) населения.

Во-вторых, для обеспечения реальности выполнения индикативных планов следует на государственном уровне потребовать от промышленных компаний принятия и соблюдения определенных обязательств по решению местных (региональных) социальных и природоохранных проблем. Речь не идет о какой-то дани в пользу регионов и населенных мест. Все должно осуществляться в законодательном порядке, с применением санкций в случае неисполнения установленных нормативов и условий.

В-третьих, в целях закрепления вышеназванных положений необходимо осуществить разработку и принятие федерального закона «О морских прибрежных зонах Российской Федерации». Действительно, если Россия признает факт существования прибрежных зон как особых объектов, где концентрируются многообразные интересы государства, субъектов Федерации, различных отраслей и пользователей природных ресурсов, и где разные части территории и моря имеют неодинаковый юридический статус, вполне логично обеспечить регулирование развития таких объектов путем принятия соответствующего федерального акта (по аналогии с федеральными законами о территориальном море, о морской исключительной зоне, о шельфе).

В-четвертых, наряду с принятием указанного закона, целесообразно практическую увязку различных интересов обеспечивать на предплановой и предпроектной стадиях путем разработки программ комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). В этих документах должны быть закреплены (после финансово-экономических и планировочных проработок) обязательства всех участников процесса освоения прибрежных зон. Необходимость разработки и реализации программ КУПЗ также должна найти отражение в законе «О морских прибрежных зонах».

6. О принципах рентной оценки природно-ресурсного потенциала

Термин «природная рента» в России чрезвычайно политизирован. Пристрастное отношение некоторых российских политиков к использованию рентного налогообложения отвлекает

внимание от другого чрезвычайно важного направления практической реализации теории ренты: стоимостной (денежной) оценки природно-ресурсного потенциала как страны в целом, так и ее регионов. Главной целью такой оценки является постановка природных богатств России по единому критерию на федеральный баланс и балансы субъектов Федерации. Таким критерием является дифференциальный рентный доход. Игнорирование важности использования рентных подходов при оценке природных богатств несет угрозу и экономической, и национальной безопасности богатых природными ресурсами стран. С возникновением и развитием института 200-мильных ИЭЗ их морские биоресурсы оказались в сфере действия суверенных прав того или иного прибрежного государства, т.е. перестали быть объектами свободного доступа для ресурсопользователей вне зависимости от их национальной принадлежности. И хотя с юридической точки зрения в данном случае нельзя с полным основанием утверждать, что указанное превращение привело к возникновению у прибрежных стран права собственности, например, на биоресурсы, в результате новых изменений они получили право регулирования деятельности иностранных судов в прилегающих морских зонах и право получения доходов от ведения промысла.

В связи с изменившимся международно-правовым режимом в ПЗ отечественные и зарубежные исследователи уже более двух десятилетий привлекают внимание политиков к необходимости выстраивания государственной системы регулирования добычи морских ресурсов на основе рентных отношений, а также к учету влияния рентообразующих факторов в национальных системах управления морепользованием и при взимании платежей эксплуатацию ресурсов пелагиали или дна.

Имеет смысл напомнить, что рентный доход (рента) возникает вследствие существенных различий земли и других природных ресурсов по естественному плодородию (продуктивности) и местоположению относительно рынков сбыта. Эти различия при равновеликих затратах труда и капитала объективно приводят к дополнительному доходу в лучших условиях возделывания земли и добычи сырья по сравнению с худшими (замыкающими, предельными) условиями.

Игнорирование этих различий в практике государственного регулирования экономикой разрывает единое экономическое пространство. С переходом к рыночным отношениям условия добычи и сбыта сырья, естественно, изменились. Вместе с тем, объективно обусловленные отличия по уровню доходности разных мест добычи сырья не могут быть устранены только рыночной конкуренцией или либерализацией цен.

Только поставив природные богатства на баланс, государство может принимать адекватные решения: по оптимальной схеме их использования, как в настоящем, так и будущем; о консервации использования запасов природных ресурсов, исходя из мировой конъюнктуры спроса и цен на сырье и политической ситуации; о выравнивании условий жизнеобеспечения, как отдельных территорий, так и деятельности хозяйствующих субъектов; по обеспечению национальной безопасности и др.

В отдельные категории стоимостной оценки в качестве наиболее важных объектов национального имущества могут быть выделены природные комплексы прибрежных морей и прибрежные территории. Причина такого выделения обусловлена тем, что именно ресурсы прибрежной зоны (углеводородное сырье, валютоемкие водные биоресурсы, лес, генетические ресурсы флоры и фауны и т.д.) имеют наибольшую рентную стоимость вследствие низких транспортных издержек при их вывозе за рубеж.

Согласно экономической теории, в зависимости от целей анализа национальное богатство может оцениваться двумя способами: в виде капитальных активов и как текущий поток доходов, полученных с использованием таких активов.

При первом способе оценки национальное богатство рассматривается в качестве совокупности рукотворного (или вещного, включая денежный), человеческого (или интеллектуального) и природного (как используемого, так и в виде разведанных запасов) капиталов. Иначе говоря, выступая в виде капитальных активов, национальное богатство являет собой одновременно и результат предшествующего социально-экономического развития, и предпосылки для дальнейшего продолжения воспроизводственных циклов¹.

Богатство общества может прирастать только в результате эффективного использования капитальных активов. Уровень эффективности соотносится с доходами, которые создаются с участием каждого из активов. Поэтому второй способ измерения национального богатства направлен на ежегодную оценку вновь созданного совокупного общественного богатства, которое можно выразить формулой: *«вновь созданное богатство = доход на вложенный капитал (корпоративная прибыль) + заработная плата + природная рента»*. Именно корпоративная прибыль, заработная плата и природная рента рассматриваются как первичные составляющие доходов и определяют налогооблагаемый потенциал капитальных активов, по которому может быть исчислен и возможный уровень государственных доходов.

Первичные доходы взаимозаменяемы как объекты налогообложения, поэтому у государства всегда есть возможность выбора полезной для общества системы пополнения доходной части бюджета. Это аксиомы экономической теории, позволяющие государству, исходя из наличного налогооблагаемого потенциала и складывающихся обстоятельств, использовать альтернативные системы налогов и переносить бремя налогов на ту или иную составляющую национального богатства. Для сырьевых стран бесспорными преимуществами формирования доходов государства является природная рента.

Оценка, анализ и прогнозирование роста и изменения структуры национального богатства – важный рабочий инструмент экономической политики любого государства. Возможность применения этого инструмента для решения макроэкономических задач предполагает наличие дли-

¹ См. Бухвальд Е.М., Нестеров Л.И. Национальное богатство // Системные проблемы России. Путь в XXI век. – М.: Экономика, 1999, с. 215-250.

тельных трендов, которые в динамике количественно и качественно характеризуют каждый из компонентов национального богатства. Для рыночной экономики качественные критерии, как правило, выражаются стоимостными измерителями. Поэтому о глубине проникновения рыночных механизмов в российскую экономику можно судить по использованию для оценки всех капитальных активов стоимостных показателей.

Анализ состояния российской государственной статистики свидетельствует о наличии серьезных изъянов в порядке оценки национальных активов. Попытки найти данные о стоимости человеческого или природного капитала успехом не увенчаются. Государственная статистика, начиная с 1982 года, в составе национальных богатств отражает лишь *основные, материальные и оборотные фонды и домашнее имущество населения*. Тот факт, что до настоящего времени не создана система учета богатств природы и интеллектуального капитала может означать лишь одно: у государства, заверяющего всех в своей приверженности к курсу рыночных реформ, к природному капиталу (земле, недрам, лесам, водоемам, водным биоресурсам и т.д.), а также к накопленным знаниям, опыту и квалификации тех, кто создает национальное богатство, сохраняется отношение как к второсортным или даже дармовым ресурсам. Хотя именно такой подход был одной из основных причин неэффективности советской экономики.

Поскольку природный капитал не находит адекватной рыночной оценки, то, естественно, занижается и дополнительная стоимость или прибавочный доход, которые могут создаваться в экономике с его участием. Исследователями ЦЭМИ РАН был проведен специальный анализ фактических и потенциально возможных доходов от использования в производстве основных национальных активов. Было установлено, что в фактических доходах российского бюджета 87 – 90% дают налоговые поступления от капитала и труда и только 10 - 13% – от природной ренты. Тогда как при правильном отражении в государственной системе учета истинной рыночной стоимости природных богатств и их налогооблагаемого потенциала на долю природной ренты может приходиться до 2/3 совокупного национального дохода¹.

Столь длительное игнорирование рыночной Россией необходимости адекватной оценки природной и трудовой составляющих национального богатства не может быть оправдано традиционными ссылками на практику Запада. Уже с середины XX века ООН стала привлекать внимание государств к необходимости разработки международных стандартов статистического учета национальных богатств и ведения национальных счетов. С этого момента в мире отмечается тенденция роста интереса к методам исчисления национального богатства. В последние 20 лет развитые страны (и особенно США) значительно активизировали работы в этом плане. Весьма любопытно то, что оценочные усилия направлены не только и не столько на собственные богатства, сколько на богатства других стран. Специалисты Всемирного Банка (ВБ), проанализировав ин-

¹ Львов Д.С. Концепция управления национальным имуществом // Доклад на Президиуме РАН 12.02.02.

формацию из 192 стран (среди которых и Россия), составили сводный отчет о стоимости накопленного «человеческого, природного и физического» капитала. По их оценкам, на начало 1994 года на «физический капитал» (именно эта часть классифицируется российской статистикой как «национальное богатство») в мире приходилось всего лишь 16% от общей стоимости богатства, на природной капитал – 20% и человеческий капитал – 64%.¹ По данным на 2000 г. это соотношение в России выглядит как 10, 40 и 50%, а у США, соответственно, 18, 4 и 78% (Таблица 4).

По природной составляющей богатства в расчете на душу населения Россия занимает устойчивое первое место и опережает Норвегию и Канаду в 5 раз, США – в 6 раз, Германию, Великобританию и Францию - в 20 раз. Японию - в 38 раз и Китай – в 80 раз. Это лишний раз свидетельствует о том, что рост доходов государственного бюджета Россия должна связывать прежде всего с наведением порядка в сфере природопользования.

Таблица 4

Пропорции национального богатства по основным составляющим по отдельным странам мира по данным на 2000 г. (в процентах к итогу)²

Страна	Всего	В том числе:		
		Трудовой капитал	Производственный капитал	Природный капитал
США	100	78	18	4
Япония	100	68	31	1
Германия	100	75	23	2
Великобритания	100	79	19	2
Франция	100	74	24	2
Канада	100	69	20	11
Норвегия	100	57	33	10
Китай	100	77	16	1
Россия	100	50	10	40

В приведенных выше оценках ВБ исключительно интересны: структурный состав национального богатства, пропорции между его составляющими, а также констатация факта о том, что процесс оценки национальных богатств совершенствуется и идет по нарастающей. Безусловно, что к приведенным выше соотношениям трех компонент богатства следует относиться критически. В них явно занижена доля природного капитала, поскольку оценщики из ВБ не заинтересованы в отражении (правильнее сказать, обнаружении) истинных цен на природное сырье. Несправедливое перераспределение богатств природы позволяет им быстро наращивать ценность собственных трудовых ресурсов и за счет этого получать интеллектуальную ренту. Поэтому одной из важнейших задач государства должна стать оценка и постановка на учет национального

¹ Expanding the Measure of Wealth. - Washington: World Bank, 1997, p. 110. Цит. по: Бухвальд Е.М, Нестеров Л.И. Национальное богатство.

² Таблица 4 составлена на основе данных брошюры Валентя С.Д. и Нестерова Л.И. «Способна ли Россия перейти к новому качеству роста?» – М.: Институт экономики РАН, 2002.

богатства по истинным ценам. По утверждению академика Д.С. Львова, официальная статистика сегодня отражает не более 15 % богатств, которыми располагает Россия¹. Если обратиться к данным Госкомстата Российской Федерации, то учтенное национальное богатство России (т.е. физический капитал) на начало 2000 г. исчислялось в 18,6 трлн. руб. или в 0,6 трлн. долл. США². И, действительно, если исходить из структуры богатств, приведенной в табл. 4, то стоимость национального богатства в России за счет включения природной и трудовой составляющей должна быть повышена в 9 раз.

При обсуждении проблемы бюджетного потенциала природных ресурсов основное внимание аналитиков, как правило, акцентируется на использовании запасов углеводородного сырья, поскольку это сырье обладает повышенным спросом на мировых рынках. Однако объектами высокого спроса являются также лесные, рыбные и охотничьи ресурсы, генетические ресурсы флоры и фауны и т.д. Поэтому при текущей оценке бюджетного потенциала природных активов к рентабельной части минерально-сырьевых ресурсов следует добавить также и стоимость ресурсов живой природы.

В последнее время проблема изъятия природной ренты стала подаваться (особенно в средствах массовой информации) как панацея быстрого избавления от всех бед российской экономики. Вне всякого сомнения, при наведении порядка в сфере природопользования бюджет России, о чем сегодня много говорят, может и удвоиться, и утроиться. Однако для оправдания этих ожиданий должна быть проведена огромная работа, которая связана с оценкой природных богатств в государственном масштабе.

Перенесение налоговой нагрузки на рентные платежи в природопользовании должно начаться с формирования единой государственной системы учета и денежной оценки природных богатств. Общие принципы определения бюджетного потенциала природных богатств – идея не новая. Они были хорошо известны еще в середине XIX века.

Для реформирующей общественные отношения России задача формирования государственного дохода преимущественно за счет природной ренты, т.е. сообразно структуре ее национальных активов, была вполне выполнимой. К началу реформ для формирования стартовых оценок богатств природы в целях их последующей рыночной корректировки имелись, как минимум, три важных условия: приемлемая информация для сравнительных характеристик экономических результатов добычи сырья в масштабе страны, научный потенциал для проведения кадастровых оценок и отсутствие сил, противодействующих изъятию природной ренты. К сожалению, российские реформаторы отказались от обременительного для себя создания государственной системы учета природных богатств. Для них не существовало альтернативы широко распространенному мифу, что рентная стоимость земли и природных ресурсов может быть выявлена только пу-

¹ Львов Д. С. Введение // Системные проблемы России. Путь в XXI век. - М.: Экономика, 1999, с. 38.

² Россия в цифрах. Краткий статистический сборник. – М.; Госкомстат, 2001.

тем свободной рыночной конкуренции, хотя цены на природное сырье на мировых рынках сознательно занижаются и не могут служить базой для объективных рентных оценок.

Процессу выявления истинной рыночной стоимости природных богатств помешали не только экономические представления российских реформаторов. Более того, задача оценки даже не рассматривалась ими в качестве бесспорных приоритетов государственного регулирования экономики переходного периода. К тому же в ходе реформ были разрушены информационные тренды длительной динамики, а знания об оценке природных богатств оказались невостребованными. Поэтому о ценности богатств природы России знания сегодня меньше, чем 20 или 30 лет назад.

Обсуждая столь злободневную проблему как учет богатств природы, нельзя обойти еще один важный довод в пользу наведения порядка в сфере природопользования. Этот довод связан с устойчивостью рынков. Напомним, что рынок представляет собой механизм установления эквивалентной (относительной) стоимости конкретных товаров и услуг. Соответственно тому, что является предметом рыночных сделок, можно говорить о существовании рынка труда, рынка капитала (в данном случае имеются в виду созданные человеком предметы материальной культуры, начиная от зданий и заканчивая микросхемами) и рынка земли (природного сырья)¹. Каждый волен самостоятельно выбирать, участвовать ему или нет в рыночных сделках. В рыночной экономике на государство возложена лишь забота о защите процесса свободного обмена товаров и о создании институциональных рамок для придания устойчивости функционированию системы рынков. На рынках труда и капитала субъекты рыночных отношений получают выгоды в обмен на ценности, созданные затратами личного труда или собственного капитала, или того и другого вместе. Эти рынки саморегулируемы за счет «невидимой руки» конкуренции, достаточно устойчивы в динамике и могут функционировать без болезненных сбоев многие годы, что предполагает минимальное вмешательство государства в их работу.

На земельном же (сырьевом) рынке главной мотивацией субъектов рыночных отношений является не равноценный обмен, а, по меткому замечанию Дж. Ст. Милля, желание получить нечто «без труда, без риска и без затрат с их стороны»². И это «нечто» - природная рента, присвоение которой позволяет «искателям ренты», не добавляя ничего ценного к общему богатству, получать огромные барыши за счет чистых дотаций общества и косвенными путями становиться владельцами принадлежащих обществу богатств³. Причина подобного положения вещей - результат недосмотра или сознательного игнорирования столь острой проблемы теми, кому доверена охрана общественных интересов, т.е. политиками и законодателями. Не взимая полную плату

¹ Речь идет о первичных рынках.

² Милль Дж. Ст. Основы политической экономии. Т. III. - М.: Прогресс, 1981.

³ Harrison F. and Titova G. Land-rent Dynamics and the Sustainable Society. - Cambridge Mass (USA): Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper, 1997.

за использование ресурсов природы, государство тем самым вносит серьезные помехи в устойчивость рыночной системы.

Вместе с тем многих западных политиков все больше беспокоит то обстоятельство, что рынки действуют не во всех случаях эффективно, особенно с точки зрения социально приемлемого распределения ресурсов. Значительные возмущения на рынках труда и капитала вносят деформации ценового механизма на рынках земли и природного сырья, вызываемые действиями «невидимой руки» дельцов теневой экономики.

Необходимость стоимостной (денежной) оценки природных богатств в плановой экономике длительное время игнорировалась. Это привело к хищническому использованию якобы бесплатных природных ресурсов и обернулось серьезными экологическими проблемами. Потребность стоимостной оценки природных ресурсов возникла с необходимостью оценки компенсационных претензий при причинении им ущерба (в первую очередь при выводе из эксплуатации земель сельскохозяйственного назначения), а также для определения сравнительной эффективности капитальных вложений в сырьевых отраслях и ведет свой отсчет с конца 50-х годов. Примерно на протяжении десятилетия велись острые дискуссии о критериях оценки ресурсов. Их итоги были подведены к 1969 г., когда окончательно возобладали рентные подходы. Методология стоимостной оценки имела два направления практического применения.

Целью первого являлось выравнивание экономических условий использования земель и природных ресурсов в разных природно-климатических зонах. Основным оценочным показателем этого направления был признан дифференциальный рентный доход.

Второе направление связывалось со стоимостной оценкой земель и иных природных ресурсов для определения ущерба, причиняемого им хозяйственной деятельностью. Базовым показателем этого направления стала капитализированная рента.

К началу 80-х годов ЦЭМИ РАН были обобщены результаты исследований по методам применения рентных оценок в природопользовании¹ и в 1985 году была подготовлена Методика экономической оценки важнейших видов природных ресурсов², которая стала основным методическим руководством для денежной оценки природных ресурсов не только в СССР, но и в странах Восточной Европы.

В основе методологии ЦЭМИ лежала сравнительная экономическая оценка отдельных видов природных ресурсов с учетом многообразия полезных эффектов, получаемых от их использования как в настоящее время, так и в перспективе. Ренту предлагалось исчислять по разности затрат на добычу сырья в замыкающих (предельных) и конкретных (оцениваемых) условиях. Уровень замыкающих затрат должно было устанавливать государство на какой-то отрезок времени при заданных ресурсных ограничениях, включая ограничения экологического характера:

$$R = \max \alpha_j q_j (Z_j - S_j),$$

где: R - критерий экономической оценки природного ресурса (объекта природы); Z_j - удельные замыкающие текущие и приведенные капитальные затраты на добычу j -го природного ресурса; S_j - удельные текущие и приведенные капитальные затраты на добычу природного ресурса в оцениваемых условиях; q_j - объем добычи; α_j - коэффициент, отражающий динамику используемых в расчетах показателей (Z_j, S_j, q_j).

Оптимальная оценка условий добычи природного сырья была ориентирована не на фактические (зачастую неудовлетворительные) результаты, а на потенциально возможные при наиболее рациональном способе их использования. Методы экономической оценки природных ресурсов рассматривались как одно из направлений теории оптимального планирования, поскольку выбор наиболее эффективного варианта их использования (максимизации рен-

¹ Гофман К.Г. Экономическая оценка природных ресурсов в условиях социалистической экономики. - М.: Наука. 1977.

² Методика экономической оценки важнейших видов природных ресурсов в странах-членах СЭВ. - М., 1985.

ты) предполагалось проводить в рамках составления перспективных планов размещения производительных сил. Иными словами, теория ренты была одной из составляющих теории оптимального размещения производительных сил и использования пространства.

Уместно напомнить, что именно за эти работы была присуждена Нобелевская премия советскому ученому Л.В. Канторовичу, который одним из первых обратил внимание на необходимость стоимостных оценок природных ресурсов и использования для этих оценок теории предельной производительности, формально идентичной рентным оценкам по замыкающим затратам¹. Это свидетельствует о том, что данные исследования соответствовали мировым стандартам. Академик Канторович считал, что использование рентных подходов будет стимулировать наиболее правильное с точки зрения всего общества размещение производительных сил, связанных с использованием природных ресурсов. «Правильное исчисление и систематический учет ренты, - писал в 1959 году этот выдающийся советский ученый, - дает возможность наиболее целесообразно использовать природные источники, не допуская их случайного, неполного и нерационального использования. Кроме того, учет ренты в оценке продукции... уравнивает условия производства для разных источников, обеспечивая рентабельность везде, где производство рационально... Величина последней (*дифференциальной ренты - авт.*) определяется той экономией труда, которую дает использование этих источников в оптимальном плане»².

Методология ЦЭМИ впитала в себя многие идеи из развития теории ренты в ретроспективе и по принципиальным позициям она не отличалась от методов расчета ренты, предлагаемых западными учеными, в основе которых также лежали критерии предельной производительности земельных участков и других ресурсов природы.

Эта методология создавала возможность проведения сравнительных оценок природно-ресурсного и ассимиляционного потенциалов разных территорий, учета различий по климатическим условиям и на основе объективных критериев позволяла строить отношения между бюджетами разных уровней. Она предусматривала создание государственной системы учета природных ресурсов по внутренней и мировой конъюнктуре цен на сырье, позволяла определить стартовые налоговые ставки ресурсных платежей и выстроить «мост» для эволюционного перехода экономики к улавливанию рыночных сигналов и внесения соответствующих коррективов в методы оценок природных ресурсов.

Изложенное свидетельствует о том, что и внутри плановой системы формировались рыночные механизмы. Однако, если бы исследования по методам стоимостной оценки природно-ресурсного потенциала развивались в темпах, набранных до начала реформ, то за относительно непродолжительное время могла бы сложиться гибкая государственная система оценок, позволяющая ежегодно вносить коррективы в государственную систему учета природных богатств в зависимости от складывающейся рыночной конъюнктуры.

1 Канторович Л.В. Экономический расчет наилучшего использования ресурсов. - М.: Изд-во АН СССР, 1959.

2 Там же, стр. 121-122.

В настоящее время целесообразно, используя имеющиеся научные заделы, вновь обратиться к решению задачи стоимостной оценки природно-ресурсного потенциала страны. В этом плане удобными полигонами для отработки практических приемов осуществления оценочных работ могли бы стать прибрежные зоны Российской Федерации. Тем более, что они обладают значительными по масштабам ресурсами, комплексная эксплуатация которых может стать серьезным вкладом в консолидированный бюджет государства за счет рационального изъятия природной ренты.

7. Вопросы сбора и анализа исходных данных о развитии производительных сил в прибрежных зонах

Одним из существенных моментов исследовательской деятельности по оптимизации отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон является сбор и анализ исходных данных о развитии производительных сил и природных условий этих зон.

При этом необходимо отметить, что прибрежные зоны обладают целым рядом специфических черт и формируют условия, которые налагают особый отпечаток на характер развития производительных сил и должны учитываться при анализе развития морской деятельности.

К числу основных из них следует отнести следующие:

расположение ПЗ на стыке суши и океана, что обуславливает развитие здесь особой (приморской) специализации хозяйства, характеризующейся одновременным использованием многообразных ресурсов моря и побережья;

наличие различных видов природных ресурсов в пределах одних и тех же пространств, что вызывает необходимость определения приоритетности при освоении тех или других видов ресурсов. Прежде всего, речь идет о водных биологических ресурсах ИЭЗ и минеральных ресурсах шельфа, которые нередко в пространственном отношении совмещены в пределах одного ареала;

морское базирование ряда элементов производительных сил, что связано с постоянной борьбой за живучесть производственных объектов;

дефицит относительно удобных для хозяйственной деятельности участков морских побережий, что влечет за собой конкурентную борьбу за право обладания ими между различными субъектами производственной и непроизводственной деятельности;

уязвимость морских прибрежных экосистем, обуславливающая особую роль деятельности по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности.

Специфика производительных сил ПЗ состоит также в том, что их территориальная составляющая является частью соответствующих субъектов Российской Федерации и управляется ими, а акваториальная – находится в основном под эгидой Центра. Это влечет появление не только технических трудностей (даже при сборе и анализе исходных данных), но и заставляет обращать внимание на характер и интенсивность связей побережья с остальной территорией этих субъектов.

В настоящее время необходимая информация о прибрежных зонах достаточно скудна и неупорядочена. Многие материалы разбросаны по различным учреждениям и организациям и часто находятся в форме, малопригодной для практического использования. В этой связи возникает необходимость формирования систематизированного свода данных об участках прибрежных зон, который необходим для решения различных задач, включая задачи управления морской и прибрежной деятельностью, выбор площадок для строительства, проектного обеспечения и т.д.

Впервые задача создания баз данных о прибрежных зонах была достаточно четко сформулирована в качестве одной из приоритетных в «Повестке дня на XXI век» (ст.17.6 и 17.8), принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992). В них подчеркивается необходимость выработки механизмов координации для комплексного, рационального использования и устойчивого развития прибрежных и морских районов и их ресурсов на основе создания баз данных для оценки ресурсов прибрежных районов и разработки систем социально-экономических показателей таких районов.

За рубежом кадастровые работы осуществляются в рамках создания геоинформационных систем (ГИС) прибрежных зон. В России методические работы по кадастровой тематике проводятся несколькими научно-исследовательскими организациями.

В Краснодарском крае, в Международном центре по развитию методологии КУПЗ (международный КУПЗ-центр), осуществляется разработка методологии комплексного управления развитием прибрежных зон, адаптируемой для действующей системы государственного управления и местного самоуправления¹. В основу методологии, разрабатываемой Международным КУПЗ-центром, положен механизм территориальной организации прибрежных зон, ориентированный на восстановление и сохранение их природного потенциала и создание условий для улучшения социально-экономической обстановки. При этом максимально используются возможности географической информационной системы, созданной на базе программного комплекса MapInfo. Разрабатываемая методология уже реализуется в пилотном проекте, осуществляемом в рамках Черноморской экологической программы ТАСИС для курорта Геленджик.

В Атлантическом отделении Института океанологии им. П.П. Ширшова РАН работы по созданию кадастра ПЗ ведутся с уклоном на геоморфологические и физико-географическое описание прибрежных зон, с целью установления естественного фона формирования и развития побережья и степени его антропогенного освоения². Материалы кадастровых исследований в данном случае является основой для разработки рекомендаций по решению практических вопросов берегозащиты, размещения строительства новых портов, добычи инертных материалов со дна моря, дальнейшего курортно-рекреационного освоения побережья и т.д. Наиболее полно подобные кадастровые исследования проведены на Калининградском побережье Балтийского моря. Данные разработки подтверждают, что помимо геолого-геоморфологического кадастра, актуальна постановка исследований по социально-экологическому кадастру морских побережий.

Методически более полно и подробно ведутся работы по созданию кадастров прибрежных зон в Тихоокеанском институте географии ДВО РАН.³ В этих работах подчеркивается, что основой целого формирования кадастровой системы является информационное обеспечение эффективности управленческих решений при использовании природно-ресурсного потенциала прибрежной зоны. В связи с этим осуществляется выработка унифицированных

¹ Yarmak L.P. Land use planning as the first step of the process of ICZM implementation in Black sea region// Conference Proceedings of the international Conference on integrated Coastal Zone Management and its integration with marine Science, St. Petersburg, 26-29 September, 2000. P168-172.

² Bolyrev V.L., Belenko S.L., Spiridonov M.A. The cadastre of a coast as the basis for scientific substation coastal management. Conference Proceeding of the International Conference On Integrated Zone Management and its integration with Marine Science. St.Petersburg, 26-29 September, 2000, p.19-22

³ Arzamastsev I.S., Kachur A.N., Baklanov P.Y. Problems and opportunities of the integrated coastal management (ICM) of the Far Eastern seas of Russia (jn the examples of the development of marine resources). Conference Proceeding of the International Conference On Integrated Zone Management and its integration with Marine Science. St.Petersburg, 26-29 September, 2000, p.14-19

элементов, кадастровых структур, построенных на таких составляющих как натурная информационная база, экологическая база, природоохранная база, юридическая база.

Вместе с тем, необходимо отметить, что решение проблемы создания полномасштабного кадастра прибрежных зон России практически только начинается. Предстоит сформулировать и обосновать цели создания кадастра ПЗ, определить задачи, решение которых необходимо для достижения поставленных целей, сформировать принципы проведения кадастрового учета, разработать критерии выделения объектов кадастрового учета, выявить сами объекты, подлежащие учету, установить типовой набор (перечень) сведений, характеризующих объекты кадастрового учета, определить методы и условия ведения кадастра ПЗ и пополнения его необходимой информацией.

Основной целью создания кадастра прибрежных зон России является обеспечение органов государственного управления и других пользователей необходимой информацией об участках прибрежных зон, включая информацию об их комплексной оценке для целей управления морской деятельностью.

Для достижения поставленной цели необходимо решить широкий круг задач, которые можно сгруппировать следующим образом:

1) задачи содержательного плана. Их решение позволит ответить на вопросы относительно выделения объектов кадастрового учета, методов определения их границ и формирования самого перечня участков прибрежных зон, как объектов кадастрового учета. К этой же группе относятся задачи, связанные с определением состава информации, характеризующей объекты кадастрового учета;

2) задачи обеспечивающего плана. Решение данных задач позволит осуществить наполнение конкретной информацией документов кадастрового учета, а также обеспечить текущее ведение кадастра и периодическое его обновление;

3) организационные задачи. Их решение позволит перевести в практическую плоскость составление и ведение кадастра прибрежных зон.

Формирование и ведение кадастра ПЗ должно основываться на следующих принципах:

содержащаяся в кадастровых документах информация должна быть достоверной, сформированной по единым критериям и периодически обновляемой;

основой создания баз данных, содержащихся в кадастровых документах, должна служить уже имеющаяся информация, в настоящее время рассредоточенная по многочисленным источникам;

информация, помещаемая в банк кадастровой информации, должна быть приведена в форму, отвечающую определенным требованиям;

кадастровая информация должна носить конструктивный характер, т.е. ее использование должно быть нацелено на перспективу и приносить практическую отдачу в форме управленческих решений;

кадастровая информация может относиться к различным периодам времени, в т.ч. отражать перспективы развития прибрежных зон;

кадастровая информация о современном состоянии экономики в пределах участков прибрежных зон должна отвечать требованиям статистического учета;

кадастровая информация о природных ресурсах прибрежных зон должна создаваться, в основном, на материалах отраслевых кадастров по видам природных ресурсов (земельный кадастр, водный кадастр, лесной кадастр и др.).

кадастровая информация о населенных пунктах и планировочных условиях в пределах участков прибрежных зон не должна противоречить данным градостроительных кадастров.

Выделение объектов кадастрового учета имеет определяющее значение для формирования кадастра прибрежных зон, так как от этого зависит все его построение, наполнение информацией и последующее ведение.

Поскольку масштаб задач, решаемых с помощью (или на базе) кадастровой информации о прибрежных зонах, достаточно широк, необходимо выделить, как минимум, три уровня кадастрового учета.

Первый уровень включает объекты (участки прибрежных зон), информация о которых необходима для решения стратегических (макроэкономических) и общефедеральных хозяйственных задач. Такие участки прибрежных зон обычно приурочены ко всему побережью тех или иных морей, прилежащих к берегам России или к их крупным частям.

Границы участков прибрежных зон, как кадастровых объектов, могут ограничиваться физико-географическими границами морей или их крупных частей (заливов, губ и др.), либо границами соответствующих субъектов Российской Федерации. Границы участков прибрежных зон, простирающихся в сторону моря или в сторону суши определяются общими границами прибрежной зоны Российской Федерации.

Для решения задач регионального масштаба необходим свод данных о прибрежных зонах, дифференцированный по участкам, являющимся частями побережий в пределах субъектов Российской Федерации. Соответственно границы участков *второго* уровня кадастрового учета должны соотноситься с границами административных (муниципальных) районов, при учете наличия естественных рубежей (реки, впадающие в море, горные хребты, разделяющие побережье и т.д.). В некоторых случаях, объектами кадастрового учета второго уровня могут быть участки прибрежных зон, охватывающие побережья нескольких административных районов. В сторону суши и моря, также как и для объектов первого уровня, границы кадастровых участков прибрежных зон определяются общими границами прибрежной зоны.

Кадастровые объекты *третьего* уровня представляют собой участки прибрежных зон, информация о которых необходима для решения сугубо конкретных задач, например, для разработки генпланов городов и поселков, выбора мест под строительство тех или иных сооружений и объек-

тов, разработки бизнес-планов инвестиционных проектов, осуществления научных разработок и т.д.

При определении границ таких участков в значительно большей степени, чем в первых двух случаях, учитываются физико-географические факторы, в т.ч. очертания берегов, наличие небольших природных рубежей, а также капитальных линейных сооружений (дорог, линий электропередач, трасс трубопроводов). При этом границы выделенных объектов кадастрового учета не должны разрезать границ землепользований юридических лиц и, по возможности, границ населенных пунктов. Достаточно спорным является вопрос об установлении границ кадастровых объектов третьего уровня, простирающихся в сторону суши или в сторону моря.

Как известно, в большинстве случаев границы прибрежных зон со стороны суши ограничиваются границами прибрежных административных районов субъектов Российской Федерации, а в сторону моря – внешней границей исключительной экономической зоны. Возникает вопрос - можно ли в качестве объекта кадастрового учета третьего уровня выделить участок прибрежной зоны чисто сухопутный или чисто морской? На наш взгляд, выделение таких объектов (либо сухопутных, либо морских) вполне допустимо, т.к. существует немало местных различий, обуславливающих их объективное существование. Например, в морской части прибрежной зоны (а она простирается на 200 морских миль) безусловно выделяются участки, ограниченные не только границей территориальных вод (что само по себе очень важно), но и наличием здесь зон более интенсивного хозяйственного использования, а также наличием физико-географических и промысловых выделов (банки, зоны обитания и миграции определенных видов гидробионтов и др.). При конкретном выделении участков прибрежных зон – объектов кадастрового учета третьего уровня все эти факторы и условия необходимо учитывать.

Важнейшим вопросом при формировании кадастров прибрежных зон является вопрос о составе кадастровой информации. Следует отметить, что при трехуровневой организации кадастрового учета прибрежных зон информация, собранная на третьем уровне, в значительном числе случаев не может быть путем обобщения использована на двух других уровнях, и, наоборот, информация, характеризующая объекты первого уровня, практически малопригодна для объектов третьего уровня.

Весь информационный массив, необходимый для кадастрового учета прибрежных зон, может быть разделен на ряд групп:

Политико-экономическая и общеэкономическая информация. Информация о развитии производственных отраслей и субъектов производственной деятельности. Информация о населении, населенных пунктах и планировочных условиях. Информация о развитии отраслей социальной сферы. Геодезическая информация. Общегеологическая и геоморфологическая информация. Информация о состоянии изученности и наличии природных ресурсов (в т.ч. морских биологических). Информация об инженерно-геологической изученности террито-

рии и морского дна и об инженерно-геологических условиях. Информация, характеризующая почвенный покров территории прибрежных зон. Информация, характеризующая растительный и животный мир. Гидрометеорологическая и океанологическая информация. Экологическая информация.

Для каждого уровня кадастрового учета характерен свой набор информационных данных.

Для характеристики объектов первого уровня кадастрового учета целесообразно иметь следующий набор сведений:

Общая политико-экономическая и экономико-географическая характеристика соответствующего регионального направления национальной морской политики. Общая характеристика видов морской деятельности на соответствующем направлении национальной морской политики. Общая характеристика внешних экономических связей, осуществляемых через участок прибрежной зоны. Характеристика морских перевозок (грузооборот, виды и объемы перевозимых грузов). Перечень морских портов и терминалов, расположенных на участке ПЗ, их характеристика (мощность и др.). Характеристика флота: количество приписанных судов торгового флота, их дедвейт, средний возраст. Такая же характеристика судов рыбопромыслового флота (а также судов, обеспечивающих другие виды морской деятельности). Перечень железнодорожных станций и их характеристика. Соответствие мощности ж/д станций (по обработке грузов) мощности морских портов. Перечень автодорог федерального значения. Наличие гражданских аэропортов, возможности принятия самолетов международных линий. Численность населения, проживающего в пределах участков ПЗ, изменение численности населения за последний межпереписной период. Перечень городов и поселков городского типа и численность их населения. Жилой фонд, обеспеченность населения жильем. Энергообеспеченность ПЗ. Мощность генерирующих станций, выработка электроэнергии, недостаток (избыток) мощности. Количество электроэнергии, поступающей извне ПЗ (откуда и сколько). Общая физико-географическая характеристика побережья. Наличие удобных бухт и площадок для портового строительства. Глубины акваторий, ледовая обстановка. Расстояния до ближайших железнодорожных станций и портов. Характер изученности шельфа. Перспективы нефтегазоносности. Объемы оцененных ресурсов недр. Наличие утвержденных запасов полезных ископаемых. Рыбохозяйственное значение моря и акватории прибрежной зоны. Объемы фактических уловов рыбы и других гидробионтов.

Для характеристики объектов второго уровня кадастрового учета ПЗ важен следующий набор данных:

Описание местоположения границ участка ПЗ и площадь участка ПЗ, в т.ч. площадь территории и акватории. Характеристика земельного фонда и акватории. Общая характеристика условий и возможностей развития морской деятельности на участке ПЗ. Перечень портов и

портовых пунктов, находящихся на участке ПЗ. Их характеристики (грузооборот, виды и объемы перевозимых грузов), техническая оснащенность портов. Характеристика флота. Перечень приписанных судов, их водоизмещение, возраст. Перечень железнодорожных строений, их характеристики (количество принимаемых и отправляемых грузов). Наличие аэропортов и взлетно-посадочных полос. Пассажирооборот, в т.ч. на местных воздушных линиях. Характеристика автотранспортной сети. Наличие автобусного сообщения. Численность населения, проживающего в пределах участков ПЗ. Перечень населенных пунктов с указанием численности населения. Изменение численности населения за последний межпереписной период. Соотношение мужского и женского населения. Естественный прирост (убыль) населения. Механическое движение населения. Миграционный сальдо. Национальный состав населения. Численность коренных малочисленных народов, их занятость. Общее количество безработных, пенсионеров. Обеспеченность населения жильем и объектами социальной сферы. Характеристика качества жилого фонда. Характер производственной деятельности. Изменение объемов производства промышленной и сельскохозяйственной продукции за последние 5 лет, в т.ч. по крупным предприятиям. Перечень субъектов производственной деятельности с численностью работающих свыше 50 человек. Развитие малого бизнеса. Энергообеспеченность участка ПЗ. Перечень генерирующих мощностей. Выработка электроэнергии. Общая схема электроснабжения. Наличие мощностей теплоснабжения с указанием годов ввода их в действие. Водоснабжение. Мощности водозаборных сооружений, водоочистных станций и очистных сооружений по переработке сточных вод. Характеристика систем мусороудаления. Объемы выбросов и сбросов загрязняющих веществ и объемы образования отходов, в т.ч. токсичных. Расстояние до областного центра по железной дороге и автодорогам. Физико-географическая характеристика участка ПЗ. Наличие удобных бухт и площадок для строительства портов и портопунктов. Глубины акваторий, ледовая обстановка. Гидрометеорологические условия. Наличие месторождений полезных ископаемых, их перечень с указанием утвержденных запасов по категориям $A+B+C_1$ и C_2 . Перспективы нефтегазоносности шельфа и побережья, оценка ресурсов углеводородного сырья и других ресурсов недр. Запасы биоресурсов. Общий допустимый улов, фактические уловы (по видам). Возможности развития марикультуры. Рекреационные ресурсы участка ПЗ. Наличие учреждений отдыха, лечения и туризма. Перспективы использования рекреационных ресурсов. Характеристика лесов, расположенных на участке ПЗ. Запасы древесины (по породам). Год проведения последнего лесоустройства. Объемы вывозки древесины. Наличие участков леса, переданных в долгосрочное пользование и на правах аренды. Перечень крупных и средних водных объектов и их характеристика. Обеспеченность ресурсами пресных вод. Растительные ресурсы и ресурсы животного мира (объектов охоты). Экологическая обстановка в пределах участка ПЗ. Концентрации загрязнений окружающей среды.

Объемы образования и переработки отходов. Перечень особо охраняемых территорий. Наличие видов растений и животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации.

Перечень сведений, характеризующих объекты третьего уровня кадастрового учета прибрежных зон:

Местонахождение участка ПЗ. Описание его границ с указанием геодезических координат опорных точек. Общая площадь участка ПЗ. Площадь территории и акватории. Описание береговой линии (степень изрезанности берега, величина средних, максимальных и минимальных уклонов участков береговой полосы, спускающихся к морю, характер пород, слагающих берег, описание грунтов), характеристика приливно-отливных и сгонно-нагонных явлений. Характер разрушения берегов (или его отсутствие). Наличие берегозащитных сооружений (год постройки, протяженность, эффективность работы). Гидрометеорологическая характеристика участка ПЗ, включая характеристику ледовой обстановки. Описание экстремальных условий. Океанографическая характеристика акваториальной части участка ПЗ (глубины, течения, соленость воды и др.). Характеристика морских биологических ресурсов на участке ПЗ, их запасы и возможности изъятия. Возможности развития марикультуры. Характеристика шельфа участка ПЗ. Степень его изученности, перспективы нефтегазоносности. Геоморфологическая характеристика участка ПЗ. Земельные ресурсы участка ПЗ (по показателям земельного учета). Качество сельскохозяйственных угодий (по данным земельного кадастра). Характеристика растительного и животного мира сухопутной части участка ПЗ. Наличие видов, являющихся объектами охотничьего промысла, численность соответствующих популяций. Наличие лесов, их хозяйственное значение. Характеристика лесного фонда с поквартальной разбивкой (по данным лесоустройства). Описание пресных вод. Гидрологическая характеристика рек, протекающих в пределах участка ПЗ, и озер (или их частей), расположенных на участке ПЗ. Геологическое строение участка ПЗ, характер его изученности. Перечень месторождений полезных ископаемых, расположенных на участке ПЗ, в т.ч. подземных вод и местных строительных материалов. Инженерно-геологическая характеристика участка ПЗ. Наличие удобных строительных площадок, описание наиболее крупных из них. Наличие опасных геологических явлений (оползней, селей, вероятность наступления землетрясений и цунами). Рекреационные ресурсы (климатическая характеристика, наличие пляжей и их характеристика, наличие источников минеральных вод, красивых пейзажей, памятников природы и др.). Примерная потенциальная емкость участка для размещения отдыхающих и туристов. Перечень населенных пунктов, расположенных на участке ПЗ, численность населения, изменение численности населения за последний межпереписной период. Площадь земель населенных мест (в разрезе поселений), в т.ч. занятых жилой застройкой, производственными объектами, объектами транспорта, зелеными насаждениями и т.д. Жилой фонд населенных пунктов. Площадь жилого

фонда, оборудованного системами инженерного обеспечения и не оборудованного ими. Ввод в действие жилых домов за последние 5 лет. Наличие объектов социально-культурной сферы (здравоохранения, образования, культуры, спорта). Перечень наиболее крупных из них, с указанием емкости (производительности). Обеспеченность населения объектами социально-культурной сферы. Наличие на участках ПЗ портов и портопунктов. Их характеристика (специализация, площадь территории и акватории, объем обрабатываемых грузов и т.д.). Характеристика деятельности флота в пределах участка ПЗ. Количество судов, их перечень, дедейт, объем и характер перевозимых грузов и др. Характеристика рыбопромысловой деятельности на участке ПЗ. Количество рыбопромысловых судов, приписанных к рыбному порту, их водоизмещение, объем добычи рыбы и других морепродуктов, в т.ч. в прибрежных водах. Общее количество судов, осуществляющих вылов рыбы в прибрежных водах данного участка ПЗ, объем добычи рыбы за последние 3 года (по видам). Количество занятых на промысле. Перечень объектов рыбного хозяйства, расположенных на берегу, их правовой статус, производительность (мощность). Фактический объем деятельности за последние 3 года. Численность работающих. Перечень промышленных предприятий, не относящихся к рыбной отрасли. Их правовой статус, специализация, мощность по основному производству. Фактические показатели производства в стоимостном и натуральном выражении за последние 3 года. Численность работающих. Перечень сельскохозяйственных предприятий, осуществляющих деятельность в пределах участка ПЗ. Их правовой статус. Численность работающих. Площадь сельхозугодий, площадь посевных площадей. Валовые сборы по группам сельхозкультур. поголовье скота (по видам). Производство животноводческой продукции за последние 3 года. Экологическая обстановка в пределах участка ПЗ. Содержание вредных веществ в воздушной среде, в прибрежных морских водах, в поверхностных водоемах. Объемы сбросов и выбросов загрязняющих веществ в разрезе предприятий, объемы сброса льяльных и подсланевых вод с судов в акватории портов. Количество судов, находящихся в затопленном состоянии (с указанием мест затопления).

Предлагаемые содержания кадастровых описаний участков прибрежных зон представляют собой фактически первую попытку выбора подходов к формированию свода данных о прибрежных зонах. В дальнейшем будет необходимо разработать соответствующие формы и показатели кадастровых документов для наполнения их фактическими данными, обеспечить программное сопровождение этих работ и сформировать электронную версию кадастровых документов.

Сам процесс формирования кадастровых документов может занять не один год, поэтому для его запуска и реализации требуются определенные организационные усилия.

Безусловно, что без должного участия органов исполнительной власти прибрежных субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также соответствующих федеральных органов исполнительной власти такая работа выполнена быть не может. Пока указанные

органы не почувствуют практической необходимости иметь информационные банки данных о прибрежных зонах, дело не сдвинется с мертвой точки. В этой связи целесообразно обсудить с ними проблематику развития прибрежных зон в широкой постановке, доказать важность и необходимость комплексного развития указанных объектов, а также того, что эти образования обладают эффектом положительного влияния на ускоренное развитие производительных сил прибрежных субъектов Российской Федерации и рост всей экономики. При этом следовало бы заострить проблему недостаточности информационной базы о прибрежных зонах, указав на то, что при формировании программ и проектов, нацеленных на развитие прибрежных зон, затрачиваются громадные силы и средства, в то время как при наличии соответствующего кадастра возможно получить их значительную экономию. Более того, эффект будет даже значительно шире, т.к. наличие кадастровой информации о прибрежных зонах позволит поставить вопрос об их освоении и развитии на новый качественный уровень.

Сегодня достаточно трудно оценить и объем затрат, необходимых для создания и ведения кадастра прибрежных зон, т.к. не ясны многие детали предстоящей работы. Однако, априори можно утверждать, что эти затраты будут относительно небольшими, ввиду того, что при осуществлении кадастровых работ по прибрежным зонам не планируется проведение специальных исследований и изысканий. Натурные обследования будут ограничены уточнением отдельных положений, содержащихся в уже имеющихся материалах.

8. Методические подходы к оценке эффективности морской деятельности

Перспективы расширения объемов использования морских ресурсов и пространств требуют оценки эффективности этой деятельности. Разработка методики определения эффективности морской деятельности объективно необходима, на интегральном уровне осуществляется впервые и требует достаточно полного учета особенностей формирования экономических параметров этой деятельности как в целом, так и отдельных ее видов. Кроме того, необходимость комплексной оценки эффективности морской деятельности России определяется положениями Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года.

Оценка эффективности морской деятельности и ее отдельных видов в теоретическом плане связана с определением соотношения некоторого полезного результата и суммарных затрат различных ресурсов, использованных для его получения. Иначе говоря, эффективность каких-либо затрат есть объем полезного результата в расчете на единицу совокупных затрат. При всей простоте такой принципиальной посылки всегда возникает сложность достаточно адекватной оценки как результатов, так и затрат на обеспечение конкретного процесса, эффективность которого оценивается как с чисто коммерческой, так и с интегральной позиции.

Анализ методических и фактологических материалов, имеющих отношение к оценке эффективности экономики, приводит к выводу о необходимости отдельного определения коммерческой эффективности морехозяйственных отраслей и объектов, а также общественной эффективности функциональных направлений морской деятельности и морского хозяйства в целом.

Для определения коммерческой эффективности применены показатели и алгоритмы «Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция)», утвержденных Минэкономразвития России в 2000 г. При этом должны быть учтены особенности океана как объекта природопользования (зависимость затрат и результатов от международных условий морской деятельности, возможная трансграничность эффектов и отдельных затрат, влияние климатических и иных природных факторов и др.). Анализ таких особенностей и их влияния на методы оценки коммерческой эффективности объектов морского хозяйства использован при подготовке первой редакции «Методических предложений по оценке эффективности морской деятельности».

В дальнейшей работе над формированием этих методических предложений и в целом методики оценки эффективности морской деятельности весьма необходимыми и, вместе с тем, весьма сложными окажутся среди других два таких вопроса как:

учет вероятной зависимости затрат и результатов хозяйствующих субъектов морского хозяйства от достоверности оценок ресурсов, которые предоставляются им в пользование. Например, для субъектов, действующих в промышленном рыболовстве, затраты, результаты и эффективность сильно зависят от полноты и точности определения ОДУ по отдельным объектам промысла в конкретных районах рыболовства;

выделение дифференцированной по районам и объектам морепользования рентной составляющей в доходах пользователей морских ресурсов ИЭЗ и шельфа России.

Интегральная эффективность морской деятельности страны выражается в достижении определенных масштабов и качества удовлетворения общественных потребностей как результата этой деятельности с минимальными материальными, финансовыми и иными затратами.

Эффективность морской деятельности России может рассматриваться и оцениваться как мера ее влияния на уровень реализации национальных интересов страны. Такой подход выражает, естественно, наиболее обобщающую характеристику эффективности морской деятельности. При этом оценка эффективности развития и деятельности морского комплекса в целом является функцией влияния отдельных видов, отраслей морской деятельности на процесс реализации суверенитета и суверенных прав России в Мировом океане, на удовлетворение различных компонент национальных интересов.

Оценка общественной эффективности морской деятельности как меры ее влияния на важнейшие компоненты совокупного национального интереса России не может быть количественно определена традиционными методами экономического анализа, поскольку соответст-

вующие затраты и результаты не оцениваются едиными стоимостными или натуральными измерителями. Поэтому были предложены методы экспертной балльной оценки влияния тенденций развития и деятельности различных морехозяйственных отраслей на отдельные составляющие общественной эффективности. При этом оказалась необходима в первую очередь балльная оценка значимости отдельных i -х составляющих совокупного общегосударственного интереса (повышение качества жизни населения, рост транспортной, производственной безопасности и др.) коэффициентами A_i применительно к конкретному периоду анализа.

При наличии оценок коэффициентов (B_{ij}) влияния отдельных j -х видов морской деятельности на i -е компоненты интегрального показателя общественной эффективности становится практически правомерным предложение оценивать значение эффективности морской деятельности в целом, определенное состоянием отдельных видов этой деятельности, выражением вида

$$\Xi = F (A_i * B_{ij}), \text{ где}$$

B_{ij} - коэффициент влияния данного вида морской деятельности на i -е компоненты интегрального показателя эффективности.

Без численной оценки значений коэффициентов A_i и B_{ij} невозможно подойти (в рамках принятого методического подхода) к количественному определению приращений интегральной эффективности развития страны как следствия тех или иных изменений в состоянии отдельных видов ее морской деятельности. Для выявления оценок значений этих коэффициентов вряд ли в настоящее время могут быть использованы иные методические приемы, кроме основанных на разного рода экспертных оценках (например, полученных путем итеративного индивидуального анкетирования выбранных специалистов-экспертов, проведения мозговых атак, ситуационных анализов, иных групповых экспертиз).

Экспертизы столь сложных и слабоформализуемых процессов, какими являются влияние видов морской деятельности на компоненты ее интегральной эффективности, должны предваряться подготовкой тщательно проработанных ориентировок для экспертов. Эти ориентировки в первом приближении представляют собой концентрированный обзор состояния данного вида морской деятельности и содержательный (качественный) анализ характера влияния изменений этого состояния на важнейшие параметры социально-экономического, политического, экологического, демографического развития страны и ее основных регионов.

Такого рода материалы, будучи приложенными к анкетам для специалистов при их привлечении к закрытым экспертным оценкам, могут быть по разному оценены этими специалистами с учетом их практического опыта. Во всяком случае, они дадут им возможность соотнести собственные воззрения и практические наблюдения с обобщенными объективными тенденциями и описанными в ориентировках вариантами перспективных сценариев развития оцениваемых видов морской деятельности, а также с мнениями известных специалистов. В ходе открытых (групповых) экспертных оценок такие ориентировки вызовут полезную (в том числе сознатель-

но спровоцированную организаторами) полемику. Это поможет экспертам актуализировать собственный научный, экспериментальный багаж и точнее сформулировать свои оценки рассматриваемого вопроса.

Для примера остановимся подробнее на анализе некоторых данных о деятельности морского транспорта России в 2000-2002 г.г.

А. Объем инвестиций в морской транспорт России ежегодно растет и за период 1999-2002г.г. превысил 28 млрд. рублей. В целом в соответствии с планами реализации подпрограммы «Морской транспорт» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» предполагается в период до 2010 г. инвестиции в морской транспорт в объеме 368,9 млрд. рублей, в том числе вложения в строительство флота – 211,4 млрд. руб. (57,3%), в развитие морских портов – 157,5 млрд. руб.(42,7%) и в развитие припортовых узлов –9,7 млрд. руб. Основная доля этих инвестиций осуществляется сейчас и будет финансироваться за счет заемных средств у иностранных банков (около 76%) и только менее 1% - за счет государственного бюджета¹.

За счет нового строительства возрос материально-технический потенциал транспортного флота, в том числе по отдельным компаниям:

АО «Совкомфлот» - намеченные инвестиции ближайших лет составляют 600 млн. долларов в строительство 16 танкеров, 8 из которых будут построены на заводе «Адмиралтейские верфи»;

ОАО «Новошип» – за 1993-2001 г.г. приобретено и построено 34 судна суммарным дедвейтом 1,37 млн. тонн, в том числе 12 танкеров- продуктовозов типа «Трогир» дедвейтом по 40 тыс.тонн, 6 танкеров класса АФРАМАКС японской постройки (типа «Москва») дедвейтом по 106 тыс. тонн, 4 танкера-химовоза дедвейтом по 29 тыс. тонн хорватской постройки. В портфеле заказов пароходства 4 танкера АФРАМАКС дедвейтом по 115 тыс. тонн и 8 продуктовозов по 47 тыс. тонн дедвейта с поставкой от верфей Хорватии и Ю.Кореи в 2003-2004 г.г. На конец 2001г. ОАО «Новошип» имело 74 судна суммарным дедвейтом 3,3 млн. тонн или почти втрое больше, чем на конец 1998 г., при этом более 50% судов имеют возраст до 15 лет². Отметим в итоге впечатляющий рост технического потенциала флота компании.

Приморское морское пароходство (ПМП) за последние годы получило 14 новых танкеров (в их числе три химовоза дедвейтом по 46,2 тыс. тонн и танкер «Приморье» дедвейтом 105,2 тыс. тонн), строит два танкера дедвейтом по 108 тыс. тонн, в 2004 г. будет располагать 35-38 танкерами общим дедвейтом более 2 млн. тонн³.

Б. Более трех четвертей из вновь построенных для российских компаний судов регистрируются на балансах фирм, создаваемых в оффшорных зонах, под «удобные» флаги, управляют-

¹ «Морские вести России». 2001, №9-10.

² «Морские вести России», 2002г., №3-4.

³ «Морской флот», 2003, №2, с. 15

ся в период погашения иностранных кредитов зарубежными операторами и обслуживают иностранные грузопотоки. Таковы условия иностранных кредиторов и, кроме того, это диктуется таможенным законодательством России, согласно которому при первом заходе судна иностранной постройки в российский порт судовладелец должен будет уплатить импортные платежи в размере четверти стоимости судна. В результате дедейт морского торгового флота под российским флагом сократился к 2003 году до 2,7 млн. тонн (в 3,9 раза меньше, чем в 1992г.), причем под иностранные флаги ушли самые молодые и конкурентоспособные суда. Таким образом, формируемый за счет нового строительства технический потенциал флота, «контролируемый» Россией, хотя и создает рабочие места для российских моряков, дает коммерческую эффективность судоходным компаниям России, но не удовлетворяет национальную потребность в морских перевозках и не повышает транспортную независимость страны, слабо способствует пополнению консолидированного бюджета.

В 1993 г. отечественными судами перевозилось 22% российских внешнеторговых грузов, в 1995 - 14% и в 2001 - 3%. Поступления от морского флота в бюджет снижаются (1996 г.- 508 млн. долл., 1999 г.- 426 млн. долл., 2000 г.- 380 млн. долл.¹, 2002 г. – 6,1 млрд руб. или около 205 млн. долл.²) Иностранные суда перевозят более 95% российских внешнеторговых грузов (около 260 млн. тонн в год) получают фрахт в размере порядка 3 млрд. долл.³. Услуги иностранных морских перевозчиков (экспорт на условиях FOB «от двери» продавца, импорт на условиях СИФ «до двери» покупателя) стал привычным для участников российской внешнеэкономической деятельности и лоббируется ими, еще более отесняя национальных перевозчиков от специфического морского ресурса - национальной грузовой базы.

Таким образом, повышение технического потенциала российского морского транспортного флота обеспечивает коммерческие эффекты для компаний-судовладельцев, но не дает должного прироста общественной эффективности этой отрасли морского хозяйства страны.

В. Потенциал и реальные показатели деятельности морских портов России растут в последние годы весьма заметно. Объемы перегрузок в российских портах Северного направления (Мурманск, Архангельск, Кандалакша) в 2002г составил 19,3 млн. тонн, Западного направления (Санкт-Петербург, Калининград, Выборг, Высоцк) –68,1 млн.тонн, на Южном направлении (Новороссийск, Таганрог, Туапсе, Астрахань, Махачкала, Темрюк) – 116,8 млн.тонн и на Восточном направлении (Владивосток, Находка, Восточный, порты Сахалина, Магадан, П. Камчатский и др малые) – 31,3 млн. тонн

¹ В.Юрьев, С.Буянов. Анализ причин и ожидаемых результатов создания Российского международного реестра судов. – “Морские вести России”, 2003г., №15-16.

² “Известия”, 29.10.2003

³ Измайлов Т. - президент ОАО «Новошип» Доклад на годовом собрании акционеров. – “Морские вести России”, 2002, №11-12

Только за 1999-2002 г.г. объем морских перевозок внешнеторговых и транзитных грузов России увеличился с 232,8 млн. тонн до 338,9 млн. тонн (на 45,6%), в том числе прошли через российские порты соответственно 162,1 и 260,9 млн. тонн (рост на 61%). Транспортная зависимость России от портов стран Балтии и Украины сократилась за этот период с 30,4% до 23,0%. Этому способствует целенаправленное развитие российского трубопроводного транспорта для подвода нефти и нефтепродуктов к морским портам страны. Так, «Транснефть» сообщила о завершении строительства второй очереди Балтийской трубопроводной системы, которая позволит поставлять в терминалы порта Приморск до 30 млн. тонн нефти вместо нынешних 18 млн. тонн¹.

Слабо развиваются и теряют свою работоспособность малые порты арктической зоны России и дальневосточного побережья, несмотря на их исключительную значимость для приморского населения и экономики этих территорий.

В целом же, развитие и текущая деятельность морских портов России все больше соответствуют потребностям национальных внешнеторговых перевозок, заметно влияют на уровень транспортной и внешнеэкономической безопасности страны, в целом обеспечивают прирост коммерческой и общественной эффективности этой отрасли морского хозяйства. Вклад портового хозяйства России в укрепление федерального единства страны и в улучшение качества жизни населения отдаленных прибрежных зон отстает от объективных потребностей.

На основании таких, в данном случае, весьма кратких (приведенных лишь для примера) сведений эксперты, привлеченные к оценке эффективности морского транспорта России по итогам его развития и деятельности в последние четыре-пять лет, могут выставить (Таблица 5) балльные оценки влияния морского транспорта и морских портов на отдельные компоненты совокупного общественного эффекта.

На основании подобных, в данном случае, условных, приведенных только для примера применения методического подхода оценок, коэффициентов V_{ij} , по формуле (Σ равно сумме произведений $A_i \times V_{ij}$ по каждому i -му компоненту) получаем балльную оценку интегральной эффективности морского транспорта как вида морской деятельности России, которая в приведенном примере составит 123 балла, в том числе морского судоходства - 37 и портового хозяйства-86 баллов.

Таблица 5

Условные балльные оценки эффективности морского транспорта

	Международная роль России	Укрепление национальной безопасности	Роль России в мировой экономике	Внутренний экономический рост	Рост качества жизни населения	Экологическая защищенность	Укрепление российского федерализма
--	---------------------------	--------------------------------------	---------------------------------	-------------------------------	-------------------------------	----------------------------	------------------------------------

¹ «Независимая газета», 11.11.2003

Морское судоходство	2	2	1	2	2	-1	1
Морские порты	4	4	5	4	3	-1	3

В случае введения Российского Международного реестра судов, ослабления таможенного обложения импорта зарубежного флота и ввоза на судоремонтные и судостроительные предприятия иностранных комплектующих, при юридическом закреплении за российскими судовладельцами части национальной грузовой базы внешнеторговых перевозок, доля участия российского флота во внешнеторговых перевозках увеличится, например, до 50%, и эксперты оценят эту новую ситуацию более высокими коэффициентами влияния морского судоходства на отдельные компоненты интегральной эффективности (4 - для укрепления национальной безопасности, 3 - для роли России в мировой экономике, 3 - для роста внутренней экономики, 2 – для укрепления российского федерализма). Тогда такая эффективность морского судоходства будет оценена в 60 баллов, а в целом для морского транспорта будет дана оценка в 146 баллов, то есть балльная оценка эффективности этой отрасли морской деятельности увеличится на 18,7% .

Совокупное использование методов экспертных оценок позволяет оценить общим измерителем общеэкономическую эффективность морской деятельности и такие оценки могут быть использованы при подготовке соответствующих докладов для Межведомственной комиссии по реализации мероприятий ФЦП «Мировой океан», для Морской коллегии при Правительстве России, для органов государственной власти страны.

Соисполнителями СОПС (ВНИИГМИ-МЦД Росгидромета и Российский государственный гидрометеорологический университет) проанализированы особенности оценки эффективности процесса сбора, накопления и использования океанологической информации как специфического вида морской деятельности. Эта сфера отличается тем, что результатом ее функционирования являются вероятностные прогнозы изменения морской среды, в том числе природных условий осуществления морской деятельности, а реальная эффективность океанологической информации зависит от полноты и своевременности практического реагирования на нее со стороны лиц, принимающих решения. Обеспечение всех морепользователей и предприятий, обслуживающих морскую деятельность полной, точной и своевременной информацией о гидрометеорологической, ледовой, климатической и иной подобной информацией – особая задача государства. Она выполняется во взаимодействии с соответствующими международными организациями, и в процессе производства океанологической информации затраты на получение полезных результатов не могут фиксироваться как затраты одной страны. В свою очередь, конкретная океанологическая информация как результат этого процесса используется не только отдельной страной и ее морепользователями, но в большей части (и бесплатно) в рамках международных договоренностей предос-

тавляется международному гидрометеорологическому сообществу. Эти особенности должны быть учтены при соответствующей адаптации методических подходов к оценке эффективности морской деятельности, что в определенной мере отражено в проекте первой редакции «Методики определения эффективности использования океанологической информации».

СОДЕРЖАНИЕ
реферлируемого отчета по теме:
«Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами
прибрежных зон морей Российской Федерации
и анализ эффективности морской деятельности страны»¹

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Введение (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф; Крояло И.В.; Федоренко Н.М.) .	9
1 Общие условия осуществления морской деятельности России (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф; Гранберг А.Г., академик РАН; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Корзун В.А., д.э.н., Косолапов Н.А., к.и.н.; Синецкий В.П., д.в.н.; Титова Г.Д., к.э.н. - НИЦЭБ РАН, г. Санкт-Петербург; Хромов Ю.С., д.э.н. - РИ-СИ)	20
1.1 Об экономической и международно-правовой природе конфликтов	20
1.2 К вопросу о государственном регулировании морской деятельности	44
1.3 Об основах повышения эффективности морской деятельности России средствами государственного регулирования	55
2 Системные представления о морской деятельности России (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф; Бочарова Л.К.; Иняков А.Ф., к.в.н.; Корзун В.А., д.э.н.; Синецкий В.П., д.в.н.)	69
3 О необходимости и некоторых возможностях повышения эффективности морской деятельности России средствами государственного регулирования (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Варнавский В.Г., д.э.н. - ИМЭМО РАН; Корзун В.А., д.э.н.; Косолапов Н.А., к.и.н.; Раненко В.В., к.э.н.; Синецкий В.П., д.в.н.; Федоренко Н.М.)	105
3.1 Оценка некоторых угроз деятельности России в Мировом океане	108
3.2 Роль государства в развитии морских портов	123
3.3 Государственное регулирование деятельности морских портов за рубежом	134
3.4 О государственном регулировании некоторых других видов морской деятельности России	146
4 Комплексный анализ проблем управления морской деятельностью в приморских регионах (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф; Бочарова Л.К.; Синецкий В.П., д.в.н.)	153
5 Противоречия и пробелы в нормах российского законодательства, применимых к управлению прибрежными районами (Андреева Е.Е., к.ю.н. – «Рес-Лекс»; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Давлетбаева Ю.Р. -«Рес-Лекс»; Краишкина С.А. -«Рес-Лекс»; Михайличенко Ю.Г., к.г.н. - Минпромнауки России; Молодцова Е.С., д.ю.н. - «Рес-Лекс»; Храбсков В.Г., д.э.н. - «Рес-Лекс»; Шаповалов Б.П., к.ю.н)	173
6 Современное состояние и тенденции развития зарубежной морской деятельности в прибрежных районах Мирового океана в условиях глобализации (Андреева Е.Е., к.ю.н. – «Рес-Лекс»; Баврина Е.Е.; Давлетбаева Ю.Р. -«Рес-Лекс»; Жукова Г.Н.; Имереков Б.И.; Краишкина С.А. -«Рес-Лекс»; Крояло И.В.; Михайличенко Ю.Г., к.г.н. - Минпромнауки России; Молодцова Е.С., д.ю.н. - «Рес-Лекс»; Корзун В.А, д.э.н.; Писарев В.Д., д.и.н.; Храбсков В.Г., д.э.н. - «Рес-Лекс»)	192
6.1 Австралия	193
6.2 Норвегия	208
6.3 Китай	216
6.4 Корейская республика	224
6.5 США	232
6.6 Зарубежный законодательный опыт управления прибрежными районами	253

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

¹ В списке исполнителей кроме сотрудников СОПС указаны исследователи других организаций-соисполнителей НИР, а также сотрудники научных структур, которые привлекались к разработке темы в личном качестве.

7 Проблемы регулирования морской деятельности в прибрежных зонах и международные организации (Андреева Е.Е., к.ю.н. – «Рес-Лекс»; Баврина Е.Е.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Давлетбаева Ю.Р. – «Рес-Лекс»; Жукова Г.Н.; Имереков Б.И.; Крайшккина С.А. – «Рес-Лекс»; Кроляло И.В.; Молодцова Е.С., д.ю.н. – «Рес-Лекс»; Писарев В.Д., д.и.н.; Плакий В.Я.; Храбсков В.Г., д.э.н. – «Рес-Лекс») _____	271
7.1 Европейский Союз _____	272
7.2 Арктический Совет _____	283
7.3 Глобальный экологический фонд _____	293
7.4 О международно-правовом опыте регулирования _____	304
8 Основные принципы рентной оценки природно-ресурсного потенциала прибрежных зон России (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Титова Г.Д., к.э.н. - НИЦЭБ РАН, г.Санкт-Петербург) _____	313
9 Об оптимизации отношений пользователей природными ресурсами в прибрежных зонах Российской Федерации (Андреева Е.Н., к.г.н. – ИСА РАН; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Михайличенко Ю.Г., к.г.н. - Минпромнауки России; Петрякова О.Л., к.э.н. – ИСА РАН; Сергеев П.А., д.э.н.; Соколов В.К. – ИСА РАН; Фадеев А.И., к.г.н. – ИСА РАН; Чернявский Е.Б.; Шопхоев Е.С.) _____	327
9. 1 Использование топливно-энергетического потенциала ПЗ в условиях неадекватного контроля за ресурсопользованием _____	329
9.2 Мировые тенденции по достижению эффективного ресурсопользования в прибрежной зоне _____	331
9.3 Комплексное управление в ПЗ – необходимый, но сложно внедряемый процесс _____	333
9.4 Цели и действия по реализации комплексного управления прибрежными зонами _____	335
9.5 Подходы к оценке эффективности программ комплексного управления _____	336
9.6 Проблемы ресурсопользования в арктической ПЗ _____	339
9.7 Подходы к оптимизации отношений пользователей природными ресурсами в прибрежной зоне _____	345
9.8. О новой экономической парадигме природопользования _____	351
10 Экологические проблемы прибрежных зон России (Айбулатов Н.А., д.г.н. – ИО РАН; Киреев В.Е.; Никифоров С.Л., к.г.н. – ИО РАН; Титова Г.Д., к.э.н. - НИЦЭБ РАН, г.Санкт-Петербург; Чернявский Е.Б.; Шопхоев Е.С.; Шалдина О.Г.) _____	355
10.1 Экологические проблемы прибрежных зон России на участках развития нефтегазового комплекса _____	355
10.2 Экологические последствия рыбохозяйственной деятельности в прибрежных зонах России _____	360
10.3 Экологические последствия портового строительства и деятельности прибрежного судоходства России _____	371
10.4 Экологические последствия рекреационной деятельности в прибрежных зонах России _____	373
11 Методические основы сбора и анализа исходных данных о развитии производительных сил в прибрежных зонах Российской Федерации (Гогоберидзе Г.Г., к.ф-м.н. – РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Клещеева Г.П., к.ф-м.н. - РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Ключиков Е.Ю., к.г.н. - РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Кононенко М.Р., к.э.н. - РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Малахова Ю.А. - РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Михайличенко Ю.Г., к.г.н. - Минпромнауки России; Молчанов А.И. - РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Плинк Н.Л., к.г.н. - РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Чернявский Е.Б.; Шопхоев Е.С., Шалдина О.Г.) _____	385
11.1 Природные ресурсы и природные условия _____	386
11.2 Население и трудовые ресурсы _____	400
11.3 Производство _____	403
11.4 Социальная сфера _____	406
11.5 О разработке кадастров прибрежных зон _____	407
12. Подготовка методических предложений для оценки эффективности морской деятельности (Антонова Е.В.; Аниманова Т.Е.; Осененко А.Н.; Раненко В.В., к.э.н.; Сергеев П.А., д.э.н.; Федоренко Н.М.) _____	420
12.1. Анализ методических и аналитических материалов по оценке эффективности морского хозяйства _____	420
12. 2. О подходе к количественной оценке общественной эффективности морской деятельности России _____	430
12. О показателях эффективности морской деятельности _____	437
12. 4. Методические предложения по оценке эффективности морской деятельности России (Первая ре-	

дакция)	440
12. 5. Предварительная апробация методических рекомендаций по оценке эффективности морского хозяйства	444
12.5.1 Оценка коммерческой эффективности создания рыбохозяйственного комплекса в ЗАТО Заозерск Мурманской области	444
5.2. Оценка общественной (интегральной) эффективности развития и деятельности морского транспорта России в 2000-2002г.г.	447
Заключение (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Косолапов Н.А., к.и.н.; Федоренко Н.М.)	452
Список использованной литературы (400 источников в т.ч. иностранных -85)	457
ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ - ПРИЛОЖЕНИЯ	
Приложение А Общий обзор российского правового опыта, имеющего отношение к управлению прибрежными зонами Андреева Е.Е., к.ю.н. – «Рес-Лекс»; Барсегов Ю.Г., д.ю.н., проф. -«Рес-Лекс»; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Давлетбаева Ю.Р. -«Рес-Лекс»; Имереков Б.И.; Крашикина С.А. -«Рес-Лекс»; Молодцова Е.С., д.ю.н. - «Рес-Лекс»; Храбсков В.Г., д.э.н. - «Рес-Лекс»; Шаповалов Б.П., к.ю.н)	480
Приложение Б О развитии теории ренты (краткий обзор) (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Шопхоев Е.С.; Титова Г.Д., к.э.н. - НИЦЭБ РАН, г.Санкт-Петербург)	506
Приложение В Общие подходы к формированию методов стоимостной оценки ресурсов прибрежной зоны (Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Титова Г.Д., к.э.н. - НИЦЭБ РАН, г.Санкт-Петербург.)	519
В.1 Подходы к разработке методов стоимостной оценки морских биологических ресурсов ПЗ	519
В.2 К выбору методов стоимостной оценки минерально-сырьевых ресурсов ПЗ	529
Приложение Г Исследование вопросов комплексного управления прибрежной зоной района Печенгской губы, Мурманская область (Денисов В.В., д.г.н. – ММБИ КНЦ РАН, г.Мурманск; Дежнюк С.Л., д.г.н. - ММБИ КНЦ РАН, г.Мурманск; Бузань А.П. - ММБИ КНЦ РАН, г.Мурманск; Осокин Д.М. - ММБИ КНЦ РАН, г.Мурманск; Кроляло И.В.; Шопхоев Е.С.)	538
Г.1 Физико–географическое описание района исследований	538
Г. 2 Социально-экономическое описание района исследований	548
Г. 3 Анализ конфликтов пространственного размещения хозяйственных объектов и системы управления развитием в прибрежной зоне губы Печенга	563
Г.4 Возможные подходы к управлению прибрежной зоны г. Печенга	572
Приложение Д Методика оценки эффективности использования океанологической информации (Антонова Е.В.; Вязилов Е.Д., д.т.н. – ВНИИГМИ-МЦД, г.Обнинск; Ламанов В.И., к.г.н. - ВНИИГМИ-МЦД, г.Обнинск; Ключков Е.Ю., к.г.н. - РГГМУ, г.Санкт-Петербург; Осененко А.Н.; Раненко В.В., к.э.н.; Семенов В.А., д.г.н. - ВНИИГМИ-МЦД, г.Обнинск; Чернявский Е.Б., с.н.с; Хандожко Л.А., д.г.н., проф. РГГМУ, г.Санкт-Петербург)	581
Д.1 Особенности океанологического обеспечения как вида морской деятельности	581
Д.2.Формирование затрат на производство океанологической информации и эффективности обеспечения ею	584
Д.3. Способы практического учета океанологической информации в экономической практике	587
Д.4. Методика оценки эффективности использования океанологической информации (первая редакция)	591
Приложение Е Влияние различных видов хозяйственной деятельности на экологическую обстановку в Калининградской области (Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Чубаренко Б.В., к.ф-м.н.- Атлантическое отделение ИО РАН; Глушкова Л.С., к.п.н. – АО ИО РАН; Зотов С.И., д.г.н., проф. - АО ИО РАН; Сивков В.В., к.г.н. – АО ИО РАН; Дорохов Д.Н. – АО ИО РАН)	595
Е. 1 Общая характеристика экологической обстановки в пределах Калининградской морской прибрежной зоны	595
Е.2 Различные виды хозяйственной деятельности и их влияние на экологическую обстановку в пределах калининградской морской прибрежной зоны	601
Е.3 Существующие разработки приоритетов развития Калининградской морской прибрежной зоны	627

В работе СОПС над проектом принимали участие следующие **организации-соисполнители: Российский Государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ)**

Тема – «Внедрение в практику элементов комплексного управления прибрежными зонами путем выполнения пилотного проекта прибрежной зоны Кандалакшского залива Белого моря с проработкой общих вопросов составления кадастров прибрежных зон; оценка эффективности использования океанологической информации»

Руководитель темы– Плинк Н.Л., к.г.н., доцент

Всероссийский научно-исследовательский институт гидрометеорологической информации – Мировой центр данных (ВНИИГМИ-МЦД) Росгидромета

Тема – «Информационно-аналитическое обеспечение управления прибрежной зоной и оценка эффективности использования океанографической информации»

Руководитель темы– Вязилов Е.Д., д.т.н.

Международная академия регионального развития и сотрудничества (МАРС)

Тема «Анализ эколого-экономических и правовых проблем ресурсопользования в прибрежных зонах морей Российской Федерации».

Руководитель темы - Шопхоев Е.С.

Подтема – Методические подходы к оптимизации отношений пользователей природными ресурсами многоцелевого назначения в прибрежных зонах (на примере прибрежной зоны Европейского Севера и Печерского моря)

Руководитель подтемы – Андреева Е.Н., к.г.н.

Подтема – «Влияние различных видов хозяйственной деятельности на экологическую обстановку в прибрежных зонах России и пути минимизации их негативного воздействия на природную среду»

Руководитель подтемы – Айбулатов Н.А., д.э.н.

Правовой раздел темы

Научный руководитель В.Г.Храбсков, д.ю.н.

Мурманский морской биологический институт Кольского научного центра РАН (ММБИ КНЦ РАН)

Тема – «Исследование вопросов комплексного управления прибрежной зоной района Печенгской губы, Мурманская области»

Руководитель темы– Денисов В.В., д.г.н.

Российский институт стратегических исследований (РИСИ)

Тема – «Оценка возможности повышения эффективности морской деятельности средствами государственного регулирования»

Ответственный исполнитель – Хромов Ю.С., д.э.н.

Бюро Содействия развитию внешнеэкономической деятельности (Бюро СВЭД)

Тема «Определение основных подходов к формированию стратегии развития различных видов деятельности в прибрежных зонах России»

Ответственный исполнитель – Кабицкий О.В.

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

Научно-реферативная, составительская и редакционная работа над выпуском осуществлена группой сотрудников СОПС Минэкономразвития России и РАН в составе: Баврина Е.Е., Войтоловский Г.К., Жуков А.И., Крояло И.В., Раненко В.В., Синецкий В.П., Федоренко Н.М., Шопхоев Е.С.

ред. Кузиванов А.М.