

Минэкономразвития России

Российская академия наук

СОВЕТ ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**



***ГРЯДУЩИЕ ВЫЗОВЫ.
К ОБОСНОВАНИЮ ПЕРСПЕКТИВ
МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ***

ВЫПУСК

13

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

Г. Е. Гиголаев, С. С. Кудрявцева, А. Д. Никитин, Д. В. Полетаев, Е. Б. Чернявский (руководитель авт. колл.), при участии Е. Е. Бавриной и И. В. Крояло

Грядущие вызовы. К обоснованию перспектив морской деятельности России - М.: СОПС, 2007. - с.

Рецензенты: д. э. н. В. А. Корзун

Т. Р. Сейранов

СОДЕРЖАНИЕ

1. ОЦЕНКИ, ПОДХОДЫ, НОВАЦИИ

2. ВНЕШНИЕ ФАКТОРЫ, ВОЗДЕЙСТВУЮЩИЕ НА НАЦИОНАЛЬНУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ С МОРСКИХ НАПРАВЛЕНИЙ

- 2.1. Надсистемные тенденции
- 2.2. Глобализация и единая политика освоения океана
- 2.3. Тенденции морских политик ведущих морских держав
- 2.4. Угрозы морским границам России

3. СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАНЫ

- 3.1. Морские перевозки
- 3.2. Рыболовство
- 3.3. Добыча полезных ископаемых
- 3.4. Военно-морская деятельность
- 3.5. Судостроение
- 3.6. Морская деятельность страны в концептуальных документах

4. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- 4.1. Практика государственно-частного партнёрства в морской деятельности России
- 4.2. Освоение месторождений полезных ископаемых на шельфе
- 4.3. Развитие прибрежных зон
- 4.4. Финансовые источники инвестиций
- 4.5. Особые экономические зоны и Инвестиционный фонд как инструменты морской политики
- 4.6. Институциональные факторы развития морской деятельности
- 4.7. Перспективы ГЧП при осуществлении капиталоемких проектов

5. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МОРСКОГО ХОЗЯЙСТВА

- 5.1. Децентрализация в морской деятельности России
- 5.2. Размещение морского потенциала страны
- 5.3. Северный морской путь и состояние арктических регионов России
- 5.4. Преодоление негативных демографических процессов в приморских регио-

НАХ

5.5. РЕКРЕАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОБЕРЕЖИЙ РОССИИ

6. ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СТРАНЫ

6.1. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ МИРОВОГО ОКЕАНА

6.2. ОБУЧЕНИЕ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6.3. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

6.4. РАЗВИТИЕ ИДЕИ О МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ В ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПРИЛОЖЕНИЕ

I. Оценки, подходы, новации

Настоящим выпуском продолжается традиция публикаций результатов годовых исследований, полученных в процессе работы СОПС в рамках подпрограммы «Исследование природы Мирового океана» ФЦП «Мировой океан» (по заказу Роснауки), которые содержат анализ общественно-политических, социально-экономических и международно-правовых явлений, происходящих в мировой и отечественной морской деятельности. Начало этой издательской традиции было положено решением специализированного Научного совета (тогда Минпромнауки России) от 19 декабря 2003 г., рекомендовавшего всем научно-исследовательским структурам, участвующим в реализации проектов и мероприятий этой подпрограммы, информировать о своих результатах не только прямого заказчика, но и федеральные органы исполнительной власти, курирующие морскую деятельность, администрации приморских субъектов Российской Федерации и общественность. С тех пор в серии научных публикаций *«Теория и практика морской деятельности»* (ТПМД), которая, начиная с третьего выпуска, издается СОПС под эгидой Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации два-три раза в год. В них освещается характер и результаты плановых разработок в СОПС, в том числе темы «Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны» и некоторых других НИР, в рамках которых ведутся исследования на протяжении второго этапа ФЦП «Мировой океан» (2003 - 2007 гг.).

Естественно, что в целом проблематика серии изданий ТПМД значительно шире. Она включает в себя коллективные и индивидуальные монографии, сборники докладов участников конференций, обобщенные обзоры трудов исследователей института-издателя и других организаций, участвующих в разработке проблем изучения, освоения и эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана. Именно такая направленность публикаций этой серии способствует выяснению последствий тех или иных процессов, происходящих в ходе реализации российской морской политики. Эта политика достаточно четко обозначена в документах, утвержденных указами Президента Российской Федерации, его распоряжениями, постановлениями Правительства нашей страны, а также отражена в рекомендациях Морской коллегии и ее органов. Тем не менее, ее осуществление на практике происходит с большим торможением в силу многих обстоятельств, проявляющихся на региональном, федеральном и даже международном уровнях.

Научный редактор серии ТПМД и авторы-составители всех ее выпусков отчетливо понимают, что успешность реализации отечественной морской политики, ее эффективность зависят от своевременного учета практикой научно обоснованных стратегических и тактических установок руководства страны, тщательного отбора проектов и мероприятий, способствующего их действен-

ному использованию в структурах и лицами, принимающими решения в министерствах, ведомствах, в приморских субъектах федерации, которые определяют эффективное развитие этой сферы жизнедеятельности.

Начиная с подготовки и издания первого выпуска, в СОПС руководствовались тем, что «...главная цель разработок этого НИИ как головной организации по научному сопровождению ФЦП «Мировой океан» и структуры, ведущей информационно-аналитическое и научное обеспечение Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, заключается в подготовке руководству страны, его органам и соответствующим ведомствам предложений, способствующих принятию исключительно важных стратегических решений для всех уровней управления морской деятельностью»¹. Именно этот подход стал определять направленность всех выпусков серии ТПМД. Безусловно, что в основе этих публикаций лежали результаты НИР, выполненных по контрактам с заказчиками. Однако авторское кредо побуждало их составителей при изложении материалов отчетов о НИР по любому контракту руководствоваться не только соответствующими техзаданиями, но и такими категориями и понятиями как «системный анализ», «комплексность», «оптимизация», «международно-правовое регулирование», «международные условия», «морская политика» и др., отслеживать развитие событий, определяемых ими, а также трансформацию процессов, происходящих под воздействием явлений, вызванных активизацией «приватизации», «формирования морепромышленного производства в условиях рыночной среды» и др. (внутри страны), а также «глобализации», «устойчивого развития», «унификации морских политик прибрежных государств», «интернационализации освоения Мирового океана», «морского регионализма», «сетевое управления морепользованием» и др. (вовне).

Принимая во внимание акценты, которые сделаны в настоящем выпуске, представляется необходимым подчеркнуть, что они в той или иной мере присутствовали и во всех 12 предыдущих выпусках ТПМД. Однако именно здесь вопросы, которые безусловно возникнут при последующей разработке стратегии морской деятельности России, а именно – необходимость этого процесса для

¹ Теория и практика морской деятельности, вып. 1. – М.: СОПС, 2003. – С. 14. В основу первого выпуска ТПМД были положены материалы, характеризующие реальную ситуацию в одном из видов морской деятельности и возможности его рационального развития, сформированные на базе отчета о НИР на тему «Системный анализ состояния и перспектив развития морской деятельности Российской Федерации для обеспечения программно-целевого управления изучением и освоением ресурсов и пространств Мирового океана; организационно-методическое сопровождение ФЦП «Мировой океан». Эта тема, выполненная коллективом СОПС (с привлечением специалистов из других организаций) по Госконтракту с Минпромнауки России, которая разрабатывалась ежегодно на протяжении первого этапа реализации ФЦП «Мировой океан» (1998-2002 гг.). В ней раскрывались причины кризисного состояния в одном из видов отечественной морской деятельности и предлагались мероприятия по улучшению управления ею.

успешного осуществления ее морской политики, предварительно и достаточно подробно определенные в выпусках 9, 12 серии ТПМД, обозначены специально и в соответствии с Техзаданием, выданным СОПС Роснаукой на 2006 г.

Надо также отметить, что издатель серии ТПМД видит одну из важных целей этих публикаций в способствовании углублению стратегического мышления у руководителей и участников морепользования. И в период плановой экономики, и в условиях рынка научное руководство СОПС обращало и обращает внимание своих заказчиков и сотрудников (и, естественно, читателей) на важность такого подхода к развитию любой хозяйственной деятельности, да и не только хозяйственной. Эта проблема многократно поднималась и обсуждалась в выпусках серии ТПМД, во многих трудах и публикациях академика РАН А.Г. Гранберга, профессоров А.А. Арбатова, Г.К. Войтоловского, А.Н. Вылегжанина, Н.А. Косолапова, д.в.н. В.П. Синецкого, а также многих других научных сотрудников СОПС. Между тем, необходимость ее разрешения не особенно позитивно воспринимается в структурах, обеспечивающих регулирование и развитие, даже исследование тех или иных видов морской деятельности или ее в целом при рыночном характере экономики страны. К сожалению, эта проблема долго оставалась лишь предметом научных постановок, дискуссий и публикаций. Между тем, в настоящее время ситуация резко меняется.

19 декабря 2006 г. Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации этой проблеме было посвящено особое внимание¹. В протоколе ее заседания были отмечены:

важность подходов к разработке проекта Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 г., изложенных в докладе заместителя председателя Морской коллегии, главнокомандующего ВМФ, адмирала флота В.В. Масорина;

необходимость обеспечить проведение исследований по проблемным вопросам морской деятельности, в рамках которых разработать указанный проект Стратегии и представить его на рассмотрение Морской коллегии в первом полугодии 2008 г.

Согласно этому же протоколу руководителям федеральных органов исполнительной власти, иным субъектам морской деятельности и РАН предложено предусматривать в составе расходов на НИОКР средства, необходимые на проведение исследований, связанных с разработкой проекта Стратегии развития морской деятельности, а Минэкономразвития России –предусмотреть включение в ФЦП «Мировой океан» проектов, направленных на реализацию всех основных на-

¹ Подр. см.: Извлечение из п. II (1, 2, 3, 4) Протокола заседания Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 19 декабря 2006 г. № 3(13).

правлений Морской доктрины Российской Федерации и Стратегии развития морской деятельности страны до 2020 г. и в более отдаленной перспективе.

Это решение Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации имеет кардинальный характер. Если ранее, при всех вышеупомянутых усилиях подобные проблемы ставились в сугубо теоретическом и постановочно-аналитическом ключе, то теперь стало необходимым неотлагательно приступить к широкоформатному научному исследованию, в котором должны будут принять участие многие исследовательские структуры и специалисты. По существу, речь идет о крупной новации отечественного маринизма, о формировании долговременной программы действий Российского государства в Мировом океане. Это наглядно подчеркивает значение выпусков 9¹, 12 серии ТПМД, в которых, хотя и предварительно, но обозначены и даже обоснованы базовые ориентиры и возможные подходы к формированию проекта Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 г. и в более отдаленной перспективе.

Теоретической основой выбора этих базовых ориентиров и подходов стала *идеология* политики присутствия государства в Мировом океане и развития отечественной морской деятельности, впервые сформулированная в Концепции ФЦП «Мировой океан», одобренной указом Президента Российской Федерации в январе 1997 г. В последующем эта Концепция была существенно расширена и уточнена в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Президентом Российской Федерации в июле 2001 г. Именно эта идеология определила поэтапные возможности эффективного морепользования, его стратегическую и тактическую направленность в различные периоды времени, а также эффективную управляемость морской деятельностью в рыночной среде при различных внутриэкономических и внешнеполитических условиях. Объективное расширение взаимозависимости всех видов морской деятельности, переход из теоретической и идеологической сфер в конкретную практику морепользования, управление им на каждом политико-организационном уровне (региональном, федеральном, международном, глобальном) могут быть эффективны только в тех случаях, если они являются таковыми во всех срезях, которые должны быть взаимосвязаны и скоординированы друг с другом. Тем более, что в морской политике должна присутствовать гибкость, которая возникает только тогда, когда четко выверен и конкретно обозначен национальный интерес – не корпоративный, отраслевой, ведомственный или региональный, а именно *национальный*. Он шире любого из вышеперечисленных и адекватен це-

¹ Войтоловский Г.К., Косолапов Н.А., Синецкий В.П. Стратегия: импульсы к разработке. – М.: СОПС/ «Теория и практика морской деятельности», вып.9, 2006. – 220 с.

лям всего российского общества. Политика, построенная на теоретически обоснованной и проверенной практикой идеологии, реализует эти национальные, общегосударственные, общенародные интересы различными способами, в т.ч. и технологическими. Однако они должны исключать экспромт, импровизацию и быть построены на научно-идеологической основе, способствующей интеграции всех видов устремлений общества в национальный интерес, достигаемый с помощью стратегических и тактических действий государственной власти. Кроме того, любая идеология, которая провозглашается, а не реализуется в конкретных программах, проектах, мероприятиях, не уточняется или не корректируется поэтапно, как правило, вытесняется другими теоретическими посылами и практическими действиями и... утрачивает свое значение. Для претворения идеологии развития отечественного морепользования в жизнь, для реализации в практике федерального управления ресурсами и пространствами общего пользования, необходима, как минимум, государственная стратегия.

В морской практике эта необходимость многократно больше, чем во многих других видах деятельности. Но постоянно встречает сопротивление некой «вольницы» стихийного рынка, проявляющейся в действиях отдельных представителей властей как федерального, так и регионального (от среднего до почти высшего) уровней, в «браконьерской», по-сущности, психологии многих хозяйствующих субъектов, в традиционно-безразлично насмешливом отношении к морепользованию многих лиц среди властей предержавших как к бессмысленной экзотике, играя на том, что большей части российских обывателей не интересны ни большие глубины, ни СМП, на Антарктика. Все это для них нечто далекое, затратное, непонятное и ненужное, которое не приносит сейчас и здесь ни рубля, ни доллара, ни евро.

Иначе говоря, идеологическое обоснование для разработки проекта Стратегии имеется. Однако его необходимо преобразовать в конкретные мероприятия на основе анализа реального состояния отечественного морепользования, его технического уровня, научно обоснованных прогнозов возможного развития в условиях рыночной среды и на фоне предстоящих изменений международных условий в различных акваториях Мирового океана под воздействием процессов глобализации. Системная целостность будущего проекта Стратегии, базирующегося на государственной идеологии, должна быть построена на соответствующих ее установках, содержащихся в Концепции ФЦП «Мировой океан», в Морской доктрине и других правительственных документах такого же порядка, рекомендациях Морской коллегии, ее межведомственных комиссий и региональных структур, а также в различного уровня концептуальных и программных материалах, определяющих представления о развитии всех видов отечественной морской деятельности, сочетающихся с прогнозным выяснением в том числе желаемых и ожидаемых экономических, политических,

международно-правовых и социальных результатов.

В контексте государственной идеологии развития отечественной морской деятельности все это вызывает необходимость сбора, обобщения и комплексного осмысления огромных объемов информации, а также согласованной организации обеспечения ею многих управленческих и научно-исследовательских структур, привлекаемых к разработке такого важного программно-прогностического документа, каким должен стать проект Стратегии. Общие подходы к мобилизации этих усилий, основные ориентиры для организации большой коллективной работы уже намечены в первом приближении в настоящем выпуске.

Выпуски 9, 12 ТПМД построены на одном и том же массиве информации, собранной и использованной на разных этапах разработки одной и той же тематики. Упомянутая коллективная монография трех исследователей выступила в качестве предтечи ее разработки¹, а в настоящем выпуске обобщены результаты самого исследования, ужу осуществленного большим коллективом, некоторые из участников которого, десятикратно сжав базовый текст, подготовили его для публикации в представленном виде.

Кроме того, в выпуске 9 в общем виде отмечаются факторы, которые могут повлиять на выбор целей и характер реализации Стратегии, заостряется внимание на значении базовых идеологических и методологических подходов, определяющих формирование концептуальных ее основ с учетом прошлого и настоящего опыта программирования развития морской деятельности, рекомендуется ориентировочный алгоритм будущей разработки и приблизительная структура проекта программы долговременных действий страны в Мировом океане. В монографии же В.П. Синецкого (вып. 12) осуществлены научный поиск и обоснование перспектив развития морской деятельности, выявлены и формализованы их теоретические закономерности.

В «Грядущих вызовах» проводится реальный учет возможностей применения этих теоретических и научно-методических наработок с учетом последующего составлении основного каркаса проекта Стратегии, подкрепленного фактическим и статистическим материалами, новыми теоре-

¹ Следует отметить, что некоторые тезисы этой монографии были доложены на заседании Научно-экспертного совета Морской коллегии, состоявшемся 27 ноября 2006 г., частично использованы при подготовке отчета о НИР на тему «Разработка рекомендаций по эффективному и рациональному развитию морской деятельности Российской Федерации на основе использования интегральных подходов», выполненной СОПС в 2006 г. по контракту с Минэкономразвития России. Результаты этого исследования опубликованы в выпуске 11 ТПМД (Подр. см. «Вектор определяющий» М.: СОПС/ «Теория и практика морской деятельности», вып. 11, 2007. – 336 с.), в котором обсуждаются проблемы реализации будущей долговременной стратегии в первоначальный период – на третьем этапе ФЦП «Мировой океан» (2008 – 2012 гг.). Кроме того, выпуск 9 этой серии, содержащий методологические наброски разработки проекта Стратегии, был передан членам Морской коллегии, присутствовавшим на ее заседании в Белом доме 19 декабря 2006 г.

тическими заделами, выводящими на конкретные критерии отбора его составляющих с помощью специально определенных интегральных показателей и измерителей. Если, например, в *первом* случае, постановочно подчеркивается, что при формировании «нулевого цикла» возникнет необходимость подготовки аналитического обзора состояния всех видов морской деятельности, проведения их своеобразной инвентаризации, сочетающейся с комплексным обобщением всех федеральных, отраслевых, региональных и других прогностических материалов и программных документов с тем, чтобы выявить все общее и выделить особенное в каждом из них (и видах, и документах)¹, то в последующих публикациях эта необходимость реализуется более предметно. Возможность осуществления такой инвентаризации обеспечила аналитическая обработка материалов хозяйствующих субъектов, сведений, предоставленных приморскими субъектами Российской Федерации, центральными и региональными отраслевыми органами управления, курирующими морскую деятельность страны, а также документов, содержащих директивные установки и рекомендации, полученных в Секретариате Морской коллегии. Реальной базой текста настоящего выпуска являются несколько томов анализа всех упомянутых материалов, приводимых здесь в обобщенном виде. То же проделано с прогнозными и программными документами как по видам морской деятельности, так и материалами более широкого плана (концепциями, программами, доктринами, стратегиями и т.п.), одобренными или утвержденными Правительством Российской Федерации.

Авторы упомянутой монографии (ТПМД, вып. 9) видели свою цель в формировании общих подходов к предстоящей разработке Стратегии отечественного морепользования, в поиске возможных научно-методических способов преломления в практику идеологических установок Концепции ФЦП «Мировой океан» и Морской доктрины, в определении теоретических закономерностей оптимизации пространственного развития различных видов морской деятельности, в обращении внимания морского сообщества на важность мобилизации усилий, ресурсов и возможностей государства для осуществления и устойчивой организации долговременного и эффективного морепользования в рыночных условиях. В их задачу не входило «... формирование самой стратегии, а обоснование необходимости организации соответствующих исследований, определение целенаправленности их контуров и научных подходов к ним»². Необходимо было сделать лишь предварительный выбор основных подходов к проведению коллективного исследования, предусмотренного Госконтрактом с Роснаукой в 2006 г. В некоторой мере это удалось и получило отражение

¹ См.: ТПМД, вып.9, сс. 140–143, 169–175, 186–200 и др.

² ТПМД, вып. 9, с. 8.

уже в структуре и содержании замысла проекта упомянутой Стратегии, одобренного на заседании Морской коллегии 19 декабря 2006 г., а также в итоговом отчете о НИР, материалы которого обобщены в настоящем выпуске.

Прежде чем приступить к характеристике и мотивации выбора основных задач и целей этой публикации, подчеркнем, что она, как и другие выпуски серии ТПМД (9, 11, 12), посвященные близкой тематике, является препозицией и не отражает содержания будущего проекта Стратегии, а только объясняет потенциальные механизмы его последующего формирования, намечает методологические подходы и излагает предварительные ориентировочные соображения о его структуре, которая безусловно будет неоднократно обсуждаться и уточняться в процессе организации совместных усилий ряда институтов, различных министерств и ведомств, а также РАН. Все упомянутые публикации серии ТПМД, по-видимому, смогут способствовать их направленной конструктивности. СОПС рассчитывает на это, т.к. стратегический выбор может быть определен только совместными усилиями многих структур, задействованных в разработке проекта. Безусловно, что такой выбор повлияет не только на соотношение гражданских и военных компонент в долгосрочном периоде развития отечественной морской деятельности, обозначив в них те или иные акценты на внедрение соответствующих прорывных технологий, но и будет способствовать репрезентативному обоснованию прогнозных векторов, альтернативных моделей – роста или развития¹.

Этот выпуск серии ТПМД разрабатывался на базе ряда НИР, выполненных СОПС в 2006 г., однако в его основе лежали обобщения отчета по теме «Оптимизация...», структура которого приводится в Приложении. В силу ряда субъективных и объективных причин его публикация была несколько приостановлена. Основные из них были вызваны крупными политическими событиями апреля – мая 2007 г., которые могут привести к серьезным прорывам в отечественной морской деятельности и, естественно, должны быть обозначены в будущем проекте стратегии.

Во-первых, 26 апреля 2007 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин обратился к Федеральному Собранию с Посланием, в котором не только определены для страны «...долгосрочные приоритеты в социальной сфере, в экономике, во внешней и внутренней политике, в области безопасности и обороны»², но и содержатся четкие установки для проведения крупных перемен почти во всех видах отечественной морской деятельности. По сути Президент определил основные составляющие «достаточно конкретного и основательного концептуального плана

¹ Подр. см.: ТПМД, вып. 9, сс. 204–207.

² «Известия», 27 апреля 2007 г.

развития России»¹, среди которых эти установки не только обозначены, но и содержат программу действий по их реализации на *основных направлениях* эффективного освоения ресурсов и пространств Мирового океана, инфраструктурного и высокотехнологичного обеспечения этих процессов, модернизации и развития всего морепромышленного комплекса.

Реализация президентских конструкций потребует серьезных усилий всего морского сообщества, и они безусловно будут обеспечены мероприятиями Морской коллегии, всех федеральных и региональных органов власти, определяющих развитие морской деятельности страны, хозяйствующих субъектов, в ней участвующих, найдут отражение в стратегических планах производственного и иного морепользования. Именно такое восприятие предстоящих в морской деятельности событий вызвало необходимость внесения соответствующих акцентов в уже готовую к печати рукопись, побудило к актуализации ее содержания.

Во-вторых, 2 мая 2007 г. в Мурманском порту, на борту атомного ледокола «50 лет Победы» под председательством В.В. Путина состоялось совместное заседание Президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации. *Де-юре* оно было посвящено развитию инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации. *Де-факто* на нем были тщательно обсуждены не только все составляющие транспортного обеспечения народного хозяйства², но и развитие многих видов морской деятельности приморских субъектов Российской Федерации Северо-Запада, Арктики и Дальнего Востока.

Этими установками Президента России пронизаны выступления участников Всероссийской научно-практической конференции «Морская деятельность России: ключевые проблемы развития», состоявшейся 13 июня 2007 года, что наиболее ёмко выражено в резолюции этой конференции, касающейся разработки Стратегии развития морской деятельности до 2020 года и на более отдалённую перспективу.

Тот факт, что при обсуждении на таком высоком уровне перспективных задач двух функциональных и трех региональных направлений морской политики Российской Федерации были затронуты почти все виды и направления морской деятельности, свидетельствует о ее комплексности, единстве, неразрывности. Коррективы в развитии любого из них положительно отражаются на каждом, на экономическом развитии нашей страны в целом. Это наглядно проявилось при ана-

¹ Там же.

² См.: Стенографический отчет о совместном заседании Президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России о развитии инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации. <http://www/kremlin.ru/appears/2007/05/02/126705.shtml>

лизе настоящей и перспективной работы морских портов, проблем использования отечественной грузовой базы судами, эксплуатируемыми под российским флагом, развития судостроительного производства, необходимости расширения использования Северного морского пути.

Естественно, что для развернутых экономических обобщений и законодательных оценок возможных последствий этих политических событий, для учета в управленческой, хозяйственной и научной деятельности потребуются время, а также серьезные организационные и инвестиционные усилия по их практической реализации. В настоящую публикацию, построенную преимущественно на материалах исследований СОПС 2006 г., которая к тому же находилась в завершающей стадии издательского процесса, упомянутые сведения об этих событиях были подверстаны только упоминательно. Однако даже в такой форме издателю и авторам хотелось подчеркнуть исключительно важные перемены в отношении руководства страны к морепользованию как исключительно актуальной составляющей жизнедеятельности российского общества и государства.

Безусловно, что установки Президента страны, четко определенные в его послании Федеральному Собранию, выступлениях на упомянутом Мурманском заседании, как и рекомендации этого совместного мероприятия Президиума Государственного Совета и Морской коллегии, определяют фундаментальную базу для подготовки многих управленческих решений и их научного обоснования. Они составят теоретический и практический контур для ряда решений федеральных и региональных органов государственной власти, лягут в основу научных разработок многих НИИ и наметят характер действий хозяйствующих и финансовых структур.

Однозначные установки Президента Российской Федерации в отношении важности ускоренного развития отечественной морской деятельности для укрепления всей экономики нашей страны, подчеркнутые им во время работы таких авторитетных общегосударственных структур как Федеральное собрание, Государственный Совет и Морская коллегия, безусловно, будут реализованы. Первейшая задача всех федеральных органов законодательной и исполнительной власти, не только безотлагательно обеспечить соответствующую имплементацию этих установок, но сформировать мероприятия и механизмы их обязательного учета и отражения в действующих и разрабатываемых программных и прогнозных документах, внести соответствующие коррективы в концепции, доктрины, стратегии, а также обеспечить внедрение их во все стадии стратегического планирования, начиная с 2007 г.

Как уже отмечалось, основной целью вып. 13 серии ТПМД является развитие теоретических и методологических тезисов предыдущих публикаций СОПС, проверка их генерирующих свойств на конкретном и реальном материале для последующего применения при разработке и доводке формируемого проекта Стратегии, последующая реализация которого, сочетающаяся с ин-

формацией о крупных политических событиях последнего времени, может стать основой организационно-институциональной реструктуризации всей системы управления российской морской деятельностью в XXI веке – веке борьбы за Мировой океан.

Руководитель проекта
профессор Войтоловский Г.К.

май 2007 г.

2. Внешние факторы, воздействующие на национальную безопасность с морских направлений

К середине XX в. морской деятельности технически были доступны почти все ресурсы и пространства Мирового океана. Однако её международные условия стали ужесточаться и меняться в худшую сторону для многих стран, среди которых оказалась и Россия. Международное регулирование морской деятельности в открытом море усиливается. Оно требует постоянного внимания с тем, чтобы выявлять тенденции, которые могут привести к ущемлению морских интересов России. Вот почему при отработке тех или иных стратегических линий нужно предвидеть изменения международных условий морской деятельности и оценивать их последствия для каждого из ее видов в разных географических областях.

На морепользование налагаются существенные фактические и потенциальные ограничения географического, политического, международно-правового и экологического характера. Поэтому, в частности, свободный выход российских судов и кораблей в Мировой океан станет более зависеть от политики прибрежных государств, стремящихся ограничить в своих прибрежных водах права иностранного судоходства. Основные свободы открытого моря сжимаются. По этим причинам особым предметом наших оценок, основанных на учете тенденций научно-технического развития, на знании историко-политических процессов, на анализе международно-правовых нормативов в условиях экономической и политической глобализации, должно стать воздействие международных условий на морскую деятельность страны,

2.1. Надсистемные тенденции

Мировой океан, где до сих пор не полностью разграничены пространства и ресурсы, становится основной ареной глобализации. Исторический шанс для России заключается в том, чтобы активно включиться в неё и занять нужное нам место. Иначе стране придётся придерживаться правил, установленных без нашего участия. Приспособиться к глобализации с однозначной выгодой для себя и без издержек России вряд ли удастся, и в наших интересах выработать собственную стратегию сохранения отечественного морского потенциала. Предстоит не только обосновать верховенство наших внутренних целей над внешними, но и отвергнуть те модели развития, в которых России отводится участь догонять Запад. Эта концепция развития вдогонку, фактически унаследованная с давних советских времён¹, теперь представляется неприемлемой ещё и потому, что ныне

¹ Как основной экономической лозунг эта идея прозвучала на XV партконференции ВКП(б) в 1928 г.

очевидно: западная модель жизни общества переживает кризис. Он обусловлен приближением природных, социальных и моральных пределов накопления капитала и индивидуального потребления. Некритическое следование этой пораженной многими недугами модели – основное противоречие современных российских стратегических и программных документов.

Совершенно ясно, что большая часть человечества не может реально рассчитывать на достижение западных потребительских стандартов, поскольку это означало бы такое увеличение производства, какое несовместимо с сохранением окружающей среды в пригодном для жизни будущих поколений состоянии. Но чрезмерное потребление и расточительство опасно не только по экологическим основаниям. Феномен потребительского изобилия порождает экспансию вседозволенности, утрату нравственных основ и утерю контроля людей над своим социальным поведением. Мировой океан – этот последний резервуар природных ресурсов – становится предметом ожесточенной конкуренции в среде прибрежных государств и транснациональных корпораций. России надо защищать свою национальную юрисдикцию, осуществляемую в её экономической зоне и на континентальном шельфе. Это предполагает разведку, разработку и сохранение природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, а также организацию рационального управления этими ресурсами и пространствами. Именно в таких целях были выработаны важнейшие положения Морской доктрины. Они определяли сущность государственной морской политики, и теперь должны быть преобразованы из идеологического статуса в практический, причём рассчитанный на долгий срок. Однако для этого, прежде всего, надобно найти ответы на многие вопросы. Вот некоторые из них:

1. Сохранится ли курс на глобализацию мировой экономики (развитие глобальных финансовых рынков, рост транснациональных корпораций, усиление их влияния на национальные экономики, увеличение получаемых ими сверхприбылей, уход от любых форм контроля, лояльности и ответственности) и международных отношений? Ускорится ли переход от экономической глобализации к политической?

По-видимому, наиболее вероятно развитие концепций альтернативной глобализации, отход от технократического мировоззрения к экологическому. В этом случае больше внимания будет уделяться защите морской среды. Грядут экологизация международного права, унификация морской политики прибрежных государств и рационализация самой морской деятельности.

2. Какая из экономических моделей будет доминировать в мире: социально-ориентированное рыночное хозяйство или либерал-монетаризм с чикагским вариантом в пределе?

Вероятно, наиболее реалистичен симбиоз обоих течений, обогащённый новыми экономическими знаниями. Тут целесообразно ориентироваться на более активное участие государства в

морской деятельности, причём не только в таких исконно «государственных» её видах, как военно-морское дело, исследования Мирового океана и охрана морской среды, но и в области морских перевозок, разведки и освоения ресурсов моря, рекреационной деятельности.

3. Встанет ли Россия на инновационный путь развития?

Скорее всего, да, но не так скоро, как могла бы. Практический вывод для морской деятельности России заключается в том, что в ее основе должен быть заложен весь спектр механизмов повышения рентабельности и привлекательности морепользования.

4. Изменится ли соотношение между производством товаров и услуг в пользу последних?

Изменится, но не так значительно, как иногда предрекают. Практический вывод для морской деятельности нашей страны состоит в том, что, например, рекреационная деятельность в ФЦП «Мировой океан» должна выступать в качестве отдельного направления с собственными проектами и мероприятиями. Всемирная туристская организация прогнозирует, что Россия к 2010 году войдет в первую десятку стран по числу прибывающих на отдых из-за рубежа.

5. Найдётся ли решение энергетической проблемы?

В поисках решения будут усиленно изучаться возможности освоения возобновляемых или неисчерпаемых ресурсов энергии Солнца, приливной энергии и тепловой энергии недр.

6. Каким образом региональное развитие в настоящее время необходимо рассматривать в контексте глобальной макроэкономической динамики?

Для приморских субъектов Российской Федерации необходимо, по-видимому, с одной стороны, использовать преимущества и эффективность международного разделения труда и экономической интеграции, а с другой – активно участвовать в создании и установлении справедливых международных механизмов (не только институциональных, но и сетевых) и отстаивать их. Есть такие задачи, которые не решить глобально, но тогда можно достичь своей цели через региональную интеграцию. В условиях, при которых расширяются функции приморских субъектов федерации, укрепляется экономическая независимость государства. Если сюда присовокупить наметившуюся тенденцию укрупнения краев и областей страны, то всё это можно рассматривать в контексте создания более прочной экономической и политической структуры для реализации государственных интересов, в том числе и в морской деятельности.

7. Удастся ли выработать научно обоснованную государственную стратегию развития морской деятельности?

Научно-технический прогресс влечёт за собой новое развитие информационного – аналитического и прогностического – сопровождения морской деятельности. Сейчас внедряется методологический аппарат научно-технической прогностики, который включает в себя:

Стратегическое информирование, которое предназначено всему обществу, но, прежде всего, лицам, принимающим решения. Оно подразумевает мониторинг тенденций, оценку развития и его предвидение. В приложении к морской деятельности эта триада раскрывается следующим образом. Непрерывный мониторинг тенденций развития нужен для того, чтобы найти перспективные возможности и потенциал новых технологий для морской деятельности. Оценка развития включает в себя анализ социальных, экономических и экологических последствий развития новых направлений морской деятельности. Предвидение развития – это систематический, интерактивный, открытый для широкого участия, доскональный, ориентированный на выработку решений сегодняшнего дня и на мобилизацию совместных действий процесс, объединяющий представления о будущем и формирующий видение перспективы морской деятельности. Цель состоит в том, чтобы произвести более полное «исследование будущего», разработать более содержательные сценарии и более точные эконометрические модели. Предвидение означает также объединение (в том числе и в сетевые структуры) ключевых субъектов перемен для формирования стратегического и предупреждающего мышления.

Стратегическое планирование связывает перемены с переходом от преимущественного использования «рационального» подхода к преобладающему применению эволюционных принципов.

Прогностические исследования, которые сегодня превратились из разовых экспертиз в непрерывный анализ грядущих вызовов и возможностей, проверку достоверности алармистских сигналов¹.

2.2. Глобализация и единая политика освоения океана

В современном мире многие события международной жизни, политики, экономики и даже культуры всё сильнее охватываются глобализацией. Стоит различать два ее основных проявления – скрытое и явное. Последнее связано с созданием единого информационного поля, с приоритетом международного права, с заботой о правах человека, с взаимной зависимостью экономик и т.д. Однако данные явления, знаменующие демократические начала, порою скрывают под собою формирование нового миропорядка. Его суть заключается в построении особой международной иерархии: лидер (США) – союзники (ЕС, Япония) – прочие страны. В морской деятельности данные процессы ведут к формированию так называемой единой политики в отношении океана, к унифи-

¹ Циренчиков В.С. Европа: тенденции инновационного развития / ДИЕ РАН № 136. М.: «Огни», 2004.

кации национальных морских политик. Основные тенденции развития такой политики определяются спецификой Мирового океана и его ресурсов, эволюцией восприятия этой специфики в мире и особенностями регламентации усилий прибрежных государств. Среди пропагандируемых сторонниками такой политики взглядов можно выделить следующие:

1. В мире укрепляются позиции гражданского общества, оно вовлекается в обсуждение использования морских пространств и ресурсов, и тем самым всё более осознаёт роль Мирового океана как стабилизатора биосферы. Эта тенденция означает, что глобальное океаническое управление будет строиться с учетом зависимости между состоянием Мирового океана и устойчивостью климата, с учётом воздействия морской деятельности на смежные среды.

2. Углубляется понимание ограниченности океана и его экологического потенциала. Оно неизбежно ведет к постановке вопроса о перераспределении прав на этот потенциал. Россия должна безотлагательно готовить себя к участию в этом процессе.

3. Экосистемный подход к освоению Мирового океана будет означать, что управление, например, прибрежной зоной будет строиться не только с учетом суверенных прав в границах национальных юрисдикций, но и экосистемных границ. Комплексное управление прибрежной зоной окажется под воздействием двух тенденций. Одна из них исходит из представлений о неизбежности воздействия наземной деятельности на морскую среду прибрежной зоны и экосистемы открытого моря. Это может быть сопряжено с потенциальным установлением международного контроля за деятельностью государства при формальном соблюдении его суверенитета и суверенных прав. С другой стороны, обеспечение экологической устойчивости океана, поскольку он един, а любые процессы в нём не знают границ, потребует по-новому трактовать возможности прибрежных государств в их исключительных экономических зонах, исходя из того, что они суть части единой экосистемы Мирового океана.

4. Освоение Мирового океана попадает в русло глобальной стратегии устойчивого развития, что означает необходимость согласовывать возможности осуществления всех видов морской деятельности. В океанической части стратегии устойчивого развития подчёркивается неизбежное увязывание экологической глобальной проблемы освоения Мирового океана с проблемой международной ответственности государств за деятельность в прибрежной зоне и открытом море, предусматривается возмещение ущерба морской среде и живым ресурсам как части биосферы.

5. Концепция устойчивого развития требует осознания того, что в Мировом океане наряду с политическими границами существуют экосистемы. Это понимание стало одной из основ т.н. океанического управления с привлечением неправительственного сектора к решению ключевых вопросов морской политики. В её основе лежит широко пропагандируемый опыт США в области

управления морепользованием, при котором участниками такого процесса являются федеральное правительство, штаты, местные власти и общественность, а само управление строится с учетом интересов и позиций бизнеса, общественных организаций, академических кругов, а также других заинтересованных сторон гражданского общества. Распространение такой концепции в мире, по мнению американской стороны, обеспечивает целенаправленное формирование «океанически грамотного», ответственного и активного гражданского общества, вовлекая его в океаническое управление.

В настоящее время концепция океанического управления постоянно развивается на всемирных саммитах по окружающей среде и устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г., Нью-Йорк, 2000 г., Йоханнесбург, 2002 г., Лиссабон, 2005 г.)¹. Оценки, выводы, предложения и рекомендации этих конференций по части устойчивого морепользования в дальнейшем внедряются международными организациями и участвующими в них государствами. В решениях и рекомендациях подобных саммитов латентно заложены идеи развитых стран, инициаторов и лидеров глобализации, отражающие их стремление к доминированию во всемирной морской деятельности. К сожалению, в одних странах остального мира эти идеи подчас воспринимаются некритично, в других – не разрабатываются альтернативные варианты.

б. Тенденция ускоренного достижения в Мировом океане целей, поставленных на глобальных форумах в Рио-де-Жанейро, Нью-Йорке, Йоханнесбурге и Лиссабоне.

В числе таких целей:

достижение синергизма усилий правительства, международных организаций, национальных и региональных органов власти, неправительственных организаций, ученых в области природных и социальных исследований и частного сектора в повышении роли глобального океанического управления;

содействие осуществлению положений гл.17 «Повестки 21» «Защита океанов и всех видов морей, включая замкнутые и полужамкнутые моря, и прибрежных районов и океана, рациональное использование и освоение их живых ресурсов» и содействие диалогу по темам этого раздела с переходными государствами;

интегрированное океаническое и прибрежное управление, предусматривающее содействие развивающимся странам в области унификации политик, координации соответствующих про-

¹ Войтоловский Г.К. Динамика развития.– ТПМД, вып. 5, М.: СОПС, 2005. – С. 248, Войтоловский Г.К., Косолапов Н.А., Синецкий В.П. Стратегия: импульсы к разработке. – ТПМД, вып. 9, – М.: СОПС, 2006. – С. 220.

грамм на национальном и субрегиональном уровнях, направленных на развитие инфраструктуры океанического устойчивого развития, осуществление планов интегрированного управления прибрежной зоной и устойчивого управления рыбными ресурсами;

стремление к унификации морских политик прибрежных государств по одной западной модели, ориентируются не только на развивающиеся страны.

Ключевую роль в развитии этой тенденции играют мероприятия в рамках ООН (например, Год океанов, 1998 г., по итогам которого опубликован доклад Независимой Всемирной комиссии по океанам «The ocean our future»), и её организации, в том числе такие как Комиссия ООН по устойчивому развитию, Неформальный консультативный комитет по океанам и морскому праву, а также международные форумы по океанической проблематике, подобные состоявшемуся в Португалии (Лиссабон, 2005 г.) Саммиту по океанической политике на тему «Интегрированная океаническая политика: национальный и региональный опыт, перспективы и новые направления практической деятельности» и Глобальная конференция по океанам, прибрежным зонам и малым островам (Париж, 2006 г.), на которой был проведен обзор прогресса и препятствий на пути реализации глобальных целей в океанической сфере.

Пассивное участие России в этих мероприятиях чревато крупными политическими и экономическими потерями.

7. Одной из наиболее значимых тенденций в глобальной стратегии устойчивого развития является стремление ведущих морских держав (США, ЕС, Япония и др.) к унификации основ национальных морских политик прибрежных государств, исполнение которых развивающимися и переходными государствами с одной стороны повысит роль и место океанической проблематики в их системах национальных приоритетов, а с другой стороны обеспечит их зависимость от решений, принимаемых в рамках глобальной системы, и, как следствие, ответственность за их реализацию.

В основу предложений об унификации и повышении эффективности океанической политики, звучавших на последних океанических форумах, заложен интегральный подход к океаническому управлению в рамках национальной юрисдикции и на основе устойчивого развития. Интеграция национальной и региональной политик теперь рассматривается как эффективное средство урегулирования трансграничных проблем рыболовства, судоходства, борьбы с загрязнением моря и т.п. Напрашивается вывод, что национальная и региональная океанические политики не могут разрабатываться в изоляции, но должны создаваться как части национальных стратегий развития в рамках наднационального управления. Теперь, когда ограниченность экологического потенциала Мирового океана, обеспечивающего устойчивость биосферы, стала очевидной, оно (управление)

формируется под влиянием экологизации всей системы международных отношений.

Восприятие океанической проблематики в мире определяется различием в уровне осознания экологической угрозы существованию человечества. С одной стороны, это восприятие ситуации информированным сообществом ученых, стратегически мыслящих политических деятелей и компетентных национальных и международных организаций, а с другой стороны, это безразличное неведение подавляющей части населения планеты, включая и многих лиц, принимающих решения о морской деятельности. В этих условиях возникла концепция единой океанической политики. Она началась с того, что наиболее развитые государства мира осознали, что на Мировой океан надо распространить начала и принципы устойчивого развития. На упоминавшейся конференции в Рио-де-Жанейро (1992 год) была одобрена «Повестка 21». В главе 17 этого документа содержался призыв к формированию новых, единых межгосударственных подходов к устойчивому управлению всем Мировым океаном¹. В 2002 году саммит в Йоханнесбурге пришёл к выводу о необходимости единого международного управления освоением Мирового океана. Там были приняты план действий и декларация об устойчивом развитии. План содержит ряд обязательств о проведении единой политики в Мировом океане, о необходимости взять под контроль незаконный вылов рыбы к 2004 году, о внедрении управления рыбной отраслью к 2005 году, о применении к морям экосистемного подхода к 2010 году и об учреждении сети охраняемых морских областей к 2012 году. Также был образован Глобальный Форум по океанам, побережьям и островам, который соединил в себе представителей правительств и неправительственных организаций². Форум предназначен для создания базы совместного использования информации о Мировом океане. С 2003 года Форум проводит «Глобальную Конференцию по океанам, побережьям и островам».

Польза международного сотрудничества неоспорима, однако, порой возникают весьма опасные тенденции. Например, страны Северной Европы ставят вопрос об изменении российского статуса Северного морского пути, преобразовав его в международный. Выдвигаются предложения пересмотреть российское законодательство об Арктике и привести его в соответствие с требованиями ВТО и ЕС, а также делимитационные споры между Россией и Норвегией с участием других стран. Ряд государств, в частности, США, отказываются признавать обязательную проводку судов российскими лоцманами и российскими ледоколами по трассе СМП, а также оспаривают право

¹ Third Global Conference on Oceans, Coasts and Islands “Moving the Global Oceans Agenda Forward”, January 2006. Lisbon (Portugal) (<http://www.iisd.ca/download/asc/sd/ymbvol68num3e.txt>).

² <http://www.globaloceans.org/globalconferences/2006/outcomes.html>

России регулировать судоходство на отдельных ее участках¹.

Единая океаническая политика рассматривается в различных структурах ООН, где признаётся необходимость экосистемного подхода к освоению Мирового океана². В дело глобального океанического управления вовлекаются развивающиеся страны. В 2005 году на Маврикии была принята Программа действий по устойчивому развитию малых островных государств. Однако, соблюдение экологических стандартов устойчивого развития ставит их в зависимое положение от более могущественных стран. С другой стороны, вовлечение малых государств дает возможность говорить о росте числа сторонников единой океанической политики и принципов совместного управления морепользованием.

Таким образом, в условиях глобализации проявляется стремление подчинить Мировой океан стратегии устойчивого развития. Последняя, в свою очередь, предполагает постоянное согласование позиций всех разнообразных участников освоения единого океана.

Говоря о воздействии глобализации на морскую деятельность России, следует отметить снижение авторитета России (по сравнению с СССР) в международных делах и привлекательности ее как партнера в экономической и политической деятельности для многих государств; вынужденную необходимость для России строить свою морскую деятельность с оглядкой на процессы глобализации и позицию ее ведущих субъектов, в первую очередь, США; высокую вероятность пересмотра не в пользу России принципов ограничения возможностей самостоятельной эксплуатации ресурсов своих экономических зон и ряда районов Мирового океана, в которых Россия имеет интересы.

Складывающаяся ситуация воспринимается в России как угроза ее национальной юрисдикции в прибрежных зонах Мирового океана. Именно угроза загрязнения моря выдвигалась некоторыми странами Евросоюза (Польша и прибалтийские государства) в качестве основного возражения против строительства Северо-Европейского газопровода (СЕГ)³. Несомненно, нашей стране необходимо налаживать тесное сотрудничество с многими прибрежными государствами и международными организациями. Проблема состоит лишь в том, что оно должно быть действительно взаимовыгодным. Безусловно, что России надо включаться в обсуждение единой океанической

¹ Страны Северной Европы ставят вопрос об изменении статуса Северного морского пути. <http://www.seanews.ru> за 28.06.2006

² Доклад о работе Открытого процесса неофициальных консультаций ООН по вопросам Мирового океана и морского права на его седьмом совещании (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/432/92/PDF/>)

³ См.: РИА Новости от 9.06.2006 (<http://www.rian.ru/analytics/20060609/49276601.html>).

политики, дабы отстаивать свою точку зрения. Необходимо искать себе союзников и играть на противоречиях противников. Лишь так можно защитить долговременные интересы России в Мировом океане и обеспечить её безопасность с морских направлений.

2.3. Тенденции морских политик ведущих морских держав

Основы формирующегося унифицированного международного подхода обнаруживают сходство с американской морской политикой, так как многие глобальные установки первоначально прошли обкатку на академических и общественно-политических дискуссий в США. В результате, влияние США на международные отношения в деле освоения Мирового океана стало ещё более значительным. Именно США в 60-е годы прошедшего века стали разрабатывать режим освоения месторождений дна океана за пределами национальной юрисдикции и создавать начала международного управления использованием общего наследия человечества. Новая океаническая политика США задаёт требования о внедрении экосистемного подхода и о расширении круга участников океанического управления за счет общественных организаций, делового мира и научного сообщества.

Несколько лет назад собственную единую политику в отношении Мирового океана стали искать страны ЕС. Ради этого ими разработаны два документа: Европейская морская стратегия и Зеленая книга о морской политике¹. Европейская морская стратегия предусматривает целостный подход к мониторингу европейских «морских эко-районов». Она подразумевает, что в прибрежных странах полностью сознают необходимость сотрудничать ради общей цели – здорового моря². Зеленая книга нацеливает не только на сохранение морей чистыми, но и на необходимость особого комплексного управления развитием прибрежных зон (КУПЗ), на внедрение предохранительного рыболовства, защиту берегов, использование энергии ветра и морских волн³. В Европе предполагают признать ряд особо уязвимых морских пространств охраняемыми морскими районами. К ним хотят отнести прежде всего Балтийское море, о чём гласит Декларация Совместного Министерского совещания Хельсинской Комиссии (ХЕЛКОМ) и Комиссии по защите окружающей среды Северо-Восточной Атлантики (ОСПАР), принятая в 2003 году на Совместном Министерском

¹ Green Paper. Towards a future Maritime Policy for the Union: A European vision for the oceans and seas – http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com_2006_0275_en_part2.pdf.

² Морская доктрина России и проект Европейской Морской Стратегии: пути взаимодействия // Морской бизнес Северо-Запада. – 2005. – № 2 (май).

³ Морская политика ЕС. - <http://www.euronews.com> от 9.06.2006.

совещании в Бремене¹. Нужно отметить, что эту начинание нельзя считать делом ЕС, поскольку его инициаторами были и не входящие в ЕС страны. Такой же статус предполагается придать некоторым частям Северо-Восточной Атлантики а также части Баренцева моря вдоль норвежского берега. Последнее обстоятельство напрямую касается России, которая не только постоянно спорит с Норвегией относительно ежегодных квот вылова рыбы в Баренцевом море, но и имеет противоречия по поводу установления 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг архипелага Шпицберген.

Кроме того, в европейских морях планируется ввести такие особые меры безопасности как:
запрет использования однокорпусных нефтяных танкеров;
обязательную лоцманскую проводку там, где этого требуют прибрежные государства;
кодекс о флагах мореплавания и обязательную схему аудита для того, чтобы государства, выдающие флаги, выполняли свои обязательства в соответствии с международными конвенциями;
ответственность за экологический ущерб, нанесенный морским водам;
более совершенную систему проверки судов и т.д.

При формировании единой морской политики ЕС, как и системы океанического управления в целом, принципиально важным считается экосистемный подход. Он обеспечивает сохранение и воспроизводство экосистем, и тем самым позитивен сам по себе. Однако он ставит страны Запада, обладающие высокими технологиями в изначально более выгодное положение по сравнению с иными прибрежными государствами, в т.ч. и с Россией. Забота о природе может стать не только удобным прикрытием протекционистских мер, но и орудием экономико-политического давления.

Жизнь заставляет человечество обращаться к ресурсам Мирового океана. Истощение запасов ископаемого топлива (оно покрывает 90% мирового энергопотребления²) на суше понуждает искать и разрабатывать месторождения углеводородов на шельфе. Так, Норвегия и Великобритания, несмотря на то, что пик добычи на их месторождениях в Северном море был пройден еще в 1980-е, собираются наращивать добычу на старых месторождениях и озабочены поиском новых³. США пересмотрели свою энергетическую политику, и в ноябре 2005 г. Сенат разрешил разработку нефтяных месторождений в Арктическом национальном заповеднике дикой природы на Аля-

¹ Декларация Совместного Министерского совещания Хельсинской Комиссии (Хелком – Комиссия по защите окружающей среды Балтийского моря) и Комиссии ОСПА.– <http://www.kodeks.ru/noframe/free-helkom?d&nd=1200036239&nh=0>.

² Воронин А.Ю. Энергетическая стратегия России. – М.: Финансовый контроль, 2004. – С. 13.

³ <http://www.rusenergy.com> от 31.08.2006 г.

ске¹. Россия активизировала геологоразведку на шельфе арктических морей, а крупнейшие нефтегазовые компании стремятся стать партнером российского Газпрома по разработке Штокмановского месторождения. Продолжается бурный рост рынка сжиженного природного газа (СПГ).

Торговля океанической рыбой с 1976 по 2002 годы выросла в шесть раз. Чрезмерный вылов далеко мигрирующих рыб с 1974 года увеличился с 10 до 25 %. На десять стран мира – Китай, Перу, США, Индонезию, Японию, Чили, Индию, Российскую Федерацию, Таиланд и Норвегию – приходится 60% всего мирового улова рыбы². Интенсивное промышленное морское рыболовство, вызванное ростом населения, уже привело к подрыву ряда популяций морских гидробионтов, но и оно не может полностью удовлетворить спрос на морепродукты.

Потребность в ресурсах Мирового океана понуждает целый ряд приморских государств обращаться в ООН с просьбами увеличить размер их континентальных шельфов и исключительных экономических зон. В частности, подобные иски готовят Великобритания, Франция, Ирландия, Испания, Новая Зеландия, Бразилия и Австралия³. В значительной мере этими же соображениями – необходимостью защищать свои интересы в Мировом океане, наряду с чисто геополитическими факторами – объясняется рост расходов на военно-морские технику и вооружения, на оживление не только гражданского судостроения, но и военного. В 2006 г. рос состав ВМС и обновлялись военно-морские вооружения КНР, Индии, Ирана. Шло качественное (без существенного изменения списочного состава) совершенствование военных флотов старых морских держав (Великобритании, Франции, США)⁴.

Существует противоборство между соперничающими государствами, направленное каждой стороной на защиту своих государственных интересов в мирное и военное время. Основными формами межгосударственного противоборства в Мировом океане остаются экономическая, правовая, военная и информационная.

Экономическое противоборство может повлиять на ход вооруженных конфликтов, например, созданием развитой системы портов и аэропортов для широкофюзеляжных самолетов в прибрежной зоне, что значительно повышает возможности доставки воинских резервов и материально-технических запасов на театры военных действий и тем самым улучшает военные возможности нападающей стороны.

¹ ИА РосБизнесКонсалтинг. – 2006. – 16 января.

² <http://www.fishres.ru> от 28.03.2006 г.

³ <http://www.fishnews.ru> от 21.08.2006 г.

⁴ <http://www.worldnavy.info>

Теперь две трети населения, промышленности, транспорта и вооруженных сил США и Европы сосредоточены в прибрежной полосе шириной 65 км, а у Японии и Южной Кореи – в прибрежной полосе шириной 25 км¹. Это резко понижает величину того порогового ущерба, с которого начинаются необратимые изменения в производственной инфраструктуре, общественных отношениях и здоровье населения развитых государств². То есть уязвимость любого развитого государства возросла³, поскольку ущерб того неприемлемого размера, угроза которого должна сдерживать агрессора, теперь может быть нанесён намного меньшим числом доставленных боеприпасов, чем это требовалось ранее⁴. Основной формой военных действий могут стать такие действия объединенных ВМС и ВВС развитых стран, которые будут приводить к техногенным катастрофам с возникновением вторичных поражающих факторов, превосходящих показатели поражающих факторов ядерного оружия⁵.

Политико-правовое противоборство прослеживается практически во всех вопросах о сокращении ядерных и обычных вооружений (в том числе морских), уничтожении химических отравляющих веществ. С позиции обеспечения военной безопасности в Мировом океане США и другие морские державы ни одного договора по сокращению вооружений в области военно-морских и военно-воздушных сил не подписывали и не хотят садиться за стол переговоров.

В конечном итоге правовое противоборство главных морских держав при поддержке ряда развивающихся стран направлено не только на создание привилегированных условий для США, Англии, Франции, Японии и ряда морских держав по разделу дна и рыболовных участков Мирового океана, но и на ущемление суверенных прав России в Мировом океане. Правовое противоборство главных морских держав направлено на создание неоспоримых преимуществ по проведению морской политики США и НАТО с опорой на объединенные военно-морские и военно-воздушные Силы НАТО. ВМС и ВВС США и НАТО, Японии являются тем универсальным видом вооруженных сил, в состав которых входят все элементы других видов и родов войск, обеспечивающие создание для США, Франции, Великобритании и Японии мощной военно-морской силы, позволяющей наносить удары по территории любого противника, не опасаясь ответных ударов по

¹ Бочкарева Т.В. Экологический «джин» урбанизации. – М.: Мысль, 1988. – С. 3–40. Харитонов В.М. Урбанизация в США. – М.: МГУ, 1983. – С. 201.

² Будыко М.И. Глобальные климатические катастрофы. – М.: Гидрометеиздат, 1986. – С.86.

³ Лебе К. Метрополии морей /перевод с немецкого/ – М.: Прогресс, 1982. – С. 283–285.

⁴ Мальшев Л.П. Проблемы оценки влияния техногенных катастроф на военный и экономические потенциалы развитых держав. Материалы международной конференции. Анализ систем на пороге 21-го века: теория и практика. – М.: Интеллект, 1997. – Том 4. – Книга 1. – С. 109–132.

⁵ Мальшев Л.П. Высокоточное оружие – альтернатива ядерному? // Авиация и космонавтика. – 1992. – № 3-4. – С. 10.

своей территории.

Характерная для холодной войны двойственность политики США продолжается и сейчас в отношении России. Американская политика стратегического сдерживания и ядерная политика НАТО до 2010 года сохраняют Россию в виде главного объекта стратегического сдерживания. Принуждение России к сокращению ядерных арсеналов, выполнению обязательств, принятых ею на себя по международным договорам о сокращении ядерных вооружений, составов ВМС и ВВС, должно привести к ослаблению ядерной, военной и морской мощи России.

Разрешение проблем стратегической нестабильности в Мировом океане требует не только выявления значимых очагов и форм межгосударственного противоборства, но и компетентности руководства страны и его ответственности за действия или бездействие в области обороны страны и поддержания внутренней стабильности¹. Под давлением межгосударственного противоборства в стране могут проявляться различные нежелательные последствия. Во-первых, может возникнуть упрощенное восприятие такого противоборства на государственном и ведомственном уровнях, что чревато принятием неадекватных политических, военно-стратегических решений, недооценкой мер обеспечения безопасности оружия массового поражения, недооценкой мер социальной защиты военнослужащих и персонала военно-промышленного комплекса. Во-вторых, это может обернуться отсутствием концептуально сформулированной и документированной системы взглядов на защиту национальных интересов России в Мировом океане и на оборону страны с морских направлений. Наконец, у страны может не оказаться надёжной научно обоснованной системы отбора и подготовки специалистов политического, государственного и высшего военного управления.

2.4. Угрозы морским границам России

Нынешняя система мирного разрешения международных споров оформилась под влиянием ООН. Её укрепили и дополнили региональные международные организации. Так эта система стала применима к урегулированию всякого межгосударственного спора, возникающего в связи с морской деятельностью. В общем, она известна морским ведомствам России, но они не вполне владеют выгодными для страны механизмами урегулирования морских споров и соответствующими правовыми возможностями. Эти ведомства не всегда четко оценивают последствия таких действий должностных лиц страны, которые нередко заводят дело в тупик, отчего морской спор пере-

¹ Малышев Л.П. О необходимости введения института ответственности в законы и военную доктрину России. // Материалы совещания по проблемам проекта военной доктрины России, 5 апреля 1997 г. Стенографический отчет о заседании специалистов НТС при Аппарате Совета Обороны. 46 с.

растает в конфликт. Наши переговорщики не владеют познаниями, необходимыми для объективной оценки соглашений сторон, предпочитают более безопасный с их точки зрения путь урегулирования спорных проблем «под административной крышей». Например, ныне вполне убедительно обвиняют президента СССР М. С. Горбачева и министра иностранных дел СССР Э. А. Шеварднадзе в уступке США при разрешении спора о делимитации в Беринговом море. Но под соответствующими согласованиями стоят не только эти две подписи, но и подписи должностных лиц МИД и КГБ СССР. Своевременные возражения против согласия с предложением США о делимитации в Беринговом море не по линии равного удаления, а по линии конвенции 1867 г., выдвигались и тогда, но только Институтом мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) АН СССР и Минрыбхозом СССР. Этот пример показывает, что необходима всесторонняя научная экспертиза способов урегулирования морских споров. Она позволяет выявить возможные слабости в механизме формулирования государственной позиции по спорным морским вопросам.

Переговоры между конфликтующими сторонами могут привести к компромиссному соглашению, а могут – к арбитражному (третейскому) разбирательству или передаче дела в Международный Суд. В случае, если переговоры не привели к соглашению, стороны обязаны продолжить поиски путей урегулирования разногласий. Международный Суд ООН отметил в своем решении от 20 февраля 1969 г., что «стороны обязаны войти в переговоры с целью достижения соглашения, а не только за тем, чтобы пройти через формальный процесс переговоров, как предварительное условие для автоматического применения определенного метода делимитации при отсутствии соглашения»¹.

Международный Суд с 1946 г. рассмотрел около семидесяти спорных дел, касающихся толкования и применения международных договоров, включая дела, связанные с вопросами суверенитета над определенными территориями, делимитацией морских пространств и границ. Государства обычно обращаются в Международный Суд с просьбой установить, какие принцип или норма международного права применимы к конкретной спорной ситуации. Для этой цели в Суд подавались просьбы о содействии в делимитации континентального шельфа, в частности, в Северном и Средиземном морях. В юридической литературе уже отмечено, что именно в решениях Международного Суда «наиболее предметно рассматривается содержание весьма лаконичных поло-

¹ Цит. по: Свиридов Э.П. Границы континентального шельфа (международно-правовые вопросы). М.: Международные отношения, 1981. С. 30.

жений универсальных конвенций о делимитации морских пространств»¹.

Ниже приводится сводка о содержании природы некоторых межгосударственных конфликтов с участием России, возникающих в связи с проблемами доступа и использования морских пространств и ресурсов. Она дает представление о существующих на данный момент основных противоречиях и об их разнообразии, связанном с политическими, географическими и сугубо региональными экономическими причинами.

На Чёрном море существует спор между Россией и Украиной о морской границе между двумя странами. Украина настаивает на делимитации границ в Азово-Черноморской акватории в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года. Однако этот вариант не выгоден России. Азовское море, пока формально остающееся внутренним, станет внешним, а значит, доступным для международного мореплавания. И здесь ключевой становится проблема Керченского пролива, за прохождение судов по которому Россия уже сегодня платит Украине.

В отношениях с Турцией предметом спора служит возможность свободного прохода российских судов через Черноморские проливы. По оценке экспертов, через эти проливы Россия ежегодно транспортирует своим зарубежным партнерам до 70 млн т нефти, то есть около 30% ее экспорта. Однако в 1994 году турецкое правительство в одностороннем порядке приняло новый регламент судоходства в зоне Черноморских проливов. Он имеет ряд положений, направленных на усиление безопасности судоходства, но в целом отражает стремление Турции взять здесь международное судоходство под свой контроль.

На Балтике могут возникнуть некоторые проблемы с разграничением морских пространств между Россией и Эстонией, поскольку после подписания Договора о границе между двумя странами 18 мая 2005 г. при ратификации в парламенте Эстонии парламентарии сослались на Тартуский мирный договор, согласно которому Эстонии принадлежат территории, ныне входящие в состав России.

Строительство Северо-Европейского газопровода (СЕГ) также вызвало возражение восточных прибалтийских государств. Основные их доводы против СЕГ сводятся к угрозам экологической катастрофы вследствие, во-первых, возможных разливов нефти, а во-вторых, из-за наличия на дне Балтийского моря химических боеприпасов времен Второй мировой войны². Эти доводы

¹ Вылегжанин А.Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М.: Юридическая литература, 2004. С. 6.

² РИА «Новости», 9 июня 2006 г.

явно надуманы. Ведь для прокладки трубопровода будут применяться самые высокие нормативы экологической безопасности, начиная от дополнительных оболочек вокруг труб и заканчивая самим материалом труб. Известно также, что названные боеприпасы, даже если предположить, что строители непременно станут тянуть нитку трубопровода через места их нахождения, по результатам неоднократных проверок оказывались опасными только при контакте с кожными покровами человека.

В Беринговом море разграничение морских пространств было установлено 1 июня 1990 г. Соглашением между СССР и США, хотя российские законодатели неоднократно поднимали вопрос о пересмотре этого соглашения, ставя под сомнение его соответствие национальным интересам России и давая соответствующие рекомендации Правительству¹.

Российско–японские пограничные проблемы сосредоточены вокруг многолетнего спора о государственной принадлежности Курильских островов.

Шельф арктических морей служит предметом спора между прибрежными странами (Россия, Норвегия, США, Канада, Дания), при участии ФРГ, Японии и КНР, которые стремятся получить доступ к разработке этого шельфа. Суть конфликта состоит в том, что в 1926 г. СССР объявил своей территорией земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане в границах так называемых полярных владений СССР, не претендуя на морские акватории². В 1997 г. Россия ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. В связи с этим у ряда стран возник интерес к тем частям полярных владений СССР, которые вроде бы остались за пределами его национальной юрисдикции, предусмотренной Конвенцией 1982 г. Россия, вместо того, чтобы отстаивать принятый секторальный подход, стала изыскивать новые способы подтверждения прав на обладание значительной долей своих полярных владений (около 1,7 млн км²). В этом направлении проводятся экспедиции на НИС «Академик Федоров» по обоснованию принадлежности хребта Ломоносова к континентальному шельфу РФ. Данное утверждение оспаривается Канадой и Данией, которые считают хребет Ломоносова продолжением шельфа Канады и Гренландии соответственно³.

Кроме того, Россия не разграничила морских пространства с Норвегией. Прежде всего речь идет о так называемой «серой зоне», в которой рыболовство осуществляется двумя сторонами со-

¹ Парламентская газета. 26 июня 2002 г.

² Барциц И. Российский арктический сектор: правовой статус. // Обозреватель – Observer. 2000. № 12. http://www.rau.su/observer/N12_00/12_15.htm

³ Версия 13 марта 2006 г. <http://www.newsru.com/russia/13mar2006/artik.html>

вместно, но разработка полезных ископаемых шельфа зависит от урегулирования правового статуса этих акваторий. Данный вопрос не решён и остается отложенным с 1970-х годов.

Архипелаг Шпицберген служит предметом конфликта, который усиливается и обещает России нежелательные последствия¹. В конфликт вовлечены с одной стороны – Норвегия, с другой – страны, имеющие экономические интересы вокруг архипелага. Последние требуют соблюдения Норвегией положений Парижского договора 1920 г., а Норвегия стремится его пересмотреть и изменить режим прилегающих морских пространств. А именно, эта страна пытается превратить установленную ею в одностороннем порядке «рыбоохранную зону» в зону экономическую. Такие действия и намерения Норвегии вызывают протесты со стороны России, Исландии, Дании, Великобритании и других стран².

¹ Подр. см. НИР «Проблемы формирования правового режима морских пространств вокруг Шпицбергена»; Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов./ Теория и практика морской деятельности, вып. 10. - М.: СОПС, 2006.– 248 с.

² АНН. 5 июля 2006 г. <http://www.annews.ru/modules.php?name=News&file=article&sid=48574>

3. Состояние и тенденции развития морской деятельности страны

3.1. Морские перевозки

Почти вся (97%) всемирная торговля осуществляется с использованием морских перевозок¹. Среди приоритетов внешней политики развитых стран мира на особом месте стоит установление или сохранение контроля над морскими путями. Стоимость фрахта судов, обеспечивающих мировые перевозки грузов, ежегодно составляет 120-150 млрд долларов². Этот показатель неуклонно растёт, и вклад морских перевозок в создание мирового валового продукта оценивается в десятую его часть³. Кроме того, в мире существуют страны, живущие главным образом за счёт транзита морских грузов. Россия пока ещё не утратила ни транспортно-транзитный потенциал, ни торговый флот, ни портовые мощности, ни припортовую инфраструктуру, влияющие на конкурентоспособность перевозчиков, однако она неуклонно вытесняется с рынка экспорта транспортных услуг. Вот почему Президент России в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 26 апреля 2007 года озабочено подчеркивает: «Россия – это и крупная морская держава. Мы имеем достаточно развитый рынок собственных морских перевозок...», а «... наши грузопотоки продолжают идти через иностранные порты»⁴. И ровно через неделю после этого выступления, на совместном заседании Президиума Госсовета Российской Федерации и Морской Коллегии, состоявшемся в Мурманске 2 мая 2007 года, Президент отметил что их количество составляет уже около 96% от общего Российского грузооборота морским транспортом.

Ради преодоления этой негативной тенденции в стране предпринимали определенные меры. Так, в подпрограмме «Морской транспорт» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», намечено на 17,5% увеличить объем грузов, перевозимых российскими судоходными компаниями (со 125,0 млн т в 2000 г., до 147,0 млн т в 2010 г.). При этом долю отечественных внешнеторговых грузов, проходящих через порты сопредельных стран, планируется снижать с 30% в 2000 г. до 4,8% в 2010 г. К 2010 году необходимо ввести в эксплуатацию перегрузочные терминалы суммарной мощностью не менее 262,0 млн т в год. Общий тоннаж контролируемого Россией транспортного флота к 2010 году должен составить не менее 27% (с 11,7 млн т в 2000 году до 14,9 млн т в 2010 году), а средний возраст судов – снизиться с 18,2 лет до 13,2 лет. Но

¹ Грей М. Ллойдз Лист, 18 октября 2000 года. № 57, 710.

² Синецкий В.П. Морская деятельность в условиях глобализации / МЭиМО, 2003. № 1., С. 44-45.

³ Пресс-релиз компании IBM. – М., 2005.

⁴ «Известия», 27 апреля 2007.

этих мер явно недостаточно.

Загрузка российских портов увеличивается, и их мощностей уже недостаёт. По официальным данным, годовой грузооборот российских портов на 20% превышает их установленную мощность. Благодаря федеральным целевым программам «Возрождение торгового флота России (1993-2001 годы)» и «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», за последние пять лет установленные портовые мощности увеличились на 170 млн тонн в год. Но морской транспортной системе России требуются инвестиции в размере более \$5 млрд в год. Государство же сейчас выделяет лишь 1,2% от общей суммы. Остальные средства необходимо вложить компаниям-владельцам и внешним инвесторам, за счет первичного размещения акций, а также за счёт применения различных видов государственно-частного партнёрства.

Скорее всего, грузооборот морских портов России во всех бассейнах будет расти умеренными темпами. К 2020 году в Северо-Западном федеральном округе он вырастет в 1,6-1,8 раза, а в Дальневосточном – почти вдвое. Рост грузооборотов в портах Финского залива до 2010-2012 годов произойдёт за счёт вывоза нефтепродуктов и сырой нефти. В дальнейшем вывоз энергетических грузов будет поддерживаться за счет сырья шельфовых месторождений Баренцева моря, а потом планируется начало поставок сжиженного газа Ямала.

Концепция судоходной политики России и Концепция развития внутреннего водного транспорта России предусматривают, что к 2007 году завершится подготовка внутренних водных путей для прохода иностранных судов от Азова до Астрахани, а к 2010 году – от Волгограда до Санкт-Петербурга. В портах будет модернизировано оборудование, в частности, для работы с большегрузными контейнерами. Путем создания в крупных портах логистических центров для обеспечения взаимодействия с другими видами транспорта будут обеспечены интермодальные перевозки. Значительное развитие получают порты Азово-Донского и Каспийского бассейнов, причем преимущественно за счет средств частных инвесторов. Связанное с ожидаемым ростом экономики страны развитие промышленного, гражданского и дорожного строительства создает объективные предпосылки для увеличения объемов перевозки строительных грузов. Освоение новых грузопотоков угля, химических и нефтеналивных грузов планируется обеспечить за счет использования крупнотоннажных судов с полной их загрузкой, благодаря улучшению судоходных условий. Президент Российской Федерации регулярно информируется об этих мероприятиях, излагаемых в ежегодных докладах Председателя Морской Коллегии, но, по его мнению, необходимо «... неза-

медлительно разработать и принять инвестиционные программы развития российских портов»¹.

Основными направлениями развития транзитных грузовых перевозок, в том числе в рамках международных транспортных коридоров, станут освоение перспективного Европейско-Азиатского транзита (Европа – Каспий – Иран – Пакистан - Индия) и освоение Большого Европейского транспортного кольца (Нева – Рейн – Майн – Дунай - Волга).

Для туристических перевозок предполагается провести модернизацию пассажирских судов, создать береговую инфраструктуру и повысить качество предоставляемых услуг, наладить страхование пассажиров, судов и грузов на современном уровне. Намечается строительство пассажирских судов смешанного (река – море) плавания, малых круизных судов, прогулочных судов для городских и пригородных путешествий. Предусматривается сотрудничество с иностранными туристическими фирмами, например, в целях организации прохода иностранных спортивных и прогулочных судов по маршруту Санкт-Петербург – Петрозаводск – Беломорск – Соловецкие острова, а также по вновь открытым маршрутам.

Будет уделяться повышенное внимание обеспечению безопасности гидротехнических сооружений на внутренних водных путях. Намечается внедрение электронных навигационных карт внутренних водных путей, оснащение судов современными системами навигации, совершенствование береговых и плавучих знаков судоходной обстановки, в частности, оснащение их альтернативными возобновляемыми источниками энергии.

В Европейской части страны, где функционирует Единая глубоководная система, главной задачей станет повышение эффективности ее использования в международном транспортном коридоре «Север – Юг», который пока что ограничен малыми глубинами на участке Городец – Нижний Новгород.

На Северо-Западе основной потенциал развития связывается с увеличением экспортно-импортных грузовых перевозок, в первую очередь за счет переключения грузопотоков из портов стран Балтии на российские транзитно-транспортные узлы, включая вновь строящиеся. Основные аспекты расширения перевозок сводятся к улучшению условий судоходства на Волго-Балтийском водном пути, который уже в настоящее время имеет загрузку, близкую к расчетной, а также к решению проблемы прохождения судов под мостами Санкт-Петербурга. Учитывая ожидаемое увеличение экспортно-импортных и транзитных грузопотоков, обусловленное, прежде всего, строительством новых портов в Финском заливе, предусматривается разработка технико-экономических

¹ «Известия», 27 апреля 2007.

обоснований строительства второй нитки шлюзов на Волго-Балтийском водном пути и строительства обходного канала «Ладога – Финский залив» вокруг Санкт-Петербурга.

На Юге (нижнее течение р. Волги, Волго-Донской судоходный канал и нижнее течение р. Дона) перспективы развития морского и речного транспорта обусловлены увеличением объемов перевозок грузов не только по международному транспортному коридору «Север – Юг», но и по трассе «Азов – Астрахань», которая может эффективно использоваться для перевозки нефти из Каспийского региона в страны Европы. Для освоения перспективных грузопотоков предусматривается строительство второй нитки шлюза Кочетовского гидроузла на р. Дон. Ожидается разработка региональных программ развития морских и речных круизов.

Несмотря на эти планы, современная ситуация на внутренних водных путях близка к критической. Для её исправления необходимо на основе научно обоснованных нормативов увеличить финансирование. Предлагается, в частности, внести изменения в Федеральный закон № 122 от 2004 года, который запрещает регионам выделять средства на модернизацию водных путей. Сейчас некоторые реки, причем крупнейшие, полностью работают на интересы регионов. Например, Енисей – на Красноярский край, Вятка – на Кировскую область, Северная Двина – на Архангельскую область, Белая – на Башкирию, Колыма – на Магаданскую область. Одно из предложений состоит в том, что необходимо передать водные пути на баланс регионов. В этом случае средства федерального бюджета можно было бы полностью переключить на развитие стратегических комплексов, в частности Московского, Волго-Балтийского, Волго-Донского, Волго-Каспийского каналов. Вовлечение в туристический бизнес небольших городов и местностей с историческими и природными достопримечательностями будет способствовать развитию туристических перевозок сибирских рек.

Перспективы развития морского и речного транспорта в Сибири, на Крайнем Севере и Дальнем Востоке связаны, прежде всего, с планами дальнейшего хозяйственного освоения этих регионов, недостаточным развитием в них других видов транспорта и с формированием транспортных коридоров - таких как Северный морской путь и Транссиб. Дальнейшее освоение Северного морского пути приведет к более интенсивному использованию рек Сибири и Крайнего Севера для транспортировки судами продукции из этих регионов на мировые рынки. Прогнозируется увеличение объемов перевозок леса, нефтеналивных и других грузов по Оби, Енисею и Лене.

Арктическая зона России. Для обеспечения бесперебойного движения судов в арктических морях требуется усиление флота линейных ледоколов и ледокольно-транспортных судов. При оценке перспективных арктических грузопотоков необходимо рассматривать следующие возможные сценарии социально-экономического развития зоны:

- * пессимистический сценарий – отток населения из Арктики незначителен или прекращен, наблюдается устойчивая стабилизация экономической ситуации России с дальнейшим оживлением экономики основных промышленных комплексов районов Крайнего Севера и его Арктической зоны;
- * оптимистический сценарий – более интенсивное вовлечение энергетических ресурсов Севера России в сферу интересов Западной Европы и стран АТР. На проектном уровне сохраняются объемы производства цветных металлов Норильского горно-металлургического комбината (НГМК) с учетом необходимого проведения реконструкции его цехов и комплексов. Будет расти производство древесины в бассейнах Енисея и Лены, добыча алмазов в Якутии, восстановится добыча руд цветных металлов в Якутии и на Чукотке.

К 2020 году морские грузоперевозки России, включая каботажные и экспортно-импортные, возрастут в среднем в 1,8 раза, а на СМП – в 2-3 раза. Наиболее быстрыми темпами будут развиваться каботажные грузопотоки (завоз грузов в Арктику, на Камчатку, Сахалин и в Магаданскую область). Интенсивно будут возрастать объемы поставок сырой нефти на экспорт из Арктики и Сахалина, а также угля – из портов Приморья. Можно с большим основанием предполагать, что на Севморпути произойдет существенный рост грузопотоков. К 2020 году объемы перевозимых по СМП грузов достигнут 3880 и 12795 тыс. т., соответственно вариантам (I и II) развития экономики. При этом вывоз продукции будет существенно преобладать над ввозом. В менее долгосрочной перспективе предполагается, что к 2015 г. объем грузопотоков здесь достигнет 3-10 млн т, что превысит уровень 80-х годов XX в. Современное состояние транспортного флота и ледоколов, обслуживающих судоходство на трассах Северного морского пути, неудовлетворительно и развитие грузоперевозок по этой магистрали еще длительное время будет сдерживаться именно этим фактором. Себестоимость грузоперевозок в морских судах по СМП, с учетом ледокольной составляющей, по сравнению с другими видами транспорта, остается высокой, что негативно влияет на развитие грузовой базы в Арктике.

Белое и Баренцево моря. Грузооборот портов и портопунктов Белого моря (Архангельск, Кандалакша, Витино, Беломорск, Онега, Мезень и другие) в 2005 году превысил 10 млн тонн. В ближайшие 5-10 лет он возрастет в 1,5-2,0 раза в основном за счет вывоза сырой нефти, конденсата и нефтепродуктов.

В перспективе грузооборот морского торгового порта Мурманск будет развиваться за счет увеличения объемов переработки контейнеров, металла, химических и генеральных грузов. Резко возрастёт перевалка сырой нефти из месторождений шельфа арктических морей, с терминала Ва-

рандей и из Белого моря.

Балтика. В Балтийском регионе производят около 10% ВВП Европы. В соответствии с прогнозом Комитета планирования Совета министров Северных стран грузооборот здесь возрастет до 1 млрд тонн в год. Для дальнейшего роста перевозок по Балтике есть предпосылки. Это подтверждается ростом грузооборота портов Балтийского моря, а в соответствии с имеющимися прогнозами рост объема паромных перевозок на Балтике может составить от 6 до 11% в год.

Из прогнозируемого экспертами северных стран на 2010 г. грузооборота портов в Восточной Балтике в объеме 400 млн тонн российские порты претендуют только на 150 млн тонн. Возрождение российской перерабатывающей промышленности резко увеличит спрос на энергетические и сырьевые ресурсы, а их производство к 2010 г. может увеличиться на 20-30%. Поэтому возможно относительное сокращение экспорта. К тому же новые районы добычи нефти, если исключить Тимано-Печорское месторождение, расположены в Восточной Сибири и на Каспии, поэтому новые трубопроводы не выйдут к Балтике. И если в конце 90-х годов 54% российской нефти и нефтепродуктов вывозилось в северо-западном направлении, то в соответствии с проектом энергетической стратегии России на 2020 год доля этого направления составит примерно одну треть¹.

В целом, в российских портах, которые реально востребованы грузовладельцами, идут весьма позитивные процессы. Грузооборот крупных портов растёт гораздо быстрее, чем экономика страны в целом. Но по экспертным оценкам рост мог бы быть 40–50%.

Россия способна не только наращивать собственную внешнюю торговлю и перевозки каботажных грузов, но и сыграть важную роль в распределении мирового грузопотока в качестве транзитного перевозчика. Рост грузооборота российских портов на Балтике свидетельствует и о возросшей инвестиционной привлекательности этого вида бизнеса. Восполнение дефицита портовых мощностей идет высокими темпами.

В состоянии морского торгового флота России пока наблюдаются устойчивые негативные тенденции. Продолжается сокращение тоннажа, флот стареет, сокращается доля перевозок российскими судами (сейчас перевозится менее 5% грузов национальной грузовой базы) и т.д. Дело идёт к усилению зависимости России от мирового фрахтового рынка, к увеличению импорта транспортных услуг, сдерживанию развития отечественного судостроения. Так создается угроза национальной безопасности страны.

¹ Бронштейн М. Ресурс Балтийского сотрудничества, <http://segodnya.spb.rus.net/3-4-00/all.htm>

Причины кризисного положения судоходных компаний России хорошо известны. Это отсутствие должных преференций по грузовой базе для национальных перевозчиков, недостатки налогового и таможенного законодательства, которое не вполне соответствует современным экономическим условиям, неблагоприятный инвестиционный климат для строительства новых судов; тяжелое положение в судостроительной отрасли и т.п.

Морской торговый флот политически и экономически значим для страны, а потому нуждается в государственной поддержке. Его развитие должно постоянно регулироваться и контролироваться государством. Это подразумевает создание надлежащей базы, стимулирующей предприятия и организации к развитию инициативы и созданию предпосылок для решения проблем своими силами. Прямое регулирование опирается на госбюджетные средства (строительство судов государственного назначения: аварийно-спасательных, природоохранных, ледокольных, некоторых категорий транспортных и др.), когда контроль во всех случаях осуществляется государством. К сожалению, этого в России пока нет. Все государственные программы по возрождению и развитию российского торгового флота, действующие в России до настоящего времени, как правило, полностью не исполнялись.

Для воспроизводства основных фондов морского транспорта надо законодательно закрепить за национальными перевозчиками строго определенную долю грузовой базы, снизить налоги на добавленную стоимость и имущество, создать для российских судоходных компаний приемлемый механизм финансирования постройки новых судов. Банки России предлагают кредиты на небольшие суммы, малые сроки и под высокие проценты. Зарубежные кредиторы, обеспечивая возвратность вложений, выдвигают требования о регистрации нового судна под иностранной юрисдикцией до полной расплаты по кредитам. Данная проблема может быть частично решена путём предоставления судовладельцам через уполномоченные банки специальных низкопроцентных рублевых кредитов Банка России для строительства новых судов на отечественных верфях, а также путём внедрения различных видов государственно-частного партнёрства.

Под новые и растущие грузопотоки происходит реконструкция действующих и законсервированных перегрузочных комплексов на всех бассейнах. Продолжается строительство морских портов Санкт-Петербург, Калининград, Выборг, Усть-Луга, Приморск, Мурманск, Архангельск, Витино, Варандей, Ванино, Восточный, Корсаков. Порты Дальнего Востока (Холмск, Магадан, Тикси, Петропавловск-Камчатский, Анадырь, Эгвекинот, Провидение, Певек и др.) на первом этапе будут развиваться путем восстановления существующих причальных сооружений, складских площадей, подъездных путей, а также обновления перегрузочной техники, вспомогательного и портового флота, других объектов портового назначения. Большая часть этих портов нуждается в

государственной поддержке.

В связи с ожидаемым ростом перевозок и других морских операций на замерзающих трассах Севера и Дальнего Востока важной задачей является ледокольное обеспечение. Этого требует положение Морской доктрины о сохранении нашей страной мирового лидерства в строительстве и эксплуатации ядерных ледоколов. Потребность в строительстве новых ледоколов определена на базе перспективных грузопотоков в Арктике и замерзающих неарктических морях. Согласно расчетам, к 2021 году надо будет построить 4 атомохода, 9 линейных и 10 портовых дизель-электрических ледоколов, что обойдётся в 87,4 млрд рублей в ценах 2006 года.

Действующие российские ледоколы являются федеральной собственностью, Они стареют и списываются. Недостаёт мощных ледоколов с ограниченной осадкой для работы зимой в Арктике и Белом море. Уже сейчас, когда начато проектирование атомохода нового поколения, образуются «ледокольные паузы», когда списание действующих ледоколов, при всех возможных продлениях ресурсов и сроков их службы, будет опережать ввод в эксплуатацию новых ледоколов. Многие зависят от отечественной атомной промышленности, которая должна в кратчайшие сроки разработать новую современную реакторную установку. Эти работы должны финансироваться в приоритетном порядке. Расходы на проектирование и строительство ледоколов должны выделяться отдельной строкой в ежегодных и среднесрочных федеральных бюджетных планах.

В целом, представляются целесообразными следующие меры, направленные на развитие морских транспортных коммуникаций России:

введение правовой нормы, разрешающей использование (возможно, в определённой пропорции ко всем прочим судам) в каботажном плавании и на внутренних водных путях только судов, построенных на отечественных верфях, плавающих под российским флагом и укомплектованных российским экипажем;

создание компаний для лизинга судов со смешанным государственно-частным капиталом;

предоставление государственных гарантий при развитии тех или иных форм государственно-частного партнёрства, содействующих льготному кредитованию строительства судов для российских судоходных компаний на следующих условиях: не менее 20% стоимости контракта заказчик финансирует самостоятельно; суда строятся на отечественных верфях; построенные суда плавают под российским флагом и укомплектовываются российским экипажем;

предоставление государственных гарантий и льготное кредитование строительства специализированных наукоемких судов для российских и зарубежных заказчиков (до 80% стоимости судна);

инвестиционные налоговые льготы для российских судоходных компаний и портов;

инвестиционные проекты строительства и модернизации морских портов, их финансирование на основе государственно-частного партнерства;

создание особых экономических зон в отдельных морских портах.

В России необходимо национализировать незаконно приватизированные в 1990-е годы объекты *морского транспорта*, закрепить часть акций судоходных компаний, морских портов и других объектов морской деятельности за государством без права их продажи и залога. Государство может передавать предприятию, как это делается в большинстве стран мира, лишь право управлять своим пакетом акций, но не право собственности на объект.

Необходимы структурообразующие законодательные мероприятия. Для одного из основных сегментов морской деятельности - морских портов - наиболее актуальными в настоящее время являются принятие закона «О морских портах Российской Федерации» и утверждение «Положения о сборах с судов в морских торговых портах Российской Федерации». Для повышения эффективности работы отечественного морского флота необходимо обеспечить реализацию закона о Российском международном реестре судов, принять законодательные акты о государственной поддержке судостроительной промышленности, а также другие нормативные и правовые документы, связанные с практическим применением нового Кодекса торгового мореплавания и реализацией международных договоров, участником которых является Россия.

Одним из важнейших направлений законотворческой деятельности в морской сфере является обязательное закрепление определенной доли грузовой базы за отечественным морским флотом. Представляется, что в России на законодательном уровне необходимо резервировать за национальными перевозчиками:

100% каботажных, правительственных и военных грузов;

не менее 50% грузов, перевозимых в соответствии с двусторонними межправительственными договорами;

не менее 40% линейных грузов (по схеме 40% - российским судовладельцам, 40% - иностранным, 20% - по усмотрению Правительства);

не менее 50% грузов, входящих в категорию особо важных (нефти, минерального сырья и других грузов в рамках соглашений о разделе продукции, нефтепродуктов, угля, металлов, леса, зерна, удобрений).

Кроме того, необходимо ввести конкурсное квотирование внешнеторговых перевозок стратегических товаров и товаров для государственных нужд с соблюдением межгосударственных соглашений.

Грузовладельцы и трейдеры, заключающие контракты купли-продажи на условиях сиф-

экспорт и фоб-импорт, должны поощряться путем предоставления им различных льгот (снижения таможенных пошлин, повышения экспортных квот и др.). Аналогичное экономическое стимулирование необходимо для грузовладельцев и внешнеторговых организаций, направляющих грузы в российские порты.

Чрезмерное налоговое бремя на морском транспорте вынуждает судовладельцев регистрировать суда под иностранным флагом (более 60% российского торгового флота!) в оффшорных компаниях и тем самым лишать государство налоговых сборов. Таким образом, устанавливая непомерно высокие налоги на работу судоходных компаний, государство значительно сокращает объем налоговых поступлений. В этой связи в области налоговой политики также необходимо принять ряд особых мер.

Принимая во внимание высокую фондоемкость морского транспорта и большой отложенный эффект от капитальных вложений в эту отрасль, целесообразно снизить потолок ставки устанавливаемого субъектами Российской Федерации налога на имущество юридических лиц с нынешних 2,2% до 0,5% . Нужно освободить от НДС отечественные судостроительные предприятия и судовладельцев при строительстве за счёт федерального бюджета (или при его частичном участии в рамках государственно-частного партнерства) судов для государственных нужд и в собственность государства. Необходимо законодательно закрепить освобождение вновь построенных под российский флаг судов от всех видов налогов на период возврата кредитов. Следует освободить от таможенных пошлин и налогов суда, эксплуатирующиеся отечественными фрахтователями по договорам бербоут-чартера или тайм-чартера, а также предоставлять долгосрочные льготные кредиты судовладельцам для строительства судов под российскую регистрацию. Наконец, следовало бы отменить таможенные пошлины при закупке за рубежом портового, подъемно-транспортного и иного оборудования.

Льготное кредитование - это очень эффективная мера для оживления процесса финансирования и материально-технического перевооружения любого производства на современной технической и технологической основе. В отраслях морской деятельности такие механизмы не работают, потому что государство не принимает соответствующих решений. Предприятия морского хозяйства России вынуждены кредитоваться на общих условиях, что становится для них главным препятствием на пути обновления средств производства.

Еще одной эффективной мерой может стать предоставление российским судовладельцам государственных гарантий долгосрочных кредитов российских и иностранных банков на строительство судов под российскую регистрацию и перегрузочных комплексов. Пока такие гарантии невозможно ни предоставить, ни получить, поскольку в стране отсутствуют существующие в раз-

витых странах мира институты гарантирования инвестиций. Для этого на первом этапе необходимо создать, например, при Морской коллегии, специальный орган или комиссию по подготовке рекомендаций по предоставлению государственных гарантий при привлечении кредитов отечественных и иностранных банков в морскую сферу. В её ведении также могли бы находиться вопросы отбора перспективных проектов по развитию морской деятельности, развитие лизинговой деятельности с государственной поддержкой, организация консорциумов с участием государства и частных финансовых, производственных, страховых компаний по строительству судов государственного назначения, перегрузочных комплексов для стратегических грузов, других объектов морской деятельности. Тем самым были бы созданы экономические предпосылки для привлечения средств частных инвесторов в развитие морской деятельности.

Правительству страны и соответствующим органам исполнительной власти, учитывая стратегическую важность морской сферы в целом и деятельности в Мировом океане в частности, необходимо ставить вопрос о создании приоритетного национального проекта под названием «Морская деятельность» либо придать статус особого национального проекта ФЦП «Мировой океан», в рамках которого предусмотреть комплекс мер, в том числе - по поддержке компаний различных видов морской деятельности, аналогичных уже апробированным в осуществляемых с 2006 года четырех приоритетных национальных проектах.

Российский международный реестр судов. Из всего транспортного флота, контролируемого Россией, только чуть более 60% зарегистрировано под российским флагом, остальные работают под иностранными флагами. Из общего объема российских внешнеторговых грузов отечественным флотом перевозится не более 4%. Российский флот вытеснен на перевозки грузов иностранных фрахтователей. В течение многих лет Министерство транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, ФГУ «Дирекция государственного заказчика программ развития морского транспорта», научные и другие организации и учреждения отрасли пытаются увеличить долю флота под российским флагом и долю груза, перевозимого национальным флотом, в общем объеме перевозок российских грузов. Однако пока все эти меры малоэффективны.

Для создания российским судовладельцам равных конкурентных условий на международном фрахтовом рынке нашей страны также предлагается создать Российский международный реестр судов. В 2005 г. Президентом России был подписан закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с созданием Российского международного реестра судов", который в декабре 2005 г. был одобрен Советом Федерации. Основная идея этого закона заключается в предоставлении зарегистрированным в реестре судам особого налогового режима, создающего для них экономические условия, аналогичные условиям, действующим

в тех странах, где такие реестры уже созданы. Режим налогообложения для таких судов предусматривает уплату государственной пошлины за регистрацию судов в Реестре и продление срока действия этой регистрации, а также уплату единого социального налога. Проект этого закона прошел международную экспертизу, заслужил положительную оценку и должен способствовать повышению конкурентоспособности российского флота на международном фрахтовом рынке. Регистрация судов в Российском международном реестре судов осуществляется в портах Калининград, Санкт-Петербург, Астрахань, Новороссийск, Владивосток, Находка, Архангельск, Мурманск, Корсаков, Таганрог, Туапсе, Холмск. Но к сожалению, пока не получают поддержку главные решения, касающиеся льгот и преференций, страхования и гарантирования, отработки системы залога и ряда других мер, направленных на то, чтобы Российский международный реестр судов по своей ответственности стал вровень с подобными реестрами других стран.

Финансово-экономическое обеспечение морской деятельности. Важную роль в совершенствовании экономических методов государственного регулирования играет финансовое обеспечение. В России используется несколько форм финансирования отраслей морской деятельности. Подавляющая часть ее предприятий финансируется за счет собственных и привлеченных средств. Однако повышение конкурентоспособности отечественных отраслей морской деятельности, рост экономических показателей их работы невозможны без государственного регулирования, государственной поддержки и непосредственного участия государства. Государству это нужно потому, что морские порты являются не только коммерческими предприятиями, выполняющими перевалку и хранение грузов, обслуживание судов и т.д., но и важными стратегическими объектами мобилизационного назначения. Значительная часть имущества портов, а именно - причалы, гидротехнические сооружения, акватории, подъездные пути, системы безопасности судоходства и др., должны находиться в государственной собственности и не подлежат приватизации. К этому надо добавить, что строительство ледокольного флота, в том числе атомного, а также большей части аварийно-спасательного флота и объектов обеспечения, гидрографической службы, морских учебных заведений и ряда других, выполняющих государственные функции по обеспечению безопасности мореплавания, охраны окружающей природной среды, подготовки квалифицированных специалистов и др., финансируются из средств федерального бюджета. И хотя подавляющая часть строительства транспортных судов, перегрузочных комплексов в морских портах финансируется из частных средств, для успешной деятельности морских портов необходима государственная поддержка.

Инвестиционные проекты в морских портах осуществляются путем заключения между участниками соответствующих инвестиционных договоров и договоров аренды в соответствии с дей-

ствующим законодательством России. При этом инвестор обеспечивает финансирование строительства как объектов, поступающих в федеральную собственность, так и объектов частной собственности. Финансирование объектов федеральной собственности возмещается за счёт части портовых сборов от обслуживания судов на терминале инвестора.

В другой отрасли морской деятельности – судостроении - строительство транспортных судов российскими компаниями ведется, в основном, путем привлечения кредитов зарубежных банков под различные формы обеспечения, такие, как залог строящихся и эксплуатируемых судов, корпоративные гарантии судоходных компаний и другие. В качестве кредиторов выступают банки Японии, Англии, Швейцарии, Голландии, Франции, Германии и пр.

Такая форма инвестирования морского транспорта не исчерпывает широких возможностей корпоративного финансирования, применяемого на Западе, а также не учитывает механизм государственно-частного партнерства, широко используемый в международной практике для реализации крупномасштабных, долгосрочных, капиталоемких проектов. При финансировании развития морского транспорта, морских портов и других видов морской деятельности крайне слабо используется средства Инвестиционного фонда России, концессии, другие формы государственно-частного партнерства. Из девяти принятых в настоящее время Правительством к финансированию через этот фонд инвестиционных проектов, ни один не относится к морской деятельности. Закон о концессиях, например, вступил в силу в 2004 г., и не только ни один объект не передан в концессию, но даже не разработаны отраслевые нормативные акты о концессионной форме привлечения ресурсов в объекты морской деятельности.

Аренда государственного имущества в морских портах. Финансовым ядром инвестиционного процесса в морских портах России на объектах государственной собственности стало в последние годы Федеральное государственное унитарное предприятие «Росморпорт», созданное в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2002 г. № 705 «О совершенствовании системы государственного управления морскими торговыми и специализированными портами».

Порядок передачи в аренду находящегося в федеральной собственности недвижимого имущества, закрепленного за морскими администрациями портов, в настоящее время регламентирован нормами гражданского законодательства Российской Федерации, а также нормами законодательства Российской Федерации об оценочной деятельности

В настоящее время совершенствуется законодательство об аренде федерального имущества морских портов. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. Минэкономразвития России разработал проект акта о порядке заключения договора

аренды объектов недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности. Указанный проект направлен на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти в 2006 г.

Обобщая изложенное, можно отметить, что главным препятствием на пути протекционистской таможенной, налоговой, кредитной политики в области морской деятельности России остается либеральная доктрина, проводимая экономическим крылом правительства страны. С нашей точки зрения, такое положение нетерпимо и его надо менять. Первоочередными мерами регулирования морской деятельности должны стать: законодательное закрепление определенной доли грузовой базы за отечественным морским флотом и создание Российского международного реестра судов, призванного, в частности, на законодательном уровне зафиксировать взвешенную налоговую, таможенную и кредитную политику в отношении отраслей морской деятельности.

Финансирование особо значимых объектов морской деятельности необходимо осуществлять за счет привлечения частных финансовых ресурсов, в том числе посредством размещения внутренних и внешних облигационных займов и под гарантии Правительства Российской Федерации. Также финансирование приоритетных проектов нужно производить за счет средств инвесторов-операторов с использованием концессионного механизма, основу которого заложил закон «О концессионных соглашениях», принятый в 2004 г.. Он предполагает передачу инвестору в эксплуатацию на заранее определенный срок (обеспечивающий окупаемость инвестиций и получение чистого дохода) объектов морского хозяйства. При этом основные доходы и риски по окупаемости проекта несет частный инвестор. По истечении срока концессионного договора объекты, имеющие стратегическое значение (гидротехнические сооружения, акватории, системы безопасности мореплавания и др.), безвозмездно передаются государству.

В мировой практике финансирования крупных проектов морской деятельности все большее распространение получает метод проектного финансирования, предполагающий объединение ресурсов государства, реального сектора экономики и финансово-банковской сфер, подключение к проекту многих разнородных институциональных инвесторов и перераспределение между ними рисков. В проектах, реализуемых по методу проектного финансирования, используются различные комбинации долгового и долевого, внешнего и внутреннего финансирования, гарантий, страхования и создания специальных организационных структур, что призвано снизить риски и повысить степень успешности при реализации проекта. Учитывая высокие потребности в развитии производственной инфраструктуры в морских отраслях, методы проектного финансирования должны получить большое распространение, в первую очередь, за счет мероприятий государственного и частного страхования предоставления правительственных гарантий.

3.2. Рыболовство

Отрасль страдает от низкой инвестиционной активности. Вложения в последние годы не превышали 18% к уровню 1991 года, и состояние фондов сделалось критическим. За последнее десятилетие количество крупнотоннажных судов сократилось на 26%, а плавбаз, транспортных рефрижераторов – на 50%. При такой тенденции количество судов к 2010 году сократится на 67%, а к 2015 году Россия сможет добыть всего 80 тыс. тонн морепродуктов¹.

Всё говорит о том, что нашему государству необходимо применить адекватные меры для спасения отрасли. Да и в остальном мире все больше свидетельств несостоятельности рыночной конкуренции на рыбных промыслах по причине монополизации, которая наступает в результате концентрации прав на использование биоресурсами у крупных судовладельцев. Тем более, для восстановления российского рыболовства, которому присуща высокая капиталоемкость, необходима концентрация финансовых средств и активная протекция государства.

Со временем морское рыболовство, в силу его безусловной стратегической важности для продовольственной безопасности страны, должно попасть в число приоритетных национальных проектов. Конечно, наряду с формами государственной поддержки, о которых говорится ниже, у государства существуют и иные обязанности перед морским хозяйством. В первую очередь это обязанность наладить разумное управление биологическими ресурсами общего пользования.

Меры государственной поддержки обычно связывают с такими очевидными формами, как налоговые льготы, льготные кредиты, выплата пособий по безработице, субсидирование, адекватная система реагирования на ситуацию в мировом рыболовстве и т.п. Все они создают оправданный экономической теорией путь к стабилизации экономики. Однако экономические ведомства России, от которых напрямую зависит дальнейшая судьба отрасли, весьма подозрительно относятся ко всем рецептам по усилению в ней роли государства, аргументируя это ростом коррупции и снижением эффективности производства в результате государственного вмешательства. Хотя в случае с рыболовством речь идет не о национализации частной собственности, а о грамотном управлении общенациональными природными ресурсами общего пользования и устранении шаблонов государственного регулирования, не соответствующих особенностям рыбохозяйственной деятельности. Вместе с тем государство могло бы принять долевое участие в тех компаниях, которые хотели бы и могли бы вернуться в иностранные исключительные экономические зоны (ИЭЗ) и

¹ Рыбохозяйственный комплекс России в 2003 году (Белая книга). – М. ВНИЭРХ. – 2004.

в открытые части Мирового океана. Только так можно будет противостоять диктату транснациональных корпорации (ТНК) и снизить промысловые нагрузки на зоны национальной юрисдикции России.

Обеспечение разумного (предосторожного – в терминологии международных организаций) управления рыболовством чрезвычайно сложно. Оно требует от лиц, принимающих решения, высокой профессиональной образованности и управленческой культуры. Своему удручающему состоянию российское рыболовство не в последнюю очередь обязано ошибкам государства в кадровой политике, которое умудрилось за период реформ сменить семь первых лиц в штабе управления отраслью вместе с их командами, среди которых, по сути, почти не было профессионалов по образованию или по продолжительной практике работы в отрасли. При этом ведущие места в руководстве постепенно заняли люди, имеющие представление о рыбном хозяйстве на уровне «малоинформированного обывателя»¹.

Вместе с тем срочная потребность в реструктурировании руководства морским рыболовством на принципах устойчивого развития требует кардинального изменения принципов управления отраслевой системой в целом и в разрезе входящих в ее состав подсистем. Устойчивость развития рыболовства предполагает, что наряду с повышением устойчивости морских экосистем к внешним воздействиям должны быть сформированы и реализованы на практике принципы устойчивости применительно к социально-экономическим и управленческим подсистемам.

К устойчивости естественной базы рыбных промыслов ведут *предосторожный* и *экосистемный* подходы, смысл которых состоит в том, чтобы изъятие биоресурсов не превосходило уровень, сохраняющий способности морских экосистем к поглощению антропогенных и природных воздействий без разрушения и без перехода в нежелательное состояние. Нечто аналогичное надо создать и в социально-экономической подсистеме рыболовства. Речь идет о сохранении жизнеспособности промыслов при нестабильности сырьевой базы, т.е. о механизме нивелирования неблагоприятных внешних воздействий. Этот механизм должен предусматривать возможность обеспечения приемлемых доходов по технологической цепочке у всего рыбохозяйственного комплекса в течение длительного периода времени.

Использование платежей за биоресурсы на нужды восстановления отрасли позволило бы стимулировать экспедиционный промысел, восстановить и прибрежное рыболовство, и обработку

¹ Кокорев Ю.И. Социально-экономические последствия участия государства в управлении рыбохозяйственным комплексом // Рыбное хозяйство. – 2005, № 5, с. 24-28.

рыбы на берегу. Известно, что организация одного рабочего места на промысле автоматически позволяет создать 7-8 рабочих мест на берегу. Социально-экономический эффект от возвращения рыбного сырья на российский берег и от восстановления разорванной в годы реформ единой технологической цепочки был бы так велик, что рыболовству как ее первому звену, нужно было бы оказывать всемерную государственную поддержку даже в том случае, если оно нерентабельно. Добавленная от переработки сырья стоимость позволила бы получать дополнительные налоги в других звеньях технологической цепочки. Долг государства состоит именно в применении на практике описанного способа придания устойчивости отрасли.

Что касается управленческой подсистемы рыболовства, то и она должна перестроиться с учетом требований устойчивого развития. Западные исследователи связывают пути преодоления кризиса в мировом рыболовстве прежде всего с разумным, здоровым, требующим знаний и затрат энергии управлением (*robust management*) использования водных биоресурсов¹.

Движение к здоровому управлению должно начаться с повышения его качества и культуры, с пересмотра прежней концепции управления, включая структуру органов управления и принятия решений. Основная цель перехода к здоровому управлению сводится к преодолению иллюзий уверенности прежней системы управления и распространенной практики игнорирования управленцами большой неопределенности последствий принятых решений. При выстраивании системы управления на принципах разумности следует исходить из того, что фактическая способность управлять промысловой деятельностью крайне несовершенна, поскольку нет достоверных данных по результатам промысла, к тому же основные компоненты экосистем, необходимые для качественных оценок ОДУ, практически не поддаются наблюдению. Иначе говоря, на любом отраслевом уровне руководитель должен уметь принимать конструктивное решение при малых объемах достоверной информации в условиях больших рисков. А для этого необходимо обладать базисными профессиональными знаниями и практическими навыками.

Поэтому разумное управление означает сосредоточение на совершенствовании тех мер и приемов управления, которые более всего оптимизируют устойчивость слабо управляемых подсистем рыболовства. Само же совершенствование означает использование гибких, адаптивных, даже на интуитивном уровне, подходов к планированию рыболовства для приспособления его к неожиданным изменениям в погоде не только в морских экосистемах, в природе, но и в экономи-

¹ Charles, A. Sustainable Fishery Systems // Fish and Aquatic Resources Series. – 2001, № 5 – Halifax / Ames (Iowa) / London / Edinburg / Paris / Berlin / Tokyo: Blackwell Science Ltd.

ке, тем более в рыночных условиях. Это касается рыболовства как в целом, так и на уровне разработки и реализации частных бизнес-планов. Аналогичные принципы должны найти отражение и в институциональных нормах, что позволит повысить отзывчивость обратных связей между социально-экономическими и естественными подсистемами, создать механизм для защиты рыбаков в условиях большой неопределенности и повышенного риска.

В целом же разумность управления с позиций обеспечения требований устойчивого развития связывается с обязательным наличием в системе регулирования отрасли следующих атрибутов: портфеля адаптивных инструментов управления, институтов саморегулирования, системы текущего и долгосрочного планирования, системы обеспечения социальных потребностей и диверсификации средств к существованию, использования в системе принятия управленческих решений всех источников знаний, включая традиционные знания рыбаков.

Институты саморегулирования направлены на повышение гибкости управления рыболовством. Только они способны оперативно вносить коррективы в тактику промысла сообразно возникшей ситуации, поскольку управленческие функции в данном случае возложены на тех, кто знает, как грамотно вести промысел в конкретных условиях. Необходимость введения институтов саморегулирования обусловлена тем, что сами по себе адаптивные механизмы управления не способны противостоять мощным экономическим стимулам, которые могут войти в противоречие с социальными и экологическими целями.

Системы текущего и долгосрочного планирования также являются обязательными атрибутами разумного управления, т.к. не только концептуально определяют путь к устойчивому рыболовству по этапам перспективы, но и придают гибкость системе управления посредством ежегодного внесения коррективов в долгосрочные планы. Многие исследователи причин системного кризиса рыбного хозяйства справедливо полагают, что решительный поворот к стабилизации возможен только при наличии у государства всеохватывающей долговременной политики, реализуемой через системы среднесрочного и текущего планирования¹. Механизм планирования способствует более здравому пониманию целей рыболовства с позиций обеспечения устойчивости всех его подсистем.

Вместе с тем, при планировании чрезвычайно важно реализовать новые подходы к измерению экономической эффективности крупного индустриального промысла и малого (прибрежного)

¹ См. напр.: Войтоловский Г.К. Динамика развития // Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. – М.: СОПС, 2005. – 248 с.

рыболовства. Вряд ли правомерно сравнивать их по критериям прибыльности и рентабельности, поскольку первое нацелено на максимизацию прибыли, а второе – на максимизацию занятости, решение социальных проблем, сбережение ресурсов, уменьшение возможности перелова и на устойчивость морской экономики при гораздо меньших доходах и невысокой рентабельности.

Системы обеспечения социальных потребностей и диверсификации средств существования неразрывно связаны с планированием и также призваны повышать устойчивость рыболовства. Наивно полагать, что самые совершенные приемы управления способны решить эту задачу, если рыбаки и работники рыбного хозяйства не будут уверены в сохранении источников существования в случаях сокращения запасов, введения запретов на промысел и иных непредвиденных ограничений промысла, возникших не по их вине. Потребность в так называемом «профессиональном плюрализме» обусловлена самой спецификой рыболовства, вынуждающей рыбаков простаивать во время сезонных запретов промысла. Поэтому на государстве лежит обязанность содействовать альтернативным видам деятельности в местах проживания рыбаков (занятие аквакультурой, туристическими услугами, сельским хозяйством и т.п.).

Разумеется, решить проблему средств к существованию в условиях кризиса экономики не просто. Очевидно, на первом этапе следует идти по пути увеличения занятости внутри самого рыболовства, поощряя многовидовой промысел и глубокую переработку рыбы на берегу. Это чрезвычайно важная мера для повышения устойчивости рыболовства, поскольку имеет не только большой социальный, но и экологический эффект. Для обеспечения ее неопределимую услугу может оказать резервный (стабилизационный) рыбохозяйственный фонд.

И, наконец, *использование в системе принятия управленческих решений всех источников знаний, включая традиционные знания рыбаков*, в дополнение к введению институтов саморегулирования также призвано повысить гибкость системы управления рыболовством.

Обсужденные выше признаки разумного управления рыболовством в целях обеспечения перехода к устойчивому развитию актуальны для всех стран мира. Что касается России, то в дополнение к названным признакам устойчивости следует добавить еще один – устранение питательной почвы для коррупции, которая пронизала все уровни регулирования использования биоресурсов. Можно сказать, что общенациональные ресурсы стали разменной картой как у «удельных князей», давно прибравших к рукам и флот, и ресурсы у морских побережий, так и у не в меру расплодившихся контрольных служб и ведомств, участвующих в принятии управленческих и фискальных решений по распределению общенациональных биоресурсов и доходов от их эксплуатации, но не несущих никакой ответственности за ущерб, причиняемый природной среде, обществу и отрасли своей алчностью и некомпетентностью. На смену либерализму в рыболовстве должно

принести ответственное государственное регулирование. Без этого никакие желания рыбаков, никакая наука и общественность не смогут остановить деградацию морских экосистем и снизить социальную напряженность в рыбохозяйственном секторе отечественной экономики. Тем более и потому, что Закон 2004 года «О рыболовстве и охране водных биоресурсов» не устранил проблем, препятствующих переходу к устойчивому рыболовству. В этом новом законе не прописаны принципы саморегулирования промысла, отсутствуют нормы, повышающие социальный статус, внешнеэкономическое и политическое значение рыбной отрасли. Ни слова не говорится о создании системы, способной со временем внести коррективы в налоговую и бюджетно-финансовую политику с учетом специфики отрасли. Ранее многократно подчеркивалось, что устойчивость этого вида деятельности зависит не столько от изменений налоговой политики, тем более, что она формируется общим законодательством иной области, сколько от обязательности формирования органами государственного управления пользования биоресурсами системы информационной и финансовой поддержки производственной основы всей отрасли – рыболовства, от возможности перенесения налогового бремени на рентные платежи и перехода к устойчивому не только собственно промыслу, но рациональному морепользованию в целом.

В новом законе отсутствуют нормы, позволяющие государству выполнять функции, связанные со стоимостной оценкой налогооблагаемого потенциала используемых биоресурсов на объективной и прозрачной основе. Речь идет о государственном рыбохозяйственном кадастре, едином фонде рыбохозяйственных водоемов, единой государственной системе учета и социально-экономической оценке рыбопромысловых угодий, то есть о нормах, способствующих формированию объективных стартовых ставок платы за водные биоресурсы.

В настоящее время в Государственной Думе рассматривается законопроект о прибрежном рыболовстве. Хотелось бы верить, что в нем, не в пример выше упомянутому рамочному закону, будут более четко прописаны меры для решения социальных проблем, серьезно обострившихся в ходе реформ. Для этого особое внимание должно быть обращено на закрепление экономического механизма обеспечения социальной защиты рыбацких сообществ приморских поселений. Ключевым моментом в решении этой проблемы является создание внутриотраслевого фонда социально-экономического развития и обоснование источников его формирования.

Между тем уже сейчас возникают большие опасения, что закон о прибрежном рыболовстве, как и закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», не затронет многие важные вопросы. Поскольку ответы на них напрямую или косвенно связаны с правильным решением проблемы рентных отношений в рыболовстве и реформой налоговой системы, которым органы государственного управления отраслью не придают должного значения.

Меры, намеченные Федеральным агентством по рыболовству для выхода отрасли из кризиса, по официальным оценкам, должны привести к тому, что вылов рыбы и других водных биологических ресурсов к 2010 году достигнет 5000-5500 тыс. т, выпуск товарной пищевой рыбной продукции, включая консервы, – 3500-3725 тыс. т, а ее экспорт – 750 тыс. т. В результате душевое потребление такой продукции в стране возрастет более чем в 1,5 раза, а доля отечественных рыбных товаров на внутреннем рынке дойдёт до 81,1% (критический уровень этого показателя продовольственной безопасности составляет 80%).

Развитие рыбохозяйственного комплекса в перспективе позволит существенно расширить базу налогообложения, пополнить местные бюджеты отдаленных регионов страны. Согласно Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года¹, этот вид морской деятельности в 2006-2010 гг. начнёт переход к устойчивому развитию, в частности, за счёт развития высоких технологий. Намечено увеличение уловов и продукции пресноводных и морских аквахозяйств на пастбищной и индустриальной основе, повышение инвестиционной привлекательности отрасли. Предусмотрены совершенствование концессионных отношений и развитие межгосударственного сотрудничества, что даст российским рыбакам доступ в экономические зоны иностранных государств и будет способствовать расширению участия России в международных рыболовных организациях. Устойчивое развитие рыбного хозяйства потребует совершенствования механизмов кредитования предприятий с учетом особенностей отрасли. В итоге в конце этапа могут быть созданы условия для устойчивого расширенного воспроизводства за счёт внутренних накоплений и привлечения заемных средств.

В 2011-2020 годах намечается устойчивое развитие. Тогда капитал предприятий отрасли будет находиться в движении, а рынок ценных бумаг станет наиболее действенным фактором регуляции. Охрана водных биологических ресурсов останется за государством. В сферу рыночных институтов перейдут искусственное воспроизводство биоресурсов, аквакультура, освоение новых объектов и районов промысла, модернизация флота и внедрение новых технологий.

Наращивание уловов и выпуска продукции, сбалансированная структура экспорта, а также стабильное налоговое и гражданское законодательство укрепят финансовое положения предприятий отрасли. Ожидается, что увеличится доля долгосрочных кредитов на обновление флота, расширится использование средств страховых институтов, вырастет выпуск акций и другие виды привлечения средств в отрасль. Завершится обновление аквакультуры. Планируется увеличить

¹ Собрание Законодательства Российской Федерации, 2003. № 36, ст. 3557.

общую мощность рыбоводных заводов, прежде всего в Каспийском и Азовском бассейнах, с тем, чтобы достичь к 2012 году выпуска в 33,8 млн экземпляров молоди. Намечено довести объемов пастбищного выращивания ценных видов до 25 тыс. т.

Создаваемый в отрасли механизм устойчивого управления водными биологическими ресурсами позволит устранить дисбаланс между промысловыми мощностями и допустимыми объемами изъятия этих ресурсов. Во-первых, в промысловый оборот должны быть включены недоиспользуемые объекты промысла, во-вторых, предстоит освоить новые промысловые районы, в том числе - в открытых и конвенционных водах Мирового океана.

Прибрежное рыболовство, расширивши свою сырьевую базу, станет одной из важнейших составляющих экономики прибрежных регионов России. В прибрежных водах, удобных для пастбищного и садкового выращивания рыб и беспозвоночных, а также для любительского лова, будут созданы условия для развития малого предпринимательства. Значительное развитие получит рыболовство и рыбоводство во внутренних водоемах России. Существенно возрастет доля высокопродуктивных пород рыб, выращиваемых в рыбоводных хозяйствах. Соответственно вырастут объемы производства кормов. Будет внедрены новые приемы хранения, транспортировки и глубокой переработки сырья.

Освоение открытых вод Мирового океана пока что упирается в экологические и экономические проблемы. И все же предпосылки для него существуют. В ИЭЗ иностранных государств, в конвенционных районах и открытой части Мирового океана Россия за 9 месяцев 2006 г. выловила 670 тыс. тонн рыбы и других биоресурсов, тогда как общий допустимый улов в них на сегодняшний день составляет более 2 млн т. Государственная позиция по проблеме возобновления дальнего промысла уже обозначена. Руководство отрасли относит возобновление экспедиционного промысла к задачам стратегического уровня. Речь идет о возвращении нашего флота в Антарктику, в южные и центральные районы Атлантического океана. Есть перспективы у освоения ресурсов южной части Тихого океана. Возможное изъятие нашим промысловым флотом живых ресурсов открытых частей Мирового океана оценивается в 2.8 - 4.5 млн т¹. Потенциал добычи криля составляет 4- 10 млн т².

До 2010 г. в рыбном хозяйстве должна начать расти производительность труда, уменьшится скрытая безработица и повысится мобильность рабочей силы. Намечаемое развитие будет спо-

¹ Рыбные ресурсы, 2005, вып.3, с.6

² Рыбное хозяйство, 2006, вып. 3, с. 54.

способствовать развитию смежных производств (судоремонт, судостроение, машиностроение, морские рыбные порты, тарные и сетеснастные хозяйства) и других отраслей экономики страны, (пищевая промышленность, торговля и др.).

С начала 90-х годов прекратилось обновление отраслевого флота научно-исследовательских судов (НИС), но теперь Морская доктрина обосновала его необходимость. В соответствии с Программой развития научно-исследовательского флота России, потребность отрасли в крупных и средних научно-промысловых судах составляет 3 единицы водоизмещением 4–6 тыс. т, 8 единиц – 1,5–3 тыс. т и 4 единицы – 1–1,5 тыс. т.

Для всего этого нужна государственная поддержка предприятий рыбного хозяйства. В частности, нужны субсидии процентных ставок по долгосрочным кредитам, привлекаемым на строительство перерабатывающих заводов, на развитие промыслового флота, на приобретение технологического оборудования и на создания хозяйств аквакультуры. В ведущих рыболовных странах такая поддержка укрепляет продовольственную независимость, насыщает внутренний рынок, повышает занятость населения и экспортные поступления.

Развитие отрасли требует протекционистской политики, то есть предоставления льготных кредитов и соответствующего страхования, обеспечения промысловиков топливом и снаряжением по стабильным ценам, бюджетного финансирования научных учреждений и учебных заведений отрасли. Необходимо принимать меры, чтобы перенаправить улов на внутренний рынок страны. Пока же российским рыбакам выгоднее сдавать улов в иностранных портах. Туда идёт до 90% добычи. Оттуда она вновь поступает на российский рынок, но переработанной и расфасованной, по цене в 2-3 раза выше стоимости сырья.

3.3. Добыча полезных ископаемых

Морская добыча нефти превысила треть, а морская добыча газа - четверть общемировой добычи¹. Общий тренд мировой энергетики (и мировой экономики) заключается в том, что за последние 15 лет общий рост мировой добычи нефти составил 26%, а добыча на шельфе выросла более чем в два раза. Согласно прогнозам, эта тенденция сохранится и на 2015 год². По современным оценкам, более 2/3 площади дна акватории морей у побережья России до изобаты 200 м перспективны на нефть и газ. Многочисленные геологические предпосылки и уже открытые крупнейшие

¹ Годовой отчёт ОАО «НК «Роснефть». М.: «Бонаэкспо», 2004. С. 9-12.

² Богданчиков С.М. Тезисы доклада на заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 17 декабря 2004 года № 2(7).

месторождения углеводородов позволяют рассматривать Баренцево-Северокарский прогиб как самый богатый нефтегазоносный регион мира. По экспертным оценкам, суммарные запасы нефти и газа в акватории Баренцева моря сопоставимы с запасами Персидского залива, а с учетом месторождений вблизи Норвегии и Фарерских островов – почти на треть больше. В целом извлекаемые ресурсы данного сырья на шельфе России оцениваются в 136 млрд тонн условного топлива (а это четверть общемировых ресурсов углеводородов¹), но пока добыча нефти и газа здесь практически не ведётся.

В соответствии с проектом Стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа России на период до 2020 г. предполагается, что будут аккумулированы (локализованы) извлекаемые суммарные ресурсы в объемах 23-26 млрд т нефти и 90-100 трлн. м³ газа, включая запасы промышленных категорий нефти в объеме 10-13 млрд т, газа – 10-20 трлн. м³. Ожидаемый объем привлеченных инвестиций в развитие морского нефтегазового и судостроительного комплексов составит \$70-110 млрд а ожидаемый суммарный доход бюджета Российской Федерации от реализации Стратегии составит \$105-135 млрд, в том числе от разовых платежей – до \$5 млрд Уместно напомнить, что по оценкам западных аналитиков, освоение российского шельфа может принести России до \$300 млрд² При этом развитие региональных центров морской нефтегазодобычи обеспечит значительный рост энерговооруженности экономики приморских субъектов Российской Федерации и оптимизирует их социально-экономическую сферу³.

Экономически эффективное освоение углеводородных ресурсов шельфа России начнется, по-видимому, с крупных и гигантских месторождений, запасы и добычные характеристики которых гарантируют инвестору в приемлемые сроки не только компенсацию огромных затрат, но и получение прибыли.

В перспективе продолжится формирование мощных газо- и нефтяных комплексов и трубопроводных систем на основе Штокмановского и Приразломного месторождений (а также их сателлитов) на шельфе Баренцева и Печорского морей. Достигнут пиковых значений добычи все нефтегазодобывающие комплексы на шельфе Сахалина («Сахалин 1-6»). Изученность шельфа Охотского и Берингова морей геофизическими и буровыми работами достигнет среднемировой,

¹ Трутнев Ю.П. О Единой государственной стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации / Доклад на заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 17 декабря 2004 года № 2(7)

² Орес. ru/news. № 68, апрель 2003.

³ Проект «Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации на период до 2020 г.», МПР России, 2005 г.

при этом будут открыты, разведаны и возможно освоены новые месторождения углеводородов. Продолжится промышленная добыча наиболее дефицитных видов минерального сырья из разведанных прибрежных россыпей шельфа Камчатки и Чукотки. Продолжится формирование газо- и нефтедобывающих комплексов и трубопроводных систем в российском и сопредельных секторах шельфа Каспийского моря. Россия одной из первых (после США) стран, изучающих распространение железо-марганцевых конкреций (ЖМК), освоит промышленное производство металлов на базе разработки известных месторождений ЖМК шельфа Балтийского моря и строящегося горно-металлургического комплекса в г. Кингисепп.

Рост добычи углеводородов в Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции (НГП), перспективы освоения Приразломного и окружающих его нефтяных шельфовых месторождений, периодически возникающие проблемы производителей нефти с ОАО «Транснефть» и «РЖД», недостаток сооружений по перевалке нефти на экспорт, а также географический фактор являются мощными стимулами для портового строительства и создания центров нефте-газопереработки на Северо-Западе России. Наряду с выносным нефтяным терминалом НК «Лукойл» на мысе Варандей проектной производительностью 12,0 млн т/год, а также терминалами порта Мурманск, перевалку нефти начинают активно осваивать и беломорские порты, непосредственно привязанные к железнодорожным сетям и Беломорско-Балтийскому каналу. Порт Мурманск пока остается самым оснащенным и удобным для загрузки крупнотоннажных судов под российское экспортное сырье. Вблизи Мурманска планировалось строительство завода СПГ на окончании двух ниток газопровода с Штокмановского месторождения. Однако неожиданное решение «Газпрома» от 9 октября 2006 г. об освоении этого месторождения без образования консорциума с западными компаниями и переадресации всего объема добычи в трубопровод «Nord Stream» ставит вопрос о возможности самостоятельной реализации этого проекта нашим монополистом в планируемой перспективе. Вместо Штокмановского «Газпром» решил интенсифицировать геолого-разведочные работы (ГРП) и обустройство Южно-Русского и Бованенковского месторождений на Ямале¹. Поэтому начало освоения Штокмановского месторождения в создавшейся ситуации будет отложено, как минимум, на 5-7 лет, необходимых для подготовки к эксплуатации Южно-Русского и Бованенковского месторождений.

Сегодня Россия уверенно заявляет о своей энергетической мощи. В силу географического

¹ Гриб, Н. Германия превыше всего./Наталья Гриб, Дмитрий Бутрин, Владимир Водо // Коммерсант // № 189, 10 октября 2006/ С. 1-3

положения, обилия месторождений на обширной территории, высокой потребности современного мира в углеводородном сырье она занимает очень выгодную позицию и имеет возможность диктовать потребителям объемы поставок, полноправно участвовать в формировании мировой и европейской цен. Но отрасль напрямую зависит от состояния транспортной инфраструктуры, обеспечивающей экспортные поставки, а она неудовлетворительна.

Государственная политика в освоении шельфа должна состоять в создании благоприятного инвестиционного климата и ясных правил для всех его участников, в формировании необходимой правовой и законодательной базы, позволяющей всем участникам освоения работать в режиме наибольшего благоприятствования, широкого международного объединения научно-производственных и финансовых усилий с приданием ему стратегического характера.

Минерально-сырьевая база твердых полезных ископаемых морей России огромна и включает практически все известные виды руд. На северном и восточном шельфах России установлены скопления россыпного олова, золота и алмазов, а также марганца, полиметаллов, серебра, флюорита, янтаря, поделочных камней и различных самоцветов. Имеются предпосылки открытия месторождений эндогенного золота, полиметаллов, комплексных редкоземельных руд, меди, фосфоритов, железа и ряда других полезных ископаемых. Главными полезными ископаемыми россыпных месторождений являются золото и олово, второстепенными – минералы титана, циркония и редкоземельных элементов. Несомненны перспективы шельфовых зон в отношении россыпных залежей алмазов и платины.

В качестве действенной меры по их поддержке могут рассматриваться отмена дискриминационных ограничений по использованию в недропользовании формы концессионных соглашений, эффективная дифференциация НДС, возврат к конкурсно-аукционной системе доступа к участкам недр, упрощение системы платежей за пользование недрами на этапах ГРП, закрепление в законодательном порядке принципов воспроизводства МСБ, отвечающих современной ситуации, снижение, вплоть до полной отмены, налогов и платежей рентного характера на поисково-рекогносцировочном этапе¹.

Следует также иметь в виду, что в большинстве потенциальных районов нового освоения населенные пункты, которые будет необходимо создавать для обеспечения всего комплекса работ

¹ Орлов В. Минерально-сырьевой комплекс в стратегии социально-экономического развития восточных и северных регионов России. Виктор Петрович Орлов. Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. № 4-5, 2005/ С. 12-13.

по освоению месторождений и транспортировки сырья, будут представлять собой типичные монопрофильные города и поселки, жизнь которых должна будет закончиться после полной отработки месторождений. Поэтому большое значение для принятия решений будут иметь сроки эксплуатации, в соответствии с которыми и следует выбирать типы обустройства и освоения месторождений, а также наличие или отсутствие возможностей последующего использования инфраструктуры для других видов деятельности.

Стратегию развития этих районов следует строить строго по кластерному принципу. Добыча и экспорт УВ, угля и других минеральных ресурсов – это, по современному российскому налоговому и межбюджетному законодательству, не слишком выгодные сферы деятельности для регионов. Распределение налогов по ним может достигать 9/10 в пользу федерального центра. Поэтому в интересах региональных бюджетов – жесткий курс на формирование кластеров (в прошлом – территориально-производственных комплексов - ТПК), цепочек добавления стоимости в каждой отрасли. Поэтому, когда говорится о кластерной политике, о развитии перерабатывающих производств, или цепочек связанных по кооперации предприятий, или даже о создании межотраслевых кластеров, то главный выгодополучатель от всех этих мероприятий, безусловно, региональный бюджет.

Администрация любого приморского региона просто обязана продвигать кластерную политику, поскольку - это единственно рациональный способ стратегического планирования¹. В нефтегазовом комплексе, например, необходимо стремиться не столько к максимальному экспорту УВ по трубам, сколько к развитию многогранной их переработки на месте первичной выгрузки, в том числе путем развития производства высоколиквидных полимеров. Необходимо строить перерабатывающие заводы, ориентированные на удовлетворение постоянно растущего спроса на эту продукцию в мире.

Процедура выявления приоритетов социально-экономического развития может быть продемонстрирована на примере нефтегазовых проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2»². Оба они вовлекают в свою сферу множество сопряженных отраслей, обеспечивающих создание и работу производственных объектов и всей необходимой инфраструктуры, что благоприятно влияет на эконо-

¹ Малахов И. Остров – чемпион. Иван Малахов. Ведомости, № 121, 5 июля 2006. С. А4.

² См.: Итоговый отчет по теме НИР «Оценка полных социально-экономических эффектов от реализации проекта «Сахалин-1» (стадия 1) на федеральном и региональном (Сахалинская область и Хабаровский край) уровнях». – М., СОПС, 2003; Системная оценка социально-экономических эффектов от реализации проекта «Сахалин-2» для российской стороны на федеральном и региональном (Сахалинская область, Приморский и Хабаровский края) уровнях. // СОПС, Экопромсистемы. – 2004.

мику России в целом и на развитие Сахалинской области. Оба проекта уникальны, а потому их уместно рассмотреть отдельно.

Проект «Сахалин-2» во многом аналогичен своему предшественнику, имеет близкую к нему структуру расходов и доходов, но масштабы его воздействия на социально-экономические показатели и по общероссийской, и по региональной составляющим примерно втрое больше. Хотя масштаб реализации этого проекта затрагивает помимо Сахалинской области и Хабаровского края еще и Приморский край, по расчетным данным доля Сахалинской области в региональных эффектах этого проекта ещё больше, чем по проекту «Сахалин-1». Оба проекта в процессе реализации как бы поменялись местами, и «Сахалин-2» вообще оказался в авангарде всех крупных инвестиционных проектов в России. В его рамках был создан Фонд развития Сахалинской области, куда только с 1997 по 2001 г. ежегодно перечислялось по \$ 20 млн, общие же выплаты российской стороне к началу 2004 г. составили более \$ 330 млн.

Пока реальные изменения социально-экономической ситуации ощутила на себе только Сахалинская область. Рейтинг Сахалинской области в Дальневосточном федеральном округе, начиная с 2000 года, по всем основным показателям социально-экономического развития устойчиво растет. Область догоняет Приморский край и Камчатскую область, которые только и можно сопоставлять с Сахалином по масштабам морской деятельности и её значимости для региональной экономики. С 2001 года область опережает Дальневосточный федеральный округ в целом по индексу физического объема валового регионального продукта (ВРП). Сахалинская область имеет самые высокие реальные денежные доходы населения. Они растут в среднем на 15 % в год, в то время как в Приморском крае рост составил 13 %, в Камчатской области – менее 10 %. Основная причина успеха кроется в том, что в экономику области идут иностранные инвестиции. В 2005 году они составили 4,9 млрд долларов, а это 9% всех иностранных инвестиций в Россию и 82 % - в Дальневосточный федеральный округ.

3.4. Военно-морская деятельность

Военно-морская деятельность страны направлена на изучение, освоение и использование Мирового океана в интересах обороны страны и безопасности государства. Защиту общегосударственных интересов России обеспечивает стратегическое сдерживание. В составе Военно-Морского Флота (ВМФ) России эта обязанность возложена на морскую составляющую стратегических ядерных сил (МСЯС), в состав которых входят ракетные подводные лодки стратегического назначения. В соответствии с действующими программами планируется принять в состав ВМФ первую лодку нового поколения «Юрий Долгорукий» (проект 955, «Борей») с комплексом новых

твёрдотопливных баллистических ракет «Булава-30», активно идут испытания комплекса. Работы на втором корабле этой серии «Александр Невский» идут в соответствии с графиком. Заложен третий корабль «Владимир Мономах».

В дальнейшем планируется развернуть серийное строительство подводных ракетоносцев с упомянутым комплексом ракет "Булава-30" и принять все меры для поддержания этой группировки в боевой готовности. Атомные подводные ракетоносцы четвертого поколения позволят отечественным МСЯС преодолевать противоракетную оборону любого государства. В боевой состав ВМФ России до 2017 года войдут восемь таких подлодок. Семь из них будут построены до 2015 г.

По мнению первого вице-премьера России С. Иванова, из четырех российских флотов на первые роли выходит Тихоокеанский флот. «В Северной Атлантике с НАТО неплохие отношения, а в Тихоокеанском регионе рисков больше: здесь и США, и Китай, и Корея, и Япония и абсолютно никаких правил игры»¹. Тихоокеанский флот будет усиливаться - и вторую, и третью стратегические подлодки нового поколения класса «Юрий Долгорукий» поставят именно на российский Дальний Восток.

Защита национальных интересов России в Мировом океане возложена на морские силы общего назначения ВМФ, в состав которых входят: надводные и подводные силы, ВВС и ПВО, береговые войска с соответствующими им видами и системами обеспечения. По данным из открытой печати, в настоящее время в состав ВМФ РФ входят 300 кораблей первого, второго и третьего рангов. Строительство кораблей ведется такими медленными темпами, что обеспечить обновление флота удастся только к 2025-2030 годам.

Завершается строительство головной подводной лодки четвертого поколения "Северодвинск" (проект 885), ее спуск на воду ожидается в 2008 году. Проходят заводские испытания головная дизельная подводная лодка "Санкт-Петербург" (новый проект 677), корабль ближней морской зоны «Стерегущий» (корвет проекта 20380, строятся еще два таких корабля). Заложен головной фрегат «Адмирал Флота Советского Союза С.Г. Горшков» – корабль дальней морской зоны, способный выполнять широкий комплекс задач. Строится головное спасательное судно "Игорь Белоусов", которое к 2011 году должно войти в состав спасательной службы Северного флота. В боевой состав Каспийской флотилии вошли современный малый артиллерийский корабль «Астрахань» и новейший десантный катер "Серна", Северный флот получил в этом году новое судно размагничивания "Владимир Котельников", Тихоокеанский флот - гидрографический катер и но-

¹ <http://www.interfax.ru/>

вое судно-мишень. Начата модернизация глубоководных спасательных аппаратов типа "АС". В дальнейшем предполагается строить корабли со сроком службы не 15-20 лет, как это было раньше, а 35-40.

Значение ВМФ трудно переоценить в условиях, когда тлеющие очаги противоречий, способные перерасти в вооруженные конфликты, существуют по всему периметру наших границ. Большинство из них расположены либо непосредственно в Мировом океане, либо в зонах досягаемости высокоточного оружия морского базирования:

неразрешенные проблемы разграничения Баренцева моря с Норвегией и тяга этой страны к отказу от демилитаризованного статуса архипелага Шпицберген;

попытки морских держав превратить Северный морской путь из нашей национальной транспортной коммуникации в международную;

отсутствие договоров о сокращении военно-морской деятельности в арктических морях и об ограничении плавания там атомных подводных лодок;

спор с Японией о Курильской гряде;

спор о разделе Каспийского моря между прикаспийскими государствами и их соперничество за пути транспортировки добытого там углеводородного сырья;

силовое давление Ирана на соседей по Каспию для укрепления своих позиций;

снабжение банд, связанных с международным терроризмом, оружием, припасами и деньгами через Каспийское море;

сложности вывоза каспийской нефти через Черноморские проливы;

спорные проблемы делимитации морских пространств Азовского моря и Керченского пролива;

абхазо-грузинский конфликт;

споры о разработке нефтяных месторождений Балтийского моря между российскими компаниями и компаниями Польши и Литвы;

возможность затруднения российского судоходства в Балтийском море и через Балтийские проливы по экологическим основаниям;

политическая нестабильность на Балканах;

взрывоопасная обстановка на Ближнем Востоке;

операция США и их союзников в Ираке и возможность их действий против Ирана и Сирии;

проблема Северной и Южной Кореи;

территориальные претензии Японии на Южные Курилы;

проблемы экономической безопасности в связи с разработкой США нефтегазовых месторождений в Беринговом море;

незаконный промысел иностранных государств в Охотском море.

Существуют также общие угрозы морской деятельности страны, не привязанные к определённому району:

угроза террористических актов на ядерно-опасных объектах флота и других объектах морской деятельности;

распространение морского пиратства;

морское браконьерство, отечественное и иностранное;

контрабанда, в том числе оружием и наркотиками, незаконная миграция.

В качестве одного из центров мировых противоречий сегодня можно рассматривать Ближний и Средний Восток, на который распространяются экономические интересы России. У Российской Федерации практически единственной возможностью силовой поддержки своей политики могло бы быть только присутствие ее Военно-Морского Флота в Индийском океане и Средиземном море. Присутствие военно-морской силы России может потребоваться и в других морях.

В более долгосрочной перспективе центры противоречий, в которых потребуется силовое влияние нашего государства, предсказать сложно, но точно известно, что эти центры будут достижимы для военно-морской силы. При определенных условиях перечисленные источники опасности могут привести к развитию вооруженных конфликтов, а в случае их эскалации, вероятно и вовлечение в них.

Силы разведки ВМФ, непрерывно следя за деятельностью военно-морских сил иностранных государств и военно-политических блоков, выявляют возможность возникновения угроз с морских направлений. С этой целью отслеживаются и оцениваются:

признаки активизации военно-морской деятельности ведущих морских держав, изменение соотношения военно-морских сил не в пользу России в районах возможных боевых действий;

степень наращивания боевых возможностей группировок военно-морских сил ведущих зарубежных государств, в том числе по поражению объектов на всей территории Российской Федерации со всех стратегических направлений;

попытки несанкционированной добычи природных морских ресурсов страны и растущее иностранное влияние на морскую деятельность России;

ограничение доступа России к ресурсам и пространствам Мирового океана, к магистральным морским коммуникациям.

В повседневных условиях ракетные подводные лодки несут боевое патрулирование и бое-

вое дежурство в установленной готовности к нанесению ударов по назначенным объектам. Специально выделенные подводные лодки, корабли и суда, из состава морских сил общего назначения несут боевую службу и боевое дежурство в установленной готовности к выполнению свойственных им задач.

На случай обострения военно-политической обстановки и развития кризисных ситуаций организовано своевременное наращивание сил боевой службы и боевого дежурства и создание на их основе группировок сил (войск) для локализации и разрешения возможных вооруженных конфликтов на условиях, отвечающих интересам России.

В течение 2006 года военно-морская деятельность страны заметно оживилась. На флотах были проведены многочисленные учения, позволившие оценить состояние военно-морских сил. Появилась некоторая тенденция роста количества кораблей ВМФ России в оперативно важных районах Мирового океана, осуществляющих поддержание политических акций государства по защите военными методами суверенитета страны и свободы открытого моря.

Помимо прочего, ВМФ обеспечивает военно-морское присутствие России в Мировом океане путем демонстрации флага во время посещений иностранных портов. Корабли ВМФ участвуют в проводимых, с одобрения мирового сообщества, военных, миротворческих и гуманитарных акциях, отвечающих интересам нашей страны, а также в международных поисково-спасательных действиях и мероприятиях, предпринимаемых ради пресечения правонарушений в море. Эта деятельность ВМФ вносит значительный вклад в межгосударственные отношения, способствует оперативной совместимости флотов, слаженности совместных действий, укреплению связей между военными моряками России и иностранных государств.

Среди угроз безопасности России на морских направлениях есть и невоенные вызовы. Нейтрализация некоторых из них возложена на ВМФ. Один из приоритетов военно-морской деятельности России состоит в обеспечении безопасности плавания, и иной деятельности отечественных судов в Мировом океане. Это достигается:

поддержанием, совершенствованием и развитием средств навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения;

созданием и функционированием единой государственной глобальной автоматизированной системы мониторинга и контроля за местоположением российских судов и наблюдения за обстановкой в Мировом океане;

совершенствованием существующей системы поиска и спасания людей на море.

«Основами политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010» предусмотрены отслеживание положения российских судов и наблюдение за об-

становкой в Мировом океане. Для этого предназначена единая государственная система освещения надводной и подводной обстановки (ЕГСОНПО). Она создается на базе сил и средств Минобороны России путем интеграции информационных ресурсов систем, комплексов и средств различного ведомственного подчинения, осуществляющих контроль за судоходством, мониторинг морской среды в районах морской хозяйственной деятельности, в операционных зонах флотов и в других важных районах Мирового океана. До утверждения концепции в рамках подпрограммы «Военно-стратегические интересы России в Мировом океане» в ФЦП «Мировой океан» разрабатываются отдельные ее элементы. Создаются Единый центр данных океанографических и гидрографических исследований (ЕЦОГИ) Мирового океана, фонд электронных морских навигационных карт на базе Государственного научно-исследовательского навигационно-гидрографического института. ЕЦОГИ уже способен снабжать соответствующей информацией все заинтересованные ведомства и частные компании, как России, так и за рубежом. Вскоре будет завершён монтаж локальной вычислительной сети для сбора и обработки геофизической информации, а также будет представлен проект постановления Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о порядке дальнейшего функционирования ЕЦОГИ. Уже построены комплексные посты наблюдения ЕГСОНПО на мысе Железный Рог (Краснодарский край) и на горе Большой Иосиф (Приморский край). Завершается разработка аванпроекта ЕГСОНПО для сбора, обработки, распределения информации о местоположении и действиях морских судов и объектов.

В нейтрализации угроз невоенного характера (экономические преступления, международный терроризм, незаконный оборот оружия и наркотиков, незаконная миграция морем, угрозы безопасности национального морского судоходства и экологической обстановке на море) наряду с ВМФ участвуют Морские части пограничных органов ФСБ России. В настоящее время в России создаётся единая служба, способная закрыть весь спектр угроз невоенного характера. Мировой опыт показывает, что для решения задач обеспечения национальной безопасности государства на морских направлениях в мирное время действительно необходима специальная служба – береговая охрана. Она создается в соответствии с поручением Президента России от 16 января 2006 года и нацеливается на борьбу с расхищением водных биологических ресурсов, противодействие терроризму, незаконному обороту наркотиков и оружия, нелегальной миграции и торговле людьми. Она также будет участвовать в поиске и спасании людей на море и в обеспечении безопасности национального морского судоходства и экологической безопасности. Береговая охрана будет создаваться как сбалансированная по силовым, оперативным и техническим возможностям система управленческих структур и группировок сил и средств, способных противостоять угрозам безопасности России с моря и обеспечивать оперативно-служебную деятельность в соответствии с со-

временными требованиями.

Основу формируемой системы береговой охраны составят морские и иные необходимые силы и средства ФСБ России, а также создаваемая система освещения обстановки, управления, навигации, которая будет являться составной частью названной выше ЕГСОНПО. Пока же качество и количество названных сил и средств ФСБ России недостаточно для исполнения миссии береговой охраны. Поэтому уже подготовлены предложения об обновлении их корабельно-катерного состава, имея в виду, что береговой охране придётся работать не только в интересах ФСБ России, но и других ведомств, исполняющих правоохранительные и иные функции на море.

3.5. Судостроение

Судостроительная промышленность, будучи частью оборонно-промышленного комплекса страны, определяет стратегическую, политическую, транспортную, продовольственную и энергетическую безопасность государства и в целом морскую деятельность России. Наряду с авиастроением и космической деятельностью судостроение определено Президентом России как приоритетное направление промышленного развития. Доля судостроения в общем объеме производства оборонно-промышленного комплекса составляет более 25%, в экспорте военно-технической продукции – до 20-30% (в 2005 г.-51%). Общее число занятых в отрасли, без учета контрагентских предприятий – около 200 тыс. человек.

Судостроение в нашей стране организовано как полная технологическая цепочка. В отрасли не только изготавливается и ремонтируется конечная продукция, но производится для нее и значительная часть комплектующего оборудования. Судостроение обладает высоким мультипликативным потенциалом. С одной стороны, рыночный спрос, который сегодня предъявляется к продукции отрасли, требует целенаправленного наращивания собственной научной и технической базы. С другой стороны, судостроение формирует внутренний рынок сбыта продукции таких отраслей промышленности как машиностроение, приборостроение, металлургия. Судостроение можно рассматривать как отрасль-интегратор высоких технологий и современного наукоемкого производства.

Судостроительная отрасль ОПК насчитывает 160 предприятий. Кроме собственно судостроительных заводов, НИИ и КБ к отрасли относятся также предприятия судового машиностроения, приборостроения и электротехники. Кроме предприятий оборонно-промышленного комплекса на рынке судостроения присутствует значительное количество предприятий, имеющих возможности строить и ремонтировать суда водоизмещением до 5000 тонн. Государство контролирует около 70 предприятий отрасли, остальные находятся в приватизированном секторе.

В объеме производства судостроительной промышленности в 2005 году 77% составляло военное кораблестроение, которое в последние годы показывает довольно высокие темпы роста. Однако, как отметил Президент России В. В. Путин в своём ежегодном послании Федеральному Собранию 26 апреля 2007 года, «При этом практически перестали строить гражданские суда»¹. Причины того, что «отрасль просто деградирует», а это в последующем «негативно скажется на безопасности страны, на военном кораблестроении», отнюдь не производственные – больше общеэкономические и требуют серьезных перемен не только в промышленной политике страны, но и в практике стихийного развития ее внешнеэкономических связей. Властям совершенно необходимо заняться тем, что «за последние 10 лет более 90% новых судов наши судовладельцы заказали и построили на зарубежных верфях»². Парадоксально, но в таких условиях была закрыта соответствующая подпрограмма ФЦП «Мировой океан», причём по инициативе ее государственного заказчика. Это было в корне неправильно. На самом деле её нужно было переориентировать, что, в конечном итоге, и происходит. В организации и в управлении отраслью грядут перемены, но они пойдут уже вне упомянутой ФЦП. Однако до начала реорганизации из проблем, стоящих перед этой отраслью, можно выделить три главные.

Первая проблема обусловлена особенностями отечественного законодательства и финансовых условий гражданского судостроения. Нынешняя система налогообложения и финансирования всего цикла строительства судов в стране ставит отечественных судостроителей и судовладельцев в заведомо худшие, по сравнению с зарубежными конкурентами, финансово-экономические условия. Эти условия должны быть немедленно изменены. Судостроение требует больших и долгосрочных капиталовложений. За рубежом кредит выдается в размере 80 % от цены судна под 6-8 % годовых на срок от десяти лет. Кроме того, применяется прямое субсидирование строительства судов в размере до 6 % их стоимости. В России же теперь кредиты короткие и дороги, а зарубежные кредиторы зачастую требуют заказывать комплектующее оборудование за рубежом и регистрировать построенные под этот кредит суда под иностранный флаг³.

Вторая проблема связана с общим спадом промышленности в 90-х годах прошлого века. Это сказалось на состоянии технологий, основных производственных фондов, проектных решениях и кадровом потенциале. В судостроительной промышленности возникли структурные диспро-

¹ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125401.shtml>

² Там же.

³ Интервью Министра промышленности и энергетики РФ Виктора Христенко «Российской газете» // Российская газета. 18 октября 2006 г.

порции - несоответствие масштаба и структуры производства платежеспособному спросу на гражданскую продукцию. Производство на российских судостроительных предприятиях оказалось очень трудоемким. Это вызвано отсутствием технологии крупноблочного строительства (применением раскроя металла 8 на 2 метра, в отличие от зарубежного стандарта 12 на 4, и использованием кранов грузоподъемностью до 100 т. - в отличие от зарубежной практики - не менее 500 т), низким уровнем автоматизации работ, суровыми климатическими условиями. К этому надо добавить наличие значительных избыточных мощностей и крайне низкую организацию работ - суда на отечественных верфях строятся в 2-3 раза дольше, чем на иностранных.

Сокращение заказов осложнило экономическое положение судостроительных заводов. Производство сократилось в несколько раз. Приватизация судостроительных предприятий не дала положительного результата. Она не сопровождалась необходимыми финансовыми вложениями вследствие некредитоспособности российских судовладельцев. Зарубежных инвестиций в российское судостроение тоже не было. Поэтому большинство приватизированных средних и малых судостроительных предприятий находится на грани краха.

Отсюда следует, что основная задача нашего судостроения - не допустить банкротства предприятий. В этих целях был разработан комплекс мер, в частности, вышло постановление правительства о реструктуризации долгов предприятий оборонно-промышленного комплекса. Решение о погашении задолженности будут приниматься отдельно для каждого предприятия. Другой мерой является преобразование унитарных предприятий, имеющих возможность вести коммерческую деятельность, в казенные. Это позволит, по мнению экспертов, списать задолженность предприятий или погасить ее за счет бюджетных средств, а также предоставить субсидии для погашения разницы между доходами и расходами.

Ведущие страны за рубежом уделяют особое внимание развитию морских и судостроительных технологий в обеспечение активной морской деятельности. В большинстве из них судостроение традиционно является экспортно-ориентированной отраслью промышленности и служит одним из важнейших источников получения валюты. Наши же производители сегодня вынуждены отправлять на экспорт только корпуса судов, а "начинка" для них делается уже на зарубежных верфях. А между тем продукция российского судостроения может быть востребована как на внешнем, так и на внутреннем рынках. Россия, три четверти границ которой являются морскими, должна поддерживать своё национальное судостроение. Основой поддержки должны стать следующие принципы: приоритетность интересов отечественной экономики, морского и речного флота; сочетание экономического протекционизма и государственной защиты от дискриминации российских предприятий судостроения; активное использование научного потенциала страны для

создания конкурентоспособной продукции.

Третья проблема состоит в том, что в производстве отечественного судостроения следует ослабить ориентацию на выпуск военной продукции. Конечно, наша современная логистика и принципы организации производства судов гражданского назначения не соответствуют мировому уровню, но и размер оборонного заказа в любое время может сократиться, а наличие такой возможности диктует необходимость развивать гражданское судостроение. Только такое развитие судостроительной отрасли, при безусловной государственной поддержке, позволит создать экономически устойчивую промышленную структуру, способную к производству конкурентоспособной продукции и гражданского, и военного назначения. При этом следует ориентироваться на использование гражданских технологий в военной сфере, и на их взаимный технологический переток, что позволит снизить себестоимость выпуска военной продукции. Однако, такая поддержка государства окажется плодотворной лишь при следовании основным направлениями развития судостроения, изложенными в Морской доктрине страны. В начале 2006 года Правительство объявило о планах создания двух новых государственно-частных холдингов: надводного и подводного судостроения. В целях вывода отрасли из кризиса в соответствии с решением Морской коллегии был разработан проект стратегии судостроительной промышленности на период до 2030 года. Этот представленный Минпромэнерго России проект был рассмотрен на заседании Правительства еще 19 октября 2006 года, но не одобрен до сих пор (по состоянию на июнь 2007 г.). А между тем цели и задачи, обозначенные в этом проекте, достаточно представительны и убедительны. Их достижение разбито на три этапа: I этап – 2007-2009 годы, II этап – 2010-2015 годы; III этап – 2016-2030 годы.

Цель первого этапа предусматривает стабилизацию и сохранение самой ценной части потенциала отрасли. На второй этап намечена широкомасштабная модернизация и техническое перевооружение предприятий отрасли, начало строительства основных перспективных кораблей и судов XXI века, создание технических средств для освоения шельфа и возрождения Северного морского пути. Третий этап – серийное строительство всей номенклатуры продуктового ряда, включая крупнотоннажные корабли и суда, и обеспечение возрождения ВМФ, морского, речного и рыболовного флотов.

Естественно, что на каждом из этапов особое внимание должно быть уделено ледокольному флоту, поскольку находящиеся в эксплуатации атомоходы с учетом нормативных сроков их эксплуатации смогут полноценно обеспечить грузоперевозки в Арктике только до 2007-2008 годов. Тогда четыре ледокола типа «Арктика» выработают ресурс атомных паропроизводящих установок (АППУ), установленный в 100 тысяч часов, и это приведет к необходимости вывода их из экс-

плуатации. Чтобы этого не произошло надо продлить ресурс АППУ до 175 тысяч часов, что равносильно продлению срока их службы на 8-15 лет. При сложившейся ситуации, даже приняв во внимание ввод в строй атомного ледокола «50 лет Победы», можно полагать, что первый атомный ледокол нового поколения будет готов не ранее 2015 года. Слишком много времени упущено.

Для общего успеха стратегии потребуются, во-первых, комплекс общих законодательных, финансовых и административных мер, во-вторых, ряд специфических мер для отдельных сегментов отрасли. Законодательное и нормативно-правовое обеспечение стратегии должно предусматривать меры, выравнивающие условия строительства судов под российский флаг на отечественных предприятиях с условиями строительства судов на зарубежных верфях. Эти меры позволят создать для предприятий отечественного судостроения такие же условия кредитной и налоговой нагрузки, как у зарубежных конкурентов.

Разработаны концепция и финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания нормативно-правовых условий для развития судостроительной промышленности». Концепция законопроекта предусматривает также подготовку специального постановления Правительства о включении с 2007 г. в состав показателей проекта федерального бюджета по доходам и расходам показателей развития судостроительной промышленности (как и других важнейших отраслей ОПК, обеспечивающих оборонную и экономическую безопасность государства).

В то же время Минпромэнерго России и Роспромом подготовлен с участием предприятий отечественного судостроения, судоходных и промысловых компаний – заказчиков и поддерживающих их субъектов федерации перечень первоочередных (пилотных) инвестиционных проектов высокой готовности для обновления транспортного, промыслового и научно-исследовательского флотов России.

Реализация пилотных проектов в 2006-2008 гг. позволит отработать нормативно-правовой и экономический механизм обновления флота, проверить эффективность предусмотренных проектами мер государственного регулирования. Наряду с этим в рамках законодательного и нормативно-правового обеспечения должны быть приняты ряд протекционистских мер, предусматривающих приоритет российских судостроителей в создании техники для освоения шельфа, каботажных перевозок грузов, промысла водных биоресурсов в пределах исключительной экономической зоны.

Принятие указанных выше мер позволит к 2015 году увеличить в 2,2 раза объем производства отрасли и обеспечить реализацию нишевых проектов. К 2020 году производство гражданской

продукции в общем объеме товарного выпуска должно составить 52 %.

Новая стратегия направлена на развитие гражданского судостроения. Этот шанс необходимо использовать, поскольку он был упущен в предыдущие годы. Ставка на разработку и серийное производство высокотехнологичных и специализированных судов и средств послужит основанием и для решения новых задач военного кораблестроения¹.

Создание морской техники и сооружений для освоения месторождений нефти и газа на шельфе Арктики и Дальнего Востока должно стать одним из основных направлений использования мощностей судостроительной промышленности. По планам Минпромэнерго России в рамках реализации стратегии к 2020 г. предусматривается строительство 58 танкеров, 27 судов для перевозки СПГ, 41 нефтяной и 14 газовых платформ, а также ледокольного флота и судов обеспечения². Для этого Минпромэнерго считает нужным восстановить подпрограммы «Шельф» и «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» ФЦП «Мировой океан». При выполнении заказов на оборудование и технические средства, необходимые для освоения месторождений, требуется соблюдение Закона о совместном разделе продукции (СРП). Минпромэнерго также считает нужным гарантировать участие представителей судостроения в подготовке соглашений о СРП месторождений нефти и газа на шельфе³.

Сегодня ниша российского судостроения – это максимально возможное удовлетворение потребностей внутреннего рынка в судах и плавсооружениях, в первую очередь в судах ледового плавания и ледоколах, судах смешанного плавания, а также в технических средствах освоения шельфа. А на мировом рынке – наукоемкая, высокотехнологичная продукция, которая превышает существующие мировые стандарты (например, боевые корабли, подводные лодки, морское оружие, навигационные комплексы, системы автоматики, различные исследовательские комплексы).

У отечественного гражданского судостроения хорошие перспективы работы на экспорт. Хотя Россия пока не может конкурировать на мировом рынке с такими поставщиками судов, как Южная Корея, Япония и Китай (соответственно 32%, 35% и 20% всего мирового объема заказов на строительство грузовых судов к началу 2006 г.)⁴, однако определенный сегмент она должна получить. Квота России на рынке гражданских судов может составить порядка 2% или в денежном выражении – 600 –700 млн долларов, что подтверждается долей заказов на постройку судов на

¹ <http://www.portnews.ru>. 25 октября 2006 г.; <http://www.rbcdaily.ru>. 26 октября 2006 г.

² РИА «Новости». 19 октября 2006 г.

³ Данные Минпромэнерго России (письмо от 06.02.2006 № 11-46/793).

⁴ <http://www.fishres.ru>. 27 марта 2006 г.

российских верфях в общем портфеле заказов. Именно на такие показатели нацеливает судостроительная стратегия¹. Важнейшие из них должны быть отражены в общегосударственной стратегии развития морской деятельности в России.

3.6. Морская деятельность страны в концептуальных документах

Настоящий раздел построен на оценках влияния, оказанного на морскую деятельность России такими основополагающими документами как: Концепция ФЦП «Мировой океан», Морская доктрина Российской Федерации, Концепция судоходной политики Российской Федерации и др. Были учтены также и программные документы, подготовленные ведомствами и некоторыми администрациями приморских субъектов Российской Федерации, протоколы Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, её Научно-экспертного совета и межведомственных комиссий Морской коллегии, региональных советов по морской деятельности, заседаний Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике, информационно-аналитическими материалами ежегодников «Морская деятельность Российской Федерации», докладов Президенту Российской Федерации «О комплексной оценке национальной безопасности Российской Федерации с морских направлений», предыдущих научных изданий Совета по изучению производительных сил (СОПС) в серии «Теория и практика морской деятельности» (ТПМД) некоторых резолюций и решений научно-практических конференций, еженедельные обзоры материалов СМИ, подготовленные для членов Морской коллегии и некоторых структур, курирующих или осуществляющих морскую деятельность и т.д. Кроме того, здесь обобщены прогностические материалы ряда ведущих научно-исследовательских учреждений.

Общегосударственный уровень. В России существует целый ряд концептуальных, доктринальных и стратегических документов о морской деятельности. Можно выделить два уровня подобных документов: доктринальный (более общий, теория) и стратегический (более конкретный, руководство к действию). Основополагающим доктринальным документом стала Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (МД). Из иных доктринальных документов, касающихся морской деятельности, следует назвать Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, Концепцию внешней политики Российской Федерации, Военную доктрину Российской Федерации. Необходимо отметить также и такие не напрямую относящиеся к морской деятельности документы как Государственная стратегия экономической безопасности Российской

¹ <http://www.seanews.ru>. 20 октября 2006 г.

Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Существует и целый ряд отраслевых документов о морской деятельности.

Ведомственный уровень. Направляющие отраслевые концептуальные и стратегические решения в области морской деятельности изложены в самостоятельных отраслевых и ведомственных документах, которые обыкновенно утверждались или одобрялись Правительством России. Ими нынче определяется развитие большинства видов морской деятельности. Такие документы согласуются и координируются на федеральном уровне в меру того влияния, какое руководство данного ведомства может сделать преобладающим на политическом и правительственном уровнях. Многие попытки в прошлом добиться целостного развития видов морской деятельности в их взаимосвязи не имели успеха. Преобладали ведомственные и даже субъективные взгляды, а не мнение всего морского сообщества, не общегосударственный подход.

Эти важные положения лежат в основе оценок того, что происходит или может происходить при развитии морской деятельности в разных местах и в разные сроки (через 10, 20, 30, 50 и более лет), при различных международных условиях. Они могут нести реальные сведения или предложения о естественно и искусственно возникающих преимуществах или ущербе, сдерживающих обстоятельствах в зависимости от разных видов информации. Следовательно, они имеют скорее апостериорное (основанное на опыте), чем априорное (непроверенное опытом, предварительное) значение. При долгосрочном прогнозировании избежать эмпирической оценки развития морской деятельности страны почти невозможно. Но масштабы неверных оценок тем меньше, чем более продуманы подходы к формированию стратегии, чем лучше обоснован замысел ее разработки, чем чаще вносятся коррективы с учетом опыта прошлого и текущей практики. Анализировать прошлое, естественно, легче, чем оценивать возможности будущего, но неопределенность последнего проясняется в свете научного опыта и инструментария, квалифицированного учета реальностей морепользования, а также практики прогнозирования и программирования.

На протяжении многих лет всесторонний анализ состояния морской деятельности страны проводился специалистами СОПС. Их труды последовательно публикуются в выпусках «Теория и практика морской деятельности». Много в этой области остается неизменным на протяжении 9-летнего периода, а потому здесь нет смысла повторять сделанные ранее выводы. Однако полезно взглянуть на организацию управления и вообще современное состояние дел в этой области с точки зрения его соответствия Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года.

Как хорошо известно, в МД определены задачи морских перевозок, освоения минеральных и биологических ресурсов, военно-морской деятельности, международных отношений, судостроения и ремонта, обеспечения безопасности морской деятельности, а также кадрового и информаци-

онного её обеспечения, иначе говоря, касающиеся всех видов морской деятельности. Однако вне поля зрения МД остались многие важные вопросы. Это, например, регламентация порядка привлечения судов российских компаний к обеспечению мобилизационных потребностей государства, обновление атомного ледокольного флота, развитие прибрежно-портовой инфраструктуры и флота на российском Дальнем Востоке, особенно на Сахалине и Курильских о-вах и т. д.

При разработке ведомственных концептуальных документов положения Морской доктрины не воспринимались как основополагающие и учитывались не полностью. На заседаниях Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации федеральным органам исполнительной власти давались некоторые поручения, их уточняющие или раскрывающие. На них предлагалось:

уточнить нормативную правовую базу национальной морской политики;

инвентаризовать действующие законы и ведомственные акты в области морской деятельности, выявив имеющиеся в них противоречия;

обобщить предложения федеральных органов исполнительной власти об изменениях и дополнениях законодательных актов, связанные с реализацией Морской доктрины России;

подготовить нормативные акты о принятии для российских судостроительных предприятий «нулевой ставки» по таможенным платежам за ввоз импортируемого судового комплектующего и технологического оборудования, сертифицированные аналоги которого российская промышленность не производит;

снизить таможенные пошлины при ввозе оборудования, приборов и материалов, необходимых для оснащения строящихся на российских верфях судов;

создать проект стратегии развития судостроения до 2015 г.;

разработать технико-экономическое обоснование для создания производства крупнотоннажных судов в России и т. д.

Однако вне поля зрения этой правительственной структуры и ряда федеральных органов власти остались такие вопросы как:

меры обеспечения приоритета российских судоходных компаний в деле перевозки российских грузов;

противодействие иностранному влиянию на организацию морских перевозок российским торговым флотом;

преодоление отставания от зарубежных перевозчиков в освоении прогрессивных транспортно-логистических технологий;

меры государственной поддержки морских перевозок из ресурсных регионов, в частности, из Арктической зоны России;

объекты государственной поддержки и объемы прямого и косвенного финансирования развития объектов - участников морских и обеспечивающих перевозок в единой системе регионального направления морской деятельности, бассейна (или других пространственных границ) с целью концентрации усилий и достижения поставленной цели.

Так, например, в деле освоения минеральных и энергетических ресурсов существуют проблемы геолого-геофизического изучения континентального шельфа России. Слабо изучены его пространства, а утвержденные запасы ископаемого сырья не готовы к освоению. Перед желающими участвовать в разработке месторождений шельфа воздвигнуты административные преграды, у инвесторов нет финансовых стимулов, а у предпринимателей нет необходимого оборудования и дорогостоящих технологий. В этой области МД ставит 15 задач, из которых 13 получили дальнейшее развитие в концептуальных документах Минприроды России. Вне поля зрения оказались два вопроса. Во-первых, создание условий и возможностей для разведки и добычи ресурсов глубоководных районов Мирового океана (на дне и в недрах), закрепление в рамках полномочий Международного органа по морскому дну прав России на разведку и разработку ресурсов морского дна за пределами юрисдикции прибрежных государств. Во-вторых, освоение приливной и иной возобновляемой энергии океана.

Морской коллегией даны поручения по таким краткосрочным задачам, как:

продолжение геологического изучения нефтегазового потенциала в зоне спорных интересов Азово-Черноморского бассейна;

подготовка предложения о комплексном исследовании морей России для оценки их ресурсного потенциала;

доработка, с учетом предложений и замечаний Минобороны России, Минтранса России и Росгидромета, проекта «Единой государственной стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа России с проектом нормативно-правового акта;

подготовка предложения об организации межведомственной информационно-аналитической системы мониторинга разведки, разработки, хранения и транспортировки углеводородного сырья морских нефтегазовых месторождений, находящихся под юрисдикцией России, консолидирующей информацию ведомственных подсистем Комплексной системы безопасности и т. д.

Задачи военно-морской деятельности касаются: боевой и повседневной деятельности Военно-Морского Флота, демонстрации флага, базирования, информационных систем, средств гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, систем спасания и поиска и т. д. Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности до 2010 года должны

конкретизировать и развивать положения МД, однако часть их до сих пор не определена. К таким вопросам относятся:

государственная поддержка учебных судов и иной материально-технической базы образовательных учреждений морского профиля;

защита интересов Российской Федерации в Арктике;

безопасность Калининградской области и развитие морских коммуникаций;

сотрудничество со странами Азиатско-Тихоокеанского региона в деле обеспечения безопасности мореплавания, спасания жизни на море, борьбы с пиратством и т. д.

Морская коллегия оперативно рассматривала большую часть проблем, изложенных в МД, в том числе, состояние и пути развития информационных систем, систем спасания и поиска, системы подготовки специалистов морского флота и т. д. Но не рассматривались такие вопросы как деятельность ВМФ, количественный и качественный составы флотов и демонстрация флага.

Сравнивая положения МД и Концепции формирования системы обеспечения пограничных интересов России, можно сказать, что в последней не раскрыты меры обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы и пограничного режима на морском направлении. Если на сухопутном и воздушном направлении эти меры получили в тексте Концепции относительно широкое отражение, то морское направление ограничено лишь подводной средой.

Кроме того, при трактовке положений Морской доктрины следует подчеркнуть то, что при защите и охране Государственной границы России на море предусматриваются также борьба с терроризмом, борьба с пиратством, поисково-спасательные работы.

В области международных отношений Морской доктриной определены такие долгосрочные задачи, как:

создание условий для стабильного экономического сотрудничества со странами Балтийского региона, рационального совместного использования морских природных ресурсов, придание мерам доверия всеобъемлющего характера во всех областях морской деятельности;

проведение целенаправленного курса на превращение Балтийского региона в зону военно-политической стабильности и добрососедства.

защита интересов России в Арктике;

ограничение иностранной военно-морской деятельности в согласованных районах и зонах на основе двусторонних и многосторонних соглашений с ведущими морскими державами; заключение межгосударственных соглашений об ограничении военно-морской деятельности в согласованных районах и зонах;

определение выгодного для России международного правового статуса Каспийского моря, порядка использования рыбных запасов, месторождений нефти и газа; совместная с прикаспийскими странами охрана морской среды;

превращение Индийского океана в зону мира и присутствие в ней ВМФ России.

Большинство долгосрочных задач в области международных отношений, определенных МД, отражены в концептуальных документах фрагментами. Ни один из проанализированных концептуальных документов не учитывает в своей структуре и сути всех сформулированных МД долгосрочных задач. Кроме того, существенным недостатком многих концептуальных документов является излишняя степень обобщения, но, например, в отношении Черного и Азовского морей долгосрочные задачи в области международных отношений даже не сформулированы.

Строительство морского флота в МД отнесено к приоритетам. Подчеркнута острая необходимость «...создание условий, стимулирующих строительство флота на отечественных предприятиях». Основные программные задания предусматривают не только пополнение торгового флота новыми судами, но и изменение его структуры, что означает:

повышение доли флота под российским флагом в общем составе флота, контролируемого Россией;

переориентацию отечественного флота с перевозок грузов иностранными фрахтователями на перевозки российских внешнеторговых грузов;

приведение структуры флота (типы, грузоподъемность судов) в соответствие со структурой российских грузопотоков;

создание производительных средств добычи углеводородов;

организация производства конкурентоспособных технических средств добычи углеводородов на основе сохранения и приоритетного развития научного и производственного потенциала предприятий судостроительной промышленности;

уменьшение оттока из России иностранной валюты за счет сокращения закупок зарубежной техники для технического перевооружения предприятий и создания технических средств добычи углеводородов;

увеличение числа рабочих мест на промышленных предприятиях за счет расширения производств по строительству морских нефтегазодобывающих платформ и т. д.

Морской коллегии решила, что надо уточнить законодательную базу, проекты концепций и программ мероприятий. Однако наиболее существенный в этой области вопрос о создании единой государственной гидрографической службы, которая могла бы обеспечить развитие навигационно-гидрографического, гидрометеорологического и информационного обеспечения морской дея-

тельности, остается нерешенным. Важная задача об усовершенствовании системы поиска и спасения людей на море, имеет отражение только в Основах политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года.

Задачи защиты морской среды многократно рассматривались Морской коллегией. Она рекомендовала подготовить предложения об исследовании и мониторинге морей России, о развитии средств для мониторинга исключительной экономической зоны, о силах и средствах для ликвидации аварийных разливов нефти, о закупках импортного оборудования, о производстве оборудования в России и об организации строительства морских судов. Особое внимание Морская коллегия уделяет отечественному атомному флоту, его инфраструктуре, безопасности и утилизации списанных атомных судов.

Поставленные МД долгосрочные задачи кадрового обеспечения морской деятельности ранжированы следующим образом:

Создание условий для сохранения и привлечения квалифицированных кадров в плавсостав и сферу управления морской деятельностью.

Сохранение и развитие структуры образования со специализацией на все виды морской деятельности.

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

Укрепление российских морских традиций, расширение сети морских детских школ, клубов юных моряков и речников.

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

Государственная поддержка морских учебных заведений и организаций, деятельность которых связана с выполнением международных обязательств России в области подготовки кадров, обеспечения безопасности морского судоходства.

В этой области морской деятельности налицо слабая взаимосвязь текстов почти всех документов с задачами, поставленными МД. Самая главная задача - создание условий для сохранения и привлечения кадров в плавсостав и в морскую деятельность, а также и стоящая на четвертом по важности месте задача укрепления российских морских традиций, расширения сети морских детских школ и т.п., вообще не отражены ни в каких ведомственных концептуальных документах. Задача обеспечения государственной поддержки в содержании и эксплуатации учебных судов, материально-технической базы образовательных учреждений морского профиля, выполняется на ми-

нимально необходимом уровне. Развитие учебного флота не стоит на повестке дня. Это вынуждает считать кадровое обеспечение морской деятельности не только слабо проработанным, но и слабо согласованным направлением.

В целом, приходится делать неутешительный вывод о том, что более трети долгосрочных задач национальной морской политики, поставленных МД, в ведомственных концептуальных документах вообще не отражено. Именно это отношение к морской деятельности побудило Президента России В.В. Путина в своём ежегодном Послании Федеральному Собранию упомянуть и даже особо указать необходимость:

развивать российские морские порты,
решать вопрос об оформлении земли под развитие портовой инфраструктуры,
создать несколько свободных портовых зон с льготным режимом налогообложения,
увеличить пропускную способность внутренних водных путей (Волго-Донской и Волго-Балтийский каналы), соединяющих между собою разные морские бассейны,
принять очевидные решения для вывода из кризиса отечественной рыбной отрасли,
разработать систему мер для эффективного таможенного контроля и для пресечения незаконного промысла и контрабанды,
определиться с мерами господдержки судостроительной отрасли в России,
использовать возможности, открывающиеся с созданием Объединенной судостроительной корпорации, которая должна включать все сегменты – от проектирования и строительства судов до их сервисного обслуживания и ремонта и, таким образом, завоевать для страны достойную нишу на глобальном рынке судостроения.

Анализируя всю совокупность данных документов, прежде всего, можно выделить разнообразие названий: «доктрина», «стратегия», «основы политики», «концепция». Каждый подобный термин несет в себе определенную смысловую нагрузку. Тем не менее, различные ведомства, занимавшиеся разработкой данных документов, вкладывали в эти понятия различные значения, что усиливает путаницу и не позволяет судить о совокупности документов о морской деятельности как о целостной системе. Более того, содержание документа не всегда точно соответствует его определению. В этом плане особенно показательны документы стратегического уровня. Даже когда они носят название «стратегия», они по сути своей могут соответствовать определению концепции.

Рассмотрев весь этот комплекс документов можно прийти к выводу, что большинство из них носят доктринальный, концептуальный, но никак не стратегический характер: практически отсутствуют документы, которые не только определяют приоритеты и ставят задачи в самом об-

щем виде, но и конкретизируют их, указывая на необходимость для их решения выделения соответствующих средств и выполнения ряда мероприятий. Кроме того, некоторые документы, озаглавленные как «стратегия», касаются лишь отдельных видов МД, либо затрагивает ее поверхностно, не увязывая с необходимостью комплексной защиты национальных интересов в Мировом океане в целом.

Для выполнения задач, поставленных Морской доктриной, необходимо определить силы и средства, необходимые для их достижения, и меры их выполнения, наметить ориентиры на перспективу. Доктринальный документ должен быть подкреплён стратегическим документом, уточняющим и конкретизирующим его положения. То есть государство нуждается в единой Морской стратегии¹, что, конечно, не отменяет нужды принимать и обновлять стратегические документы по отдельным направлениям.

¹ Войтоловский Г.К., Косолапов Н.А., Синецкий В.П. Стратегия: импульсы к разработке. – М.: СОПС, 2006. – 220 с.

4. Экономические методы государственного регулирования морской деятельности

Очевидно, что для поддержания устойчивых темпов роста экономики страны требуются структурная перестройка экономики, активизация инновационной деятельности, создание благоприятного инвестиционного климата. Для морской деятельности это означает выбор тех направлений, которые выводят ее на новый уровень эффективности, сопоставимый с мировыми достижениями, или превышающий их. Такое возможно только при благоприятном сочетании экономических, международно-правовых и иных условий, обеспечивающих достижение целей, намеченных в Концепции ФЦП «Мировой океан» и в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года.

Морское хозяйство России после затяжного спада в ходе экономических реформ конца прошлого века проявляет некоторые признаки роста. Однако оно еще не соответствует ни потребностям страны, ни потенциальным возможностям морской деятельности в России. В настоящее время её доля в создании валового внутреннего продукта России не превышает 1-1,5%, вклад промышленного рыболовства составляет менее 0,55%, морских перевозок – 0,2%. По данным МПР России, на континентальном шельфе страны добывается лишь 0,25 % нефти¹.

Подходы к выработке морской компоненты современной промышленной политики не могут ограничиваться лишь формированием набора эффективных проектов. Государственная промышленная политика по определению отличается от политики банков и фирм, для которых максимизация прибыли является одной из главных задач. Государственная промышленная политика призвана обеспечивать разумный баланс между высоко эффективными отраслями, «локомотивами» экономического роста и менее эффективными, без которых, однако же, и передовые отрасли не могут полностью раскрыть свои возможности. Меры государственного регулирования морской составляющей экономики страны должны соответствовать тем долгосрочным целям, которые государство намечает достичь. Но в России нет документа, определяющего стратегические цели и задачи социально-экономического развития страны. За последние годы был принят ряд концептуальных, стратегических и программных документов о морской деятельности России, однако многие из них, как было показано выше, не увязаны с Морской доктриной. То же относится и к нормативно-правовой базе морской деятельности, при разработке которой федеральные ведомства преследуют свои узкие интересы. Тут необходима государственная стратегия морской деятельно-

¹ Коммерсантъ, 30 марта 2005 г.

сти страны, которая определила бы её долгосрочные цели и показатели. Она стала бы основой для выработки мер государственного регулирования в деле освоения ресурсов Мирового океана, которые требуют больших вложений, и отдача от которых может наступить через десять-двадцать лет.

4.1. Практика государственно-частного партнёрства в морской деятельности России

В зарубежных странах термин государственно-частное партнерство (ГЧП) применяется для любых форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса. Суть их состоит в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов и в возмещении затрат за счет доходов от эксплуатации объектов, либо платежами из госбюджета. Исходя из современных российских реалий, акцент и главенство в ГЧП следует отдать государственной доле. Понятно, что в настоящее время речь идет о стремлении государства установить истинно партнерские отношения с бизнесом, однако это сотрудничество вполне может развиваться и без применения специального термина, но на основе гражданско-правовых отношений, например, в форме договора простого товарищества.

Создание системы ГЧП предполагает, в первую очередь, разработку нового и адаптацию существующего законодательства, модификацию системы управления морским хозяйством, его регулирования и контроля. Такая работа осуществляется во всех странах мира, которые стали на путь ГЧП в морской сфере. В схемах ГЧП за государством остаются, как правило, функции стратегического развития морской деятельности, обеспечение её базовой инфраструктуры (доступ/безопасность/связь), административные основы (законодательство, управление, техническое и иное регулирование, тарифная политика), охрана окружающей среды, а также монопольные сегменты, которые по социально-политическим и иным мотивам не могут быть переданы бизнесу.

Частному сектору передаются большинство видов хозяйственной деятельности в морской сфере, управление коммерческими рисками, разработка и осуществление инвестиционной и инновационной политики, вопросы коммерческой эффективности, логистика и другие направления работы, в которых он более компетентен, чем государственный аппарат.

Формы ГЧП в разных отраслях морской деятельности могут быть самые разнообразные. В наибольшей степени применяются концессии и их различные модификации: так называемые «гринфилд» проекты, которые предполагают стадию нового строительства, эксплуатационные концессии, схемы типа «построил - управляй - передай» и т.п. В целом государственно-частное партнерство в морской сфере – это очень широкий спектр: от контрактов на проведение работ и оказание услуг, до частичной приватизации.

Рыболовство. Прежде всего, для выявления особенностей государственно-частного парт-

нерства в рыболовстве необходимо проанализировать ситуацию, складывающуюся в отрасли. Фактическое положение дел в рыболовстве таково: спад рыбопромышленного производства опережается еще более глубоким спадом в его инвестиционной сфере. Ни собственных, ни государственных инвестиций в необходимых объемах в отрасли практически нет. Тысячи производителей, посреднические и торговые организации на конкретном опыте познали «кризис реализации» возникающий при низких современных доходах массового потребителя. Отечественная рыбопродукция лишилась своих прямых преимуществ - дешевизны, а в конкурентной борьбе многие предприятия отечественных промысловых бассейнов показали себя безнадежными аутсайдерами и в снижении издержек производства.

Закономерно, что реализация продукции стала камнем преткновения для борющихся за выживание рыбопромышленников. Сегодняшняя ситуация должна все же научить нерасторопных хозяйственников: высокий уровень издержек и низкое качество продукции - одна из основных причин банкротства, а «выбивание» из государства спасительных дотаций для тех, кто не сумел вписаться в новую экономическую реальность и кто не в состоянии компенсировать физический износ оборудования, становится безнадежным делом. В повседневной практике предприятий этого комплекса, в основном принадлежащих частному капиталу, устранение таких трудностей сводится к поиску инвестиций в технологии добычи и переработки морских гидробионтов. Инвестирование в рыбопромышленный комплекс – это одно из наиболее неуспешных направлений либеральной хозяйственной реформы. Опыт подтверждает: спад инвестиций опережает спад уловов и производства пищевой продукции. Рыбаки России столкнулись с гиперинфляцией: цены на капиталовложения в отрасль за 1992-1999 годы возросли в 250-1250 раз (на топливо, добывающий флот, береговое оборудование, специальные приборы и орудия лова). Отмечена четкая корреляция между ростом цен на инвестиционные ресурсы и масштабами инвестиционного спада во всех промысловых бассейнах страны. В одних бассейнах он характеризуется как «инвестиционное недомогание», в других – как «инвестиционный голод».

Объективная оценка производственной базы рыбопромышленного комплекса России вызывает серьезную тревогу из-за нарастающего физического старения рыболовного флота и основных фондов береговых предприятий. Флот и береговое оборудование надо создавать в основном заново: в новой структуре, в новом типаже и мощности. Очень остро стоит перед рыбохозяйственными организациями проблема обновления флота, на которое ежегодно требуется сумма, эквивалентная 500-600 млн долл. США. Еще столько же необходимо на поддержание технического состояния флота на уровне требований классификационных обществ и международных конвенций. Между тем, основой подъема могут послужить лишь крупномасштабные инвестиции в морское хозяйст-

во, причем частные пойдут за государственными, видя в них добрый знак. А потом уже наступит очередь иностранных вливаний.

Из зарубежных инвесторов к российскому рыболовству проявляют интерес представители мелкого и среднего бизнеса. Отбор объектов для прямых вложений проводится ими основательно, с выездом на место. Крупный бизнес пока не рискует инвестировать. Большой потенциал имеет инвестирование в современную технику рыболовства (суда, промысловые механизмы и береговые предприятия). Более рациональный способ – совместная предпринимательская деятельность с заинтересованным российским партнером. Малые предприятия наилучшим образом, с меньшими затратами могут адаптироваться к потребностям рынка, гибко менять вид производимой продукции с учетом изменяющегося спроса.

Совместные и малые предприятия; новая техника и технологии; флот и рыбозаводы; берег и море, свободные экономические зоны и открытые акционерные предприятия рыбного хозяйства определяют сейчас его привлекательность для иностранного инвестора. Не прекращаются попытки ввести в российское рыболовство, как в отрасль, предъявляющую постоянные требования к госбюджету, мировой опыт лизинга и использовать его для поддержки инвестиционной деятельности малого и среднего бизнеса. В настоящее время в рыбном хозяйстве получил развитие только один вид лизинга - бербоут-чартер. Это одна из разновидностей международного (импортного) лизинга, которая, к сожалению, имеет много негативных сторон.

Морской транспорт страны с 2004 года стал прибыльным - с уровнем рентабельности 16,8%. Однако это не означает, что адекватно прибылям возросла инвестиционная активность в отрасли. Приватизация привела к тому, что прибыль уходит за рубеж на счета собственников транспортных средств. Политика государства рассчитана на то, что особые экономические зоны вокруг морских портов и Инвестиционный фонд Российской Федерации оживят инвестиционную деятельность в морском транспорте. Они привлекут инвесторов к государственно-частному партнерству. Государство возьмет на себя строительство причальных стенок и подходов к морским портам, углубление акваторий, а также организацию таможенных постов и пунктов пропуска. Привлечение новых технологий, завоз оборудования, освоение территории порта должны взять на себя стивидорные компании. Одним из примеров такого инновационного подхода к ГЧП является порт Усть-Луга. Сейчас готовятся документы по развитию порта Новороссийск на условиях ГЧП. Речь идет о новой генеральной схеме развития морских портов, которая должна привлечь к ним частных инвесторов.

Портовое хозяйство. Технологические изменения последних десятилетий предъявляют новые требования к организации работы портов, модернизации их инфраструктуры, привлечению

потребителей портовых услуг. Обеспечение опережающих темпов развития портовой инфраструктуры напрямую зависит от возможностей широкого привлечения внебюджетных инвестиций через ГЧП. С 1985 по 2000 год в мире было реализовано, в частности, 699 транспортных проектов на основе ГЧП на сумму 443 миллиарда долларов США. Основными разновидностями ГЧП являются: во-первых, подрядные договоры на выполнение работ для государственных нужд; во-вторых, аренда государственного имущества; в-третьих, предприятия со смешанным капиталом и, наконец, в-четвертых, концессия.

Наиболее гибкой и эффективной формой ГЧП является *концессия*, в рамках которой частный партнер – концессионер - участвует в создании или модернизации социально значимого объекта, а затем получает его на длительный срок в управление с целью возврата вложенных им инвестиций. Концессии используются в массовом масштабе как в развитых странах, в крупнейших и старых морских портах (Роттердам, Марсель, Генуя и т.д.), так и в развивающихся странах, в которых морские порты построены относительно недавно (Пусан, Далянь, Тяньцзинь и др.). В российской практике основной сферой концессионных отношений могут быть объекты федерального имущества, не подлежащие приватизации. В порту – это объекты собственно портовой инфраструктуры, перечень которых должен быть определен и закреплен на законодательном уровне. Выбор формы участия частного сектора в организации портовых услуг зависит от размера порта, внутренних условий и типа предполагаемых услуг. Возможна продажа порта полностью (полная приватизация) и передача в собственность части морского порта.

Привлечение частного сектора для создания или обновления портового оборудования. В данном случае государство не перестает быть владельцем портовой инфраструктуры, а новое оборудование, построенное или приобретенное частным сектором, переходит в собственность государства через определенное время. Это случай классической концессии.

Создание новой независимой компании, путем объединения нескольких фирм в совместное предприятие совместными усилиями на основе общих интересов. В таком случае, например, одна компания может поставлять технологии и ноу-хау, а другая лучше осведомлена о потребностях рынка и потребителей или обладает строительными либо иными возможностями. Есть и другие формы партнерства: лизинг, лицензирование, контракт об управлении. Выбирая вариант для определенного порта, необходимо знать, насколько важно и требуется ли в этой сфере деятельности исключительное пользование основными средствами порта.

К деятельности, где не требуется исключительное пользование имуществом внутренней и внешней инфраструктуры порта, относится проводка судов, буксировка, перевалка груза и другие вспомогательные операции для судов и экипажа. Во многих портах в целях безопасности такие

службы традиционно существуют при поддержке государства. В частности, все причальные службы в большинстве случаев находятся в подчинении государственной администрации порта, с тем, чтобы предоставление услуг не могло быть прекращено.

К деятельности, которая требует исключительного использования имущества и, прежде всего, самого дефицитного ресурса - пространства, относятся терминалы для переработки грузов, места для хранения, судоремонтные верфи и поставщики топлива. Частному предпринимателю приходится использовать активы, которые принадлежат администрации порта, что не всегда просто. Следовательно, для того чтобы согласовывать интересы частных компаний и задачи администрации порта, необходимо тщательно составлять концессионные контракты, которые должны содержать положения, согласно которым частные фирмы будут обязаны обслуживать имущество должным образом.

Появление частного участия в обеспечении инфраструктурных отраслей морского хозяйства является наиболее привлекательным для портов, стремящихся развиваться и адаптироваться к новым условиям транспортного рынка. Для модернизации оборудования и поддержания его на уровне, соответствующем требованиям судоходных компаний, современные порты нуждаются в огромных потоках инвестиций. Поскольку во всех странах правительствам нелегко находить необходимые средства, возможным решением проблемы может стать привлечение в порты частного капитала, а также увеличение эффективности путем либерализации деятельности порта и возникновение конкуренции. В этом случае роль государственного сектора изменится: из поставщика услуг он превратится в регулирующий и управляющий орган.

Правильное оформление концессионных соглашений государственно-частного партнерства является сегодня основой функционирования системы порта. Уже отмечалось, что существование конкуренции определяет необходимость регулирования работы частных компаний. Но даже если существует конкуренция и не требуется строгого регулирования, тем не менее, администрация порта должна осуществлять контроль над имуществом инфраструктуры, которое используют частные фирмы.

Процесс приватизации и либерализации основных портов мира характеризуется преимущественно выбором в пользу заключения концессионных контрактов, допускающих частное участие, а не продажу имущества порта частному сектору. Используя концессионный механизм управления, администрация порта сокращает перечень своих обязанностей, возлагает их на арендаторов, ответственных за координацию всей деятельности порта, и в результате, получает доходы от сдачи в аренду портового имущества.

Выбор этой формы государственно-частного партнерства зависит от региона и ситуации в

порту. В частности, в Европе наблюдается тенденция к росту частных компаний при осуществлении портовых услуг, но в целом, инфраструктура принадлежит государственному сектору, который продолжает финансировать капитальные затраты. Однако формируются и создаются системы самофинансирования портов, при которых прекращается их субсидирование государством. Согласно такой системе, администрации портов должны устанавливать тарифы на портовые услуги таким образом, чтобы впоследствии финансировать развитие инфраструктуры или привлекать для этого частный сектор. В европейском регионе ограничение использования государственных фондов объясняется отсутствием финансовой поддержки со стороны государства из соображений конкуренции. Тем не менее, в нарушение правил создания Общего рынка, по которым для всех портов должны существовать равные условия, происходит выделение государственных средств для одних портов, а другие находятся на самофинансировании.

Минеральные ресурсы шельфа для своей разработки требуют громадных инвестиций - государственных и частных. Такие проекты рассматриваются с позиции каждого его участника (государство, инвестор, компания-оператор). Особенности ГЧП при освоении полезных ископаемых шельфа столь многообразны, что их стоит вынести в отдельный подраздел.

4.2. Освоение месторождений полезных ископаемых на шельфе

На шельфе России объектами освоения на основе принципов и форм ГЧП могут стать многие месторождения полезных ископаемых, на разработку которых ни у государства, ни у частных компаний в отдельности, пока нет заинтересованности или капитала.

Институт лицензирования пока является в России основной формой государственного управления недропользованием, хотя, по оценкам Министерства природных ресурсов России (МПР), эффективны лишь менее 15% лицензий. Проведение лицензионных раундов остается стратегической основой политики России в области использования недр шельфа. Однако сегодня процесс приобретает все более ясную программную основу, отраженную в законодательстве. Задачей остается формирование государственного (федерального) стратегического резерва УВ-сырья на шельфе.

Программы лицензирования разрабатываются на основе анализа, реестра действующих лицензий и других показателей. МПР может предоставлять лицензии на право пользования участками недр, как по итогам конкурса, так и на внеконкурсной основе. Большинство конкурсов прово-

дилось открыто – так определялись инвесторы во всех сахалинских проектах¹. Однако сегодня обозначилась необходимость сделать процедуру получения лицензий более прозрачной - не конкурсной, а аукционной. Модернизированную таким образом лицензионную схему распределения УВ-ресурсов поддерживает МПР, в то время как Министерство экономического развития и торговли России настаивает на отказе от лицензий в пользу гражданско-правовых отношений, а именно - заключения договоров (концессии, подряд, СРП) между инвестором и государством.

Сегодня достижение соглашений скорректировано ссылками на "бартерную основу", а условия соглашения включают в себя обязательства проведения перспективной разведки, включая разведочное бурение, а также взаимный обмен акциями на освоение шельфов между обеими сторонами.

Решение МПР о предоставлении права пользования тем или иным участком недр на внеконкурсной основе является механизмом контроля над исполнением действующих лицензионных соглашений, своеобразным "мандатом доверия", который выдается компаниям, способным обеспечить эффективную разработку месторождений. Такой "мандат" получили в 2000 г. от МПР компании "ЮКОС", ТНК и "Роснефть", которым было предложено вложить средства в разведочное бурение на магаданском шельфе при условии, что его положительные результаты будут означать внеконкурсное получение компаниями прав на пользование недрами. Процедура внеконкурсной передачи лицензий на право пользования недрами необходима, но при условии, что она служит формой признания эффективности проведенных ранее разведочных работ на данном лицензионном участке. С другой стороны, нужен механизм отзыва лицензии у тех компаний, которые не выполняют изначально взятые на себя обязательства, а это означает отказ от так называемой "дедушкиной оговорки".

Проведя ранжирование месторождений по значимости посредством геолого-экономической оценки, органы государственной власти обеспечат их ввод в освоение в той же последовательности, т.е. от самого лучшего к следующему в порядке уменьшения значения критерия в каждый из планируемых периодов. Такой подход является следствием стремления уменьшить государственные расходы за счет исключения из сферы хозяйственной деятельности неэффективных в данный период месторождений. Сегодня государство практически перестало финансировать освоение не-

¹ Открытый конкурс еще не является гарантией притока зарубежного капитала в тот или иной проект. До тех пор пока не будут созданы благоприятные юридические и экономические условия для участия инвесторов (как российских, так и иностранных) в разработке шельфовых месторождений, развитие морской нефтедобычи будет идти крайне медленными темпами.

дропользователями месторождений, оставив себе управленческие функции: предоставление прав на пользование недрами через систему лицензирования; выработку стратегии управления фондом месторождений полезных ископаемых и формирование экономико-правовой среды. Однако для реализации каждой из перечисленных функций необходимо иметь полную информацию о фонде месторождений, включающую и экономическую оценку.

При лицензионном недропользовании в условиях административно-правовой системы все налоговые параметры устанавливаются государством в одностороннем порядке, что лишает лицензиатов маневра и ограничивает свободу предпринимательства. Создание же в этих условиях универсального налогового закона, который бы учитывал все разнообразие месторождений различного типа, в настоящее время практически невозможно, о чем свидетельствуют попытки двух-трехлетней давности дифференцировать налоги на пользование недрами в России и богатый зарубежный опыт. Современные недропользовательские лицензии не учитывают также прав лицензиата на разработку залежей УВ, открытых им за счет собственных средств или компенсации ему понесенных расходов, возможности расширения горного отвода и границ лицензионного участка, а также увеличение сроков действия лицензии. Не предусмотрена ответственность за невыполнение лицензионных соглашений по срокам и масштабам производственной деятельности, то есть отсутствует механизм компенсации государству упущенной выгоды.

Наиболее популярная в стране лицензионная система недропользования широко используется при забвении других, эффективных форм: соглашения о разделе продукции (СРП), «чистые концессии», риск-сервисные контракты и др. Далеко не по всем месторождениям лицензионное соглашение может служить организационно-правовой основой работы осваивающего их оператора. Почти все природные ресурсы России, введенные в хозяйственный оборот на основе лицензионного законодательства, эксплуатируются частными и государственными компаниями малоэффективно. Значительная часть ресурсов из-за отсутствия инвестиций не используется вообще. Процедура предоставления лицензионных участков до настоящего времени остаётся нерегулярной (можно вспомнить мораторий 2003-2005 гг.) и долгой. Очевидно, что при высокой капиталоемкости и при длительных сроках окупаемости проектов разработка арктических месторождений на основе действующей системы налогообложения маловероятна. При сегодняшнем состоянии российской экономики более эффективны СРП, которые необходимо срочно реформировать, адаптировав их к реальным российским условиям, во избежание последующих конфликтов. К сожалению, пока что процедура СРП сложна и забюрократизирована.

Концессия означает введение недр в хозяйственный оборот под контролем государства без передачи их в частные руки. В концессионных договорах определяются условия финансирования,

назначения и изменения тарифов, если они подлежат регулированию со стороны государства, требования к качеству строительства и эксплуатации, порядок использования прибыли, методы контроля со стороны государства за качеством работ, выполняемых концессионной компанией, и сохранностью объекта, условия его передачи государству после истечения срока концессии и т.д. При этом, как правило, регулируется порядок распределения годовой прибыли в целях исключения возможностей необоснованного повышения тарифов.

Главная задача концессионного соглашения - определение его условий, понятных зарубежным инвесторам, привыкшим говорить на языке арендных отношений. Она реализуется посредством специально создаваемых институтов по управлению концессионным процессом с регламентацией прав, обязанностей, границ вмешательства в работу концессионных компаний. Замена лицензионной системы недропользования концессионной означает изменение сущности отношений между владельцем недр (государством) и их пользователем (в лице частных или государственных компаний), как в правовом, так и в экономическом контексте. В концессиях права собственности на недра остаются у государства, права собственности на произведенную продукцию принадлежат концессионеру, даже если он будет отдавать государству 80-90% этой продукции в качестве концессионных платежей. Прецеденты с такими высокими ставками концессионных платежей (ренды) имеются в мире на тех месторождениях, для которых характерны низкие удельные затраты.

На пути освоения российского шельфа стоят серьезные экономические, финансовые, правовые и организационные проблемы, многие из которых могут быть разрешены посредством концессий. Одной из них является низкая изученность шельфа России. И в таком случае преимущество предоставляется концессиям, предусматривающим изучение геологии шельфа, разведку и добычу его УВ. При этом предоставление концессий увязывается выполнением известных экономических и инвестиционных обязательств национального, отраслевого или регионального уровня. Срок концессионных контрактов на эксплуатацию месторождений с проведением поисково-разведочных работ составляет в среднем 20-30 лет. Схожие сроки установлены, например, в Норвегии (39 лет, из них 3 года - на поиск и разведку), в Великобритании - (30 и 7 лет), в Чили – (30 и 5 лет).

В России горно-рудные компании концентрируют свои усилия и капиталы на крупных месторождениях с богатыми рудами и не распыляют их. Поэтому для крупных компаний шельфовые россыпи даже остродефицитных руд и минералов пока мало привлекательны. Но совершенно очевидно, что, имея на руках не лицензию а концессионное (или СПП) соглашение на разработку прибрежных россыпей, содержащее «дедушкину оговорку», отечественные недропользователи будут готовы приступить к их выполнению. Наличие концессионного договора у недропользова-

теля откроет ему двери банков, и он сможет воспользоваться заемным капиталом, например, на приобретение техники.

Не нужно забывать, что Россия, как, возможно, ни одна страна в мире, имеет положительный опыт применения концессий в 20-х годах прошлого века. Допуск иностранных компаний к разработке подобных залежей на основе концессионных соглашений принесет России новые технологии. Постоянная неопределённость МПР РФ в вопросе о допуске к нашим месторождениям иностранных компаний на условиях СРП, а, тем более, - чистой концессии, конечно, замедляет прогресс в освоении МСБ страны и омертвляет её природные активы. К тому же приморские регионы пока проявляют слабую заинтересованность в такой новой форме финансирования проектов, какой является Инвестиционный фонд России. Из 46 заявок на получение средств этого фонда только две имеют отношение к морской деятельности. В то же время потребность в реализации инвестиционных проектов в приморских регионах огромна.

Проекты СРП, пока немногочисленные, становятся конкретным выражением применения ГЧП в отечественном недропользовании. Механизм СРП предназначен для крупных уникальных объектов, разработка которых требует огромных инвестиций. 10-12 лет назад, когда запускались первые проекты СРП, у государства ещё не было другого финансового механизма для того, чтобы сдвинуть с мертвой точки разведку и освоение сложно построенных шельфовых месторождений. Сейчас финансы уже не являются препятствием для новых проектов, но сохраняется технологическая отсталость России. Новые СРП, по-видимому, будут заключаться при освоении наиболее сложно построенных месторождений на шельфе (Штокмановском, Приразломном и др.). Однако, несмотря на очевидную привлекательность этих объектов для иностранных инвесторов, процесс детального согласования окончательных условий их освоения с учетом знаковых прецедентов с «ЮКОСом», «Сахалином-3», «Сахалином-2», а теперь и с несостоявшимся пока СРП по Штокмановскому проекту, будет долгим и трудным.

Для России, с ее выработанными и потому теряющими перспективу сохранения рентабельности крупными сухопутными месторождениями углеводородных ресурсов, это важный инструмент, поскольку разработка ресурсов шельфа, особенно арктического и северо-восточного – именно такое сложнейшее дело. Иностранный капитал к разработке этих шельфовых проектов привлекается по наиболее удобной для инвесторов схеме раздела продукции. Против подобного режима постоянно выступают потенциальные контрагенты операторов СРП: российские трубопрокатные и машиностроительные предприятия, недовольные тем, что доля российских подрядчиков в СРП-проектах недостаточна. И действительно, предусмотренная в этих соглашениях норма российского участия в 70% не выполняется. Она не обязательна для инвестора, и санкции за её нарушение

отсутствуют. Вину за эти нарушения несут иностранные инвесторы и сами российские предприятия. Последние проигрывают контракты на подряды, так как не могут дать требуемую продукцию в установленные сроки.

Российским предприятиям мешают участвовать в проектах СРП неравные условия налогообложения с иностранными производителями. Иностранный производитель труб у себя, как экспортер, освобождается от НДС, а, поставив трубы в Россию, он, согласно Налоговому кодексу также не платит налоги. Российский же производитель труб, поставляя свою продукцию оператору или инвестору, НДС выставлять не вправе. За сырье же он НДС платит и законным способом возместить этот уплаченный налог не может. В результате его сумма включается в стоимость продукции, повышая ее на сумму НДС, выплаченного за сырье. А стоимость сырья в структуре цен на трубы - это 60-80% (или более) конечной стоимости продукции.

Правительство решило, что определять необходимость в разработке того или иного месторождения должен рынок. Теперь разработка недр на условиях СРП может осуществляться лишь в том случае, если аукцион на лицензионных условиях провалился, т.е. не найдется ни одного претендента на предложение. Чтобы перейти на режим раздела продукции, инвестору нужно будет добровольно отказаться от лицензии, дождаться, пока аукцион по ней не состоится из-за отсутствия участников, а потом выиграть аукцион на право заключить с правительством СРП. Если аукцион не состоится из-за отсутствия претендентов, бывший пользователь сможет участвовать в аукционе на право заключения СРП. Если его выиграет кто-нибудь другой, он обязан будет возместить прежнему инвестору его затраты. Правда, механизм такой компенсации не определен в поправках. Однако, некоторые, особенно трудные для разработки СРП, будут заключаться без двух предварительных аукционов. Из новых правил исключены участки недр, расположенные на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны, а также участки недр, возможность разработки которых на условиях СРП установлена международными договорами¹.

Ключевые решения по СРП принимает Минэкономразвития России, следить же за соблюдением интересов государства должны государственные компании, хотя при наличии уже заключенных соглашений их роль невелика. В новой системе головному министерству отводится роль

¹ Таким образом, во избежание "юридического мародерства" новые правила не будут касаться пяти месторождений - Киринского блока проекта "Сахалин-3" (Еххон, Роснефть, Chevron – Техасо), а также Приразломного и Штокмановского ("Роснефть" и "Газпром") месторождений, Центрального и Яламо-Самурского участков Каспия ("ЛУКОЙЛ").

не монополиста, а координатора. Одновременно определены полномочия федеральных органов государственной власти в области подготовки, заключения и реализации соглашений; наиболее существенные, спорные и неоднозначные вопросы отнесены непосредственно к компетенции правительства. Такой подход к государственному управлению проектами на условиях СРП представляется рациональным.

Но остается неясным вопрос о целесообразности уполномоченной (от лица государства) "контрольно-следающей" компании в шельфовых проектах. На этот счет существуют различные предложения, но вряд ли подобная компания в ближайшем будущем будет создана. Кроме того, институт уполномоченных компаний не предусмотрен действующим законом о СРП, и правительство страны так и не внесло в Государственную Думу свои предложения об изменении законодательства на этот счёт. Видимо, интересы государства перед лицом иностранных инвесторов в каждом проекте будут представлять те или иные отечественные корпорации либо, как в случае с проектом "Сахалин-2", никто.

Поскольку эти проекты по освоению нефтегазовых месторождений являются пилотными и, во многом, экспериментальными для нашей страны, они неоднократно подвергались критике, постоянным ревизиям, попыткам переоценки их коммерческой эффективности и применения коррекций, изначально заложенных в СРП условий. Заключенное СРП по проекту «Сахалин–3» с участием «ЕххонМобил» было вообще скандально аннулировано в 2003 г., несмотря на осуществленные этой компанией значительные затраты, что вызвало естественную негативную реакцию в деловых кругах и значительно снизило инвестиционную привлекательность России.

Решение об инвестициях - сфера исключительной ответственности руководства компаний, и для них необходима уверенность в возврате вложенных средств. и в том, что их эффективность будет выше, чем стоимость заемного капитала. Инвесторам, получившим от государства лицензии на разработку шельфовых месторождений УВ, необходимы дополнительные гарантии финансовой эффективности этих проектов. Основными показателями являются: капитальные вложения, эксплуатационные затраты, внутренняя норма доходности и рентабельности проекта для инвесторов, дисконтированный чистый доход, срок окупаемости, индекс доходности и абсолютные показатели - величина чистой прибыли, соразмерная с поступлениями государству, стоимость заемного капитала и другие.

При обзоре характеристик инвестиционного климата в сфере подготовки к освоению месторождений УВ на шельфе России необходимо учитывать несколько факторов. К положительным моментам можно отнести только сам факт наличия месторождений УВ на шельфе РФ весьма значительные запасы некоторых из них, а также благоприятную ценовую конъюнктуру мирового

рынка углеводородного сырья и продуктов его переработки. Все же остальные факторы, формирующие представления об инвестиционном климате в этом бизнесе, можно смело отнести к неблагоприятным.

К одному из самых важных факторов, снижающих инвестиционную привлекательность шельфовых проектов, следует отнести «отсутствие долгосрочной стратегии в сфере изучения и освоения углеводородного потенциала континентального шельфа РФ и технического перевооружения отраслей промышленности, связанных с техническим обеспечением поисков, разведки и добычи УВ на континентальном шельфе»¹.

Инвестиционный климат в нефтегазовом комплексе (НГК) и особенно в его шельфовом секторе неблагоприятен по многим причинам:

существующей нестабильности законодательства в системе регулирования недропользованием, которое ежегодно корректируется с целью увеличения налоговой нагрузки;

сложившейся в Правительстве России практики придания верховенства Налогового кодекса над базовыми законами страны, в том числе и попыток закрепить эти приоритеты в новой редакции Закона "О недрах"²;

неопределенности решений о возможности перехода от исключительно лицензионных, к общепринятым в мире, и потому более привычным для иностранных инвесторов, гражданско-правовым формам недропользования - аренде, концессиям (СРП, в частности), риск-сервисным контрактам и др.;

коррупционности нефтяного рынка, государственного аппарата, судебной и правоохранительной систем;

практики применения двойных стандартов (или выборочного правоприменения) в оценке коммерческой деятельности правительственными и судебными органами отдельных субъектов недропользовательской деятельности, явно проявившейся в "деле ЮКОСа";

практики избирательного «надлежащего» контроля за соблюдением режимов разработки месторождений УВ или условий лицензионных соглашений, осуществляемой по сиюминутным соображениям;

¹ Проект: «Государственная стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации на период до 2020 года» / МПР РФ. - 2006 г. /www.derrick.ru.

² Муслимов Р. Что нужно для повышения эффективности нефтяной отрасли?. /Нефть России/, №8, 2004, С.17-19.

недостаточности объема и несоответствия качества современным мировым стандартам геолого-геофизической информации по выставляемым на тендеры лицензионным участкам на шельфе, что не позволяет инвесторам надежно оценить риски, связанные с величиной прогнозных ресурсов УВ.

Как результат - Россия в списке стран, ранжированных аналитиками «World Bank» в сентябре 2004 г. по бизнеспривлекательности, занимает 47-е место. Независимый канадский институт «Fraser Institute» ежегодно оценивает инвестиционную привлекательность горного и геологоразведочного бизнеса в 64 юрисдикциях. По данным отчета за 2004 г., Россия по налоговому режиму занимает предпоследнее, по регулированию прав пользования недрами и последовательности горной политики - 56-е место, а по доступности и удобству работы с геологическими фондами - последнее место. Еще одним существенным препятствием для притока иностранных инвестиций в минерально-сырьевой комплекс страны станут ограничения, которые пытается ввести Министерство природных ресурсов в отношении углеводородных месторождений, относимых к категории стратегических по критерию величины запасов (более 70 млн т нефти или 150 млрд м³ газа)¹.

К числу важнейших современных особенностей институциональной среды в НГК России следует отнести:

отсутствие приоритетов и явной направленности в формировании и изменении данной институциональной системы;

слабую взаимосвязь различных ее разделов, например, блоков, связанных с формированием правил и стандартов пользования недрами и с разгосударствлением (приватизацией) активов нефтегазодобывающих компаний, а также с формированием принципов и правил в сфере налогообложения;

недостаточное внимание к разрешению конфликтных ситуаций и принятию социально ориентированных решений в сфере недропользования;

фискальный уклон основного блока правил деятельности недропользователей (максимизация поступлений в государственный бюджет), что приводит к ориентации на достижение не социально обусловленных темпов отбора запасов, а наивысших темпов освоения и разработки месторождений УВ;

¹ Арбатов, А.А. Тайна сия велика есть - зачем МПП решило отпугнуть иностранцев от российских недр? А. А. Арбатов. «Нефть России». – 2005. - № 10. – С. 70-71.

отсутствие взаимосвязи отдельных блоков системы (например, противоречия законодательства о недрах и о СРП)¹.

Недропользование сейчас передается в частный сектор, но те работы, которые остаются в руках государства (региональные исследования и оценка общих перспектив территорий на те или иные полезные ископаемые), не получают необходимого финансирования. Это объясняется не только недостатком средств у государства, но и его слабой недальновидной ресурсной политикой. Затраты на подпрограмму “Минеральные ресурсы Мирового океана” из федерального бюджета, начиная еще с 1991 г., были сведены к ничтожному уровню, позволяющему до настоящего времени организациям МПР РФ поддерживать только видимость осуществления этой работы. Существует явная диспропорция между поставленными в ФЦП задачами и выделяемыми на них ресурсами.

В долгосрочной экономической стратегии страны этому направлению морских работ не достает должного внимания, хотя очевидно, что альтернативы государству, как заинтересованному участнику и координатору ФЦП, нет. Ни одна финансово-промышленная группа не справится с комплексом имеющихся в этой сфере проблем без участия государства. Намеченные задачи можно решить только в условиях многосторонней кооперации отечественных и зарубежных добывающих и сервисных компаний с привлечением финансовых ресурсов ведущих мировых банков при активном участии государства, задающего “правила игры”. Но российское законодательство не создало в стране условий “наибольшего инвестиционного благоприятствования”. А ведь кроме крупнейших отечественных компаний (Газпром, Роснефть, ЛУКОЙЛ, и др.), в той или иной степени адаптировавшихся к нашему динамично меняющемуся налоговому законодательству, о своей заинтересованности в разработке российского шельфа заявляют ведущие иностранные добывающие компании, которым в нынешних условиях довольно трудно войти в российскую законодательную, чиновничью и правоохранительную среду.

Неблагоприятный инвестиционный климат освоения полезных ископаемых на российском шельфе привел к тому, что достижение результатов по всем этапам подпрограммы “Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики”, ФЦП «Мировой океан» перенесено МПР на 2010-2015 гг. В их числе, например, - проведение аукционов и конкурсов за обладание лицензионными участками на шельфе для разведки и разработки месторождений УВ. Как результат, в 2004 г.

¹ Крюков В. Анализ развития системы недропользования в России. - «Вопросы экономики», № 1, 2006 г., стр. 86-100.

Россия добыла лишь первые миллионы тонн нефти на сахалинском шельфе и только приступила к экономической оценке целесообразности разработки выявленных залежей (россыпей) олова, золота, алмазов и платиноидов на мелководных участках северных и дальневосточных морей.

Освоение минерально-сырьевого потенциала шельфа России тесно взаимосвязано с состоянием нормативно-правовой базы в этой сфере. При ее совершенствовании необходимо предусматривать защиту национальных интересов России, четкое регулирование отношений между государством и инвесторами в процессе поисков, разведки и добычи полезных ископаемых. Инструментом государственной политики в данной сфере должен стать регулярный мониторинг состояния изученности континентального шельфа, геологических результатов поисковых и разведочных работ, состояния и структуры ресурсной базы, инженерных и экологических последствий деятельности, ее социально-экономических результатов¹.

4.3. Развитие прибрежных зон

Крупные объекты морского хозяйства в прибрежных зонах, как правило, являются значимыми элементами какой-либо транспортной сети, производственно-технологической цепочки или иными составными частями отраслевого и/или регионального социально-экономического комплекса. При строительстве или развитии таких объектов, также как и при больших социальных и экологических мероприятиях, на общем природно-ресурсном, производственном, инфраструктурном базисе возникает симбиоз государственных и частных интересов. Этим объясняется присущая крупным инвестиционным проектам прибрежных зон общественная эффективность, далеко выходящая за рамки эффективности коммерческой. Для удовлетворения инвестиционных потребностей крупных морехозяйственных проектов можно выбрать наиболее приемлемые формы ГЧП, прежде всего, следующие:

1. Объединение государственного капитала и финансовых средств задействованных коммерческих и производственных предприятий, организаций в совокупном капитале некоторого хозяйствующего субъекта, специально создаваемого и/или действующего, который сможет управлять инвестиционным проектом. Такой проект будет финансироваться из совокупного капитала. При этом государство и частный сектор обеспечат соблюдение общественных интересов и смогут достичь финансового результата в соответствии с их долей в совокупном капитале и т.п.

¹ Проект «Стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации на период до 2020 г.», МПР РФ, 2005 г.

2. Финансирование проектирования и строительства отдельных составляющих инвестиционного морехозяйственного проекта за счет государственных и частных средств может происходить и отдельно, но в обязательной увязке этих процессов в общей структуре обоснований и оценок эффективности бизнес-плана, единого для данного проекта.

3. Формирование необходимых для проекта инвестиций преимущественно за счет привлекаемых частно-коммерческих ресурсов, но с предоставлением этим инвестициям особого по отношению к общей практике режима использования. При этом обычно применяемые налоговые, таможенные, организационные и другие льготы и преференции (например, при формировании особых экономических производственных, технико-внедренческих, рекреационно-туристических, портовых зон, ориентированных преимущественно на данный проект) можно считать своеобразным вкладом государства в процесс государственно-частного партнерства по реализации проекта.

Региональные инфраструктуры и объекты морской деятельности остро нуждаются в привлечении инвестиций в рамках ГЧП. Они требуют специального рассмотрения. Например, на Балтике было бы целесообразно проработать финансово-экономическое обоснование создания в основных транспортно-транзитных узлах региона особых экономических зон (портовых), а также особой береговой зоны в Финском заливе, способной вместе с особой экономической зоной в Калининградском заливе превратиться в «полюса роста». Последние будут ориентированы на расширение отечественного экспорта и рационализацию импорта при сохранении лидерства по части нововведений и прогресса за морским транспортом и - для Калининградского залива – рыболовством¹. Здесь собран значительный морской научный потенциал, здесь до конца не растрачены технологические возможности судостроительных, судоремонтных, шлейфовых предприятий, трудовые ресурсы. Здесь прогнозируемая интенсификация приграничных связей послужит успеху в деле создания региональных кластеров и сетей, наукоградов и технопарков, технологических платформ, совершенствования инфраструктуры малого предпринимательства, инжиниринговых фирм и организаций микро-, посевного и стартового финансирования (инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий и т.п.), институтов ГЧП. Здесь можно было бы разместить и ряд смежных, а также обрабатывающих производств, способствующих диверсификации экспорта: переработка рыбы, нефти, газа и т.д. Именно в Северо-Западном федеральном округе имеет смысл создавать «прорывной проект» в гражданском судостроении в коопе-

¹ При превращении Калининградского залива в «полюс роста» на базе рыбопромышленного комплекса становится жизненно важным возобновление океанического лова и наращивания перерабатывающей рыбу инфраструктуры.

рации с ведущими иностранными фирмами при сохранении за Россией функции системного интегратора, для чего необходимо создать здесь особую экономическую зону, а на этой базе – объединить все производственные мощности в вертикально-интегрированный холдинг.

Вообще обеспечение опережающих темпов развития морской транспортной и рыбопромышленной инфраструктуры напрямую зависит от возможностей широкого привлечения внебюджетных инвестиций с использованием ГЧП как основного инструмента. Существенного улучшения условий для развития ГЧП на морском транспорте можно добиться за счет увеличения времени аренды производственных объектов и приведения его в соответствие срокам окупаемости затрат инвесторов. Предметом концессионных отношений может и должна стать припортовая инфраструктура крупных транспортных узлов.

Для эксплуатации Большого порта Санкт-Петербург в зимнее время нужны ледоколы, и для того, чтобы спроектировать их и построить на верфях города, необходимо на основе ГЧП изыскать дополнительные финансовые средства. Наверное самым привлекательным для ГЧП проектом на Балтике стал порт Усть-Луга. В Калининградском порту основным инвестиционным проектом становится сегодня контейнерный терминал. Сам проект на основе ГЧП включает в себя обновление отраслевого производственного аппарата; совершенствование типового состава промыслового флота; разработку принципиально новых технологий и техники промышленного лова, обеспечения безотходной переработки объектов промысла; расширение выпуска новых видов рыбных товаров; совершенствование технологий и техники производства тары; оказание промышленных услуг обслуживающими предприятиями; структурную перестройку рыбопромышленного комплекса области, особенно в части океанического рыболовства и рыболовства как в прибрежных районах так и во внутренних водоемах, выбор оптимальных пропорций между видами флота, сочетающийся с гармоничным развитием береговой материально-технической базы; повышение экономической эффективности рыбопромышленного комплекса; активизацию инвестиционной деятельности до уровня, обеспечивающего своевременное простое и необходимое расширенное производство. Лучше всего сделать это, создавши в области морехозяйственный кластер с опорой на рыбную промышленность. Он мог бы объединить самые разные рыбные предприятия, поддерживающие организации, научно-исследовательские институты, специализированные высшие и средние учебные заведения, агентов сбытовой сети и собственно потребителей, связанных в единую цепочку в целях получения взаимной выгоды.

Среди самых привлекательных государственно-частных проектов в Азово-Черноморском бассейне следует назвать формирование в Туапсинском районе особой береговой зоны и регионального морехозяйственного кластера, который обещает быть весьма дорогим и для государства,

и для бизнеса, если только они не станут работать сообща. Тут будет целесообразна единая инвестиционная комплексная программа развития морской деятельности, а ее реализация обязана включать в себя пакет крупных перспективных мероприятий федерального значения с привлечением негосударственных средств.

В Арктической зоне России основные надежды связываются с разработкой шельфовых углеводородных месторождений, а в этой связи – с Мурманском, как наилучшим портом для вывоза добываемого сырья. Мурманская область призвана сыграть решающую в разработке морских месторождений российской Арктики, максимально использовать свои рыбохозяйственные возможности, а также производственные мощности военного и гражданского судоремонта. Транспортный, инфраструктурный и производственный потенциалы Мурманской области становятся определяющими факторами морехозяйственной деятельности России в Арктике. Однако, чтобы системно задействовать все имманентные региону ресурсы, нужен морской кластер, сформированный на основе тех видов деятельности, которые определяют облик и специализацию Мурманска теперь и в перспективе. Именно морехозяйственные позиции представлены рядом крупных вполне конкурентоспособных компаний. Здешний морской кластер сразу выйдет за региональные рамки, так как притянет к себе образовательные и научные услуги, будет способствовать развитию малого и среднего бизнеса, реализует глобальную транзитную функцию, то есть приобретёт все черты классического кластера.

4.4. Финансовые источники инвестиций

В последние годы было несколько федеральных целевых программ, связанных с развитием морской деятельности. Прежде всего, это ФЦП «Мировой океан», подпрограмма «Морской транспорт», входящая в состав целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 гг.)», «Государственная граница Российской Федерации (2003-2010 годы)», «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 годах», некоторые подпрограммы ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)». Кроме того, морской деятельности в той или иной степени касается ряд других ФЦП, например, «Электронная Россия», «Глобальная навигационная система», а также программы социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации.

При разработке ФЦП «Мировой океан» 1996-1997 годы функционировало около 10-20 программ, которые в той или иной степени касались морской деятельности. В те годы участие в подобных программах, учитывая крайне жесткие ограничения выделения средств из федерального бюджета, было практически единственной возможностью хоть как-то поддерживать разваливающиеся отрасли морской деятельности. Но и эти федеральные целевые программы, имеющие отно-

шение к морской деятельности, на протяжении последних 10 лет хронически недофинансировались, как, впрочем, и все остальные. Реализация большинства их них (например, «Возрождение торгового флота России», «Российские верфи», «Развитие системы гидрометеорологического обеспечения народного хозяйства Российской Федерации» и др.) уже прекращена, однако ни в одной их них в силу низкого уровня финансирования проектов не были достигнуты цели, предусмотренные при их формировании. На первом этапе ФЦП «Мировой океан» (1998-2002 годы) за счет средств федерального бюджета было профинансировано только 17,6% от запланированных объемов, а инвестиционные проекты - только 5,8%.

Позже положение несколько улучшилось. В 2006 году на ФЦП «Мировой океан» выделено 510,08 млн рублей. Таким образом, прирост средств из федерального бюджета, направленных для финансирования всех проектов этой ФЦП составил по сравнению с 2005 г. 74,1%, а для инвестиционных процентов – 101,9%. Однако, реальные потребности развития морской деятельности многократно превышают выделяемые из федерального бюджета средства. Следует констатировать, что все федеральные программы, имеющие отношение (прямое или опосредованное) к морской деятельности занимают весьма скромное место в общем объеме финансирования целевых программ.

Что касается ведомственных целевых программ, которые предполагалось использовать главным образом для реструктуризации действующих расходных обязательств, придания им ориентации на конечные результаты, то до настоящего времени не утверждено ни одной программы этого вида, связанной с морской деятельностью. Большинство действующих ведомственных программ является программами аналитическими. Они используются ведомствами для доказательства необходимости выделения дополнительных бюджетных средств.

В силу ряда причин (необходимость больших объемов капитальных вложений, длительные сроки окупаемости проектов, инвестиционные риски и т.д.) морская деятельность до настоящего времени остается одной из наиболее недофинансированных сфер отечественной экономики. Кроме того, до настоящего времени ни морская деятельность в целом, ни ее отдельные составляющие не рассматривались на государственном уровне как направления для приоритетного государственного финансирования. Положение осложняется еще и тем фактом, что за последние пятнадцать лет многие предприятия морской деятельности были приватизированы и разукрупнены. В условиях затяжного системного кризиса большинство из них не имели возможности не только расширить и/или модернизировать свои основные фонды, но и поддерживать их в рабочем состоянии, вследствие чего и физический, и моральный износ во многих отраслях и сферах морской деятельности достигает критического уровня.

В то же время Россия остро нуждается в весьма масштабных инвестициях для развития отраслей морской деятельности, и в первую очередь обновлении своего научно-исследовательского флота, его оснащении. После распада СССР к России отошло 329 научно-исследовательских судов (НИС). С тех пор флот НИС в нашей стране не пополнялся и практически не обновлялся. Из-за резкого сокращения бюджетного финансирования часть НИС была распродана и переоборудована, а изношенные суда списаны. В настоящее время ни количество, ни качество НИС не соответствуют современным потребностям России. Таково состояние научно-исследовательского флота России, который распределен между федеральными ведомствами (Минобороны, Минприроды, Минпромэнерго, Минтранс, Минсельхоз, Росгидромет) и РАН. Учитывая, что строить новые суда долго, следовало бы пока модернизировать те НИС, в целесообразности эксплуатации которых в ближайшие 5 - 10 лет нет сомнения. Для этого необходимо 2,5 млрд рублей. В перспективе же стране предстоит построить новые НИС.

В этих условиях только государственная поддержка в форме ФЦП могла хоть в какой-то мере облегчить положение в морской деятельности. Однако, пока государственной поддержки её развития явно недостаточно. В определенной степени такое положение обусловлено тем, что морская деятельность и ее отрасли не вошли ни в состав национальных приоритетов России, определенных Президентом и Правительством, ни в Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в стране, утвержденные Президентом 21 мая 2006 года¹.

Особенно остро такое положение сказалось на ФЦП «Мировой океан». Состав подпрограмм ФЦП за последние два года сократился вдвое. Это не только нарушило комплексный характер программы, который был нужен для системного развития всей морской деятельности, но и поставило под вопрос возможность достижения долгосрочных целей ФЦП. Были исключены подпрограммы, напрямую участвующие в формировании ВВП страны («Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», «Использование биологических ресурсов Мирового океана», «Транспортные коммуникации России в Мировом океане»), а также определяющие развитие ее инновационного потенциала - «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» и «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской

¹ Возможно, что положение изменится к лучшему в связи с той серьезной озабоченностью состоянием морской деятельности страны, которая была высказана Президентом России в его нынешнем послании Федеральному собранию (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125401.shtml>), в его выступлении на совместном заседании Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России о развитии инфраструктуры морского транспорта в стране и в выступлениях других участников этого заседания, (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/05/126705.shtml>).

добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003-2012 годы» (подпрограмма «Шельф»).

Прекращение реализации двух последних подпрограмм выглядит весьма странно в условиях освоения нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе России. Россия обладает наиболее обширной и перспективной в нефтегазоносном отношении морской периферией, но при этом она резко отстала от развитых стран в освоении недр своего континентального шельфа. Эта деятельность нуждается в правовой, организационной, технической и технологической поддержке со стороны государства. Подпрограмма «Шельф» разрабатывалась в целях модернизации судостроительных предприятий, которые за пятнадцать лет недофинансирования существенно устарели и морально, и физически; создания отечественных высокотехнологичных технических средств добычи углеводородов; организации производства конкурентоспособных технических средств добычи углеводородов на основе сохранения и приоритетного развития научного и производственного потенциала предприятий судостроительной промышленности; уменьшения оттока из России иностранной валюты за счет сокращения закупок зарубежной техники для технического перевооружения предприятий и создания технических средств добычи углеводородов; увеличения числа рабочих мест на промышленных предприятиях за счет расширения производств по строительству морских нефтегазодобывающих платформ. Если не восстановить эту подпрограмму, то необходимые техника и технологии для морской добычи углеводородов на шельфе будут куплены за границей. Это дурно повлияет на все научно-технический потенциал этой отрасли. Поэтому закрытие подпрограммы «Шельф» два года назад выглядит как сознательный отказ от развития отечественного научно-технического потенциала, от сохранения и подготовки кадров, от повышения конкурентоспособности российской морской деятельности.

Низкий уровень финансирования проектов ФЦП «Мировой океан» из средств бюджетов субъектов Российской Федерации в какой-то мере обусловлен существующей системой отбора проектов для включения их в федеральные целевые программы. Как правило, в состав системы программных мероприятий включаются проекты, которые имеют общегосударственное значение и, по сути, относятся к федеральной компетенции. Проекты, которые имеют локальное значение и относятся к компетенции регионов, как правило, отклоняются. В настоящее время существенно возрастает ответственность субъектов бюджетного планирования за достижение запланированных целевых показателей и повышение результативности использования бюджетных средств. В этих условиях именно государственный заказчик программы (федеральный орган исполнительной власти) несет полную ответственность за выполнение программных мероприятий, достижение целей, предусмотренных программой, а также эффективное, целевое использование выделенных средств.

Поэтому в данном случае у субъектов приморских регионов нет достаточных стимулов для участия в софинансировании проектов, которые относятся к компетенции федерального органа. Тем более, что бюджеты приморских регионов недостаточны для самостоятельного развития отраслей морской деятельности. Расходная часть бюджетов всех уровней в первую очередь направляется теперь на национальные проекты, большинство которых имеют социальную направленность.

Итак, ФЦП в силу своего крайне низкого уровня финансирования пока не стали реальным механизмом экономического роста и модернизации морского сектора экономики России. Недостаток стимулов для частных инвестиций и инвестиций субъектов Российской Федерации в финансировании ФЦП пока еще не позволяет накапливать финансовые ресурсы и направлять их на решение задач, определенных Морской доктриной. В этих условиях без прямого участия государства в инвестировании морской деятельности и без разработки дополнительных механизмов, стимулирующих рост инвестиций в неё, отдача ФЦП будет снижаться и впредь.

В настоящее время создан и создается целый ряд новых инструментов, направленных на стимулирование частных инвестиций и диверсификацию экономики. Это, в первую очередь, закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», предусматривающий налоговые льготы и другие преференции для инвесторов. Создан Инвестиционный фонд Российской Федерации, который предназначен для государственной поддержки инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства. Важным инструментом привлечения частных инвестиций станет закон «О концессионных соглашениях». Этот механизм позволит государству привлечь средства в развитие инфраструктуры, а инвесторам даст возможность организации своего бизнеса в тех отраслях и сферах, где традиционно доминируют государственные компании и невозможна приватизация. Создается так называемый «Фонд фондов», стимулирующий частный венчурный капитал вкладывать деньги в инновационные компании.

4.5. Особые экономические зоны и Инвестиционный фонд как инструменты морской политики

Инновационная деятельность в морском хозяйстве страны заторможена. Новые технологии, а также те организационно-технические решения, которые способствуют их продвижению на рынок, идут вяло из-за неверно проведённой приватизации, из-за отсутствия государственного регулирования отраслей и видов морской деятельности; из-за пассивного чиновничьего аппарата, неспособного быстро принимать продуманные решения и т.д. Создание в Мировом океане принципиально новых производств, внедрение более совершенных технологий, применение структурных, финансово-экономических и иных инноваций при разработке, производстве и сбыте продукции,

находятся на неоправданно низком уровне. Инновации особо усложнены для основных производственных фондов морской деятельности из-за длительности циклов их подготовки и эксплуатации. Например, в судостроении такой цикл составляет 5-7 лет. Постройка судна и его эксплуатация делятся 25-30 лет. В морской деятельности развитие инновационных процессов, и, соответственно, используемые инновационные продукты, которые поступают на рынок или применяются для внутренних нужд предприятий, обладают отложенным (но зато продолжительным!) экономическим эффектом.

Россия обладает хорошим инновационным потенциалом в области морского хозяйства. Более 30 научно-исследовательских организаций занимаются разработкой, производством и практическим применением новой продукции. Профессиональная подготовка специалистов ведется примерно в 20 высших и 25 средних специальных учебных заведениях. В ряде учебных заведений также ведутся научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки¹. Однако в настоящее время отечественные отрасли производства продукции морского назначения не способны освоить разработку и использование инновационных проектов без поддержки государства и его финансово-кредитной системы. Таким образом, необходимы усиление государственного финансирования морской деятельности, привлечение инвестиций путем учреждения *Особых экономических зон*, а также использования *Инвестиционного фонда* для выполнения крупных инвестиционных проектов на условиях ГЧП. Инвестиционные проекты должны финансироваться государством только совместно с частным сектором при четком разделении между государством и частным инвестором обязательств по их реализации, и только под жестким контролем. Непременен также соблюдение принципа безубыточности инвестиционных проектов, что означает – создаваемая в ходе инвестиционного проекта собственность должна приносить доход собственнику.

Эффективной реализации крупных инвестиционных проектов на ГЧП помогут следующие особенности формирования и расходования средств Инвестиционного фонда:

гибкость использования средств в течение года, то есть возможность начать проект в любой момент независимо от бюджетного процесса;

накопительный характер Инвестиционного фонда, то есть возможность переносить на следующий год неиспользованные средства фонда;

¹ Реализация системного подхода. Вып. 4 серии «Теория и практика морской деятельности». М.: СОПС, 2005. С. 92.

государственная поддержка проектов на срок до пяти лет, при том, что период реализации самого инвестиционного проекта может превысить плановый пятилетний срок¹.

Инвестиционные проекты в области морской деятельности (в том числе, региональные), которые претендуют на поддержку Инвестиционного фонда, должны предусматривать:

развитие и создание инфраструктуры, имеющей общегосударственное значение или необходимой для выполнения обязательств России в соответствии с межправительственными соглашениями;

создание и развитие элементов национальной инновационной системы;

обеспечение реализации институциональных преобразований².

Региональные инвестиционные проекты должны быть инновационно-ориентированными и направлены на реализацию конкретной цели и задачи. Успешность привлечения инвестиционных ресурсов, а также средств Инвестиционного фонда в морскую экономику того или иного региона во многом зависит от ряда характеризующих её макроэкономических показателей и отличия их от аналогичных показателей других российских регионов. Необходимо учитывать объективные возможности региона, его инвестиционный потенциал, который формируется по крайней мере из десяти частных потенциалов:

производственного (совокупный результат хозяйственной деятельности предпринимательских структур и населения региона);

кадрового (наличие профессионально обученной рабочей силы и квалифицированного инженерно-технического персонала);

ресурсно-сырьевого (обеспеченность экономической деятельности в регионе балансовыми запасами основных видов природных ресурсов);

потребительского (совокупная покупательная способность населения);

инфраструктурного (уровень развития в регионе производственной, экономической и социальной инфраструктур);

институционального (обеспеченность развития региона необходимыми институтами рыночной экономики);

¹ По материалам доклада заместителя Министра экономического развития и торговли Российской Федерации Андреева К.Г. «О механизмах предоставления государственной поддержки инвестиционным проектам за счет средств Инвестиционного фонда» 17 марта 2006 г.

² Там же.

интеллектуального (образовательный уровень населения, масштабы ведения в регионе научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок и др.);

инновационного (уровень внедрения достижений научно-технического прогресса и степень модернизации производства в регионе);

финансового (размеры налоговой базы, прибыльность предприятий, уровень доходов в регионе и т.д.);

локационного (экономико-географическое положение региона относительно главных транспортных коммуникаций, Москвы и Санкт-Петербурга, стран ближнего и дальнего зарубежья и т.д.)¹.

Перечисленные составляющие инновационного потенциала в первую очередь связаны с проблемами, от решения которых зависит будущее морского флота России. Наблюдается снижение эффективности отечественного флота и уровня безопасности мореплавания, возрастает экологическая угроза, возникают предпосылки, ограничивающие заход российских судов старой постройки в зарубежные порты. Для решения этих проблем требуется осуществление инвестиционных проектов по реализации перспективных инновационных разработок, к которым относятся, в первую очередь, обновление и повышение технического уровня производства.

Проекты, связанные с развитием и совершенствованием отечественного судостроения, должны найти реальную поддержку из средств Инвестиционного фонда. Инвестиционная поддержка этой отрасли будет способствовать развитию и модернизации всех отраслей и видов морехозяйственной деятельности, поскольку флот является основой её функционирования. Причём инвестиционные проекты должны быть направлены не на восстановление старых и выбывающих мощностей, а на инновационно-технологическую модернизацию производства.

Оставаясь одной из немногих отраслей, продукция которой обладает высоким научно-техническим и экспортным потенциалом, отечественное судостроение испытывает проблемы, связанные с финансированием верфей. Для их решения необходимо формирование современного производственного, инновационного и инвестиционного потенциала российских верфей. Однако это возможно только в случае создания надлежащих условий, прежде всего путем доступа судовладельцев к долгосрочному финансированию, позволяющему окупить судно в течение 8-10 лет. Принятая в мировой практике финансовая система «судоходство - судостроение» состоит из сроч-

¹ «Морской сборник». 2005, № 10. С. 47.

ного (строительного) и долгосрочного (послепоставочного) финансирования.¹

Проблема заключается в том, что никакой банк не предоставляет верфи денег до тех пор, пока не будет решен вопрос о долгосрочном послепоставочном финансировании. Реальной мерой может стать формирование и развитие системы венчурного финансирования, но необходимы соответствующие стимулы для банков, страховых компаний и других корпоративных и частных инвесторов. Риски предпринимателей должны смягчаться государством путём предоставления льгот на рынках кредитных ресурсов, а также снижением налогов инновационным фирмам и венчурным предприятиям².

На решение подобных вопросов направлен принятый в июле 2005 года Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Согласно этому закону на территории Российской Федерации могут создаваться особые экономические зоны промышленно-производственного (на участках территории, площадь которых составляет не более двадцати квадратных километров) и технико-внедренческого типов (не более чем на двух участках территории, общая площадь которых составляет не более двух квадратных километров).

Применительно к отраслям морского хозяйства возможно создание особых экономических зон обоих типов, которые будут выступать центрами производства и внедрения продукции морского назначения в льготном налоговом и таможенном режиме либо на определённой территории, либо на отдельном предприятии.

Последние годы морская деятельность России в основном удовлетворяла потребности населения и отраслей экономики в перевозках, минеральных и биологических ресурсах. Однако по некоторым морским направлениям не наблюдалось улучшения положения и экономического роста. Негативные тенденции, характерные для 1990-х и начала 2000-х годов по большинству функциональных направлений морской деятельности, до конца преодолеть не удалось. В значительной степени это было связано с остающимся до сих пор недостаточно привлекательным инвестиционным климатом в морской сфере и относительно слабыми инвестиционными потоками в виды морской деятельности.

В условиях недофинансирования из государственного бюджета некоторые виды морской деятельности стали тормозом на пути поступательного развития российской экономики. Выход из создавшегося положения следует искать в усилении государственного финансирования направле-

¹ «Морской сборник». 2006, № 2. С. 63.

² «Морской сборник». 2006, № 2. С. 64.

ний морской деятельности, в которых государственное присутствие значительно, а также создании более благоприятного инвестиционного климата для привлечения частных инвестиций, в том числе и зарубежных за счет новых институтов инновационно-технологической модернизации морской деятельности.

К таким институтам относятся:

внедрение особых экономических, береговых, портовых, рекреационных и других зон в приморских субъектах Российской Федерации;

создание в их рамках научных, технологических парков, в том числе с зарубежными партнёрами, и стимулирования передачи технологии, например, при совместной разработке шельфовых месторождений углеводородов в сложных условиях при одновременном сдерживании форсированной добычи;

активизация лизинга и импортозамещения высокотехнологичного оборудования;

формирование российского исследовательского пространства и увеличения объёмов НИ-ОКР;

придание приоритетности фундаментальным исследованиям;

развитие сетей, то есть групп предприятий и организаций, связанных партнёрскими отношениями, и кластеров, или совокупности самых разных научно-исследовательских институтов, предприятий, поддерживающих организаций и собственно потребителей, связанных в единую цепочку в целях взаимной выгоды;

дифференцированная адресная поддержка новых, особенно венчурных компаний, в рамках федеральных целевых, ведомственных и региональных программ, инвестиционных проектов, финансируемых из Инвестиционного фонда Российской Федерации;

реализация концепции так называемых технологических платформ как механизма объединения заинтересованных сторон в разработке подходов к решению долгосрочных задач, обусловленных вызовами инновационного вектора развития;

структурирование новой системы взаимоотношений бизнеса и власти на основе государственно-частного партнёрства и концессий.

Признание государством всей серьезности положения с такими капиталоемкими отраслями, морской деятельностью привели Правительство России к принятию в бюджете 2006 года мер прямого инвестирования в основные производственные фонды. Были приняты решения о создании Инвестиционного фонда Российской Федерации, Инновационного венчурного фонда, Российского банка развития. Иначе говоря, стала складываться фундаментальная система государственно-частного партнерства.

Важнейшим инструментом государственной инвестиционной деятельности в инфраструктуре России становится Инвестиционный фонд, размер которого составит в 2006 г. 70 млрд руб. Эти средства будут вкладываться только в капиталоемкие проекты.

На конкурс проектов по финансированию из средств Инвестиционного фонда РФ были поданы несколько заявок на проекты морской деятельности. Одна из них – проект многопрофильного перегрузочного комплекса (МПК) «Юг-2» в порту Усть-Луга. Проект «Юг-2» имеет общегосударственное значение. Его цель состоит в перераспределении грузопотока на Балтике в пользу российских портов. Он должен повлиять на социально-экономическое развитие всего Северо-Западного региона России и разгрузить находящийся в черте города морской торговый порт Санкт-Петербурга. Этот проект предполагает значительные капитальные затраты и длительные сроки окупаемости, что весьма характерно для морской деятельности в целом, которые, естественно, снижают и отдалают коммерческую эффективность, особенно в том случае, если он будет осуществляться без участия государства. Именно по этой причине его целесообразно реализовывать как проект ГЧП.

Другим проектом, который имеет отношение к морской деятельности и претендует на получение поддержки государства из Инвестиционного фонда России, является реконструкция участка Байкало-Амурской магистрали (БАМ) Оунэ - Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на перегоне Комсомольск-на-Амуре – Советская Гавань. Проекта создаст благоприятных условий для товарообмена между Россией и странами АТР через порты Ванино и Советская Гавань, а также обеспечит надежное железнодорожное сообщение этих портов с грузообразующими регионами страны. В первую очередь, речь идет о транспортировке угля, добываемого в Восточной Сибири, и о продукции металлургической промышленности. Помимо того, проект поможет развить инфраструктуру этих портов, так как он обеспечит рост номенклатуры и объемов переваливаемых грузов, создаст устойчивую транспортно-логистическую цепочку связей с внутренними частями страны и с рынками стран АТР, а также даст толчок развитию подходов к портам Ванино и Советская Гавань с моря, расширит возможности каботажных перевозок.

Проект полностью соответствует приоритетам социально-экономического развития России и Транспортной стратегии страны. Реализация его будет во многом определять динамику социально-экономического развития дальневосточных регионов и связей с остальной Россией, инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность промышленных и добывающих предприятий Сибири и Дальнего Востока, ориентированных на экспорт своей продукции в страны АТР. Наконец, самое важное - реконструкция Байкало-Амурской магистрали отвечает стратегическим интересам России и позволит эффективно влиять на геополитическую и экономическую ситуацию в

обширном районе Дальнего Востока.

4.6. Институциональные факторы развития морской деятельности

Вообще говоря, государство является единственным институтом, который может обеспечить развитие морской деятельности, причём не только законодательно, но и экономически: например, посредством прямого финансирования, путем оказания иной поддержки бизнеса в этой сфере. Если государство не пользуется доверием частных компаний, не в состоянии проводить эффективную морскую политику, то никакой другой институт страны не сможет гарантировать развитие морской деятельности. Только одни рассуждения о социальной ответственности бизнеса не дают позитивного результата. Государство должно требовать от бизнеса, как и от других субъектов, соблюдения закона, своевременно наказывать его нарушителей.

Важнейшее значение для государственной морской политики имеют антимонопольное законодательство и борьба с коррупцией. Мирясь с ними, государство препятствует конкуренции и консервирует порочную систему отношений в морской сфере. Оно не дает деловым кругам страны возможности раскрыть свои лучшие качества, например, предпринимательскую инициативу, трудолюбие, высокий профессиональный и образовательный уровень, кругозор. Коррупция стоит самым серьезным препятствием и на пути иностранных компаний, стремящихся на российский рынок морской деятельности. Они вынуждены играть по коррупционным правилам и нести дополнительные издержки, которые тут же перекладывают на российских потребителей.

За все время реформ российское государство так и не определило границы своих отношений с бизнесом в области морской деятельности. Эти границы остаются произвольными, а значит, государство не стремится или не может установить равные правила для всех участников рынка. О каком правовой системе и доверии бизнеса и общества к государству может идти речь, когда в коридорах власти поднимается вопрос о приватизации рек, ледокольного флота, уже существуют частные морские причалы и строятся частные морские порты?

В течение последних 15 лет «хозяйственные» функции государства в значительной части перешли к предприятиям. Но при этом не были созданы основы институционального развития в новых экономических условиях. Вмешательство государства в экономику морской деятельности происходило спонтанно и бессистемно. В законодательстве, имеющем отношение к морской деятельности, множество пробелов.

Через Государственную Думу, правительство, министерства и другие органы государственного управления уже прошло значительное количество законопроектов о морских портах России. И все они не были востребованы. Но подготовка всех этих законопроектов, обсуждение, экспертиза требуют огромных финансовых и интеллектуальных затрат. Отклонение или задержка с их при-

нятием означают расходование государственных средств и национальных ресурсов крайне неэффективно и практически без пользы обществу. Кроме того, непроизводительно и впустую постоянно растрчивается огромный интеллектуальный потенциал. Например, многострадальный закон о морских портах дошел до первого чтения в Государственной Думе только в июне 2007 г., то есть восемь лет спустя после начала работы над ним¹. Закон призван ввести ряд нововведений, к которым можно отнести установление компетенции правительства России по вопросам открытия, закрытия портов и утверждения их границ, а также определение объемов полномочий и функций портовых властей, осуществляемых администрациями морских портов, установление перечня объектов инфраструктуры морского порта, ограниченных в обороте, а также ряд других положений.

Все отмеченные экономические недостатки законодательного процесса в морской деятельности нельзя объяснить только субъективными факторами лоббирования в Государственной Думе интересов тех или иных групп отечественного бизнеса. Есть очень важные объективные причины трудностей в прохождении всех в той или иной степени связанных с государственной собственностью законопроектов. Главная из них - отсутствие концепции государственного управления морской деятельностью.

Государство должно четко сказать бизнесу: определенная законом часть объектов морской деятельности принадлежит государству на праве собственности, будет им управляться, не может быть приватизирована по стратегическим, социально-политическим и иным мотивам. Другие объекты могут перейти полностью в собственность частного сектора. Наконец, третью группу объектов морской деятельности составит государственная собственность, права владения и пользования на которую могут быть переданы бизнесу при определенных условиях и ограничениях на право распоряжения ею.

Государство должно четко определиться и сказать бизнесу: системы жизнеобеспечения населения, к которым относятся многие сегменты морской деятельности и естественные монополии (магистральный трубопроводный транспорт, портовая инфраструктура, ледокольный флот, системы навигации, жизнеобеспечения, безопасности и т.д.) являются только государственной и муниципальной собственностью. Но на определенных законом условиях частные компании могут привлекаться к управлению, инвестированию, эксплуатации этих объектов. Тогда выстроится логич-

¹ Госдума утвердила в первом чтении проект Закона «О морских портах Российской Федерации». <http://www/morskayakollegiya.ru>

ная вертикальная система законодательства: закон об управлении государственной собственностью, отраслевые законы, регламентирующие передачу бизнесу объектов морской деятельности, подзаконная нормативная база (основные типовые положения, договора, нормативные требования и т.п.).

Пока государство не создаст систему управления морской деятельностью, постоянно появляется потенциальное поле для коррупции, поскольку чиновник в одном случае может решить вопрос положительно, а в другом отрицательно. А даже там, где он его решает положительно, одному он может предоставить максимальные преференции, а другому - ничего. Именно по такой схеме в стране проходят приватизационные процессы в портовой инфраструктуре, аукционы и выдача квот в рыболовстве, в недрах и т.д.

В России требуется грамотная, легитимная организация отношений между государством и частным сектором. Пока же в стране господствует идеология краткосрочной прибыли и грабительские методы эксплуатации государственных природных, интеллектуальных и иных ресурсов. Неопределенность с правами собственности только порождает иллюзии у корыстного, агрессивного и безжалостного по своей экономической природе бизнеса на получение активов в монопольных сегментах государственной собственности и присвоения сверхприбылей.

Рыночная экономика также требует наличия компетентного государства, и что еще более важно, государства, которое четко понимает свою роль и функции. Не станет Россия мощной державой в мировой экономике, если не научится говорить четкое "нет" и бесповоротное "да", в первую очередь, своему бизнесу.

Устойчивые государственные институты управления должны составить основу рыночной экономики в отраслях морского хозяйства. Понятные бизнесу, прозрачные "правила игры" на объектах государственной собственности - залог цивилизованного встраивания этой собственности в рыночные отношения. И, получив их, морская деятельность должна стать во главе процесса укрепления российской государственности.

4.7. Перспективы ГЧП при осуществлении капиталоемких проектов

Государственно-частное партнерство сегодня подходит не только для самых амбициозных и венчурных проектов федерального значения во всех видах морской деятельности, но и для осуществления меньших по масштабам, но жизненно необходимых замыслов на региональном или даже на местном уровне. Его разнообразные формы: концессии, соглашения о разделе продукции, инвестиционные и риск-сервисные контракты предоставляют морепользователям всех уровней гибкие рычаги привлечения прямых и портфельных инвестиций, а также частного капитала, включая иностранный или смешанный.

Вовсе не следует бояться зарубежных капиталовложений проверенных временем, ответственных иностранных партнеров (в первую очередь? немецких) в отдельные виды российской морской деятельности и во вполне определенные инфраструктуры или проекты, если только они не относятся к критическим. В количественном плане это дополнительный источник финансирования масштабных рискованных нововведений и определенные гарантии доступа к «длинным» инвестиционным ресурсам на российском кредитном рынке не только для финансово-промышленных групп, но и для малого и среднего бизнеса.

При этом в случае удачного вложения капитала иностранные или совместные компании зачастую реинвестируют полученную прибыль и стремятся «дважды войти в одну и ту же реку», направляя в эти проекты дополнительные финансы в виде связанных кредитов, займов и т.д. С качественной точки зрения – это современный менеджмент, новая корпоративная культура, знакомство с передовыми технологиями и приобретение know how, постепенное замещение импорта и расширение экспорта, гарантированные рабочие места, последовательное обучение персонала, корректная, цивилизованная конкуренция, постепенная интернационализация морской экономики и вовлечение российского морского сегмента в формирующееся глобальное хозяйственное пространство.

Таким образом, можно утверждать, что государственно-частное партнерство в морской деятельности может принимать самые разнообразные формы. Те его механизмы, которые сегодня используются, пока по большей части ориентированы на решение вспомогательных и обслуживающих задач (если не принимать во внимание не совсем удачный опыт применения СРП при разработке сахалинских углеводородных месторождений, что никоим образом не может дискредитировать саму идею государственно-частного партнерства, да и самой модели СРП, только откорректированной практикой, в нефтегазовом секторе). Но несложно предположить, что с течением времени ГЧП будет все больше вовлекаться в морские мегапроекты, которые в свою очередь определяют облик морской деятельности Российской Федерации в средне- и долгосрочной перспективе. Однако, для успеха этих подчас венчурных предприятий на первых порах было бы целесообразно заложить в приморских субъектах Российской Федерации пространственно-распределённую сеть особых зон, морехозяйственных кластеров, «полюсов роста» инновационной направленности с их уникальными возможностями и особой средой: налоговой, промышленно-производственной, научной.

В целом теперь в России в дополнение к традиционным механизмам (ФЦП, адресная инвестиционная программа и т.д.) формируется новая многоканальная система, основой которой является государственно-частное партнерство, а элементом - Инвестиционный фонд. Одним из важ-

нейших направлений применения этих новых механизмов государственного и частного финансирования должна стать морская деятельность, усиление роли России в Мировом океане. На развитие таких механизмов могут быть ориентированы мероприятия ФЦП «Мировой океан».

В морской деятельности нужны: концепция, государственная программа развития ГЧП, углубленная работа по оценке возможных социально-экономических последствий использования его форм в конкретных географических и экономических приморских регионах, создание институциональной среды реализации подобных проектов, а также особая модель привлечения частного сектора к финансированию объектов, развитие которых носит монопольный характер. Без этого риски частных вложений окажутся слишком велики и малопривлекательны для того, чтобы в эти виды морепромышленного производства пошел серьезный отечественный и зарубежный капитал.

Сверхкрупные проекты в сфере морской деятельности возможны только с привлечением международных ресурсов через концессии и другие формы государственно-частного партнерства. Российскому государству следует разработать и предложить мировому сообществу широкую программу морехозяйственных проектов, в первую очередь в Арктической зоне и на Дальнем Востоке, на основе комплексных концессий, предоставляемых транснациональному финансовому капиталу. С использованием накопленного в мировой экономике опыта в нашей стране можно будет добиться экономического возрождения, реализовать идею восстановления статуса ведущей морской державы. Если Россия хочет развивать свою морскую сферу, опираясь на международное сотрудничество, то она должна научиться говорить на языке концессий. Проблематика ГЧП в морской деятельности требует комплексного, междисциплинарного подхода с анализом форм, методов, схем внедрения с оценкой возможных социально-экономических, политических, военно-стратегических последствий. Необходима разработка методологии использования различных форм государственно-частного партнерства с привязкой его к стратегическим задачам морской деятельности России. Такая методология должна учитывать особенности, специфику, потребности в ресурсах приморских регионов и ориентироваться на комплексное развитие там функциональных направлений морской деятельности страны и ее регионов. Пока в России только разрабатываются концептуальные основы ГЧП. В стране нет ни институтов, ни специального законодательства по ГЧП для отраслей морской деятельности, ни четкого представления о том, как должны регулироваться предприятия морской сферы, созданные на этой основе. Вот почему Морская коллегия на заседании 19 декабря 2006 г. рекомендовала своему Научно-экспертному совету образовать соответствующую секцию и заняться этой проблемой. Кроме того, роль инициатора, координатора и, возможно, участника процесса ГЧП может взять на себя Минэкономразвития России как государственный заказчик-координатор ФЦП «Мировой океан». Нельзя не отметить, что эту проблему

он уже поставил перед исследовательскими структурами в 2007 г.

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

Обобщая изложенное, можно сделать следующие выводы:

В мире отмечается повышение интереса государств к развитию морской деятельности на основе хозяйственного партнерства с частным сектором. Объекты этой сферы привлекательны для бизнеса, так как они являются во многих случаях монопольными сегментами и обеспечиваются разнообразной государственной поддержкой.

В числе форм государственно-частного партнерства в морской деятельности есть концессии, аренда, государственные контракты на управление, совместные предприятия, созданные на акционерной основе. В ряде стран и сегментов морского хозяйства концессии доминируют над остальными формами партнерства.

Развитие рыночных отношений, конкурентная борьба, глобализация экономических отношений, а также проблемы бюджетного финансирования и субсидирования морской деятельности заставляют правительства всех стран и далее расширять под своим контролем участие бизнеса в этом деле. Передачей объектов морской деятельности в концессию и другие формы ГЧП правительства решают две экономические проблемы: оптимизируют размеры государственного финансирования и получают в бюджеты всех уровней поступления от деятельности концессионных предприятий.

Главной институциональной проблемой и приоритетным направлением дальнейшего реформирования отраслей морской деятельности за рубежом становится поиск баланса интересов государства и бизнеса, разработка механизмов управления и регулирования деятельности частных

компаний, адекватных создаваемым конкурентным рынкам. Институционализация регулирующих учреждений имеет фундаментальное значение для развития механизма ГЧП в интересах общества и обеспечения понятных правил игры для участников рынка.

Для морских отраслей хозяйства России ГЧП является исторически, экономически и социально приемлемой формой. Оно соответствует хозяйственному укладу и характеру развития страны. И хотя элементы, параметры и составные части ГЧП формируются в России медленнее, чем за рубежом, процесс осмысления властью и обществом важности механизма ГЧП для развития морской деятельности идет поступательно.

Россия должна, исходя из фундаментальных принципов государственно-частного партнерства и с опорой на свой исторический и зарубежный опыт, создавать собственные схемы и модели ГЧП в морской деятельности, которые будут опираться на национальные традиции, находиться в неразрывной взаимосвязи с адекватным им государством и системой управления.

Структурные трансформации в морской деятельности России, а также оживление государственно-частного партнерства в мире обусловили рост интереса в нашей стране к этой форме хозяйствования. Это нашло своё выражение в разработке концессионного законодательства, в создании институтов управления процессом ГЧП (Совета по конкурентоспособности при Председателе Правительства, Экспертного совета по ГЧП при Министерстве транспорта РФ). Началось финансирование проектов из Инвестиционного фонда России. Однако приморские регионы все еще стоят перед сложными проблемами становления и развития ГЧП. Многое в этом вопросе определяется их готовностью переходить на новые формы хозяйствования в морской сфере, стремлением к созданию научно-методических основ ГЧП, поиском современных методов проектного финансирования крупных межотраслевых и межрегиональных проектов.

Внедрение ГЧП в морскую деятельность нуждается в координации. Наиболее компетентным органом здесь может стать специальная комиссия или научно-экспертный совет при Морской коллегии. Но для плодотворной работы этой структуры необходимо, чтобы этот фон имел соответствующие полномочия и финансирование. Только в этом случае возможно профессиональное и компетентное решение сложной институциональной проблемы перехода на ГЧП в морской деятельности.

5. Основные факторы устойчивого развития морского хозяйства

5.1. Децентрализация в морской деятельности России

Есть основания полагать, что в нынешней России для преодоления пресловутого континентального менталитета и поворота к морской проблематике надо расчленить российский пространственно-временной континуум с единственным центром в Москве на «морские» подсистемы с собственными центрами в регионах. Это поможет не только рационально управлять морской деятельностью, но и популяризировать её. При таком подходе субъектами морских пространственно-временных континуумов станут социальные группы приморского населения, которые в настоящее время не имеют, к сожалению, достаточной свободы для саморазвития и поддержания собственных как культурных, так и социальных традиций (преимущественно преемственности в осуществлении хозяйственной деятельности, ориентированной на море), поскольку их мотивация сегодня в большой степени определяется из центра, прививающего чуждую им систему ценностей. С учетом процессов групповой поляризации это даёт нежелательные последствия, как для развития морской деятельности, так и для безопасности, а также экономики страны в целом. Если центр навязывает свою позицию, то её отрицание вполне может способствовать росту сепаратистских устремлений, фрагментации государственного пространства. Эта проблема присуща России с её центробежным местничеством. Под её воздействием возможно ослабление связей регионов с центром – вследствие тяготения Северо-Запада к Европе, Юга и Северного Кавказа – к Турции и другим мусульманским странам, Дальнего Востока и Восточной Сибири – к Китаю, Японии, Корее. При огромной территории и слабой заселенности ряда регионов эта опасность весьма реальна.

Эти тенденции усугубляются возможным агрессивным и экстремистским неприятием ментальной и социальной унификации различных слоев населения, вплоть до возникновения локальных террористических угроз или перехода некоторых социальных групп под влияние международных террористических организаций. Во избежание подобного развития событий государству необходимо обеспечить конституционные права и свободы в области духовной жизни и информации; сохранить моральное здоровье членов общества, оберегая их от деструктивного информационного воздействия; содействовать защите национальных духовных ценностей и норм нравственности; препятствовать манипулированию массовым сознанием.

Таким образом, для социальной мотивации и развития морской деятельности в приморских пространственно-временных континуумах Российской Федерации необходима адресная работа с различными группами в региональных социумах, ориентированная на конечного «потребителя». Тут подойдут целевые кампании, направленные на ознакомление с проектами в сфере морской деятельности, обращающие внимание на престиж работы в морском хозяйстве, создающие в при-

морских регионах положительный когнитивно-психологический фон.

Популяризация морской деятельности способна перенаправить процессы групповой поляризации в конструктивное русло, поскольку эта система закладывает основу формирования заинтересованных в развитии производственного морепользования социумов. Однако этот процесс должен сопровождаться поддержкой на высшем государственном уровне, поскольку усилению мотивации активных слоев населения также способствует их привлечение к процессам управления. Этот метод повышения эффективности деятельности правительств различных уровней (государственного и локальных) широко известен в развитых странах мира и также широко применяется в ведущих морских державах, как инструмент управления прибрежными пространствами, заложенный в национальных морских политиках (Австралия, Канада, США, страны ЕС). В России он пока не получил должного развития, однако некоторые подвижки в его применении произошли: в январе 2006 года состоялось первое заседание Общественной палаты Российской Федерации. Хорошо бы использовать подобный механизм и в системе управления морской деятельностью. Передача части соответствующих полномочий и ответственности из центра в регионы потребует прозрачности принятия решений и стимулирует ротацию региональных элит, а также привлечение заинтересованных слоев населения к управлению морской деятельностью путем создания профсоюзов, прочих организаций работников морехозяйственных отраслей, а, возможно, и создание региональных общественных палат. В сочетании с популяризацией морской деятельности так можно способствовать ориентации не только на Москву, но и на местные центры, которые станут выделяться не только на административном, но и на когнитивно-психологическом уровне.

Развитие и укрепление центров в приморских пространственно-временных континуумах будет содействовать более эффективному развитию морской деятельности, поскольку они могут стать «полюсами роста» и создать тем самым устойчивый каркас морской деятельности. Подобная схема организации пространства, вероятно, является наиболее перспективной для регионального экономического развития России, так как наличие всего двух центров – Москвы и Санкт-Петербурга – на столь обширной территории катастрофически снижает скорость диффузии инноваций и нововведений к периферии. Рост вторичных центров станет всецело определять эти процессы в морской деятельности. Такая каркасная структура идеальна с точки зрения размещения производительных сил на протяженном побережье России. Она обеспечит необходимый обмен информацией и средствами не через центр, а минуя его, то есть между собой, в случаях, когда это не будет противоречить законодательству и существующей системе государственного управления.

Таким образом, в среднесрочной перспективе процессы поддержания и повышения мотивации в приморских пространственно-временных континуумах предполагают популяризацию

морской деятельности, проведение компаний, направленных на снижение сепаратистской и экстремистской активности, а также на защиту культурных и социальных традиций приморского населения. Также необходимо укреплять региональные центры морской деятельности и внедрять в управление ею заинтересованные группы приморского населения. Без сомнения, этот путь будет способствовать повышению эффективности, прозрачности и популярности морской деятельности, а позже избавит приморских жителей от синдромов маргинальности и аутсайдерства.

5.2. Размещение морского потенциала страны

В силу неравномерности распределения морского потенциала России для развития морской деятельности страны необходимо выделить основные районы его сосредоточения. Такие районы способны стать «локомотивами» развития, способствуя не только локальному росту отраслей морского хозяйства, но и укреплению морского потенциала сопредельных приморских территорий и экономики страны как крупной морской державы в целом, в соответствии с целями и задачами, поставленными Президентом в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 года¹.

Морской потенциал страны имеет тенденцию к концентрации в самых крупных приморских населенных пунктах, обладающих развитой инфраструктурой и более полным набором его основных составляющих (транспортной, ресурсной, научно-исследовательской и инновационной, оборонной и стратегической, социальной и кадровой, промышленной). Наиболее перспективны с точки зрения интенсификации морской деятельности: Калининградский, Финский, Таганрогский, Кольский заливы, залив Петра Великого, участок от Цемесской бухты до Туапсе, Авачинская и Двинская губы, юг Сахалина и дельта Волги.

Калининградский залив. Согласно прогнозным оценкам СОЮЗМОРНИИПРОЕКТа грузооборот морского порта Калининград увеличится к 2010 г. в 1,6-1,8 раза. Ожидается существенный рост объемов грузов в контейнерах, переваливаемых через его мощности. Небольшими темпами продолжится рост объемов перевалки импортных грузов: средств транспорта, продовольствия и других грузов. Увеличится грузооборот за счет переключения грузопотоков с иностранных портов на отечественные и транзитных грузов как по прибытию, так и по отправлению. Под новые грузопотоки продолжается реконструкция действующих и законсервированных причальных сооружений и перегрузочных комплексов. В перспективе, морской транспорт может решить проблему

¹ http://www.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type82634_125401.shtml

транспортного сообщения области с остальной территорией страны.

Большие перспективы имеет развитие промышленного рыболовства и рыбопереработки. Проектом программы развития рыбохозяйственного комплекса Калининградской области до 2010 года предусматривается доведение общего вылова до 510 тыс. тонн. С учетом того, что в Балтийском море и Северо-Восточной Атлантике добыча будет ограничена квотами, резкое увеличение которых маловероятно, основной прирост вылова должен приходиться на дальние районы. При этом распределение вылова может быть следующим: малотоннажный флот в Балтийском море – 30 тыс. тонн; среднетоннажный флот в Балтийском, Баренцевом морях, Северо-Восточной и Северо-Западной Атлантике – 30 тыс. тонн; крупнотоннажный флот в Северо-Восточной Атлантике – 250 тыс. тонн; крупнотоннажный флот в дальних районах (наиболее перспективные - ИЭЗ Намибии, Перу, Аргентины и открытые воды Юго-Востока Тихого океана) – 200 тыс. тонн. Организация промысла в этих районах связана с рядом трудностей организационного и международно-правового характера. Однако ставку надо делать именно на них, и сейчас уже предпринимаются определенные усилия для возвращения рыбопромыслового флота в дальние районы промысла.

Россия может стать одной из первых стран, осуществивших прорыв в развитии технологий подводного драгирования полезных ископаемых на Балтике. Уже сейчас накоплен значительный опыт, и развернуты соответствующие работы, которые будут способствовать переходу эксплуатации этих залежей в промышленную стадию.

Огромные перспективы развития региона кроются в диверсификации использования рекреационного потенциала Калининградского залива. Наибольшую роль в регионе могут играть и уже играют круизы по маршруту «Санкт-Петербург – Калининград – Гдыня – Киль – Рамсгейт – Фекамп» (организованные РОО «Федерация военно-прикладных и морских многоборий»). Также перспективными видами рекреационной деятельности здесь могут стать дайвинг, дальние спортивные плавания, регаты.

Таким образом, для Калининградского залива в рамках дальнейшего развития Особой экономической зоны перспективным видится создание научных, технологических парков, в том числе с зарубежными партнёрами, реализация концепции технологических платформ как механизма объединения заинтересованных сторон в разработке подходов к решению долгосрочных задач в рамках концепции инновационного развития. Необходимо вводить механизмы поддержки с параллельным совершенствованием инфраструктуры малого предпринимательства, инжиниринговых фирм и организаций микрофинансирования (инновационно-технологические центры, центры трансфера технологий и т.п.). Еще одним перспективным направлением развития является организация здесь особой туристско-рекреационной зоны.

Финский залив. По прогнозным оценкам СОЮЗМОРНИИПРОЕКТа, к 2020 году грузооборот портов Финского залива увеличится в 1,6-1,8 раза в основном за счет наращивания продаж нефти и нефтепродуктов. В дальнейшем этот объем будет поддерживаться сырьем шельфовых месторождений Баренцева моря («Приразломное» и «Долгинское»), в более отдаленной перспективе начнутся поставки сжиженного газа Ямала. Прогнозируется увеличение объемов перевозок угля, поставляемого в Европу через порты Финского залива. Ожидается существенный рост объемов грузов в контейнерах, переваливаемых через мощности Усть-Луги и Санкт-Петербурга. Продолжится увеличение поставок через порты Северо-Запада на экспорт металлов, химических удобрений, лесоматериалов, как и импортных грузов: средств транспорта, пищевой продукции. Возрастет грузооборот из-за переключения грузопотоков с иностранных портов на отечественные, а также транзита, как по прибытию, так и по отправлению. В ближайшем будущем спрос на балтийский транзит может увеличиться по целому ряду внешних и внутренних причин. Эксперты из Скандинавии прогнозируют, что к 2010 году грузооборот портов в восточной Балтике достигнет 400 млн тонн, а российский сегмент с учётом развития недавно заложенных мощностей сможет претендовать не более чем на 30%.

Большие перспективы связываются с развитием аква- и марикультуры, а также туристического бизнеса. Так, например, по оценкам специалистов, через 5-7 лет число потребителей услуг и товаров отрасли яхтенного туризма в Санкт-Петербурге может составить около 100 тыс. человек, и активный флот этого класса возрастет до 6-8 тыс. судов. Это потребует строительства новых яхтенных гаваней, в которых необходимо создать 2-3 тыс. дополнительных стояночных мест.

Таким образом, в районе Финского залива в первую очередь имеет смысл консолидировать усилия на развитии гражданского судостроения с применением новейших технологических разработок и производственных схем в кооперации с ведущими иностранными фирмами. С целью закрепления регионального и, возможно, в более отдаленной перспективе, мирового лидерства в этой отрасли за Российской Федерацией необходимо завершить процесс объединения всех производственных мощностей в вертикально-интегрированный холдинг. Для обеспечения технологического преимущества отрасли целесообразно создание в районе технологического парка, объединяющего научно-исследовательский потенциал региона. С этой целью под Санкт-Петербургом возможно создание российского морского «центра совершенства», аккумулирующего, трансформирующего под российскую специфику и распространяющего прогрессивные морехозяйственные технологии, – аналога знаменитой «Силиконовой долины», но в области морской деятельности. Для поддержания развития портового хозяйства и обеспечения возрастающего грузопотока возможно создание особой портовой зоны с льготным режимом налогообложения, что будет способ-

ствовать росту конкурентоспособности портов района.

Таганрогский залив. Перспективы развития внутреннего водного транспорта в Таганрогском заливе связаны с увеличением объемов перевозок грузов не только по международному транспортному коридору «Север – Юг», но и по второй трассе Волго–Дона, о которой в своем послании Федеральному собранию счел нужным упомянуть Президент России В.В. Путин¹, которая может эффективно использоваться для перевозки нефти из Каспийского региона в страны Европы. Для освоения перспективных грузопотоков предусматривается строительство второй нитки шлюза Кочетовского гидроузла на реке Дон и завершение реконструкции этого гидроузла.

Будет развиваться аква- и марикультура, особенно ценных видов.

Песчаные пляжи, минеральные воды, уникальные бальнеологические свойства лечебных лиманных и озерных иловых сульфидных грязей привлекут сюда туристов. Регион располагает развитой инфраструктурой транспортного обеспечения, железными и автодорогами.

Таким образом, приоритетным для Таганрогского залива является развитие судоходства и искусственное воспроизводство осетровых видов рыб. Достижению первой цели будут способствовать формирование портовой особой экономической зоны, увеличение численности судов «река – море», а также введение в эксплуатацию новых гидротехнических сооружений. На базе портов залива целесообразно создание региональных логистических центров с использованием современных информационных технологий. Стимулирование развития предприятий марикультуры может достигаться путем активного использования концессионных механизмов и других форм государственно-частного партнерства в сочетании с механизмами поддержки малого и среднего бизнеса. Для полномасштабного использования рекреационного потенциала уникальных бальнеологических ресурсов залива необходимо создание сети туроператоров или крупного туробъединения.

Цемесская (Новороссийская) бухта – Туапсе. Концепция развития морских портов Краснодарского края предусматривает увеличение их грузооборота до 155 млн тонн в год, в том числе по наливным грузам до 95 млн тонн, сухим – до 60 млн тонн. Обладая крайне выгодным экономико-географическим положением на основных автомобильных и железнодорожных магистралях, связывающих Новороссийск и Туапсе с регионами центральной России и Поволжья, эти порты имеют серьезные предпосылки к развитию за счет расширения зоны своих хинтерландов и номенклатуры перевозимых грузов.

¹ http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/02/0040_type63378_type63381_126705.shtml

Также, согласно плану реализации ФЦП «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации», к 2016 году планируется строительство военно-морской базы в Новороссийске, а запасной – в районе Геленджика и Туапсе. Новороссийский порт будет расширен, акватория значительно углублена, построены причалы для примерно 30 боевых кораблей, волноломы, береговые сооружения, а также жилье для военнослужащих. Военная инфраструктура района увеличится не только за счет флота. Для прикрытия военно-морской базы придется построить новые аэродромы, развернуть зенитно-ракетные комплексы ПВО, радиолокационные станции, нефтебазы, склады, арсеналы, полигоны и прочие объекты. Это повлечет за собой необходимость создания военных городков, новых дорог и коммуникаций.

Одной из приоритетных тенденций развития района может стать развитие рекреационного потенциала, однако оно может быть существенно замедлено в силу развития военно-морской деятельности.

Таким образом, основной тенденцией развития морского потенциала района Цемесской бухты – Туапсе являются агломерационные процессы, которые наблюдаются в развитии его портов. Вполне возможно создание здесь единой портовой зоны, включающей Новороссийск, Туапсе и Геленджик, с внутренней специализацией, которая позволит диверсифицировать грузопотоки в целях увеличения их объемов. Способствовать этому процессу будет создание баз Черноморского флота, которые будут иметь единую инфраструктуру. Значительный рекреационный потенциал региона может быть реализован за счет проведения активной рекламной кампании и лишь в том случае, если его развитие не будет мешать военно-стратегическим интересам.

Кольский залив. Перспективная потребность в услугах мурманского портового комплекса для экономики России очень высока. Экспорт кузбасского и печорского угля, тимано-печорской нефти, предполагаемый транзит контейнеров из Китая и США в Европу невозможны без выхода на океанические пути, свободные от экологических и политических проблем Балтики и Чёрного моря. Кольский залив наиболее пригоден для формирования подобного узла, и уже сейчас нужно развивать соответствующие производственные и инфраструктурные объекты. Тем более что процессы перевалки угля нуждаются в технологической модернизации, контейнерные терминалы в современном понимании отсутствуют, а рейдовую перегрузку нефти с челночных на крупнотоннажные танкеры нельзя считать полностью современной, исходя, в первую очередь, из экологических соображений.

Район Кольского залива будет играть значительную роль в процессе разработки нефтегазовых морских месторождений российской Арктики. Здесь будут расти возможности рыбного хозяйства, а также мощностей военного и гражданского судоремонта. Транспортный, инфраструк-

турный и производственный потенциалы Кольского залива, как и характер его использования станут определять характер многогранной морской хозяйственной деятельности России в Арктике.

Кольский залив является центром тяготения соседних прибрежных субъектов – Республики Карелия и Архангельской области, а также континентальных регионов северно-европейской части страны. Таким образом, в районах, непосредственно выходящих к Кольскому заливу, в первую очередь заметны проблемы, затрагивающие различные компоненты его природо-социально-экономической системы на различных уровнях управления – от отраслевого до административного. Учитывая эти обстоятельства, а также долгосрочные планы развития природно-технической системы Кольского залива, включающие создание комплексов по перегрузке угля и генеральных грузов, размещение рейдовых комплексов перегрузки нефтепродуктов на акватории, инициированные Администрацией Мурманской области¹, становится очевидной необходимость создания регионального морехозяйственного кластера в Кольском заливе. При этом будут продолжаться процессы кооперации в союзы, ассоциации, объединения работающих здесь фирм и компаний. В связи с высокой концентрацией промышленных мощностей в районе особое значение нужно придавать использованию экологически чистых технологий и применению принципов устойчивого развития.

Двинская губа. Долгосрочные перспективы развития транспортного комплекса связаны со стратегическими задачами России. Разработка нефтегазовых месторождений на шельфе будет способствовать развитию района. Выход из Двинской губы на мировые рынки открыт и не стеснен теми ограничениями, которые есть или могут возникнуть на Балтике и в черноморских проливах. Уникальный военно-промышленный потенциал будет частично нацелен на выпуск продукции гражданского назначения, в первую очередь техники и оборудования для освоения шельфовых месторождений углеводородов. Все особо охраняемые природные территории могут быть значимы для развития экологического туризма, который в ближайшее время станет важной составляющей в экономике приморских регионов России.

Таким образом, характер морской деятельности в Двинской губе определяется потенциалом здешнего военно-промышленного комплекса. Развивать этот потенциал лучше всего путём создания вертикально-интегрированного холдинга военного кораблестроения. Для этого, вероятно, на-

¹ Программа социально-экономического развития Мурманской области на 2004-2008 годы. // <http://www.gov-murman.ru/region/programm/>; Стратегия экономического развития Мурманской области на период до 2015 года (утверждена Постановлением Правительства Мурманской области от 20.12.2001 г. №251-ПП) // <http://gov.murman.ru/strategy/>

до будет создать здесь особую экономическую зону промышленно-производственной или технико-внедренческой направленности. Особенно большие перспективы перед холдингом откроются с освоением уникального Штокмановского газоконденсатного месторождения.

Огромное значение для Двинской губы будут играть морские перевозки, а также рыбохозяйственный комплекс. Для ускоренного развития этих видов морской деятельности необходимо более активно внедрять государственно-частное партнерство в Архангельском морском порту и в рыбной отрасли, тяготеющей к региону.

Авачинская губа. Порт Петропавловск-Камчатский будет развиваться на первом этапе путём восстановления существующих причальных сооружений, складских площадей, подъездных путей, обновления перегрузочной техники, вспомогательного и портового флота, других объектов портового назначения. Рыбопромышленный комплекс Авачинской губы имеет хорошие перспективы на рынках стран Азиатско-Тихоокеанского региона. Резко возрастет активность российских, а, возможно, и иностранных туроператоров и туробъединений, сопровождающаяся интенсификацией вовлечения в рекреационную деятельность потенциала района с формированием соответствующей инфраструктуры.

Мощный потенциал рыбной промышленности предполагает использование ГЧП для переориентации частных рыболовческих компаний на поставку свежего сырья на перерабатывающие предприятия Авачинской губы, которые предстоит активно развивать. Это позволит следить за всей технологической цепочкой от добычи до оптовой продажи рыбной продукции, а также сделать государственное управление рыбным хозяйством ясным и понятным. Для повышения конкурентоспособности туристических услуг, предлагаемых регионом, возможно создание крупного объединения, которое могло бы лоббировать интересы местных туристических фирм и координировать их деятельность.

Залив Петра Великого. Удобное географическое положение, наличие крупных морских портов (Владивосток, Находка) и судоходных компаний (ОАО «Дальневосточное морское пароходство», ОАО «Приморское морское пароходство», ЗАО «РИМСКО» и др.) делает Залив Петра Великого перспективным. В последние годы здесь наблюдается стабильный рост грузопотока экспортно-импортных грузов. Наиболее динамично развивающимися транспортными предприятиями являются судоходные компании ОАО «Дальневосточное морское пароходство», ОАО «Приморское морское пароходство», морские стивидорные компании ОАО «Восточный порт», ОАО «Восточный международный контейнерный сервис», ОАО «Владивостокский морской торговый порт», ОАО «Владивостокский морской рыбный порт», ОАО «Находкинский морской торговый порт», ОАО «Находкинский морской рыбный порт», ОАО «Нефтепорт».

Морские перевозки на российском Дальнем Востоке к 2010 году должны возрасти в 3,5 раза с 32 млн тонн до 112 млн тонн, с учетом 40 млн тонн нефтепродуктов по трубопроводу ВСТО (Восточная Сибирь – Тихий океан). До 2010 года планируется реализовать около 120 инвестиционных проектов, прежде всего, это развитие контейнерных терминалов. К 2010 году планируется довести общую пропускную способность контейнерных терминалов до 700-750 тыс. единиц.

Получат дальнейшее развитие каботажные грузопотоки по завозу грузов из портов района на Сахалин, Камчатку, в Магаданскую область, Чукотку и на арктическое побережье Якутии. Будут преобладать технические грузы, средства транспорта, строительные материалы. Быстрее всего будут развиваться перевозки грузов в контейнерах. Для потребителей Магаданской области, Камчатки и Восточной Чукотки существенно возрастут объемы завозимых нефтепродуктов, лесоматериалов и продовольствия. Получат дальнейшее развитие перевозки угля, добываемого на Сахалине и в Восточной Чукотке. Активизируются поставки сахалинского угля на экспорт, а также потребителям Камчатки, Сахалина и Курильских островов. Уголь, добываемый близ порта Беринговский, будет частично вывозиться на Камчатку.

В портах Владивосток и Находка по-прежнему будут преобладать грузы экспортного значения – уголь, нефтепродукты и сырая нефть, грузы в контейнерах, лесоматериалы и круглый лес, металлы, минеральные удобрения. Объемы угля, поставляемого на экспорт через порт Восточный, к 2015 году удвоятся и превысят 30 млн т.

Судя по разработкам специалистов Института медицинской климатологии и восстановительного лечения СО РАМН и кафедр Владивостокского государственного медицинского университета в Заливе Петра Великого перспективно развитие санаторно-курортного дела.

Таким образом, транспорт, как и сегодня, будет определять морехозяйственную ориентацию района в будущем. Увеличение грузовой базы потребует ввода в эксплуатацию новых терминалов и модернизации существующих портовых мощностей. Для рационализации развития портовой инфраструктуры целесообразно создавать здесь особую экономическую зону (портовую), которая будет способствовать развитию двуядерной агломерации Владивосток-Находка. В перспективе, с учетом прогнозируемого резкого роста грузооборота, возможно ее пространственное расширение, а также вовлечение в сферу своих экономических связей портовых, судостроительных и судоремонтных мощностей остальной части Приморского края и Хабаровского края с возможным созданием вертикально-интегрированного холдинга с сильной инновационно-технологической компонентой.

Юг острова Сахалин (заливы Анива и Невельского). Нефтяные компании приступили к освоению месторождений Сахалина и прилегающего шельфа. Уже в ближайшие годы будут добы-

ваться миллионы тонн. Значительную часть этого сырья предполагается вывозить через строящийся новый порт в заливе Анива и порт Де-Кастри (Хабаровский край), где уже сооружается нефтеналивной терминал. Часть сырья будет перерабатываться на отечественных заводах Дальнего Востока, а готовая продукция поставляться на экспорт через порты Восточный, Находка и Ванино. На Сахалин ежегодно будет поступать порядка 1,5-1,7 млн тонн грузов. Грузооборот южносахалинских портов будет расти также за счет вывоза угля зарубежным покупателям и потребителям северных дальневосточных регионов.

Таким образом, для сахалинских нефтегазовых проектов на юге острова целесообразно создать особую промышленно-производственную зону и региональный морехозяйственный кластер с опорой на транспортный и нефтеперерабатывающий комплексы. Более вдумчивый подход к соглашению с нефтяными компаниями о разделе продукции позволит обеспечить решение основных социально-экономических проблем острова.

Дельта Волги. Современные оценки доказанных запасов углеводородного сырья на шельфе Каспийского моря составляют 2-5 млрд т по нефти и 4,5-7,5 трлн. куб. м по газу. Столь значительные ресурсы не могут игнорироваться ТНК. Поэтому альтернативы интенсификации разработки шельфовых месторождений углеводородов со всеми сопутствующими проблемами (развитие морских перевозок, загрязнение акватории) нет. В связи с этим необходимо будет вводить экологические ограничения деятельности добывающих компаний, чтобы сохранить биоразнообразие Каспия. Ограничения на вылов и сокращение численности промысловых рыб, с одной стороны, и экономическая эффективность, благоприятные условия, с другой, будут способствовать развитию аквакультуры, в первую очередь, осетровых.

Перспективно наращивание мощностей портового комплекса района, поскольку Астрахань может играть роль ключевого транспортного центра Каспийского региона в силу своей близости как к европейским, так и азиатским рынкам, а также устьевого положения на одной из основных судоходных артерий Европейской части России.

Хорошие предпосылки существуют и для развития туристического бизнеса, преимущественно познавательного и активного (охота и рыбалка) видов рекреационной деятельности.

Таким образом, в целях активизации морских перевозок, развития аквакультуры, промышленного освоения нефтегазовых запасов континентального шельфа в дельте Волги целесообразно создать особую экономическую зону (промышленно-производственного типа). Также, в связи с повышением интереса развитых мировых держав к Каспийскому региону и нестабильной политической обстановкой в соседних странах, необходимо наращивать здесь и военно-морское присутствие для укрепления позиций России во всех сферах ее деятельности в акватории Каспийского

моря.

5.3. Северный морской путь и состояние арктических регионов России

Арктическая зона России (АЗР) благодаря своей уникальной минерально-сырьевой базе и другим природным ресурсам долгие годы была и остается в наши дни важнейшим источником экономической мощи страны. Роль минерально-сырьевой базы и окружающей среды Российской Арктики совершенно очевидна, и именно от гармоничного развития, сосуществования, взаимопонимания этих двух факторов зависит будущее России. Арктическая зона России чрезвычайно богата ресурсами, размещенными как на суше, так и в шельфовой зоне. И хотя изученность арктических регионов явно недостаточна, роль их в общем балансе минеральных, топливно-энергетических и прочих природных ресурсов России столь велика, что без их использования наша страна не могла и не сможет успешно существовать и развиваться¹. Поэтому обсуждение проблем российской морской деятельности и в целом присутствия в Арктике заняло основное время на проходившем 2 мая 2007 г. в Мурманске совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России, посвященном развитию инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации².

Для Арктики особое значение имеет обеспечение транспортной доступности российских территорий и транспортных услуг для населения и хозяйствующих субъектов при снижении транспортной составляющей в цене товаров и услуг. Северный морской путь (СМП) обслуживает основные промышленные комплексы Арктики, Субарктики: горнометаллургический и горнохимический комплекс Кольского полуострова, Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс, Норильский промышленный узел, добывающую промышленность Якутии, Магаданской области, Чукотки, лесозэкспортирующие предприятия Архангельской области, Красноярского края, Якутии, а также многие отдельные промышленные предприятия, стройки, аэропорты, воинские части, экспедиции, научные станции, малые населенные пункты и т.д. Для некоторых местностей российской Арктики (острова арктических морей, участки побережья Западной и Восточной Сибири, Чукотка) морской транспорт является единственным средством перевозок большинства грузов.

¹ Подробнее см.: Арктическая зона России: проблемы устойчивого развития. Ч. I. - Коллектив авторов под руководством Войтоловского Г.К. // Российская Арктика. Справочник для государственных служащих. – М.: Дрофа, 2001. – С. 7-182.

² В частности, по итогам заседания Президентом было предложено обдумать перспективы создания арктического совета под руководством Председателя Правительства России, как органа, координирующего российскую активность в регионе. См.: http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/02/0040_type63378type63381_126705.shtml

В современной истории коммерческого использования СМП целесообразно выделять четыре этапа:

- 1) отдельные экспедиционные плавания (до 1932 года);
- 2) организация регулярного судоходства, строительство специального флота и портов (1932 - начало 50-х годов);
- 3) завершение освоения трассы СМП, превращение ее в нормально действующую магистраль в летне-осенний период навигации (50-е - 70-е годы);
- 4) начало круглогодичного использования СМП (с конца 70-х годов).

Задачи развития СМП формировались по мере хозяйственного освоения арктических и субарктических регионов России, а также в соответствии с интересами национальной безопасности. Не случайно, что одновременно с созданием органа управления СМП (1932 г.) был основан и Северный флот, а одной из стратегических задач СМП всегда было обеспечение маневра между Северным и Тихоокеанским флотами. В 50-е годы Арктика стала местом испытаний самого мощного ядерного оружия. Естественно, что милитаризация Арктики создавала препятствия для международного использования СМП, а огромные военные расходы СССР сковывали возможности мирного экономического, технического и социального развития Арктики.

В 30-х годах была выдвинута задача превращения СМП в нормально действующую магистраль, обеспечивающую надежную связь экономического ядра СССР с Крайним Севером и Дальним Востоком хотя бы в традиционные сроки навигации. Эта задача была в основном решена во второй половине 70-х годов благодаря вводу в эксплуатацию мощных атомных и дизель-электрических ледоколов, а также транспортных судов ледового плавания, реконструкции основных арктических портов. Одновременно внедрялись новые технические средства обеспечения судоходства (навигационно-гидрографические, авиация, космическая связь и т.д.), совершенствовалась система централизованного управления Арктической морской транспортной системой.

Переход к круглогодичной навигации по СМП осуществлялся поэтапно. Сначала это были экспериментальные плавания в ранние и поздние периоды навигации. С конца 70-х годов круглогодичное плавание регулярно осуществляется на западном участке СМП (Мурманск-Дудинка), что позволило создать надежную транспортно-технологическую схему взаимодействия Кольского и Норильского промышленных районов.

СМП после прекращения существования СССР полностью перешел под юрисдикцию России. Объективно значение СМП для России возросло, поэтому для обеспечения надежности и эффективности своих европейских связей Россия должна усилить внимание к северным морям. Своеобразие нынешнего состояния СМП состоит в том, что он сочетает адаптацию СМП к новым

международно-политическим и экономическим условиям в России с расширением опыта продленной и круглогодичной навигации (особенно для транзитного плавания) и началом использования СМП для международного судоходства¹.

Освоение уникальных и крупнейших месторождений ресурсных регионов Арктической зоны Кольского п-ва, Карелии, Тимано-Печорской провинции, Приполярного Урала, Ямала и Пур-Тазовского района, Таймыра, северных улусов Республики Саха (Якутия), среднего и нижнего течения рек Лены и Колымы, северо-востока Чукотки позволяют создать условия для преодоления социально-экономического отставания, как отдельных северных субъектов Российской Федерации, так и стремительного роста экономики России в целом.

Необходимым условием для этого является формирование нового правового пространства, адекватного современным запросам экономики и потребностям *модернизации транспортной системы* России в целом, и учет ее особенностей в арктической зоне России. Поэтому не случайно на совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации о развитии инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации Президент России особо остановился на проблемах модернизации арктической транспортной системы и СМП, в частности².

Перед Российской Федерацией остро стоит проблема модернизации транспортной системы Арктики, что выражается в необходимости государственного регулирования, непосредственного участия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в решении поставленных задач, необходимости высокой степени координации, их функционирования в ходе модернизации как отдельных видов транспорта, так и придания ей комплексного характера.

Предусматриваемая Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2020 года³ модернизация и развитие транспортной системы страны возможна лишь при объединении усилий федеральных органов исполнительной власти.

¹ INSROP WP Ia - 1995. The Significance of the NSR for Regional Development in Arctic Areas of Russia. Dr. A. G. Granberg.

² Стенографический отчет о совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России о развитии инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации 2 мая 2007 года // http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/02/0040_type63378type63381_126705.shtml

³ Утверждена Приказом Министерства транспорта России № 45 от 12 мая 2005 г. (в 2003 г. одобрена на заседании Госсовета Российской Федерации). См. <http://www.innovbusiness.ru> (Портал «Инновации и предпринимательство: гранты, технологии, патенты») от 8 мая 2007 г.

Реализация данных мероприятий даст значительный мультипликативный эффект как в самой транспортной системе, так и в других отраслях экономики России, а также в социальной сфере.

Однако реализация поставленных задач невозможна без государственной поддержки как в форме инвестиций из федерального бюджета, так и в форме государственного регулирования, поддержки развития транспортной системы на международном уровне и др. Объемы финансирования в рамках государственной поддержки должны быть увязаны с возможностями федерального бюджета, исходя из предварительных оценок Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации на перспективу.

Восстановление и наращивание провозных способностей СМП и системы внутренних водных перевозок может способствовать как повышению конкурентоспособности отечественной продукции на мировых рынках, так и повышению конкурентоспособности самих транспортных организаций на международном и внутреннем рынках транспортных услуг.

Развитие Арктической транспортной системы может способствовать последовательной интеграции транспорта России в европейскую и мировую транспортные системы с учетом национальных интересов страны.

Изменение значения морей Северного Ледовитого океана, достижения в области судостроения (создание танкеров и других судов усиленного ледового класса двойного действия) и навигации (использование спутников для проводки судов), создание новых портов и грузовых терминалов позволили использовать освоенную с продленной навигацией трассу Мурманск - бассейн Енисея не только для осуществления северного завоза. Эту трассу необходимо рассматривать в качестве важнейшей транспортной магистрали для обслуживания большей части внешнеэкономических связей приморских районов Крайнего Севера, включая организацию широкого использования морского флота для вывоза нефти на мировой рынок. Это создало предпосылки для формирования новых промышленных районов - Тимано-Печорского, Норильского, Туруханского.

Вопрос развития СМП вновь был поставлен на совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России о развитии инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации 2 мая 2007 года.

Возрождение СМП необходимо на основе:

восстановления его активной деятельности по организации массовых перевозок, освоению уникальных и крупнейших месторождений Крайнего, Среднего и Ближнего Севера (углеводородов, угля, МПГ, меди, никеля, благородных и ценных и цветных металлов), строительства на отечественной базе и ввода в эксплуатацию под российским флагом новых типов грузовых судов

надводного и подводного плавания, внедрения элементов логистической системы международного стандарта во все звенья цепи транспортного процесса;

преобразования СМП в «Арктический транспортный коридор» - звена «северного транспортного моста» или международной межокеанической магистрали «Северо-Восточный проход»¹. При этом предполагается сохранение за СМП статуса национальной единой транспортной коммуникации под юрисдикцией России в пределах полярных владений бывшего СССР (Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»)²;

расширения зоны обслуживания (где это экономически оправдано) СМП за счет глубинных частей районов как Крайнего, так и Ближнего Севера Сибири;

создания (развития) крупных транспортных узлов в непосредственной близости от грузообразующих макрорегионов глубинных частей Европейского и Азиатского Севера России (Кольский залив, Индигская губа, Обская губа, Енисейский залив, Хатангский залив, устья рек Лена, Яна, Индигирка, Колыма).

Эффективный СМП вовлечёт богатыми ресурсами регионы в хозяйственный оборот страны, а формирующийся грузообразующий потенциал, в свою очередь, может обеспечить значительную регулярную загрузку СМП. СМП с продленной навигацией и судоходные качества крупнейших рек являются важнейшими естественными условиями формирования единой водно-транспортной системы, которая сможет обеспечить внешние связи глубинных районов АЗР¹.

5.4. Преодоление негативных демографических процессов в приморских регионах

Кризисное положение в экономике северных регионов негативно отразилось на формировании региональных рынков труда северных регионов, обострило их проблемы. Резко изменился их статус - из труднедостаточных, к которым до реформирования экономики они относились, эти регионы становятся трудоизбыточными. Проблема избыточного северного населения стоит сейчас также остро, как когда-то привлечение рабочих кадров. Крайне негативное влияние «северных» факторов осложняет развитие, как населения, так и трудовых ресурсов, удорожание их жизнеобеспечения и жизнедеятельности².

¹ Tonander O. (Ed.). The Barents Region Cooperation in Arctic Europe. Oslo, 1994.

² Российская газета, 1998 г., 6 августа.

¹ Гранберг Д. Экономическая интернационализация Северного морского пути. Международная жизнь, 1997, № 8.

² Кот В.С. Северные города России. Современный политико-экономический анализ. М. Глобус. 2003

Возрастная структура постоянного населения Севера сложилась под влиянием особенностей его формирования и расселения в период промышленного освоения территории и отличается повышенной, по сравнению с данными по РФ, долей трудоспособного населения и низкой долей лиц, старше трудоспособного населения. Быстро растущая в настоящее время доля лиц пенсионного возраста становится очень непростой проблемой. Решение этой проблемы требует совершенствования системы северных гарантий и компенсации, а также пенсионного обеспечения и возможностей выезда пенсионеров в более комфортные по условиям регионы.

Государственное регулирование рынков труда может состоять в рационализации структуры занятости и численности населения воздействием на темпы и направленность миграционных потоков. В краткосрочной перспективе важно приложить целенаправленные усилия со стороны государства по регулированию процессов миграции. В среднесрочной перспективе уровень прямой активной государственной поддержки организационной миграции может быть уменьшен, при этом доля самостоятельной миграции (при косвенном государственном регулировании и создании системы экономических стимулов) - должна возрасти. Могут быть сформированы механизмы рынка при ограниченной (или значительно сниженной) помощи государства. Важно ориентироваться на саморегулирование темпов и направленности миграционных потоков и «с Севера», и «на Север».

Несмотря на все высокоинерционные тренды в развитии населения, сложившиеся в прибрежных регионах, можно говорить о реальных мерах противодействия негативным тенденциям, среди которых - разработка и осуществление демографических программ, направленных на перелом складывающихся тенденций. Эффект от мер, предпринимаемых сегодня, начнет ощущаться только через несколько десятков лет, но без них не избежать быстрого сокращения численности населения, активного старения, снижения численности трудоспособного населения, увеличения затрат на социальную поддержку нетрудоспособного населения, утраты оборонного потенциала России. Программы демографического развития должны финансироваться в первую очередь и отдельной строкой в бюджете.

Основными в этих программах должны стать меры по стимулированию селективных миграционных потоков в условиях прогрессирующей естественной убыли населения, рождаемости и улучшение социальной поддержки семей, имеющих репродуктивный потенциал, забота о качестве жизни, изменение государственного и частного отношения к здоровью человека.

Новая оценка демографической ситуации на Крайнем Севере и Дальнем Востоке исходит из того, что демографические проблемы в этих регионах не смогут быть решены за счет естественного прироста населения, из-за естественного постарения населения, сопровождающегося

внутренним миграционным оттоком. Анализируя процессы миграционного оттока, многие эксперты в первую очередь видят его причины в закрытии предприятий, в сокращении рабочих мест и в отсутствии возможностей для внутрирегиональной самозанятости. Программы миграции, стимулирующие миграционные потоки в регионы Крайнего Севера и Дальнего Востока, останутся неэффективными без ориентации на экономическое развитие этих территорий. Движущей силой миграции будут выступать возможности трудоустройства.

Необходимо отметить, что за последнее столетие во всём мире укрепилась миграция в регионы с более теплым климатом. Единственным крупным исключением была Россия, где в XX века наблюдался значительный приток населения в регионы с суровым климатом. При этом только сейчас, когда в новых экономических условиях люди стремятся покинуть такие территории, стало видно, насколько велики были и остаются связанные с этим процессом экономические издержки.

Перепись населения РФ 2002 года наиболее выпукло показала наличие крупномасштабной внутренней миграции, из-за которой регионы Крайнего Севера и Дальнего Востока потеряли от 10% до более чем 60% своего населения, а в более теплых регионах Центральной России, в южных и западных ее регионах зафиксирован существенный прирост населения.

Существует и другая особенность российского внутреннего миграционного перемещения. Россия - урбанизированная страна и урбанизация проходила одновременно с переселением значительного количества населения на Крайний Север и Дальний Восток. Доля населения городских территорий в России возросла с 52% в 1959 году до 74% в 1989 году. К 1997 году в России было 165 сотысячных городов, а в 1959 году их было почти наполовину меньше - 87. Девять из них были построены почти заново. Скорые преобразования в Советском Союзе породили особую модель урбанизации, при которой быстро растущие города становились схожими по размеру. Эта ситуация сейчас исправляется.

Все прогнозы свидетельствуют, что в ближайшие десятилетия нельзя ожидать дальнейшего демографического роста и прекращения убыли населения. В лучшем случае ее возможно замедлить. Но компенсировать эту убыль, чтобы обеспечить рост числа жителей России или избежать его сокращения, может иммиграция. Так, устойчивое и прогрессирующее естественное старение населения и его механический отток из-за отсутствия работы формируют условия, при которых огромные дальневосточные пространства могут поддерживать свою численность только за счет внешней миграции, которая способна улучшить половозрастную структуру населения. Если изменения рождаемости и смертности будут благоприятными, потребность в компенсирующей иммиграции в отдалённой перспективе будет меньшей. Но, если современные неблагоприятные тенденции сохранятся или ухудшатся, потребность в иммиграции возрастет. Для оценки этой по-

требности необходимы целевые прогнозы.

Несмотря на возможный приток населения из стран СНГ и приоритетность этих демографических источников, их ёмкость недостаточна, чтобы удовлетворить ожидаемый дефицит на рынке труда прибрежных регионов Дальнего Востока. Бывшие страны Советского Союза могут лишь частично удовлетворить перспективную потребность России в иммигрантах.

Поскольку такая миграция реально возможна и уже началась из стран АТР, в первую очередь из Китая, ее можно оценивать как общественно и государственно значимую. У китайских мигрантов нет серьезных конкурентов, поэтому китайская иммиграция объективно обусловлена интересами России. Этот процесс сдерживается существующим и развивающимся в общественном сознании страхом китайской угрозы и неприязнью к любым мигрантам целых групп местного населения. Китайская (а позже и корейская, и др.) миграция имеет мало альтернатив, поэтому необходимо заблаговременно принимать меры по предотвращению перехода Дальнего Востока в зону этнической, а потом и социально-политической конфронтации. Решение этих вопросов возможно на основе правового упорядочения миграционного процесса, соединенного с предупреждением этнических конфликтов. Миграция из стран АТР – одна из главных дальневосточных проблем, которая не может быть решена в рамках уже сложившихся общефедеральных подходов к миграции.

Необходимы новые нетрадиционные решения с разработкой специального федерального закона, определяющего содержание и порядок внешней миграции в районы Дальнего Востока с учетом международных договоренностей и ориентированного на правовое обоснование процедур по таким вопросам, как предоставление вида на жительство, предоставление земельных участков и т.д. Целесообразным может стать создание специальной федеральной программы по регулированию миграции из стран АТР на территорию Дальнего Востока, главной задачей которой могут стать четкое разделение ролей и координация действий федеральных, региональных и местных властей.

На региональном и федеральном уровнях необходима организация пропагандистской работы по изменению общественного мнения в отношении китайской угрозы и выработке трезвого партнёрского отношения к китайским мигрантам, этнической толерантности через образовательные, в том числе школьные программы, разъяснение выгод восточной миграции, формирование положительного образа новых этнических мигрантов и др..

В России на всех уровнях власти пока преобладает силовой подход к регулированию иммиграции. Главное в такой политике — жесткий контроль и ограниченная иммиграция, ограничение китайцев в правах во время их пребывания в России. Не находят поддержки другие методы сотрудничества в этой сфере: легализация и предоставление видов на жительство, покупки или

аренды жилья и другой недвижимости, аренды земли, самостоятельного трудоустройства и свободного трудового найма.

Миграционная политика может быть эффективной тогда, когда она не входит в противоречие с экономическими интересами. В контексте развития партнерских отношений России с Китаем необходимость подъема экономики Дальнего Востока очевидна. Но то, что этот подъем может быть осуществлен в сотрудничестве с Китаем, в том числе и за счет широкого привлечения его рабочей силы на постоянной основе, пока не находит серьезной поддержки во властных структурах.

Это – новый подход как для властей, так и для широкой общественности. Пока преобладает позиция растерянности перед угрозой китайской иммиграции, и используются старые способы противодействия этой угрозе. Такую позицию сложно назвать рациональной. В этой ситуации уместнее энергичные законодательные, организационные и экономические меры новой миграционной политики, адекватной современным вызовам¹.

Современные и перспективные тенденции развития демографической ситуации, особенно на приморских территориях Крайнего Севера и Дальнего Востока представляются неблагоприятными, и соображения о вынужденной необходимости иной миграционной политики должны стимулировать разработку альтернативных демографических стратегий.

В российских условиях для преодоления негативных демографических процессов в приморских регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока можно применить экономические механизмы из зарубежной практики, базирующиеся на лучших природно-климатических условиях и богатстве страны. На сегодняшний день механизмы накопления части доходов ресурсодобывающих территорий в России не используются. Даже не обсуждаются возможности иного, не исключительно сырьевого, использования российского Севера, федеральное присутствие существующее в США на Аляске, наблюдается в России только в виде «укрепления властной вертикали».

Перспективы Дальнего Востока и Крайнего Севера будут определяться не использованием богатств этой территории, а реальным рыночным (предпринимательским) интересом к ней, конъюнктурой и конкуренцией на российском и мировом рынках, деятельностью крупных отечественных и зарубежных корпораций. На этих территориях будут иметь значения экономические интересы корпораций, и они, при отсутствии государственной политики развития, останутся сырьевым придатком мировой экономики. Дальний Восток и Крайний Север будут изменяться в зависимо-

¹ Зайончковская Ж.А. Миграции и демографическое будущее Сибири и Дальнего Востока. Россия и её регионы в XX веке: Территория - расселение - миграции М. ОГИ, 2005.

сти от того, как будет проходить новое освоение этих регионов финансовыми и промышленными корпорациями. Роль либерально-рыночного государства в этом процессе может и должна заключаться в том, чтобы сделать это освоение максимально цивилизованным — социально, экологически, демографически и этнически.

Практически все северные регионы богаты природными ресурсами и имеют сырьевую экспортоориентированную экономику, что двояко сказывается на демографической обстановке в регионах. С одной стороны, высокие доходы от экспорта позволяют развивать социальную инфраструктуру и, посредством учреждения накопительных фондов, обеспечивать дополнительные выплаты населению. Однако как показывает пример Аляски, это во многом способствует снижению социальной и трудовой активности населения, провоцируя рост безработицы и высокий коэффициент миграционного обновления населения.

Существуют три основных метода борьбы с преодолением негативных тенденций в демографическом развитии, непосредственно связанные с экономическим развитием приморских территорий в регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока РФ: создание специализированных ресурсных (в основном нефтяных) стабилизационных фондов, развитие морехозяйственного комплекса и туристического бизнеса, диверсифицирующего занятость в сторону создания рабочих мест не только для мужчин трудоспособных возрастов, но и для женщин, подростков и пенсионеров. Кроме этого, в условиях Крайнего Севера политика как федеральных, так и региональных властей должна быть направлена на поддержание снижения нагрузки пенсионерами через специальные программы, позволяющие всем желающим гражданам, достигавшим пенсионного возраста, выехать в районы с более тёплым климатом.

Основным методом регулирования развитием демографическим процессом остаётся миграция, но с каждым годом возможности задействовать этот ресурс будут убывать, из-за снижения численности трудоспособного населения в давно освоенных центральных районах с более мягкими климатическими условиями и изменениями демографической и геополитической обстановки в странах СНГ, являющихся сейчас основными миграционными донорами России.

5.5. Рекреационный потенциал побережий России

Развитию рекреационного бизнеса в России, как и в других прибрежных странах, сопутствует развитие обширной специализированной инфраструктуры, разнообразной сферы рекреационных услуг и вспомогательной хозяйственной деятельности. Вся отрасль морского туризма в России в постсоветский период стала быстро набирать темпы роста, приобретать новые формы и направления. Отдых в морском путешествии и на морском берегу всегда считался в России наиболее привлекательным.

В новых условиях появились условия для частной инициативы. За счет импорта в Россию высококачественного и разнообразного оборудования для водного отдыха возник новый рыночный сегмент, переполненный предложениями морской техники и снаряжения. Открылся свободный доступ к ранее запретным акваториям, островам, целым приморским зонам и городам-портам, которые в советский период были фактически закрыты не только для иностранцев, но и для отечественных туристов.

Вместе с тем возникли и факторы тормозящего действия, главным из которых стала ускоренная активизация сферы выездного морского туризма. С 90-х годов прошлого века расширились возможности путешествий россиян на южные моря всего мира с гораздо более привлекательными и экзотическими условиями отдыха. Развитие в России внутреннего рекреационного потенциала сдерживают факторы климатического характера. Ярко выражена сезонность всех видов морского туризма, а продолжительность летнего сезона невелика. Россия – северная страна, в которой на большей части морских бассейнов не самые лучшие природно-климатические условия для развития рекреационного бизнеса. Эти условия всегда побуждали жителей континентальной части страны проводить отпуск на побережье Юга России.

Сейчас сильное влияние оказывают факторы социального характера: низкий уровень благосостояния и социального обеспечения в России, глубокое социальное расслоение населения, обнищание большей его части в результате реформ, малочисленность среднего класса. Именно средний класс в развитых странах предъявляет основной спрос на наиболее дорогостоящие виды морского туризма – круизные путешествия, плавание на яхтах или комфортабельных прогулочных катерах. Даже обладание собственными яхтами в этих странах перестало быть привилегией состоятельной элиты.

В некоторых российских морских районах проявляются специфические факторы внутреннего и иностранного туризма. С «ностальгическим» фактором связаны посещения немецкими туристами Калининградской области, а японскими – Сахалина и Курильских островов. Фактор беспошлинной торговли на борту судов играет существенную роль в паромных сообщениях.

Очень большую опасность для развития рекреационной деятельности в будущем составят нестабильная обстановка, связанная с депопуляцией, территориальными претензиями и т.д., возможность появления новых иностранных конкурентов, их возрастающее конкурентное давление. Эти угрозы требуют немедленного и обязательного устранения в результате реализации экономической и маркетинговой стратегии развития рекреационного потенциала в приморских регионах РФ.

В 2006 году между различными органами исполнительной и законодательной власти ак-

тивно шло обсуждение федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации". Данный законопроект кроме промышленно-производственных и технико-внедренческих особых экономических зон предполагает создание *туристско-рекреационных особых экономических зон (ОЭЗ)*.

Россия в настоящее время располагает шестью прибрежными регионами, где традиционно развивается культурно-рекреационная сфера — это восточное побережье Азовского моря (Ростовская область, Краснодарский край), черноморская прибрежная зона России (Краснодарский край). Приморский край, Ленинградская и Калининградская области, Дагестанское побережье Каспия. Кроме того в России имеется ряд прибрежных районов, где вследствие суровых климатических условий в рекреационно-оздоровительных целях используется лишь ландшафтный фактор морских побережий. Все без исключения дальневосточные приморские регионы¹ обладают значительным, зачастую уникальным, но весьма дифференцированным рекреационным потенциалом.

Становлению туристического бизнеса вредят неразвитость транспортных коммуникаций и собственно туристической инфраструктуры, низкий уровень обслуживания. Недостаёт специалистов в области менеджмента и маркетинга, недостаточны финансовые вложения в общую инфраструктуру туризма, и не хватает государственных дотаций. Венчурность этого вида деятельности не позволяет осуществлять надежное планирование.

Сам спрос может быть охарактеризован как первичный (не стимулированный), нерегулярный и неэластичный. Привлекает прежде всего, климат и природа, а отталкивает высокая цена производимого туристического продукта. К сожалению, номенклатура услуг, меры продвижения туристического продукта, имидж производителя этого товара, равно как психологические особенности и привычки потребителей, мода традиции не играют роли на этом региональном туристическом рынке.

У Российской Федерации существует серьёзное отставание от развитых стран в развитии рекреационных зон и рекреационной деятельности, которые являются значимыми источниками экономического благосостояния и укрепления экономической мощи. Поэтому в области развития рекреационных зон целесообразно предложить следующие меры:

- создание государством условий для развития рекреационной деятельности в прибрежных регионах, в том числе через упрощение режима получения туристических виз для иностранцев ту-

¹ Приморский, Камчатский и Хабаровский края, Магаданская и Сахалинская области, а также Чукотский автономный округ.

ристическими агентствами, прямое участие в развитии транспортной инфраструктуры в прибрежных регионах, дифференцированный льготный налоговый режим, согласование в решении проблем совместной эксплуатации прибрежных зон военными учреждениями, портовыми хозяйствами и организациями индустрии отдыха;

- стимулирование комплексного освоения рекреационных зон и контроль за строгим соблюдением научно определяемых экологических стандартов при их эксплуатации, проведение регулярных природоохранных мероприятий и уход за эксплуатируемыми ресурсами;

- государственный контроль за качеством предоставляемых услуг в рекреационной деятельности и государственная поддержка имиджа российских рекреационных зон на международном уровне.

6. Обеспечение морской деятельности страны

6.1. Сравнительный анализ российских и зарубежных исследований Мирового океана

В соответствии с Морской доктриной «сохранение и развитие научного комплекса, обеспечивающего строительство российского флота, исследования морской среды, ресурсов и пространств Мирового океана, развитие научно-исследовательского и лоцмейстерского флотов, создание морских навигационных, геофизических, рыбопромысловых и других специальных карт и руководств для плавания в любых частях Мирового океана, создание федерального фонда морской картографии и банка морских карт в электронно-цифровом виде, восстановление базы производства отечественных океанографических и гидрометеорологических приборов»¹ объявлены долгосрочными задачами.

В 2005-2006 гг. в стране научные исследования морской среды, эффективности морской деятельности, международных процессов, регулирования МД и некоторые другие проводились силами РАН, Росгидромета, МПР России, Росрыболовства, ГУНМО МО России и иных структур согласно их ведомственным программам, а также в соответствии с подпрограммой «Исследование природы Мирового океана» и другими подпрограммами Федеральной целевой программы (ФЦП) «Мировой океан». Так, например, в Антарктиде в настоящее время продолжают работать пять российских станций и еще три станции будут расконсервированы в 2007-2008 годах². В исследовании Арктики в последние 5-6 лет Россия добилась заметного прогресса³. Здесь в год бывает по несколько экспедиций, как в интересах «чистой науки», так и в обеспечение конкретных проектов, прежде всего, нефтегазовых и экологических. Некоторые из экспедиций не имеют зарубежных аналогов (например, обитаемые дрейфующие станции «Северный полюс»), что особенно значимо в условиях проведения Международного полярного года, объявленного по инициативе нашей страны.

Несмотря на внешнюю представительность техническая оснащенность отечественных экспедиционных исследований катастрофическое отстала. По существу, почти все российские экспедиции используют импортную технику. Это относится как к сложным приборам, так и к простым

¹ Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г., утверждена Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г. (Пр-1387) // <http://www.scrf.gov.ru/documents/34.html>

² Три российские антарктические станции будут расконсервированы в 2007-2008 годах // Известия науки. – 2006. – 10 февраля.

³ Материалы предоставлены к.г.н. С.В. Клячкиным, заведующим лабораторией численных методов ледовых прогнозов АНИИ.

электрическим и механическим устройствам. Причина понятна: в настоящее время, к сожалению, отечественная техника либо отсутствует, либо ненадежна. Вместе с тем, в России разработаны некоторые измерительные системы, не имеющие зарубежных аналогов.

В целом, по организационной и инженерно-изыскательской частям у российских экспедиций по существу никакого отставания нет. Получение режимных оценок природной среды для нужд проектирования и строительства в России ничуть не хуже мирового уровня. Содержание такого рода работ задано нормативными документами, и выполнять эту работу ниже этого уровня просто невозможно. Не уступает зарубежным аналогам также отечественная технология составления оперативных гидрометеорологических прогнозов (ледовых, синоптических, гидрологических и т.д.).

Уровень фундаментальных исследований океана определяется наличием натуральных данных, вычислительной техники и интеллектуального потенциала ученых. В отношении натуральных данных российские мореведы находятся в худшем положении по сравнению с зарубежными коллегами. Это объясняется тем, что в 90-е годы в несколько раз сократилась наблюдательная сеть, затруднен доступ к спутниковой информации, часть данных распространяется на коммерческой основе и т.д. Ощутимо отставание России по морским экспедициям с оперативными и фундаментальными научными целями. По мировой сводке позиций исследовательских судов за произвольный день в море работают десятки вымпелов, но среди них может не оказаться ни одного российского¹, тогда как двадцать лет назад около половины работающего в море исследовательского флота могло быть советским.

При недостаточности специальных судов для наблюдения за состоянием океана нужны спутниковые системы, то есть сами спутники, сеть станций для приема и обработки данных, система связи для обмена информацией. В данный момент, как ни печально, российские спутники не участвуют в сборе данных о текущем состоянии Мирового океана. Совершенно очевидно, что России следует возвращаться в число стран, производящих космические средства дистанционного наблюдения за состоянием подстилающей поверхности, прежде всего за водной поверхностью Земли (специализированные геостационарные и полярные гидрометеорологические спутники, оборудованные датчиками, соответствующими мировым стандартам точности и надежности).

Учитывая наглядный успех международного проекта АРГО, России крайне необходимо преодолеть отставание в сборе оперативных данных о состоянии Мирового океана с помощью ав-

¹ См.: <http://www.sailwx.info/shiptrack/researchships.phtml>

томатических измерительных приборов, в том числе ныряющих буйев. Дальнейший отказ России от участия в международных программах наблюдения за состоянием Мирового океана неизбежно снизит наши возможности давать прогнозы для нужд отечественной морской деятельности.

Несмотря на наступление эры автоматизированных систем сбора информации о состоянии океана, многие исследования непременно требуют участия человека. Это возможно обеспечить лишь на специальных судах и обитаемых станциях. В России есть всё необходимое для проектирования, постройки и эксплуатации таких судов. Однако, как это ни печально, одной из главных проблем скудости научного обеспечения морской деятельности стало именно отсутствие у нашей страны достаточного состава научно-исследовательского флота.

Отечественный научно-исследовательский арктический флот, например, состоит, по существу, из одного судна «Академик Федоров». Для морских инженерно-изыскательских экспедиций арендуются сторонние суда. Они оснащаются соответствующей техникой на время экспедиции, а потом оборудование демонтируется. В последние годы развивается широкое международное сотрудничество при проведении морских арктических экспедиций. Каждая участвующая сторона вносит свой вклад в решение экспедиционных задач.

В 2006 году Федеральное агентство по науке и инновациям Минобрнауки России выдало 96 разрешений на проведение морских научных экспедиций¹. Уровень технической оснащенности отечественных экспедиционных работ в России существенно ниже зарубежного уровня, и если этот разрыв сокращается, то почти исключительно за счет импортного оборудования. Россия утратила конкурентоспособность и по космической обеспеченности морских исследований.

Тем не менее, накопленные в нашей стране опыт и знание, широкое международное сотрудничество позволяют отчасти смягчить положение с научным обеспечением российской морской деятельности. К сожалению, Россия оказалась в стороне от многих современных достижений, но она еще может пользоваться их плодами и вынуждена делать это, используя морскую научную и оперативную продукцию зарубежного производства. Конечно, в современных условиях ни одна страна, кроме, возможно, США, больше уже не может обеспечить свои потребности в сведениях о текущем состоянии океана собственными силами. Теперь в области научного обеспечения всё более сложной и многообразной морской деятельности все зависят от всех. Однако наше отставание

¹ Приказ Роснауки от 23 декабря 2005 года № 199 «Об утверждении Плана проведения морских научных исследований во внутренних морских водах, в территориальном море, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации в 2006 году»

вопиюще. Оснащенность российских научных организаций вычислительной техникой почти не уступает зарубежному уровню. Интеллектуальный уровень российских ученых весьма высок, однако старение научных кадров и «утечка мозгов» может в недалеком будущем привести к снижению уровня фундаментальной российской науки вообще, а на научном престиже в мире сказывается уже сейчас.

Для научного обеспечения морской деятельности нужно знать состояние атмосферы, поверхности и толщи океана, нужны глобальные наблюдательные системы, которые могут поддерживаться только совместными усилиями мирового сообщества. Интеграция в международные проекты и программы должна позволить России эффективнее использовать ограниченные национальные материальные ресурсы и иметь прямой доступ к электронным базам данных других стран – участниц международных программ. С этой целью России надо включаться в международные информационные системы, включая Глобальную систему наблюдений за океаном, и выполнять международные обязательства в части обмена данными о морской среде. Сегодня же Россия вносит весьма малый вклад во всемирное дело производства оперативной океанографической информации. Он несоизмерим ни с возможностями, ни с огромными потребностями страны в океанографической продукции. Для надежного обеспечения полноценного доступа к оперативной информации о трехмерной гидрологической и гидроакустической структуре верхнего слоя всего Мирового океана России нужно увеличить свое участие в общем деле до уровня, приличествующего ведущей морской державе.

6.2. Обучение морской деятельности

Будущее морской деятельности невозможно представить без широкой подготовки новых кадров. Важно её развивать и совершенствовать, учитывая развитие морской науки и непрерывно возникающие новшества. Согласно главному лозунгу национального проекта «Образование», суть инновационного образования можно выразить фразой: «Не догонять прошлое, а создавать будущее». Так постулируется ориентация «... не столько на передачу знаний, которые постоянно устаревают, сколько на овладение базовыми компетенциями, позволяющими затем – по мере необходимости – приобретать знания самостоятельно...»¹. Именно поэтому такое профессиональное образование связано с практикой более тесно, чем традиционное. В морской деятельности образование в основном базируется именно на изучении необходимой «базовой компетенции» и практике сту-

¹ http://www.rost.ru/projects/education/education_main.shtml

дентов, курсантов на море. Кроме того, курс на поощрение передовых образовательных учреждений, со слабо прописанной поддержкой всех учреждений в целом, имеет шансы быть нивелированным и не привести к окончательному упадку долго плохо финансируемых, а потому не передовых, но стратегически важных морских образовательных учебных заведений. Именно поэтому решением Правительства морские образовательные учреждения остались в ведомственном ведении, а не переданы в подчинение Министерству науки и образования. Можно считать, что морские образовательные учреждения отвечают общему направлению реформ, направленных на инновационность образования. И ориентация на усиление возможностей практического применения полученных знаний тоже, как нельзя лучше подходит для морского образования, отражая его суть – подготовку специалистов для практической работы.

В сложившихся условиях и с учётом тенденций к реформированию образования целесообразным представляется всё же не революционное, а эволюционное, изменение сложившейся образовательной системы, так как резкие перемены, уже произошедшие на протяжении последних 10-15 лет нанесли системе морского образования большой ущерб, а положительные результаты реформирования ничтожны по сравнению с негативными последствиями поспешных действий и решений. Необходимым ответом на вызовы современного мира и активной политики развитых стран на повышение качества подготовки кадров должно стать обучение нового слоя управленцев, способных организовать морскую деятельность в условиях конкуренции с другими морскими державами, развитие и наращивание потенциала, ещё оставшегося в морских высших и средних специальных учебных заведениях (ВУЗ, ССУЗ). В этой связи представляется важным рассмотреть два направления, работа по которым может принести положительный эффект, не вступающий в противоречие со сложившимися в морском образовании тенденциями: это работа на рынке международных образовательных услуг и устранение системных несоответствий в морском образовании.

Проблемы морского образовательного комплекса можно решать в том числе и за счёт экспорта образовательных услуг через стимулирование учебной миграции из зарубежных стран¹. Однако этому должно предшествовать комплексное исследование социально-экономических и культурных условий, существующих для иностранцев в российских морских учебных заведениях, с выработкой системы объективных оценок притягивающих и отталкивающих факторов, прямых

¹ Проблемы региональных морских ВУЗов и региональных морских средних специальных учебных заведений рассматриваются с использованием материалов экспертных интервью, взятых с.н.с. СОПС РАН Д.В. Полетаевым у экспертов из МГТУ (<http://www.mstu.edu.ru/>) и экспертов Мурманского морского рыбопромышленного колледжа им. Месяцева (<http://www.an.ru/mmrc/>) в июле 2006 г.

(экономических) и косвенных (политических) выгод, с разработкой рекомендаций на краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный периоды по стимулированию учебной миграции в российские морские учебные заведения, для успешного включения России в систему международного рынка образовательных услуг. И уже после этого станет возможна разработка стратегий привлечения учащихся- иностранцев.

Необходим анализ возможностей потенциала морского научно-образовательного комплекса в России. Инвестиции, получаемые страной в результате учебной миграции, в настоящее время ничтожны, тогда как имеющийся потенциал морского научно-образовательного комплекса значителен. Выгоды, получаемые от привлечения иностранных студентов не исчерпываются только финансовыми ресурсами, притекающими в страну и позволяющими развивать морской образовательный комплекс: возвращаясь на родину, иностранцы - выпускники российских морских ВУЗов, постепенно пополняя политические и финансовые элиты своих стран, приносят с собой толерантное отношение к России, сформированное у них на межличностном коммуникативном уровне. Это самым непосредственным образом влияет на укрепление межгосударственного партнерства и сотрудничества в морской сфере.

Большая проблема для всех региональных морских ВУЗов – удержать специалистов в городах, где они обучались, так как выпускников в целом много, но они уезжают из города: работать в других городах (причем, зачастую не по специальности), или под чужие флаги. Можно сказать, что теряется смысл подготовки морского специалиста, когда теряется обратная связь, удерживавшая выпускника в морской деятельности, прикрепляющая его к флоту или соответствующему производству. Так что сегодня деньги, которые идут на подготовку специалиста, зачастую тратятся государством с малой реальной пользой для региона, а иногда и страны в целом. Как видно, проблема связи российской системы профессионального образования разного уровня с комплексом морской деятельности назрела и требует незамедлительного решения.

Все морские учебные заведения сталкиваются с тем, что требования, которые воплощаются в российских государственных образовательных стандартах, не всегда приравниваются к требованиям международным. Вот основной недостаток всех учебных планов и государственных стандартов, по которым ведётся деятельность морских учебных заведений.

В морских учебных заведениях - особый вид подготовки. Если в других учебных заведениях диплом об окончании является подтверждением того, что выпускник – готовый специалист, то в морской отрасли специалист первоначально обеспечивается так называемым «учебным дипломом», а по мере получения практики и в соответствии с занимаемой должностью получает рабочий диплом. Для работы на судах морским специалистам нужен особый вид подготовки, с особы-

ми условиями, которые не могут быть приравнены к условиям обучения, например, в строительном техникуме, после которого выпускник может работать на разных должностях, не получая заново квалификационный рабочий диплом. Поэтому все вопросы об организации учебного процесса бывает сложно разрешать самим учебным заведениям, при необходимости соблюдения выполнения не только общих требований, к которым относится, например, продолжительность учебной недели и ограничение педагогической нагрузки.

Помимо российских требований к подготовке морского специалиста есть международные, устанавливаемые международными конвенциями, относящимися ко всем судам, рыболовным, транспортным, научно-исследовательским и другим.

По-видимому целесообразно, чтобы бизнес участвовал в подготовке морских кадров. Предприятия могут заключать тройственные договоры между студентом, его родителями и морским учебным заведением об обучении на условиях, по которым курсант (студент) после окончания обучения будет работать в фирме, его обучившей, или вернёт стоимость обучения, если не закончит своё образование или не захочет работать в организации-заказчике. Сейчас, когда лишь немногие фирмы заботятся о здоровье и качестве жизни своих работников-моряков, вложенные таким образом деньги могут изменить сам подход к обучению и жизни работника. Привлечь к себе специалистов и удержать их можно, только если компания пойдёт на какие-то дополнительные расходы ради своих сотрудников.

Но пока всё это не так, и многие выпускники пытаются попасть в иностранные компании. В Мурманске зарубежные организации совершают отбор на рядовой состав, где молодой человек на промысле имеет до 400 долларов в месяц за работу в отличных условиях. После испытательного срока их приглашают на постоянную работу. Отечественные курсанты получают компетентное образование, и за рубежом признают их дипломы, не обращая внимания на плавательный ценз и на тип сертификата, транспортный он, или рыбный.

В России рыбные и транспортные сертификаты не считаются эквивалентными при трудоустройстве, хотя фактически они подтверждают одинаковый набор знаний и навыков. Минтранс и Федеральное агентство по рыболовству не согласовывают взаимное признание дипломов и плавательных цензов, имея финансовые выгоды от платного переобучения в ведомственных центрах переподготовки, что в конечном итоге влияет на возможности трудоустройства курсанта и формирует утечку кадров в зарубежный флот. Необходимо срочно предпринимать меры в этом направлении, чтобы деньги, которые идут на подготовку специалиста, тратились государством с большей пользой для регионов и страны в целом.

Очевидно, что назрела и требует незамедлительного решения проблема создания механиз-

мов, связывающих морское образование и российский морехозяйственный комплекс. По некоторым специальностям морские колледжи и училища выпускают специалиста того же класса, что и высшая школа, и из-за такой несогласованности государственные деньги тратятся нерационально, так как обучение по той же специальности, что и в высшей школе, в системе среднего специального образования обходится в несколько раз дешевле. Целесообразно провести ревизию выпускаемых специальностей в высшей школе и средних специальных учебных заведениях.

Необходимо стимулирование международной учебной миграции в российские морские учебные заведения, возобновление старых связей и налаживание новых, для успешного включения России в международный рынок образовательных услуг. Сейчас в высших морских учебных заведениях ориентируются на международные проекты, а не на работу с иностранными студентами, а в средних специальных учебных заведениях международное сотрудничество почти не ведётся. Федеральному агентству по рыболовству и Минтрансу России, при поддержке федерального правительства, целесообразно рекламировать морские учебные заведения на международном уровне, так как они полностью отвечают конвенционным требованиям и выдают дипломы международного класса, а обучение обходится в 2-3 раза дешевле, чем в Западной Европе.

6.3. Информационное обеспечение морской деятельности

В деле использования информационных технологий ради повышения безопасности и эффективности морской деятельности в мире возникла тяга к созданию глобальных информационных систем и к интеграции в них существующих ведомственных сетей, отдельных баз данных и расчетных задач наряду с созданием для них нового механизма обработки данных. Мировой уровень развития информационных ресурсов о морской среде теперь настолько высок, что можно говорить о создании в развитых странах индустрии информации об океане, которая стала предметом забот государственной политики.

Мировые тенденции - это создание крупных информационно-технологических образований: глобальных по составу и содержанию, географическому охвату, источникам данных (сети наблюдений, базы данных, модели), степени вовлечения стран и международных организаций и другим показателям. Тенденции глобализации и интеграции ресурсов для информационного обеспечения морской деятельности, несомненно, являются откликом на усиливающуюся глобализацию морской деятельности в целом. Наиболее известные глобальные информационные системы – Глобальная морская система связи при бедствии и обеспечении безопасности (ГМССБ), Глобальные навигационные спутниковые системы ГЛОНАСС и НАВСТАР.

В 1997 году Правительство России обязало ряд министерств и ведомств страны создать и запустить в работу пункты и объекты ГМССБ, оснастить суда соответствующей аппаратурой, уг-

вердить организационно-распорядительные документы, образовать постоянно действующую межотраслевую Комиссию по ГМССБ. Береговая составляющая ГМССБ основана на системе определения географических координат и государственной принадлежности терпящих бедствие судов, самолетов и других подвижных объектов, состоящей из 4-х станций приема и обработки спутниковой информации и Международного координационно-вычислительного центра; на системе передачи мореплавателям навигационной и метеорологической информации на английском языке НАВТЕКС, состоящей из 16 пунктов; на системе для аварийного радионаблюдения на частотах бедствия и радиосвязи при спасательных операциях на море, состоящей из 32 береговых объектов радиосвязи; на системе для передачи навигационной и метеорологической информации по безопасности на удаленные районы моря, состоящей из 16 береговых объектов радиосвязи; а также на использовании спутниковой системы SafetyNET.

Системы ГЛОНАСС (Россия) и NAVSTAR – GPS (США) предназначены для определения положения объектов на поверхности Земли. Они обеспечивают обмен свободным текстом, стандартными и экстренными сообщениями. Для этого все суда и искусственные объекты на море оборудуются многоканальным приемником навигационных сигналов. Эти сигналы излучаются спутниками непрерывно и в любую погоду. На судне они переводятся в значения долготы, широты, высоты, скорости и направления движения объекта. Благодаря быстрому, в реальном масштабе времени, регулярному автоматическому опросу и высокоскоростным каналам информации получают данные о состоянии сотен и тысяч объектов.

Россия не остаётся в стороне от этого прогресса. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года прямо указывает на необходимость развития информационного обеспечения морской деятельности. В этом потоке можно выделить сведения о природной среде, в которой протекает морская деятельность, и сведения о самой этой деятельности. К сожалению, в нашей стране вся такая информация по-прежнему остаётся неполной, что приводит к дублированию, удорожанию и другим ненужным потерям. Текущее состояние дел можно коротко описать так – каждое ведомство (а зачастую организация или группа организаций) имеет свое нормативное, информационное и технологическое поле, пересекающееся с ресурсами других ведомств и имеющее небольшое количество внешних пользователей и поставщиков данных. Информационное обеспечение морской деятельности России сегодня состоит из разрозненных информационных секторов, почти недоступных сторонним пользователям.

В стране есть несколько проблем информационного обеспечения. Нормативные проблемы связаны с тем, что нынче в данной области применяются не согласованные между собою отраслевые нормы. Вследствие ведомственной обособленности возникают и организационные проблемы.

Разумеется, возникают также определённые технические и технологические проблемы, которые постепенно решаются. В частности, ФЦП «Мировой океан» и «Электронная Россия» нацелены на преодоление «цифрового отставания» России в данной области.

Система информационного обеспечения морской деятельности Российской Федерации представляет собой один из тех приоритетных проектов, которые было бы целесообразно выделить в отдельное направление ФЦП «Мировой океан» на третьем и последующих ее этапах. Пока один из лучших результатов этой программы достигнут подпрограммой «Единая система информации об обстановке в Мировом океане» (государственный заказчик – Росгидромет). В декабре 2005 года Правительство России утвердило Положение о ЕСИМО, а сама она обрела легитимный статус государственной системы.

ЕСИМО предназначена для комплексного информационного обеспечения морской деятельности России на основе интеграции ведомственных систем сбора, обработки, накопления, хранения, защиты и распространения морской информации. Технологически это распределенная система средств производства наблюдений, информационных ресурсов и технологий, организационных структур федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественных объединений, предприятий, организаций и учреждений независимо от их организационно-правовой формы, специализирующихся в области производства, сбора, накопления, обработки, хранения, защиты и распространения информации об обстановке в Мировом океане, функционирующих в едином правовом и информационном пространстве для эффективного обеспечения морской деятельности.

ЕСИМО разрабатывают 30 организаций девяти министерств и ведомств России. Формируется система на базе и при координации Всероссийского института гидрометеорологической информации – Мирового центра данных (ВНИИГМИ-МЦД). В ней участвуют в качестве доноров и реципиентов информационных ресурсов и технологий институты РАН, Минобрнауки России, Росгидромет, Минобороны России, МПР России, Росрыболовство, Роскартография, Мининформсвязи России, Минэкономразвития России, Минтранс России, Ростехрегулирование и т.д.

Сейчас заканчивается второй этап подпрограммы, и создаётся полнофункциональная система информации об обстановке в Мировом океане для всех видов морской деятельности страны. На этом этапе планируется наряду с развитием информационных ресурсов о состоянии морской среды и ресурсах моря значительное нарастить объём международно-правовой, научно-технической, социально-экономической, законодательной, отраслевой нормативно-правовой и другой информации о Мировом океане. Важную роль играет научно-прикладная составляющая: построение, адаптация и верификация моделей морской среды и ее влияния на различные объек-

ты, используемые для нужд народного хозяйства и обороны, а также обеспечение запросов Военно-Морского Флота.

В нашей стране строится ещё одна система федерального уровня - ЕГСОНПО (Единая государственная система освещения надводной и подводной обстановки), создаваемая Министерством обороны. Помимо прямых оборонных задач, эта система должна будет обслуживать охрану морской границы и природных ресурсов исключительной экономической зоны страны от незаконного проникновения и расхищения.

В стране разработаны и действуют также ведомственные информационные системы морского назначения. В 2000 году введена в эксплуатацию глобальная система мониторинга и контроля за местоположением российских судов – СМС “Виктория”. Система основана на комплексном использовании морских спутниковых систем связи и навигации, наземных каналов связи, Интернет-технологий и обеспечивает глобальный мониторинг судов в Мировом океане в непрерывном круглосуточном режиме.

В 1999 году для обеспечения мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов Госкомрыболовством России была создана Отраслевая система мониторинга, включающая Региональные центры в городах Мурманске и Петропавловске-Камчатском. Система создана путем вертикальной и горизонтальной интеграции отдельных систем в единую отраслевую информационно-аналитическую систему с максимально возможным использованием существующих геоинформационных технологий и других аппаратно-программных решений, использующих единый информационный ресурс отрасли (ЕИРО). Система используется ФСБ России и МВД России, государственными администрациями морских рыбных портов, спецморинспекциями МПР России, территориальными таможенными управлениями. Данные о местонахождении судов и их деятельности используются как доказательная база при расследованиях нарушений правил рыболовства, незаконных пересечениях границы территориальных вод и ИЭЗ Российской Федерации, нелегального вывоза рыбной продукции.

Всего сейчас насчитывается не менее 30 отечественных морских информационных систем, краткие сведения о которых, добытые путем анкетирования, представлены в таблицах 1 – 4.

Таблица 1. Число информационных параметров, используемых различными видами морской деятельности

<i>Виды деятельности</i>	<i>Параметры</i>
<i>Гидрометеорология</i>	200
<i>Лед</i>	80
<i>Загрязнение</i>	50
<i>Гидробиология/биоресурсы</i>	75
<i>Морская геология-геофизика</i>	1680
<i>Навигация и гидрография</i>	26

Виды деятельности	Параметры
Защита населения	25
Морские перевозки	30
Морское промышленное рыболовство	10
Освоение минеральных и энергетических ресурсов	10
Охрана границ	10

Таблица 2 - Информационные системы по видам морской деятельности

Деятельность	Безопасность	ВМФ	Транспорт	Морское рыболовство	Минеральные ресурсы	Научные исследования
Количество ИС	3	7	12	7	9	17
Поддержка решений	85	70	80	50	20	5
Научные исследования	5	15	15	20	10	70
Информационное обеспечение	5	15	5	28	65	10
Обучение	5			2	5	15
Количество организаций-пользователей в ведомстве	1000		70	200	80	364
Количество организаций-пользователей вне ведомства	950		65	50	10	320

Таблица 3 - Региональные и функциональные направлений морской деятельности, представленные в информационных системах

Деятельность	Безопасность	ВМФ	Транспорт	Морское рыболовство	Минеральные ресурсы	Научные исследования
Атлантическое	35	40	40	30	20	40
Арктическое	10	10	2	5	20	25
Тихоокеанское	40	35	40	40	20	25
Каспийское	10	5	3	10	20	5
Индоокеанское	5	10	15		20	5

Таблица 4 - Количество баз данных о морской деятельности, поддерживаемых ведомственными информационными системами

Ведомство	Росгидромет	ГУНИО	МПР	Росрыболовство	Минтранс	РАН	МИД
Количество БД	300	26	194	65	60	55	
Количество БД, % on-line	35	1	20	8	8	13	15
Форматы	50	0	5	5	5	1	1
Организации-пользователи вне ведомства	120	20	100	30	10	30	50
Организации – поставщики данных вне ведомств	105	12	6	2	10		
	100	4	28	15	50	50	50

Морская доктрина на период до 2020 года предусматривает развитие в России интегрированных систем информации об океане, использующих высокоэффективные технологии наблюдений, сбора, обработки, обмена, доставки и использования данных. Этого положения Морской доктрины выполняется, как уже сказано, в рамках ЕСИМО, ЕГСОНПО и ведомственными информационными системами. В последнее время была начата работа над созданием Интернет-портала «Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации», в котором информационные ресурсы ЕСИМО, ЕГСОНПО, межведомственных, ведомственных, внутриведомственных, коммерческих, международных систем и сетей были бы представлены в высшей степени агрегации. Соз-

дание портала рассматривается разработчиками как наименее дорогостоящий и наиболее быстрый способ эффективного информационного обеспечения морской деятельности и интеграции электронных информационных ресурсов в этой области. Отличие идеологии портала заключается в том, что здесь при сопряжении систем полностью исключается соподчиненность и намечается в полном объеме реализовать сетевой подход. Одним словом, разворачивающийся в настоящее время портал представляет собой практически безальтернативную площадку интеграции существующих и разрабатываемых систем и сетей. Сама постановка этой работы именно сейчас чрезвычайно уместна потому, что пока большинство информационных систем находится в начале своего развития, и еще не поздно задать стандарты их сопряжения.

6.4. Развитие идеи о морской деятельности России в общественном сознании

В России не пропагандируется национальная морская политика. В обществе не создан благоприятный когнитивно-идеологический фон в восприятии отечественного мореведения и морепользования. Для большинства населения морская деятельность в лучшем случае выглядит экзотикой, а в худшем – понимается как бремя для экономики страны. К такому выводу пришли разработчики темы «Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон морей Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны» еще пять лет назад¹. Тем не менее, важность морской деятельности с точки зрения развития общества нельзя переоценить, и это проверено результатами многочисленных исследований, проводившихся не только сотрудниками ГНИУ «СОПС», но и ИМЭМО РАН, ВНИИВС, других крупнейших научных центров². В целях популяризации основных вопросов мореведения и морепользования морское направление СОПС начало под эгидой Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации издавать в 2003 г. серию публикаций «Теория и практика морской деятельности». Однако данная серия публикаций в силу ограниченности тиража и научной специфики адресована, прежде всего, представителям научно-экспертного сообщества, а также практикам – политикам и хозяйственникам. Она не может явиться средством пропаганды для широких слоев российского общества.

В сегодняшнее время практически все виды деятельности, в той или иной степени связан-

¹ Теория и практика морской деятельности. Выпуск 8. Факторы развития. – М.: СОПС, 2006. – С.8. См. также: Войтоловский Г.К. Динамика развития / Теория и практика морской деятельности. Выпуск 5. – М.: СОПС, 2005. – 248 с.

² См.: Примаков Е.М. и др. Мировой океан: экономика и политика. Международные проблемы освоения. – М.: «Мысль», 1986. – 621 с.

ные с морем, Мировым океаном, являются предметом интереса лишь определенного круга профессионалов (рыбаков, нефтяников, моряков и т.д.). Складывается парадоксальная ситуация, когда 1/5 населения страны проживает в приморских регионах, т.е. в той или иной степени связана с морем, а остальная часть населения России крайне мало информирована о развитии морской деятельности. Данная ситуация обусловлена во многом тем обстоятельством, что освещению данной проблематики уделяется крайне незначительное внимание как в средствах массовой информации, так и на государственном уровне. Популяризация морской деятельности невозможна без активной работы средств массовой информации. Однако для того, чтобы общество благожелательно воспринимало информацию о морской деятельности и чтобы эта информация откладывалась в общественном сознании, одной частоты упоминаний в СМИ недостаточно. Нужно, чтобы эта информация была позитивной. А для этого необходимы конкретные успехи в морской деятельности. Поэтому сформировать положительный образ того или иного вида морской деятельности невозможно без коренного изменения к лучшему в данном виде деятельности. Тем не менее, меры для создания позитивного когнитивно-идеологического фона развития морской деятельности необходимо предпринимать уже на данном этапе, не дожидаясь «прорыва» в наиболее проблемных отраслях морского хозяйства.

Во-первых, важнейшую роль в данном процессе должно играть восприятие в общественном сознании самого понятия «морская деятельность». Необходимо так выстраивать логические цепочки информации, чтобы отдельные отрасли морского хозяйства и виды морской деятельности воспринимались как единый комплекс, как целостность. Только так можно рассчитывать на то, что такие органы как Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации, региональные Советы по морской деятельности, Комиссия Совета Федерации по национальной морской политике и т.д. будут восприниматься массовым сознанием не как какие-то бюрократические надстройки, а именно как органы, обеспечивающие координацию между различными видами морской деятельности, без которых общественная жизнь в XXI веке невозможна.

Во-вторых, необходимо выделение той целевой аудитории, на которую следует сделать основной упор. Прежде всего речь идет о возрастной категории, у которой процессы социализации еще не завершены, т.е. о молодежи. Соответственно, необходимо работать с теми механизмами, которые отвечают за социализацию – школа, институт, общественные, политические, спортивные и иные организации. Задача привлечь как можно большее число молодых россиян к участию в морской хозяйственной деятельности не ставится. Однако существует вероятность, что их отношение к морю будет более заинтересованным. Например, чем больше внимания будет уделяться вопросам, связанным с Мировым океаном, в таких школьных предметах как география, биология,

история, тем больше вероятность заинтересовать учеников вопросами морской деятельности. Существенное воздействие на определенную нами целевую аудиторию оказывают средства массовой информации и так называемая «массовая культура». В связи с этим задачам популяризации морской деятельности среди молодого поколения может способствовать активное внедрение морской тематики в такие области как кинематограф и музыка. Кроме того, активная пропаганда морской деятельности России необходима в СМИ. Профиль изданий по морской деятельности слишком узок для того, чтобы привлечь внимание широкой и, прежде всего, молодежной аудитории. Надо расширить спектр телепередач, посвященных Мировому океану в целом, а также морским научным исследованиям, в частности. При этом, для того, чтобы быть конкурентоспособной, данная программа должна быть доходчива и иметь развлекательный облик.

Следует приветствовать создание и обновление морских музеев. В качестве примера можно привести открывшийся в 2000-е гг. в Москве Музей подводного флота на базе корпуса старой (списанной) ДЭПЛ «Новосибирский комсомолец». Необходимо открытие мемориальных музеев именно на основе списанных кораблей, что дает молодежи почувствовать связь времен на «осязательном» уровне, ощутить себя наследниками морских традиций своей Родины. В этом плане надо ориентироваться на другие государства, имеющие богатые военно-морские традиции: Великобританию, США, Японию, где наиболее знаменитые корабли своего времени превращаются в музеи и служат делу воспитания патриотизма и преданности морским традициям для подрастающего поколения.

Весьма важное значение для популяризации морской деятельности среди населения России, 80% которого живут вдали от моря, будет иметь практика возрождения таких направлений, как морской туризм и рекреация (возможно лишь при соответствующей поддержке отечественного судостроения и развитии рекреационного потенциала приморских регионов).

Активная пропаганда морской деятельности не будет иметь должного эффекта в условиях, когда морские специальности не будут конкурентоспособными на рынке труда, перспективными, хорошо оплачиваемыми, а также востребованными самим обществом. В свою очередь соблюдение этих условий невозможно без возрождения всех отраслей морского хозяйства, перспективы которого полностью зависят от государственной поддержки.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Время, когда делалась эта работа, уникально. Основные её утверждения состоят в том, что нашей стране нужна хорошо продуманная и неукоснительно проводимая в жизнь Морская страте-

гия, стратегия крупной, по определению Президента России¹, морской державы. Оно высказывается в нужное время. Десять лет назад этот замысел, пожалуй, не нашёл бы отклика, а через ещё десять лет, может быть, время уже будет упущено и он потеряет тот смысл, который имеет сегодня. Поэтому – именно теперь.

В начале нового тысячелетия перемены в мире стали случаться всё чаще. Теперь уже нельзя представлять себе будущее как продолжение настоящего. Если называть вещи своими именами, то это был бы инерционный прогноз, суть которого проще всего выражена словами Александра Блока: «Всё будет так, как было встарь...». Больше того, теперь уже нельзя представлять себе будущее и как продолжение наметившихся перемен. Если называть вещи своими именами, то это была бы линейная экстраполяция, ожидание, что всё будет меняться так же, как меняется теперь. Будущее несёт нам всё больше невиданного и стремительно сокращается время, отпущенное человечеству для предотвращения необратимых изменений в биосфере. Если называть вещи своими именами, то это будет конец света. Человечество ещё не жило в ощущении близости такого исхода, а потому сама рассудочная мысль о нём никак не может закрепиться в незрелом общественном сознании. Отсюда – враждебная подозрительность в отношении мер сбережения среды нашего обитания и океана как ее важнейшей части, к которым призывают прибегнуть те, кто глубже проникся сознанием страшной угрозы. Ведь так легко заметить, что эти меры дороги и докучны, и так трудно понять, что они жизненно необходимы.

В области политико-экономических отношений в мире происходит то, что называется глобализацией. Как было показано выше, это явление неизбежно, и приспособиться к нему без издержек ни России, ни кому бы то ни было, вряд ли удастся. Если называть вещи своими именами, то для многих прибрежных государств это может означать частичную потерю суверенитета и суверенных прав (и не в последнюю очередь в области морской деятельности) за счёт так называемой биосферной ответственности человечества. Основное, что в потоке явлений, названных глобализацией, прямо касается и угрожает России – существующий непреодолимый соблазн передела мира и передела моря за счёт России. Если называть вещи своими именами, то это может означать угрозу изъятия в пользу мирового сообщества большей доли нашего национального суверенитета и установленных суверенных прав над морскими пространствами, чем та доля, которой придется поступиться некоторым другим странам.

С другой стороны надо понимать, что такой соблазн покуситься на права, суверенитет и су-

¹ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2007/04/125401.shtml>

веренные права России возникает именно потому, что у нашей страны действительно есть то, чего недостаёт у других – огромные природные ресурсы и пространства, в том числе пространства и ресурсы морей, находящихся под российской национальной юрисдикцией. Безопасность именно морских наших владений и незыблемость именно морских наших прав и свобод внушает теперь наибольшее беспокойство по многим изложенным выше причинам. Все их ради простоты можно свести к одной – национальная юрисдикция прибрежного государства над прилежащими морскими пространствами представляется более зыбкой и размытой, чем государственный суверенитет над пространствами суши. Если заблаговременно и серьёзно не готовится к защите своих прав, то здесь пока ещё есть, что оспорить и отсудить. Это наглядно показывает перечень чреватых конфликтами международных проблем по окружности наших морских границ.

Всестороннее развитие морской деятельности, как убедительно показывают изученные при подготовке настоящей работы материалы, могло бы не только помочь парировать такие угрозы. Речь идёт о наступательных действиях в морской политике, международно-правовой области, области дипломатии, о наращивании и модернизации военно-морских сил, об активизации производственного морепользования, о широком выходе нашей страны в Мировой океан с национальными и международными научно-исследовательскими проектами, а также проектами освоения биологических и иных ресурсов открытых вод.

Что никак не менее важно, морская деятельность могла бы способствовать (как она помогает уже, пусть и незначительно) ускорению социального и экономического развития всей страны. Такое развитие совпадает с объективно наметившейся в мире тенденцией к освоению морских ресурсов и пространств, к созданию необходимой для этого передовой научной и технической продукции, к дальнейшему расширению морской (а значит и всей мировой) торговли, к ускоренному комплексному освоению прибрежных зон в соответствии с представлениями об устойчивом развитии.

В этой работе авторы многократно цитировали Послание Президента России Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 года, в котором В.В. Путин конструктивно касался каждого из видов отечественной морской деятельности. Такого направленного и прямого внимания главы государства ей не уделялось довольно давно.

Между тем, в этом документе намечены «...конкретный и основательный план развития

России»¹, долговременная программа развития отечественной экономики, в том числе: «устранение инфраструктурных ограничений роста..., повышение эффективности использования природных ресурсов..., модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств»².

Президент страны не только обозначил эти задачи, но и определил способы их решения и финансирования, среди которых особо выделил «специальные целевые программы», которые смогут обеспечить «формирование научно-технологического потенциала, адекватного современным вызовам мирового технологического развития»³. Эти слова В.В. Путина прямо относятся к отечественной морской деятельности, которая также как и вся российская экономика нуждается в интенсификации, механизм которой уже имеется. Это и Морская доктрина, и Морская коллегия, а также наиболее действенный механизм реализации ее рекомендаций – ФЦП «Мировой океан», другие федеральные и региональные программы и структуры, способствующие преодолению кризисных явлений в этой среде. Важно, чтобы все они верно восприняли алгоритм, заданный Президентом нашей страны и трансформировали его к отечественной морской деятельности и российскому морскому сообществу.

У России сейчас есть силы и пока ещё есть возможности для достойного ответа на выявленные и названные выше вызовы времени. Но промедление и ошибки уже недопустимы. Страна должна выстраивать линию своей морской деятельности в соответствии с тщательно продуманной морской стратегией. Её выработка представляется сегодня одной из насущных задач нашей морской науки. Её претворение в жизнь должно стать одной из главных целей нашей морской политики.

¹ «Известия». – 2007. – 27 апреля.

² Там же

³ Там же.

Оборот последней страницы

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

Гиголаев Г.Е., Кудрявцева С.С., Никитин А.Д., Полетаев Д.В., Чернявский
Е.Б. (руководитель авт. колл.), при участии Бавриной Е.Е., Крояло И.В.

**Грядущие вызовы:
к обоснованию перспектив морской деятельности России**

ред. Кузиванов А.М.