

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



**ВЕКТОР ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ:
ФЦП «МИРОВОЙ ОКЕАН»
НА ТРЕТЬЕМ ЭТАПЕ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ**

ВЫПУСК

11

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

Батунова Г.В., Гудев П.А., Коновалов А.М. (руководитель авт. колл.), Синельников И.З. при участии Войтоловского Г.К., Крояло И.В.
Вектор определяющий: ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе ее реализации. - М.: СОПС, 2007. - с.

*Рецензенты: Федоренко Н.М.
Имереков Б.И.*

СОДЕРЖАНИЕ

I. НАПРАВЛЕННОСТЬ РАЗВИТИЯ	4
II. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ.....	30
1. ВЫБОР ПРИОРИТЕТОВ	38
2. РЕКОМЕНДАЦИИ	59
2.1. Становление вертикально-интегрированной системы управления морской деятельностью.....	62
2.2. Формы пространственной организации	67
2.3. Финансовое обеспечение	80
III. ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРЕЛОМЛЕНИЕ.....	89
1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФЦП «МИРОВОЙ ОКЕАН»	89
1.1. Структура и основные проекты	89
1.2. Оценка результатов.....	106
2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АКТУАЛИЗАЦИИ В 2008 - 2012 ГГ. ФЦП «МИРОВОЙ ОКЕАН»	123
2.1. Определения характера	123
2.2. Формирование подпрограмм.....	131
2.3. Принципы развития.....	163
2.4. Оценка ожидаемой эффективности	176
IV. СПИРАЛЬ РОСТА	196
ПРИЛОЖЕНИЕ	209

I. Направленность развития

Морская деятельность России уже давно находится в кризисном состоянии. Мероприятия федеральной целевой программы (ФЦП) «Мировой океан» лишь на первом этапе реализации повлияли на ее стабилизацию, но не устранили причин. Да и не могли этого сделать из-за многих обстоятельств, на выявление и преодоление которых нацелена настоящая работа.

Морепользование и мореведение включают различные виды эксплуатации и изучения ресурсов и пространств Мирового океана: от военно-морских операций до рекреации, в том числе и морехозяйственный комплекс. Его производственную основу составляют отрасли, которые существенно различаются по назначению, но обладают множеством общих черт и признаков, позволяющих их рассматривать в единстве. Понимание этих особенностей морской деятельности и ее инфраструктурного обеспечения сложилось довольно давно в процессе научных исследований и подготовки кадров плавсостава. Однако для различных уровней управления традиционно был характерен ведомственно-отраслевой подход к освоению морских ресурсов и пространств, который неизбежно приводил к распылению инвестиционных ресурсов, к противоречиям и конфликтам между видами морской деятельности, регионами их локализации, центрами сосредоточения береговой инфраструктуры. Более того, сугубо отраслевое развитие еще в период плановой экономики и регионально-автаркическое - в условиях формирования рынка на фоне стихийной и даже случайной приватизации основных фондов различных видов морской деятельности, игнорирование возможностей их комплексного использования, способствовали образованию в отечественном морепользовании исключительно неблагоприятной обстановки.

Объективные оценки причин многих негативных последствий либерализации всей российской экономики и, особенно, ее морской составляющей, обстоятельств недостаточно продуманной массовой приватизации основных производственных фондов долговременного пользования проявилось уже в середине-конце 1990-х гг., когда стало ясно, что мотивационные механизмы успешного освоения ресурсов и пространств Мирового океана требуют не ослабления, а усиления государственного регулирования.

Именно поспешные реализации доморощенных и зарубежных моделей «шоковой терапии» ввели отечественную морскую деятельность в кризисное состояние, которое не преодолено в течение многих лет несмотря на крупные акции, осуществляемые на общегосударственном уровне. И одобрение указом Президента Российской Федерации Концепции ФЦП «Мировой океан» (1997 г.), и утверждение Правительством страны самой этой программы (1998 г.) способствовали смягчению, но не устранению многих негативных явлений, хотя «...еще при Горбачеве на конференции, которую проводили Рыжков и другие члены тогдашнего Правительства, был довольно детально изучен проект «шоковой терапии» и отвергнут... как гибельный... Наши неолибералы во

главе с Гайдаром бросили страну в пропасть сильнейшего экономического кризиса»¹. Теперь, казалось бы, всем ясна эта наглядная хрестоматийная близорукость в экономической политике. Не ясно другое - почему «... мы когда-то, приняв за основу проект, построенный на давно скомпрометированной американской неолиберальной идеологии, до сих пор за него держимся и совершаем одну глупость за другой»².

В этой связи интересен следующий факт. В одной из последних своих книг академик РАН Примаков Е.М., вспоминая период, когда он возглавлял Правительство Российской Федерации, рассказывает о том, что в ноябре 1998 года вместе с посланием вице-президента США А. Гора он получил «Меморандум по вопросу о российском экономическом кризисе», подготовленный первым заместителем министра финансов США Ларри Самерсом, в котором отмечалось следующее: «Кризис обострил то, что было ясно уже некоторое время назад. В России нет главных основ здоровой рыночной экономики. США и ... Западная Европа ... не могут служить моделями для России... Для России главным является роль государства... Модель рыночной демократии остается правильной для России, однако ей должна быть обеспечена поддержка со стороны государства...»³. Приводя эти слова видного американского эксперта, Е.М. Примаков ставит острый риторический вопрос: «Но почему об этом американские руководители (*и советники периода Ельцина - Гайдара!* – Г.В.) не говорили ни Гайдару, ни Чубайсу, ни Федорову, ни Черномырдину, наконец – Ельцину? Почему тогда ... они не говорили о регулирующей и контролирующей роли государства в экономике, о цивилизованном и с полным учетом перехода страны к рыночным отношениям, но все равно резком усилении роли государства?»⁴. В другом месте этой же работы ее автор подчеркивает тот факт, что, с одной стороны, в 1990-е годы официальные круги на Западе поддерживали проводившуюся российскими реформаторами экономическую линию⁵, считая для себя благом «...сохранение России, переходящей к рынку, на долгие годы в качестве сырьевого придатка государств, уже вступивших в постиндустриальный период своего развития»⁶. В этой же книге Е.М. Примаков отмечает, что «... характерная черта всех ... выплеснутых событиями 1990-х годов на ведущие экономические позиции в России управленцев - отсутствие у них в прошлом серьезного опыта работы. Им было свойственно явное пренебрежение к другому мнению, ... «экономическое самолюбование», которое открывало им путь не только к самоутверждению..., но и к бездушному, в конечном счете безответственному экспериментированию в масштабах огромной страны»⁷.

¹ Богомолов О., академик РАН. Надо ли было шокировать. - «Литературная газета», 6 - 12 декабря 2006 г., № 46.

² См.: Там же.

³ Цитир. по: Примаков Е.М. Минное поле политики. – М.: Молодая гвардия, 2006 – С. 279 - 280 (362 с.).

⁴ Там же, с. 280.

⁵ См.: там же, с. 239.

⁶ Там же.

⁷ Там же, с. 238.

В ходе реализации мероприятий первого этапа ФЦП «Мировой океан» отчетливо проявилась потребность перемен в реализации морской политики страны и существенных перемен. Мероприятиями и проектами 11 подпрограмм этой Программы было исключительно важно раскрыть в отчетливой форме весьма конкретные рекомендации Совета Безопасности Российской Федерации¹, актуальность которых в настоящее время только усилилась, в том числе по основным подходам к системному проектированию и анализу морской деятельности, предусматривающих:

нацеленность на оперативное и полное выполнение решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области морской деятельности;

увязку направленности морской деятельности в целом с интересами комплексного решения проблем изучения, освоения и использования Мирового океана как для социально-экономического развития, так и обеспечения обороны и безопасности страны, достижения максимальной эффективности при совместном применении всех задействованных в этом сил и средств;

комплексную оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации в области морской деятельности с учетом состояния, тенденций развития и использования морского потенциала в ведущих зарубежных странах;

определение вклада морской деятельности в решение оборонительных, экономических, внешнеполитических и других задач;

обязательный учет в системных проектах внешнеполитических, военно-технических и экономических факторов укрепления и наращивания морского потенциала Российской Федерации, обеспечение рационального сочетания сил и средств освоения Мирового океана, а также подготовку в рамках этих проектов предложений по решениям, способствующим постановке и достижению принципиально важных долговременных целей в области морской деятельности;

придание системным проектам высокой практической направленности.

Необходимости понимания иного общегосударственного подхода к проблемам развития морской деятельности способствовал ряд мероприятий, осуществленных и по другим инициативам Совета Безопасности Российской Федерации. Например, 27 марта 2001 г. на совместном заседании нескольких секций Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации при обсуждении проблем состояния российской морской деятельности². В материалах совместного заседания и ряда последующих рекомендаций Научного совета при Совете Безопасности, утвержденных Секретарем этой президентской структуры, было подчеркнуто, что одним из путей устойчивого экономического развития Российской Федерации и выбора эффективных направлений

¹ В основе этих рекомендаций лежали решения, принятые 23 ноября 1999 г. на совещании членов Совета Безопасности Российской Федерации, которые нашли дальнейшее развитие в Указе Президента и Постановлении Правительства Российской Федерации о мерах по совершенствованию отечественной морской деятельности, принятых в 2000 г.

² В повестке дня заседания Научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации 27 марта 2001 г. этот вопрос был назван «Научно-организационный замысел проведения исследований по анализу состояния и тенденций развития морской деятельности Российской Федерации и в мире в целом».

укрепления ее международного авторитета должно стать возрождение морской мощи, расширение и активизация текущей и перспективной морской деятельности, осуществляемой при определяющей роли государства, тесном и равноправном сотрудничестве федеральных структур, не только 22 приморских, но и внутриконтинентальных субъектов Федерации, а также российских деловых кругов. Развитие морской деятельности Российской Федерации является исключительно важной государственной задачей, как в настоящий момент, так и в перспективе. При этом освоение Мирового океана, тем более в тех масштабах и объемах, каких требует современная отечественная экономика, да и не только она – задача исключительной, многоплановой сложности, решение которой возможно только при осуществлении направленной государственной политики.

Эти тезисы не только не устарели, но даже актуализируются в настоящее время. Во-первых, потому, что уже сейчас, тем более, в условиях глобализации, обостряются международно-правовые, экономические, политические и экологические проблемы освоения пространств, глубин Мирового океана, раздела некоторых его акваторий и донных территорий между прибрежными государствами и даже международными организациями, вопросы управления различными видами устойчивой эксплуатации биологических, энергетических и минеральных ресурсов, определения и выделения квот на их использование, добычу, вылов и т.п.

Во-вторых, по мере дальнейшего развертывания активной деятельности человека на море, все более актуальными будут вопросы рационального и комплексного использования ресурсов, пространств, всего потенциала Мирового океана, контроля за выполнением соответствующих международных соглашений и т.д. Участие в политической, экономической, природоохранной и международной деятельности по решению этих вопросов потребует подкрепления и выработки соответствующих взглядов на те или иные практические позиции, определяющие российские возможности, обоснованные серьезными теоретическими исследованиями. Все это стоит недешево. Однако неучастие обернется для страны гораздо более значимыми затратами и потерями.

В-третьих, жесткость современной политической ситуации вокруг России может быть в известной мере смягчена оптимизацией ее внешних связей по поводу моря, а также взаимоотношений между Центром и приморскими субъектами Федерации, соприкасающимися с внешним миром в прибрежных зонах, влияющих на возможности рационального морепользования. Специфика внешнеполитического и внутриэкономического положений в прибрежных районах Российской Федерации определяется особенностями региональных условий в каждом из них и активностью именно здесь тех или иных субъектов мировой политики и экономики. Вот почему в морской деятельности Центр, Россия на своем федеральном уровне, выступает по отношению к каждому из приморских районов одновременно как субъект локальных, внутристрановых, регионально-международных и глобальных отношений.

В-четвертых, активное освоение пространств и недр Мирового океана, требует создания принципиально новых видов техники и технологий, проведения огромного объема научно-исследовательских работ, включая и гораздо более детальное изучение самой океанической среды.

В морской деятельности как нигде остро проявляется конкурентная борьба за создание новых наукоемких технологий. Отечественная инновационная политика в этой сфере нуждается в срочном пересмотре, особенно тогда, когда более 20% площади мирового шельфа теперь по существу принадлежит России, и пока еще ни одно государство не способно на решающий рывок в освоении недр «общего наследия человечества» - Района глубоководного дна Мирового океана.

Эффективное и рациональное развитие морской деятельности Российской Федерации объективно требует признания и неуклонного соблюдения нескольких принципов ее организации, построения и осуществления. Главные из них:

морская деятельность - не самоцель, но один из основных источников возрождения и развития России, подъема ее экономики и тем самым укрепления ее безопасности и позиций в мире: то есть не "Россия для морской деятельности", но "морская деятельность на благо и во укрепление России";

необходимо определить приоритетные районы на региональных направлениях отечественного морепользования, где Россия имеет жизненно важные для нее интересы, при реализации которых должны осуществляться все виды морской деятельности для экономического подъема, безопасности и обороны России, надежности ее связей с внешним миром, имея в виду при этом, что такое развитие всегда дает не только прямой, но и сопряженный эффект;

в других районах Мирового океана активность России целесообразно ограничить морскими перевозками российских внешнеторговых грузов, сотрудничеством с прибрежными и неприбрежными государствами в поддержании и охране морских транспортных коммуникаций, проведением интенсивной программы научных исследований (в том числе в рамках международного сотрудничества), возобновлением экспериментально-поисковой и пробной промышленной добычи морских биоресурсов за пределами действия национальной юрисдикции прибрежных государств и в Южном океане, периодической демонстрацией досягаемости этих районов для сил ВМФ, прежде всего, подводных, а также поддержанием российского присутствия в Антарктике;

военно-технические системы обеспечения морской деятельности России целесообразно создавать по возможности с учетом перспектив их последующего или параллельного использования в коммерческих и других хозяйственных целях, а также в интересах участия России в международном сотрудничестве;

морская деятельность во всех сферах (включая охранные ее направления, значительную часть военных) должна изначально ориентироваться на возможно более широкое ее включение в

проекты и схемы международного сотрудничества собственно в морской сфере и сопряженных с ней;

лучший способ защиты российских интересов в сфере морской деятельности - интенсивное и эффективное ведение такой деятельности на повседневной и масштабной основе.

Руководствуясь положениями Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной Президентом нашей страны в 2001 г., а также исходя из рекомендаций Межведомственной комиссии по национальной морской политике и ФЦП «Мировой океан» (МВК¹, при проведении исследования, на основе разработок которого подготовлен настоящий выпуск², было выявлено два важных обстоятельства, которым ранее не уделялось должного внимания. Оба они связаны с национальными интересами и, прежде всего, с возможностями обеспечения незыблемости суверенитета Российской Федерации на море и реализации ее суверенных и других прав в Мировом океане: это - возможность ущерба морской деятельности из-за некоторых несоответствий, даже противоречий между положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., ратифицированной Россией в 1997 г., и действующим в стране законодательством в сочетании с некоторыми доктринальными, а также директивными документами (закон «Об обороне», «Военная доктрина» и др.), в которых не учтены глобализационные аспекты. Между тем, важность внимания к экономическим и политическим явлениям глобализации вызывается тем, что российская морская деятельность осуществляется в основном за пределами нашей государственной границы и в значительной мере вне пределов полной юрисдикции Российской Федерации, в сфере действия международного морского права, объектом которого может выступать только государство. В этой связи национальные интересы России в Мировом океане и учет при их обеспечении возрастающей роли внешнего фактора в условиях глобальной экономической и экологической взаимозависимости требуют целенаправленного и научно обоснованного выбора позиции России, ее отношения к формированию устойчивого развития по таким важнейшим вопросам как, в частности, определение глобальных приоритетов в области международного океанографического сотрудничества; сопряжение океанической деятельности с целями глобального развития; совершенствование международно-правовой базы, связанной с распределением прав и ответственности государств в области использования Мирового океана - основного стабилизатора биосферных процессов на Земле.

Руководствуясь такими посылками, разработчики темы строили свое исследование, опираясь преимущественно на положения Техзадания, выданного Минэкономразвития России, в котором было подчеркнуто, что область интересов Заказчика включает:

¹ Следует упомянуть о том, что на заседании МВК от 12.10.2005 г. было дано поручение СОПС о подготовке доклада об основных подходах к актуализации ФЦП «Мировой океан». СОПС подготовил его в установленные сроки и передал руководству этой Комиссии (в последующем он был опубликован в седьмом выпуске серии «Теория и практика морской деятельности» - М.: СОПС, 2006, С. 144 - 202). Отдельные положения этого научного доклада использованы и в настоящей работе.

² В основу настоящей публикации положены материалы Отчета по теме НИР «Разработка рекомендаций по эффективному и рациональному развитию морской деятельности Российской Федерации на основе использования интегральных подходов», которая была выполнена СОПС в 2006 г. по заказу Минэкономразвития России.

- возможность эффективного использования при разработке состава и структуры ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе ее реализации интегрального подхода к развитию морской деятельности, исходя из обеспечения баланса федеральных, региональных и местных приоритетов ее развития и с учетом увязки с комплексными планами социально-экономического развития территорий, обеспечения национальной безопасности, а также с учетом международного опыта морской и прибрежной деятельности и управления ею, что могло бы обеспечить эффективный механизм реализации основных положений Морской доктрины;

- оптимизацию интересов отраслей-пользователей различными морскими ресурсами, методы определения баланса федеральных, региональных и местных приоритетов морской деятельности, разработку экономических механизмов взаимодействия в процессе управления морской деятельностью между различными уровнями государственной власти;

- рациональное использование энергетических, биологических, минеральных, рекреационных, пространственных и других морских ресурсов с целью развития экономики и повышения благосостояния населения;

- охрану окружающей среды, сохранение биоразнообразия, обеспечение экологической безопасности в прибрежной зоне России.

Кроме того, в этом задании Минэкономразвития России были выделены цели и задачи заказанного исследования, основные из которых сводилась к следующему:

1. Рекомендации по формированию основных направлений третьего этапа федеральной целевой программы «Мировой океан», обеспечивающих эффективное и рациональное развитие морской деятельности.

2. Предложения, разрабатываемые на основе интегрального подхода к управлению морской деятельностью с учетом баланса федеральных, региональных и местных приоритетов для комплексного, рационального использования разнообразных ресурсов прибрежных зон и морей страны, а также контроля экологической ситуации на базе системного подхода, одобренного Советом Безопасности Российской Федерации, составными частями которого являются: программно-целевой метод; сравнительные описание и анализ (мотивационный, функциональный, отраслевой, региональный, международный) отечественной и мировой практики морепользования, принципов и методов его организации на функциональных и региональных направлениях, разных уровнях управления и горизонтах времени; учёт финансово-экономических, международных и политико-правовых, экологических, научно-технических и иных условий и ограничений; выявление и структурирование проблем, препятствующих развитию; комплексный анализ межотраслевого и межрегионального взаимодействия.

3. Рекомендации по совершенствованию управления реализацией ФЦП «Мировой океан» для повышения ее эффективности по обеспечению развития морской деятельности, в т.ч. структуры и основных направлений реализации, включая предложения о: корректировке ее целей и задач, механизмах формирования мероприятий, объемах и источниках финансирования, участии федеральных, региональных, местных органов власти и производственных субъектов в ее реализации, возможных вариантах форм и методов управления этой Программой.

4. Выбор и количественные оценки целевых индикаторов, которые могут быть использованы для определения достижения цели и задач ФЦП «Мировой океан», а также ее воздействия на социально-экономическое развитие Российской Федерации, в т.ч. перечень целевых индикаторов, способных дать многомерную картину динамики развития с определением специфики и вклада каждого из функциональных направлений национальной морской политики в социально-экономическое развитие страны и приморских субъектов Российской Федерации.

Для достижения основной цели работы, в первую очередь, потребовалась полная инвентаризация функциональных и региональных составляющих морской деятельности, а также оценка их соответствия основным тезисам Концепции ФЦП «Мировой океан» и положениям Морской доктрины.

Проведенный анализ собранных и обобщенных сведений по этим вопросам выявил:

Во-первых, система взглядов, одобренная Указом Президента страны в 1997 году, и расширенная после утверждения Президентом Российской Федерации в 2001 г. Морской доктрины, позволила вооружить морскую деятельность Российской Федерации исключительно прогрессивной *идеологией* долговременного развития, действенным общегосударственным и организационным механизмом которой стала ФЦП «Мировой океан». Эти факты сами по себе обладают большой социально-экономической и политической значимостью, далеко не исчерпавшим себя потенциалом.

Во-вторых, специфика принятой идеологии состояла в ее ориентации на межведомственный и междисциплинарный характер направленности мероприятий ФЦП «Мировой океан». К сожалению, эта Программа при всех ее достоинствах и уникальности не стала основополагающей базой, предусматривающей развитие всех видов морской деятельности, а выполнение ее подпрограмм, проектов и мероприятий зависело и зависит от финансовых возможностей и отношения руководителей министерств, ведомств и других структур. Эта зависимость все более и более усиливалась сугубо ведомственное развитие, которое неизбежно ведет к противоречиям и конфликтам между отраслями морского хозяйства и внутри них самих, к дефициту межведомственной и иной координации, к сужению возможностей использования общего государственного надведомственного подхода и контроля. Она особенно усилилась и наглядно проявилась на II этапе реализации ФЦП «Мировой океан».

В-третьих, прекращение реализации шести подпрограмм ФЦП в значительной мере предопределяет снижение ее совокупной эффективности, разрушая единство системы отечественного морепользования, экономические показатели которого, мягко говоря, не улучшаются уже много лет.

В-четвертых, автономные отраслевые, ведомственные ориентировки перспектив морепользования, которые стали преобладать на втором этапе Программы, свидетельствуют о том, что происходит возвращение к тому, от чего пытались уйти в конце 1990-х гг.

В результате ФЦП так и не стала, да и не могла стать, как указывалось в Постановлении Правительства № 594 от 1995 г., «...одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на производственные и экономические процессы» министерств, ведомств и других структур, курирующих или осуществляющих морскую деятельность. Более того, все они, не ощущая важности целенаправленного государственного регулирования и испытывая постепенное, но постоянное вытеснение своих мероприятий из ФЦП, занялись, как и прежде, сугубо ведомственным программированием и прогнозированием, которые породили массу отраслевых концепций, стратегий и т.п., почти не связанных между собой. Пока что все они мало способствуют преодолению системных кризисных явлений в отечественной морской деятельности.

Разработчики обсуждаемой НИР отметили ряд явлений, развивающихся в морской деятельности страны в разрез с основными идеологическими установками, одобренными или утвержденными на высшем государственном уровне. В рамках мероприятий ФЦП «Мировой океан» это выражается в снижении заинтересованности участия в них управленческих структур как федерального, так и регионального уровня, а также хозяйствующих субъектов.

Составители настоящего выпуска считают необходимым подчеркнуть в нем характерную современную особенность - стремление многих министерств и ведомств разрабатывать новые про-

граммы, которые в определенной мере обусловлены благоприятными тенденциями и прогнозами развития экономики России, и, что особенно важно, профицитом федерального бюджета, имеющимся в течение несколько последних лет. В конце 1990-х гг., когда разрабатывалась и начинала реализовываться ФЦП «Мировой океан», ситуация в экономике страны отличалась жесткими ограничениями расходов федерального бюджета. В тех условиях разработка и реализация ФЦП полностью отвечала интересам министерств и ведомств, поскольку они понимали, что, суммируя затраты и объединяя материальные, научные, информационные и иные ресурсы при осуществлении морской деятельности, можно достигнуть более значимых результатов, чем решая эти проблемы самостоятельно, автономно.

В настоящее время, когда централизованные ограничения не стоят так остро, а, кроме того, повышается самостоятельность субъектов бюджетного планирования¹, большинство федеральных органов исполнительной власти стремится к единовластному распоряжению выделяемыми финансовыми ресурсами, прежде всего в своих узковедомственных интересах. При этом пренебрегая тем, что *результативность использования федеральных средств* – главное направление реформы бюджетного процесса, оцениваемое с общегосударственных позиций - *понижается*.

Надо отметить, что на протяжении всего периода реализации ФЦП «Мировой океан» четко обозначилась ситуация, характерная для остальных федеральных целевых программ, во всяком случае, для тех, которые связаны с морской деятельностью. Большинство приморских субъектов Российской Федерации при подготовке перспективных мероприятий, направленных на разрешение многих проблем, как регионального, так и общегосударственного уровня, выражали достаточную активность, по-видимому, рассчитывая в первую очередь на получение дополнительных средств из федерального бюджета. Это наиболее наглядно проявляется в случаях, когда речь идет о долговременных капиталовложениях с продолжительными сроками окупаемости. Активность же органов власти *приморских регионов*, отмеченная в процессе разработки ФЦП «Мировой океан», *резко сокращается*.

В-пятых, приходится констатировать, что все федеральные программы, имеющие отношение (прямое или опосредованное) к морской деятельности, занимают весьма скромное место в общем объеме финансирования целевых программ. Так, например, в 2005 году на реализацию таких ФЦП как «Мировой океан», «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005-2020 годах», а также подпрограмму «Морской транспорт» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)» из федерального бюджета было выделено 5467,5 млн. рублей, что составляет около 1,5% от общего объема средств, оп-

¹ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах предусматривает расширение самостоятельности и ответственности администраторов бюджетных средств, при котором приоритет отдается внутреннему контролю, а ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни.

ределенных государством на все федеральные целевые программы, в том числе на капитальные вложения – 5268,2 млн. рублей (или 2,85% от общего объема).

Кроме того, хроническое недофинансирование проектов привело к серьезным нарушениям структуры, запланированной при утверждении Программы «Мировой океан», то же - по источникам ее финансирования. Между тем, изначально намечалось, что только 4,2% общей стоимости ФЦП «Мировой океан» будет профинансировано за счет средств федерального бюджета, основная же часть средств будет получена за счет средств бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников (соответственно 14,7 и 81,1 процентов). В реальности оба этапа программы в основном были профинансированы за счет средств федерального бюджета, а привлечь финансовые ресурсы из региональных бюджетов субъектов Федерации почти не удалось. Средства из внебюджетных источников в целом по Программе были также крайне незначительны. Значительные изменения претерпела и структура финансирования по направлениям расходов. Основная часть средств (80%) пришлось на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Характер финансирования этой ФЦП как бы отражает картину государственной поддержки отечественной морской деятельности. 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 российской экономики. Следует обратить внимание на то, что до настоящего времени ни морская деятельность в целом, ни ее отдельные составляющие не рассматриваются на государственном уровне, как направления приоритетного государственного финансирования. Положение осложняется еще и тем фактом, что за последние пятнадцать лет многие предприятия морской деятельности были поспешно, недостаточно обоснованно приватизированы и разукрупнены. В условиях затяжного системного кризиса большинство из них не имели возможности не только расширить или модернизировать свои основные фонды, но и поддерживать их в рабочем состоянии. Вследствие этого и физический, и моральный их износ во многих отраслях и видах морской деятельности достигает критического уровня. Изношенное и морально устаревшее неконкурентоспособное оборудование не только не может производить рыночно привлекательный продукт в необходимых объемах, но и приводит к снижению производительности труда. «Дело едва не дошло до крайности - ослабление госконтроля за морями-океанами и погоня за сиюминутной выгодой в конце 90-х поставили под сомнение статус России как великой морской державы»¹. Этот пассаж «Российской газеты» трудно опровергнуть. Более того, «...реализация тезиса о том, что государство должно уйти от этих дел куда подальше, обернулось стремительной потерей былой мощи фло-

¹ «Российская газета», 20 декабря 2006 г.

та, сокращением и старением боевых кораблей, утратой баз, деградацией береговой инфраструктуры... А чем обернулся уход государства?... Тем, что место ушедшего мгновенно заняли иные персонажи, с иными интересами»¹. Среди которых уже преобладает привычка «...распоряжаться общественным достоянием как своим собственным... Добро бы хоть эти отбираемые внаглую у общества средства (в которые превращаются ресурсы и пространства общего пользования - Г.В.) оставались в стране, но ведь они в своей значительной (если не основной) части все эти годы оседали и продолжают оседать, условно говоря, на Виргинских островах»².

Выходов из создавшегося крайне тяжелого положения, в котором оказалась морская деятельность России, может быть несколько. Это - форсированное усиление присутствия государства в морской сфере по различным ее направлениям, создание целенаправленной законодательной базы регулирования развития рынка в отраслях морехозяйственного комплекса для установления цивилизованных отношений конкурентной борьбы между компаниями, активизация участия властей приморских регионов в управлении морской деятельностью и т.д. Прямыми результатами преодоления кризиса и обеспечения поступательного развития морской деятельности могли бы стать новые для России система и формы рыночных отношений, основанные на государственно-частном партнерстве, организационное и правовое обеспечение которых еще предстоит сформировать.

Безусловно, что мероприятия ФЦП «Мировой океан» играли и продолжают играть существенную роль в оздоровлении морской деятельности нашей страны. И их нельзя сворачивать, т.к. эта Программа по своей сути является единственным центральным вневедомственным механизмом осуществления рекомендаций Морской коллегии и ее органов. Комплексное сочетание процессов актуализации ФЦП «Мировой океан», рекомендованных Межведомственной комиссией по национальной морской политике, с мероприятиями, осуществляемыми довольно разрозненно различными структурами федерального и регионального уровней, могло бы обеспечить совокупный интегральный эффект.

Для перелома негативных тенденций изменения нынешнего состояния отдельных видов морской деятельности нужны не эволюционные, как это происходит сейчас, а кардинальные меры по увеличению государственного финансирования и государственной поддержки этой сферы в разы (а не на проценты). При этом необходимо одновременное формирование соответствующей системы вертикально-интегрированного управления, направленного на комплексное регулирование промышленного морепользования с учетом перспектив делегирования полномочий с федерального (ведомственного) на региональный и даже локальный уровни. У Правительства России

¹ См. комментарий первого заместителя председателя Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике Толкачева О.М. - «Российская Федерация сегодня», декабрь 2006 г., № 23, с.14.

² Россия и глобализация: Международные аспекты /Колл. моногр., отв. ред. чл.-корр. РАН М.Г. Носов. - М.: Наука, 2006. - с. 265.

есть для этого и возможности, и средства, но их надо конструктивно реализовать, в том числе и через систему актуализации ФЦП, в которую необходимо включить (при координационных усилиях Государственного заказчика-координатора ФЦП «Мировой океан» - Минэкономразвития России) разрозненные мероприятия многих структур, курирующих и осуществляющих отечественное морепользование. Тем более, что почти в каждом виде морской деятельности подготовлены долговременные мероприятия по выходу их из кризисного состояния. Эти мероприятия, обобщенные соответствующими органами управления, в таких документах как концепции, стратегии и т.п., были одобрены или утверждены Правительством Российской Федерации. Их системный анализ позволил выявить и обобщить ряд характерных особенностей, которые, по-видимому, подлежат дальнейшему уточнению и развитию.

Во-первых, исследование генезиса интересов, характерных для каждого вида морской деятельности, обусловлено необходимостью реализации ряда задач, которые ставятся Президентом и Правительством нашей страны. В этой связи возникла принципиальная необходимость выявления адекватности и, соответственно, прямых интересов министерств, служб, агентств федерального уровня, региональных и корпоративных участников морепользования целям, намеченным в Концепции ФЦП «Мировой океан» и Морской доктрине. В работе они сформулированы для всех функциональных и региональных направлений морской деятельности.

Во-вторых, только через выявление полного круга этих задач можно обеспечить идентификацию общегосударственных интересов в Мировом океане, причем, интересов надведомственного характера. Главный недостаток всех действующих (преимущественно отраслевых, ведомственных) документов программного плана – отсутствие учета и опоры на доминирующую и целостную идеологическую основу. Несмотря на наличие довольно четкой идеологии развития морской деятельности, сформированной на высшем государственном уровне, политико-идеологический вакуум на уровне общества и государства в целом крайне затрудняет как реальное комплексное применение идеологии морской деятельности, так и анализ программ, определяющих развитие каждого ее вида. Оставляя открытыми вопросы, в каком направлении, ради каких целей и на основании каких принципов будут в этот период развиваться российское общество, экономика и государство, этот вакуум не дает тем самым возможности, во всяком случае, затрудняет четко и репрезентативно определить конкретные, обозначенные количественно и многоэтапно долговременные цели морской деятельности России. Однако для того, чтобы их объективно обозначить, необходимы более широкие представления о социально-экономическом развитии всего Российского государства, об экономике страны, о системе укрепления национальной безопасности. В этой связи стал необходим обоснованный отбор тех из них, которые являются общими для всего морского сообщества и не только для него. Приведенный в настоящем выпуске анализ многих отраслевых и ведомственных документов, учет которых был необходим при подготовке предложений по актуа-

лизации ФЦП «Мировой океан» по поручению Минэкономразвития (и МВК по национальной морской политике), выявил, что в них не четко выделены конечные количественные ориентиры, не определены организационные и управленческие механизмы их достижения, не учтены (а в некоторых даже не упомянуты) основополагающие положения базовых рекомендаций, одобренных или утвержденных на высшем государственном уровне. Прежде всего, следует указать на неоправданное отсутствие в текстах подавляющего большинства прямых ссылок на Морскую доктрину, утверждённую главой государства. Если в отношении документов, принятых ранее 2001 года, указанный факт объясним, то отсутствие ее тезисов и даже ссылок в более поздних - требует пояснений. Скорее всего, разработчики этих документов исходили из того, что свойственный им вид морской деятельности может осуществляться независимо от других, а исключительно в составе старшей по отношению к нему функциональной государственной системы управления (морские перевозки – в системе транспорта, рыболовство – в сельском хозяйстве, шельфовая добыча нефти и газа – в ТЭК, военно-морская деятельность – в Вооружённых Силах и пр.).

В-третьих, возникла необходимость отдельного учета ряда проблем, которые не решаются, да и не могли быть решены, в рамках отдельных видов морской деятельности. Это проблемы государственного регулирования, применения новаций инвестиционной политики, в т.ч. развития различных форм государственно-частного партнерства (ГЧП), обеспечения трудоузанности приморских регионов, совершенствования системы взаимоотношений различных морепользователей, заинтересованных в устойчивой эксплуатации одних и тех же акваторий, учета влияния процессов глобализации и др.

В-четвертых, представилось совершенно необходимым переосмысление среднесрочных задач с учетом характера формирования международных отношений по поводу долговременного морепользования, которые стали принимать антироссийскую направленность и в дальнейшем могут негативно сказаться на стратегических интересах России в Мировом океане, и не только там.

Инвентаризация состояния морской деятельности и декомпозиция целей ряда ведомственных документов, определяющих среднесрочное развитие ее отдельных видов, указали на необходимость формирования теоретической основы эволюции морской деятельности и определения ее эффективной направленности. Это вызвало необходимость анализа понятийного и категорийного аппарата, унификации терминов, по разному трактуемых в различных видах морской деятельности, построения общей теории ее развития и соответствующей инвентаризации состояния производительных сил в каждом из них, а также оценок их возможных перемен в сравнении с аналогичными усилиями ведущих морских держав и на фоне анализа потенциального изменения международного морского права, определяющего возможность доступа к пространствам и ресурсам Мирового океана с учетом способов урегулирования происходящих и предстоящих межгосударственных конфликтов на море и из-за моря. Для этого были приняты в качестве базовых исходные

положения - постулаты, а также разработан соответствующий научный аппарат, с помощью которого построена общая интегральная модель морской деятельности, уточнены взаимосвязи между ее региональными и функциональными составляющими. Их использование позволило выйти на определение общих закономерностей развития морской деятельности. Их три: функциональная эффективность, баланс флотов и инфраструктуры, политическая целесообразность пространственного размещения (зонального распространения).

В результате возникла возможность реализации разработанных теоретических подходов при выборе направлений актуализации мероприятий третьего этапа ФЦП «Мировой океан». Этот выбор ограничился 14 основными направлениями, ориентированными на определенные в Морской доктрине Российской Федерации долгосрочные задачи. В каждом из направлений, используя интегральный подход, были определены целевые установки, для достижения которых разработчиками намечен комплекс приоритетных задач, сгруппированных по временным этапам, пространствам локализации и точкам потенциального развития. Для решения каждой из этих задач предложены интегральные показатели и индикаторы, предложена структура каждого из направлений, а также сетевой план (граф) достижения целей и решения упомянутых задач¹.

При определении основных направлений актуализации ФЦП «Мировой океан» до 2012 г. потребовался анализ формирования международных условий морской деятельности в различных по правовому режиму районах Мирового океана, в т.ч. в открытом море и в иностранных ИЭЗ. В процессе его проведения были изучены мировые тенденции в развитии морепользования с учетом характера и динамики регуляционных функций специализированных международных организаций, морской политики прибрежных государств, а также факторов воздействия на них ведущих морских держав и ТНК.

Самостоятельными разделами работы стали оценки общего характера возможного становления вертикально-интегрированной системы управления отечественной морской деятельностью, ее желательное институциональное и финансовое обеспечение, завершившиеся рассмотрением обстоятельств, препятствующих эффективному и рациональному развитию на III этапе и в более отдаленной перспективе. На этом последнем тезисе в самой работе и в настоящем выпуске, ей посвященном, сделаны четкие акценты с учетом рекомендаций МВК по национальной морской политике и ФЦП «Мировой океан», а также позиции Морской коллегии, которая по предложению ее Председателя обсудила эту проблему на своем заседании 19 декабря 2006 г.²

¹ Практическое использование этих предложений апробировано при подготовке мероприятий третьего этапа ФЦП «Мировой океан», имея в виду, что в дальнейшем они будут уточнены и использованы в управленческой и научной работе.

² Подр. см.: Интерфакс-АВН, 19 декабря 2006 г.; «Красная звезда», 20 декабря 2006 г.; «Российская газета», 20 декабря 2006 г.

Выход разработчиков на достаточно определенные целевые показатели позволил не только уточнить основную направленность III этапа ФЦП «Мировой океан», но и выяснить тот факт, что они могут стать теоретической и практической базой для определения необходимых корректив концептуальных начал развития и управления морской деятельностью в 2008 - 2012 гг., да и более далеких стратегических целей эффективного использования Россией ресурсов и пространств Мирового океана.

Системообразующее свойство принятого подхода - его внимание к взаимозависимости всех видов морской деятельности и механизмам взаимодействия частей этой системы, а не к самим частям, внимание к внешнему фону реализации этих взаимозависимостей и динамике их взаимодействия. Для морской деятельности таким фоном являются международные условия, формирование которых связано с воздействием множества политических, экономических, военных и других факторов. Безусловно, что главным исходным положением выступают цели, ради которых формируется направленность развития морской деятельности, а также поиск способов их достижения. Содержание этих целей определяется объективными национальными интересами, потребностями развития и безопасности России в реальных внутренних и внешних обстоятельствах. Изучение, освоение и использование Мирового океана во все исторические периоды и сегодня продолжают иметь для нашей страны жизненно важное значение практически во всех областях: социально-экономической, военной, международной, научно-технической, культурной и многих других. Их главной целью всегда являлась и, по-видимому, будет являться в будущем защита и реализация национальных интересов России в Мировом океане. При этом важнейшим показателем возможностей страны в этой сфере государственной деятельности является морской потенциал.

Морской потенциал России создавался предшествующими поколениями граждан в течение многовековой истории российского государства и в целом еще совсем недавно (по историческим меркам) позволял успешно реализовывать национальные интересы в социально-экономической, оборонной и других жизненно важных сферах государственной деятельности. Комплексная оценка возможностей даже среднесрочного развития предполагает не только необходимость составления обзора состояния морского потенциала страны, но и тщательной характеристики того международно-политического фона, на котором происходит формирование вызовов и угроз с морских направлений, а также реализуются действия российского государства по обеспечению своей национальной безопасности, по защите интересов и целей своего развития.

Морская деятельность и системы ее научного, технического, международно-правового и хозяйственного обеспечения диверсифицируют экономику страны, увеличивают объем находящихся в практическом обороте знаний и опыта, и уже одним этим способствуют росту возможностей страны, стабильности ее хозяйственной жизни и решению задач национальной безопасности. Последние включают обеспечение безопасности с морских направлений, но не сводятся только к

нему. Обеспечение национальной безопасности России с морских направлений должно строиться на учете существующих и возможных угроз, возникающих при освоении Мирового океана, а также на базе долговременных прогнозных оценок, серьезного научного предвидения тенденций и процессов в мировой практике океанопользования. Вместе с тем национальная безопасность в начале XXI века все более определяется динамикой в научно-технической и, особенно, в экономической сферах, а потому роль морской деятельности в решении задач безопасности должна рассматриваться и в этом контексте, через призму доступных стране областей морепользования и степеней свободы в каждой из них. Тем более, что освоение морей и океанов, по-видимому, в обозримом будущем останется одним из ведущих направлений деятельности человека и развития мирового сообщества.

Вот почему для определения даже предварительных комплексных оценок возможных перспектив этого сектора жизнедеятельности нашей страны стали необходимы мониторинг состояния каждого из видов современного отечественного морепользования, информационный обзор общегосударственных, ведомственных и, желательнее, региональных программных документов, определяющих их развитие в условиях рыночной среды. Они должны сочетаться с критическим анализом возможностей, сроков и условий достижения намечаемых в них пороговых прогнозных наметок. Такие объективные оценки невозможны без учета результатов исследований международно-политической обстановки в большинстве районов Мирового океана, в которой происходит формирование вызовов и угроз российским интересам с морских направлений, а также реализуются (или смогут реализовываться) конструктивные противодействия им со стороны Российского государства при обеспечении своей национальной безопасности.

В законодательстве Российской Федерации, лежащем в основе ее государственной политики, и в повседневной деятельности ряда комитетов Федерального Собрания океаническая проблематика до последнего времени была отражена - прямо или косвенно - только в рамках секторальных направлений использования морских пространств и ресурсов (национальная оборона, судоходство, рыболовство и пр.)¹. Между тем, научный подход участников этого проекта к оценкам процессов развития морепользования и поиску эффективных форм его устойчивого развития в Российской Федерации в условиях рыночной среды построен на применении надведомственного макроэкономического комплексного анализа.

Обладая большой инерционностью и капиталоемкостью, развитие морских видов деятельности не терпит бессистемности и непоследовательности. Исторический опыт свидетельствует о том, что просчеты в формировании и реализации национальной морской политики чреватые для го-

¹ Безусловно, что надведомственные акценты в деятельности Федерального Собрания вскоре будут усилены при развитии деятельности недавно созданной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике под председательством адмирала Попова В.А.

сударства снижением морского потенциала и потерями колоссальных средств, вложенных в него за многие годы. Тем более, крайне необходимо использование накопленного опыта в настоящее время, когда функции по государственному регулированию морской деятельности страны рассредоточены между большим числом структур управления федерального уровня и 22 органами исполнительной власти субъектов Федерации, что ведет к возникновению искусственных внутриструктурных трудностей.

Проведенное исследование генезиса процессов развития и интересов, результаты которого на функциональных и региональных направлениях, характерных для каждого вида морской деятельности, обусловлено необходимостью решения многогранных задач, которые ставятся перед участниками морской деятельности в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г. При этом принципиальное значение имеют выявление и интерпретация устремлений, специфических интересов министерств, служб, агентств федерального уровня, региональных и корпоративных участников морской деятельности, а также предварительное прогнозирование, включая оценочные сроки и периоды возникновения новых проблем, образующихся под воздействием внутренних и международно-политических процессов, которые влияют не только на развитие морепользования, но и на саму возможность его осуществления. Лишь через выявление достаточно полного круга задач, решаемых или возникающих перед участниками морской деятельности, возможно обеспечить идентификацию их интересов и экспертный отбор тех из них, которые в перспективе являются общими для всего морского сообщества и не только для него. Понимание такой необходимости привело к поиску *общей теоретической модели* комплексного развития отечественной морской деятельности, к выявлению его закономерностей и соответственной их формализации. При этом выяснилось, что анализ задач должен сочетаться с рассмотрением возможностей развития при осуществлении различных форм действенного и необходимого регулирования, как факторов экономического роста и решения общенациональных стратегических задач. Среди этих задач особое внимание должно уделяться развитию взаимоотношений с приграничными и другими зарубежными странами, со специализированными международными организациями, а также осуществлению отечественной морской деятельности в открытом море за пределами действия национальной юрисдикции Российской Федерации.

Выявилось также, что традиционные отраслевые разработки перспектив развития того или иного морепромышленного комплекса не рассматривают и даже не включают в себя ряд экономических нововведений последнего времени как из-за того, что они почти не практиковались ни в одном из видов отечественной морской деятельности, так и по причине нечеткости организационных механизмов их внедрения и осуществления. Это - проблемы государственного регулирования, развития различных форм государственно-частного партнерства, в частности, концессионных отношений, нововведения инновационно-инвестиционной практики, вопросы состояния и будущего

обеспечения приморских регионов трудовыми ресурсами, включая модернизацию системы подготовки и переподготовки кадров морских профессий, а также вопросы методического обеспечения не только формирования мероприятий третьего этапа реализации ФЦП «Мировой океан», но и разработки программ действий на более продолжительный период, например, долгосрочной стратегии развития морской деятельности России в целом.

Существующие направления реализации Морской доктрины, а также рекомендаций и решений Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации настоятельно требуют концентрации усилий всех океанопользователей на выполнении конкретных задач в строго определенные сроки. Значимость решения таких перспективных задач возрастает многократно. В этой связи необходимо усиление административных, регуляционных и контрольных функций государства в сфере морской деятельности, общегосударственная институционализация их в рамках исполнительной вертикали власти, и, в частности, в функциях Государственного заказчика-координатора ФЦП «Мировой океан». Такие меры приобретают особую актуальность в контексте перспективных тенденций в развитии мировой экономики вообще и освоения Мирового океана в частности, а также в свете проявлений природоресурсной ограниченности на суше, когда морские природные ресурсы становятся основным объектом глобальной конкуренции и даже военного соперничества между государствами. Права на такие ресурсы принадлежат именно государству, а оно уже на основе внутреннего законодательства обеспечивает доступ к ним юридическим и физическим лицам. Поиск мер по рационализации и повышению эффективности морской деятельности на основе системного анализа реальных ее достижений и подготовка предложений по основным направлениям реализации мероприятий ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе реализации и в более отдаленной перспективе являются задачами исключительной важности.

Однако нельзя не отметить, что реализации рекомендаций Морской коллегии подчас препятствуют несовпадающие позиции и интересы ведомств, занимающихся различными видами и формами государственного регулирования морской деятельности (на федеральном уровне их более 20!). Между тем, сегодня комплексное формирование долговременной морской политики Российской Федерации *не является основной задачей ни для одной из федеральных структур*, хотя государственная монополия по управлению эксплуатацией ресурсов и пространств общего пользования является альфой и омегой любой государственной политики. От логики управления, на которой оно построено в России сейчас, складывается впечатление о том, что каждый вид морепользования осуществляется сообразно политике, выработанной и реализуемой соответствующим министерством (ведомством) в своей сфере ведения и деятельности. Другими словами, будто бы управление происходит вне рамок национальной морской политики. К сожалению, последнее зачастую и наблюдается на практике. Между тем, интенсивное «разгосударствление» не привело и не могло привести к преодолению упомянутого монополизма государства в морской деятельно-

сти, а самое главное - стремление к его преодолению противоречило бы общероссийским интересам. Между тем, предпринимательские инициативы в экспортно-ориентированных видах морской деятельности, осуществляемые не без участия аппарата ведомств, проявились по-разному, особенно различаясь в сырьевых отраслях. Если, например, в нефтяном комплексе, в котором морская добыча находится в первоначальной стадии, основные производственные фонды оказались в частной или смешанной собственности у ограниченного числа собственников, то в рыболовстве и коммерческом судоходстве количество частных судовладельцев возросло многократно. Кроме того, проявилось и осуществляется стремление к приватизации основных производственных фондов морских портов, кстати говоря, не только рыбных¹. Хотя передача в частные руки таких сложных и дорогостоящих гидротехнических сооружений с вековым сроком окупаемости находится вне пределов нормальной экономической логики².

Во всех видах морской деятельности, осуществление которых происходит преимущественно вне пределов действия суверенитета России и регулируется международными морским правом, чьим субъектом может выступать только государство, возникло большое число собственников. Последние получают значительную прибыль, эксплуатируя ресурсы общего пользования, не озабочиваясь их расширением и воспроизводством, не вкладывая необходимых средств в развитие производства.

Хотя «...О плачевном состоянии российского флота, в первую очередь гражданского, его причалов и портов, разграблении национальных биологических ресурсов в последующие годы сказано немало»¹, морепромышленный комплекс пребывает в глубоком кризисе. По-видимому, возникла целесообразность образования нового устойчивого и эффективного механизма или внесения соответствующих новаций в действующий для обеспечения реализации определяемой Президентом Российской Федерации морской политики государства, ее четкого выполнения по эта-

¹ Не случайно этот вопрос широко обсуждался на заседании Правительства РФ 7 декабря 2006 г. Речь шла о создании единых администраций, единой системы государственного управления и надлежащего использования государственного имущества морских транспортных и рыбных портов. Намечается проведение реорганизации, объединения их с целью повышения роли государства в управлении этими дорогостоящими производственными объектами, во многом определяющими эффективность морской деятельности (Подр. см.: «Морские порты», 2006, № 6 (58) С. 18 - 27)

² Как подчеркивает проф. Варнавский В.Г. в своей исключительно интересной книге «Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски» (М.: Наука, 2005. - 315 с.) в мировой практике сложилось три основных модели управления морскими портами:

1) они принадлежат государству в лице всех его субъектов;

2) основная портовая инфраструктура (гидротехнические сооружения, молы, волноломы, оградительные и причальные сооружения, акватории, их навигационное устройство) находится в государственной (общественной) собственности и управляется государством;

3) порт является частной собственностью.

Наибольшее распространение в мире имеет вторая модель, при которой власти порта имеют в своей собственности инфраструктуру, а частно-предпринимательский сектор получает ее отдельные элементы (подъемные краны, фуры, склады и др., обеспечивающие развитие портовых услуг) в концессию и даже в собственность, осуществляя их строительство и эксплуатацию. В большинстве стран мира порты были и остаются в государственной собственности. Вместе с этим, главным инструментом привлечения частных инвестиций в развитие портового хозяйства являются концессии, а не приватизация или совместное предпринимательство. (Подр. см.: указ. соч., С. 213-219).

¹ «Российская газета», 20 декабря 2006 г.

пам и срокам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации в тесном взаимодействии с Федеральным Собранием Российской Федерации. Как уже отмечалось, в Верхней палате Федерального собрания которого в октябре с.г., учрежден постоянный орган по контролю за реализацией основных направлений этой политики. Эта целесообразность подтверждается результатами обсуждаемой НИР.

Безусловно, что главным системообразующим положением основного замысла обсуждаемой темы выступают цели, которые формируют направленность развития морской деятельности под воздействием множества политических, экономических, военных и других факторов. Одна из основных особенностей избранного подхода – это общегосударственная *надведомственная* позиция, означающая, что определяющими являются интересы государства, общества, а не приоритеты различных министерств, ведомств, регионов или хозяйствующих субъектов. Хотя такие приоритеты должны, естественно, учитываться, но лишь в той мере, в какой их учет будет служить обеспечению фундаментальных интересов государства и общества в целом. Тем более, что пренебрежение необходимостью государственного вмешательства в рыночный процесс или его осуществление без достаточно проработанных научных обоснований при развитии российской морской деятельности на протяжении последнего десятилетия уже привели к деградации каждого из ее видов. Наиболее наглядно это проявилось в морском коммерческом судоходстве и промышленном рыболовстве, осуществляемых преимущественно негосударственными структурами.

Роль государства в рыночной экономике, как и в любой другой, особенно в той ее части, которая сформировалась за счет всего общества или базируется на эксплуатации природных ресурсов, может и должна быть исключительно конструктивна. В развитом обществе государство создает инфраструктуру рынка, принимает антимонопольное законодательство, не вмешивается в нормальный рыночный процесс, но препятствует его хаотичному проявлению, совершенствует гражданское право. Государство активно влияет на структуру рынка и регулирует правоотношения его участников, тем более оно должно определять саму возможность и условия производственной деятельности, особенно той, которая основывается на эксплуатации ресурсов и пространств общего пользования. Без государственного регулирования частный сектор имеет возможность осуществлять хищническую эксплуатацию природных ресурсов, нарушать условия конкуренции, неограниченно манипулировать тарифами и ценами, пренебрегать социальными обязательствами и т.д. Между тем, в современных рыночных условиях формирования российского морехозяйственного комплекса и внутренние факторы его развития непрозрачны, а их долгосрочный учет, вне которого осложняется система перспективного государственного регулирования, затруднен. В то время как главная задача прогнозиста и управленца состоит в четкой реакции на информацию о внутренних и внешних факторах развития морской деятельности с целью предвидения их воздействия и преодоления неблагоприятных последствий. Однако эта чуткость возникает

только тогда, когда информация отбирается и формируется на основе обоснованных научных представлений о природе тех или иных явлений, их корнях, причинах возникновения и движущих силах.

Искусство подготовки и своевременного принятия эффективных стратегических, как впрочем и тактических, решений состоит в том, чтобы заблаговременно произвести перемены в действиях, скорректировать их направленность, предварив быстрые изменения экономических, политических и социальных условий той среды, в которой функционирует и развивается морская деятельность. Выбор момента перемен связан с умением своевременно воспринять информацию, учитывать ее. Именно наличие даже ограниченных объемов информации, прошедшей аналитическую обработку и подготовленной для четко определенного использования на различных уровнях управления, предопределяет выбор и направленность тех или иных действий, время принятия решения по поводу вида и объемов затрат, характера их распределения для оптимального достижения главных целей и продолжительности периода применения выбранной стратегии, ее эшелонирования. Сущность принятого разработчиками подхода налагает требования к информации о внешних факторах, которой всегда мало. Это осложняет выбор направлений развития, возможность принять программу действий при отсутствии четкой внешнеполитической и внешнеэкономической картины. Кроме того, для определения предпрогнозных оценок необходимо составление научных обзоров, характеризующих состояние отдельных видов морской деятельности, на базе которых возникла возможность не только уточнить характер развития функциональных направлений, состояние ее производительных сил в приморских регионах, но и сформулировать конкретные агрегированные цели последующего стратегического прогнозирования.

К сожалению, морское хозяйство нашей страны, состоящее из многих видов производственной деятельности, никогда не воспринималось как самостоятельный сектор ее экономики. Различные виды морской деятельности либо составляли те или иные функциональные направления, объединяемые в различные конкретные отраслевые министерства/ведомства (морского транспорта, рыбного хозяйства, судостроения и т.д.), либо входили в состав многопрофильных федеральных структур в качестве незначительной или второстепенной их составляющей (министерства продовольствия и легкой промышленности, сельского хозяйства, транспорта и т.д.). При этом сама структура морепромышленного производства никогда не выделялась в общепринятой классификации отраслей народного хозяйства страны, затрудняя оценки его развития, планирование, прогнозирование, комплексное управление. В то время как и сам этот сектор отечественной экономики, и его составляющие нуждались в таком выделении, а также комплексном управлении и изучении.

Ведомственное управление довлело над морепромышленным комплексом нашей страны, а происходившие реструктуризации отечественной системы управления народным хозяйством, как

правило, преследующие цели, состоящие в повышении его эффективности, в основном их не достигли. Почти все перестройки системы управления морской деятельностью в течение нескольких последних десятилетий в большинстве случаев вели к сбоям, даже в условиях плановой экономики, особенно в долгосрочных периодах.

Сложность ситуации здесь состоит в том, что влияние неэкономических акций государства на социально-экономическое развитие страны можно оценить лишь на качественном уровне и лишь с определенной степенью вероятности. Естественно, что речь не идет о жестком курсе на максимизацию участия государства в морской деятельности (также, как и в хозяйственной деятельности вообще). Однако прямой обязанностью государства является необходимость максимизировать эффект от морской деятельности, но не её объемы. При этом опасность активного участия государства в хозяйственной деятельности как раз в том и состоит, что оно устремляет всё к экстенсивному росту безотносительно к уровню эффективности и, более того, – к смыслу такого роста; это доказано богатейшей практикой хозяйственного строительства в СССР и является логическим следствием огосударствления всего и вся. Поэтому основной смысл современного участия государства в морской деятельности на региональном уровне должен состоять в разработке и внедрении «правил игры», обеспечивающих симбиоз интересов центра и регионов.

Представляется, что специфической задачей Центра в этом плане является активизация использования, например, любого вида мореплавания как ресурса. Дело в том, что море – уникальный ресурс, дарованный самой природой. Роль этого вида деятельности в экономическом развитии многих стран общеизвестна; во времени последний (видимо) крупный пример – Япония. Российский регион не может ставить самостоятельную задачу максимизации использования морских пространств, в то время как для Центра такая задача может быть (в зависимости от конкретной ситуации) органичной частью структурной региональной политики, в т.ч. и в рамках задачи выравнивания уровней социально-экономического развития регионов. Вот почему в законах, так или иначе посвященных отдельным видам морской деятельности, следует устанавливать своего рода категорический императив, запрещающий участие только государства в крупных рискованных экономических операциях. В то же время вполне правомерно нацеливать федеральный уровень на затраты инфраструктурного и, в особенности, информационного характера: государство просто обязано иметь представление о собственных богатствах и направлениях развития, накапливать для этого соответствующую информацию, которую оно может с выгодой продавать как полноценный рыночный игрок. Необсуждаемой обязанностью государства является также проведение фундаментальных научных исследований в области морской деятельности, точнее – обеспечение этого процесса. Надо сказать, что если недофинансированной продолжает оставаться вся российская морская деятельность, то объем средств, выделяемых на осуществление ее исследовательской составляющей, даже приводить неудобно. «К сожалению, подобное же отношение к науке и образо-

ванию среди российской бюрократии сохранилось до сих пор. Основными мотивами продолжающегося наступления на науку были и остаются в основном два: крупный и пока еще недоделанный массив общенародной собственности ...и такой «внеэкономический», но весьма сильнодействующий фактор, как «геростратова» зависть недоучек, по той или иной причине попавших во власть»¹. Как иначе можно определить произошедшее в 2004 - 2005 гг. сокращение шести подпрограмм ФЦП «Мировой океан» из 11? Ведь их проекты и мероприятия предназначались для комплексного научно-инновационного обеспечения всех видов морской деятельности страны.

Мировой опыт свидетельствует, что морское побережье всегда было и остаётся зоной динамичного развития многопрофильной экономики, предпринимательства и транзита, полюсом притяжения наиболее предприимчивых, творчески одарённых и квалифицированных человеческих ресурсов. Эффективность использования береговой инфраструктуры стала своего рода индикатором уровня конкурентоспособности и общего экономического развития страны в нашем стремительно глобализирующемся мире. К тому же неумолимые экономические законы глобализации вовлекают в свою орбиту, в первую очередь, приграничные регионы. В этом есть и свои позитивные моменты.

Такое положение дел требует скорейшей, но продуманной разработки стратегических планов использования и развития имеющегося морского потенциала, которые должны помимо прочего включать в себя достаточно сложные механизмы, а именно:

стимулирование интеграции материально-технических, интеллектуальных и финансовых возможностей международного сотрудничества с целью формирования трансграничных логистических коридоров и содействия устойчивому развитию;

создание международных портовых особых экономических зон, предоставляющих инвесторам и резидентам дополнительные мотивационные рычаги и стимулы совершенствования инфраструктуры, формирования национальных транспортных узлов;

формирование благоприятного инновационного и инвестиционного климата для рациональной/оптимальной локализации морского потенциала на базе комплексного, всеобъемлющего использования ресурсов субрегиона: транспортных, энергетических и минеральных, пространственных, трудовых и т.д.

Понятно, что поступательное движение приморских регионов вперёд прямо пропорционально зависит от экономической поддержки. И в первую очередь следует уповать не на вышперечисленные экзогенные рычаги, а на полное, всестороннее раскрытие эндогенного потенциала.

Либерально-монетаристская парадигма заключается в том, что государство малоэффективно как собственник. За ним в такой доктрине остается лишь роль статиста и ряд контрольно-надзорных функций. При этом в прямой и непосредственной компетенции государства даже в та-

¹ Россия и глобализация. Указ. соч. - С. 270.

ких логических построениях остаются обеспечение безопасности (применительно к морской деятельности это связано не только с военной угрозой, но и с транспортной, энергетической, продовольственной безопасностью), гарантии реализации государственного суверенитета и суверенных прав, а также критические инфраструктуры, обеспечивающие жизнеспособность страны: водоснабжение, связь, система предупреждения чрезвычайных ситуаций и т.д.

Уже имеющаяся практика осуществления рыночных реформ убедительно показала, что в морской деятельности государство обязано играть более активную регуляционную и координирующую роль. Безусловно, никто не отвергает преимуществ рыночных механизмов перед плановой экономикой. Эта аксиома справедлива и для суши, и для моря. Цивилизованный рынок на порядок чувствительнее к потребительскому спросу в сравнении с другими формами экономической жизни. Но он сразу же теряет свою чуткость, когда речь заходит, например, о пороговом пределе естественного функционирования экосистем, тем более океанических. Вот почему государство не может самоустраняться от координации, регулирования морской деятельности. Оно обязано прекращать порочную, малоэффективную практику низведения себя лишь к рангу «ночного сторожа», а более решительно устанавливать «правила игры», определять условия производственной деятельности, при которых полнее раскрывается творческая активность и индивидуальная предприимчивость всех агентов рынка. Совершенно ясно, что современное направление социально-экономического развития страны связано со снижением доли государственного участия в финансировании социально-экономических мегапроектов, но при сохранении контролирующих и координирующих функций, считающихся с обеспечением транспортной, продовольственной и энергетической безопасности, безопасности систем связи и других критических инфраструктур.

И при среднесрочном, и при долговременном прогнозировании необходимо учитывать более активное участие государства не только в координации, но и в непосредственном управлении всеми видами морской деятельности. Оно должно брать на себя роль самого активного игрока, заинтересованного в продолжительной и эффективной эксплуатации морских ресурсов общего пользования. Причём это касается как традиционно «государственных», то есть «невыгодных» на начальных этапах развития тех или иных функциональных направлений национальной морской политики (военно-морской деятельности, гидрометобеспечения морепользования, исследований природы Мирового океана, охраны морской среды), так и сфер прямого интереса крупного бизнеса: морских перевозок, промышленного рыболовства, освоения минеральных и энергетических ресурсов, рекреационной деятельности¹.

¹ Для морской деятельности одно из основных практических приложений этого направления, учитывая уникальные природные, климатические, географические, бальнеологические и прочие особенности нашей страны, заключается в необходимости активнее вовлекать в оборот и рекреационную компоненту. Не случайно даже Всемирная туристская организация прогнозирует, что Россия к 2010 году войдет в первую десятку стран по числу принимаемых зарубежных рекреантов.

В этой связи вопросам становления многочисленных форм государственно-частного партнёрства, развитию института платности за пользование морскими био- и энергетическими ресурсами, анализу причин сдерживания рентоориентированного налогообложения необходимо отводить первостепенную роль. Мало того, все эти инструменты давно известны миру, они просты, апробированы и хорошо зарекомендовали себя в зарубежной практике.

В условиях невозможности мгновенного проведения системных и структурных преобразований в морской деятельности, существенных государственных вливаний в поддержку наиболее кризисных её видов, перманентного «кадрового голода» требуется концентрация на тех сферах, которые наиболее конкурентоспособны и соответствуют долговременным общенациональным интересам России, к остальным же применим принцип: «не навреди». Во избежание ситуации типа «лебедь, рак и щука», бесполезного распыления сил и средств, в каждом приморском регионе необходимо консолидировать усилия лишь на нескольких ключевых отраслях, способных потянуть за собой шлейф смежных, в том числе континентальных видов морской деятельности, играющих комплексную роль или выполняющих обслуживающие функции: рыбо- и нефтегазоперерабатывающие предприятия, судостроительные и судоремонтные заводы и т.д.

В современной морской деятельности положение усугубилось тем, что тотальная (от внутренних цен до внешней торговли и трансграничного движения капиталов) либерализация привела к разрыву производственных цепочек, скачкам цен, кризису неплатежей и все более усиливающемуся бегству капитала в оффшоры. Вопреки предсказаниям ультралиберальных российских экономистов, открытие экономики для иностранной конкуренции не только не привело к оживлению предпринимательской активности, в том числе инвестиционной, но, напротив, буквально обрушило ее. В то же время у России есть все шансы выбраться из этого тупика: сегодня наша страна реально стоит на пороге качественного инновационного скачка, который обязан затронуть все сферы социально-экономического развития, включая морскую компоненту. Но его должны предварять общие структурные изменения экономики, а для этого созданы все условия, вплоть до подстраховочных механизмов, в первую очередь в виде Стабилизационного фонда, что позволяет с оптимизмом говорить об обеспечении гарантий защиты структурных изменений в экономике.

Вместе с тем, совершенно ясно, что для этого нужна соответствующая государственная стратегия, определяющая этапы, способы и средства решения долгосрочных задач достижения целей соответствующей идеологии России, ее материализации на региональных и функциональных направлениях отечественной морской политики. Представляется, что формирование такой стратегии совершенно необходимо предусмотреть в мероприятиях третьего этапа ФЦП «Мировой океан». Кроме того, учитывая затратность морепользования, к тому же обладающего отложенным экономическим эффектом (при эксплуатационных сроках 30, 40, 50 и более лет), указанная стратегия должна содержать и ориентиры на более отдаленные перспективы.

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

Руководитель проекта
профессор Войтоловский Г.К.

январь 2007 г.

II. Научно-методические основы

В соответствии с теорией системного анализа морская деятельность Российской Федерации попадает в разряд открытых, сложных, управляемых, динамических систем. Ее даже следует отнести к недетерминированным (стохастическим, статистическим, вероятностным), нестационарным (если состояние процесса, системы и т.д. в будущем невозможно описать, исходя из ее состояния в прошлом и настоящем), неэргодическим (для получения искомым количественных характеристик недостаточно использовать одну, представительную реализацию из всего «ансамбля») системам. Подобная многокритериальная система с зачастую противоречивыми критериями практически не поддается формализации, а любая модель (будь-то математическая, имитационная и т.д.) не реализуема ни аналитическими, ни программными методами. При таких условиях практически исключена возможность сколь-нибудь достоверного стратегического прогнозирования (и проверки его адекватности), тем более долгосрочного. Однако задачу можно упростить, если в результате декомпозиции целей национальной морской политики воспользоваться приведением ее отдельных функциональных составляющих региональных направлений (с определением соответствующих количественных показателей, например, критериев эффективности, целевых индикаторов, для которых предпочтительны универсальный характер) к переходным, а еще лучше к стационарным системам. Конечно, для нестационарных процессов и систем существуют свои аналоги этих характеристик, но используемый инструментарий весьма условен, громоздок и излишне абстрагирован. Естественно, встает вопрос о границах применимости стационарных моделей, поскольку допущения, связанные с определением иерархии, отбором, отсеиванием и дальнейшим ранжированием индикаторов ведет к существенным погрешностям.

Известно, что в научной практике обычно применяются системно-целевой (селективный) или программно-целевой (положенный в основу настоящего исследования) методы планирования, подразумевающие, во-первых, четкое выявление генеральной цели (в представленной работе – *агрегированных целей*) и, во-вторых, установление в иерархическом порядке подцелей, долго-, средне- и краткосрочных задач, то есть промежуточных решений, которые должны привести к достижению генеральной цели. Такой подход позволяет установить взаимную согласованность задач, решаемых на отдельных этапах, с общей задачей, а также обеспечить более рациональное распределение всех ресурсов: организационных, финансовых и т.д. Эти методы начинаются с разработки сценариев и включают в себя: (а) выявление комплексных актуальных проблем, препятствующих эффективному и рациональному развитию морской деятельности, условий и ограничений; (б) количественное (или качественное) описание агрегированных целей; (в) анализ и прогноз динамики над- и подсистемных факторов; (г) выявление социальной значимости предполагаемых результатов исследования; (д) оценку возможности практической реализации полученных рекомендаций и предложений; (е) выводы, сводящиеся к составлению перечня промежуточных подцелей, долго-, средне- и краткосрочных задач; (ж) формирование интегральных показателей, используемых для индикации достижения целей, из частных показателей достижения подцелей, решения долго-, средне- и краткосрочных задач. В свою очередь учёт этих факторов и условий (политических, экономических, социальных, правовых иных) помогает определить временные горизонты и функциональные границы осуществления полученных сценарных рекомендаций и предложений. Общий прогностический фон удобно разделять на несколько видов в зависимости от информации, которую они содержат. При использовании интегрального подхода предусматривается системный анализ, а особенно индуктивный и дедуктивный методы. В целях формирования интегральных показателей привлекается системный синтез, для количественного их описания помимо прочего – методы определения коэффициентов эмпирических формул (уравновешивания погрешностей, наименьших квадратов, избранных точек и т.д.). При выборе возможных вариантов решения проблем развития морской деятельности становятся востребованными компаративный метод, а также эвристические и алгоритмические методы. В случае прогнозирования основных тенденций в детерминированных системах и процессах используются методы научной и научно-технической прогностики, теории массового обслуживания (например, для прогнозирования грузовой базы портовых комплексов), экстраполяции, математического и имитационного моделирования, математического

программирования, а в стохастических – (в дополнение к вышеперечисленным) методы статистического моделирования (методы Монте-Карло), теории вероятностей и математической статистики, вариационные методы. Применяются сравнительное описание и анализ (мотивационный, функциональный, отраслевой, региональный, международный) отечественной и мировой практики морепользования, принципов и методов его организации на функциональных и региональных направлениях. При построении дерева проблем и дерева целей используются методы сетевого моделирования или теория графов.

Для выявления социально-экономической значимости полученных результатов необходимы эконометрические и эвристические методы. Оценку преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблем, связанных с морской деятельностью, невозможно проводить без методов теории игр, а анализ развития особых инновационно-производственных (промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых, береговых) зон, производственных кластеров, технопарков, инновационно-технологических центров, бизнес-инкубаторов, центров трансфера технологий, портовых комплексов, транспортных узлов, равно как и выбор возможных вариантов решения проблемы развития морской деятельности: комплексное управление прибрежными зонами, территориально-производственные комплексы, полюсы роста, региональные кластерные структуры, особые зоны, – без методов геомоделирования.

В настоящем исследовании при использовании программно-целевого метода внимание концентрировалось, в том числе, на следующих шести вопросах:

- 1) декомпозиция целей национальной морской политики;
- 2) определение условий и ограничений, целевых индикаторов и показателей, определяющих морскую деятельность Российской Федерации и имеющих потенциал определять ее в будущем, а также установление их четкой и математически обоснованной иерархии;
- 3) декомпозиция морского потенциала Российской Федерации на региональных направлениях национальной морской политики с выявлением перспективных «точек роста»;
- 4) определение целей и задач по реализации программно-целевого метода с учетом их ранжирования, соподчиненности и использованием принципа «встречных потоков», когда цели, порождаемые задачами, обуславливают и их в свою очередь;
- 5) анализ и прогноз процессов формирования международных условий развития морской деятельности;
- 6) разработка принципов достижения целей или решения задач.

Чтобы выйти на эти вопросы, особенно на вопрос 2), потребовался предварительный анализ, отвечающий трем основным целям: инвентаризация состояния морской деятельности страны, анализ факторов, препятствующих ее пространственному развитию, сочетающийся с оценками эффективной организации и предварительными прогнозными оценками ее развития в целом и отдельных видов на кратко-, средне- и долгосрочную перспектив, сложившиеся в результате ознакомления с соответствующей литературой и аналитическими материалами других отечественных и зарубежных исследовательских структур, а также соответствующей литературы.

Прогноз развития морской деятельности страны на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу, а точнее предпрогнозные оценки ее возможных векторов с учетом мировых тенденций на самом деле состояли из двух этапов (условно говоря, прикидки ожидаемых горизонтальных или надсистемных тенденций и оценки вертикальных/внутриотраслевых или подсистемных тенденций). При этом первый учитывал результаты инвентаризации, поскольку на их основе способен *предварительно выявить условия и ограничения, целевые индикаторы и показатели, выверить строгую иерархию факторов, влияющих на морскую деятельность Российской Федерации*, по которой и можно осуществлять инвентаризацию, а второй – предназначался для определения основных трендов развития отдельных видов отечественного морепользования и мореведения.

Вообще, прогноз типа $U \rightarrow V$ (воспроизведение определенных контролируемых условий U должно всегда привести – в пределах оговоренной точности – к одному и тому же результату V) нельзя, конечно, считать непогрешимым, поскольку он исходит из предположения, что «как было, так и будет»; такой прогноз издавна связывают с понятием индукции. Индуктивное обоснование надежности прогноза в науке отличается от такового в повседневной жизни, собственно, не принципом действия, а только аккуратностью количественного сопоставления и измерения характеристик величин U и V . Поэтому в последующем особое внимание должно уделяться перманентному, с постоянной корректировкой, на серьезной научной базе, прогностическому обеспечению морской деятельности, которое, как минимум, охватывало бы следующий круг вопросов, условно представляя их в двух срезах – **в горизонтальном (общесистемном) и вертикальном (отраслевом)**.

В горизонтальном срезе, при котором **важно** определить, выбрать либо осуществить:

- а) прогнозирование мировых (глобальных, региональных, субрегиональных) тенденций развития морской деятельности; анализ и сопоставление аналогичных морских политик развитых и развивающихся стран. Здесь приемлема и использовалась система абстрактных и усредненных индикаторов для компаративного наполнения качественного анализа;
- б) основные направления научно-технического прогресса;
- в) прогнозирование внешнеполитической ситуации по периметру морской границы Российской Федерации. В данном случае осуществлялся преимущественно качественный анализ зарубежной информации, включающий исследование политических, экономических и иных особенностей развития морепользования в некоторых прибрежных государствах;
- г) предпрогнозные оценки экономической ситуации в приморских регионах Российской Федерации;
- д) формирование инновационных условий, влияющих на развитие морской деятельности методами экономет-

рического моделирования;

е) политические оценки динамики состояния национальной безопасности Российской Федерации с морских направлений;

ж) учет возможного влияния на морскую деятельность прочих факторов, в т.ч. таких, которые происходят под воздействием процессов глобализации, развития системных проектов управления Мировым океаном, унификации морской политики прибрежных стран и др.

Общеизвестно, что во встречающихся на практике задачах наибольшие трудности состоят не столько в нахождении вычислительных алгоритмов, сколько в формализации условий их решений, то есть в построении модели и выборе целевых индикаторов. Оно и понятно: прежде чем искать пути оптимизации/рационализации/повышения эффективности, нужно отчётливо представлять себе, что именно оптимизируется/рационализируется/нуждается в повышении эффективности. Очевидно, что наилучшего результата можно добиться в том случае, когда функция полезности, то есть тот выигрыш, который можно получить, производя затраты (в задачах исследования операций эта функция оптимизируется), будет отражать наиболее существенную характеристику процесса управления. Наиболее трудной задачей становится выбор такой функции полезности или (что почти то же самое) такого целевого индикатора или критерия эффективности (оптимальности), который наилучшим образом отвечал бы специфике задач, поставленных Заказчиком в Техническом задании. При этом осуществляется такой выбор, при котором принятые индикаторы имели бы определенный смысл и отношение к поставленной задаче и который допускал бы количественные измерения, был бы чувствителен к численным параметрам альтернатив и несложен для вычислений. В настоящей работе был предложен вариант, связанный не с отысканием и математическим описанием одного-двух универсальных критериев, целевых индикаторов и показателей, латентно замыкающих на себя весь комплекс особенностей той или иной функциональной составляющей регионального направления национальной морской политики, а с выявлением множества частных критериев, из которых формировался интегральный критерий (глобальный критерий, целевая функция, аддитивный кортеж, суммарный фактор), нуждающийся в максимизации (минимизации). Он намеренно не привязывался к экономической базе, а с помощью нормирующих делителей находил свою безразмерную характеристику.

В этой связи следует отметить, что повышение общей эффективности системы (по многим критериям) – ещё более сложная задача: в этом случае решение как бы усредняется по ним, а это не всегда приводит к успеху, если невозможно более или менее точно установить «вес» каждого из них. Тогда, построив матрицу решений по различным функциям полезности, целесообразно проанализировать результаты для каждой альтернативы (каждого варианта) и каждого критерия (каждого индикатора). Нужно сказать, что такой анализ далеко не прост. Строго говоря, выбор наилучшей альтернативы становится количественно обоснованным лишь тогда, когда все зависимости между целевыми индикаторами и условиями могут быть выражены в количественных терминах. Но на деле эксперт, анализатор, управленец часто располагает лишь качественной карти-

ной этих связей.

В многокритериальных задачах поиска оптимума возникает необходимость объективной оценки важности частных критериев или индикаторов, включённых в тот или иной интегральный, обобщённый критерий или индикатор.

В этой связи целесообразно рассмотреть некоторые наиболее часто встречающиеся в задачах векторной оптимизации критерии эффективности и способы их образования.

1. Оптимизация по обобщённым (интегральным) критериям

Такой метод применяется, когда показатели эффективности системы примерно равноценны и из них формируется некоторая функция, которая называется обобщённым (интегральным) показателем.

В так называемых аддитивных критериях такая функция образуется путём сложения нормированных значений частных критериев, то есть разнородных по своей природе критериев, приведённых к единой единице измерения. Обычно нормированные значения критериев являются безразмерными величинами и представляют собой отношение частного критерия, выраженного в своих натуральных единицах, к некоторой нормированной величине, которая измеряется в тех же единицах, что и сам критерий. При этом выбор нормирующего делителя должен быть логически обоснован: он может соответствовать некоторому установленному значению или быть равным максимальному значению критерия, которое может быть достигнуто в области допустимых решений; возможно также в качестве нормирующего делителя выбрать разность между максимальным и минимальным значениями критерия.

Если, например, существует n частных критериев $F_i(x)$, то целевая функция задачи оптимизации при применении аддитивного (аддитивная теория чисел – это задача о представлении чисел в виде суммы определённых величин) критерия имеет вид:

$$F(x) = \sum_{i=1}^n c_i \cdot \frac{F_i(x)}{F_i^0(x)} = \sum c_i \cdot f_i(x),$$

где c_i – весовой коэффициент i -го частного критерия;

$F_i^0(x)$ и $f_i(x)$ – соответственно i -ый нормированный делитель и нормированное значение i -го критерия.

Именно этот способ использовался для определения целевых индикаторов и показателей в настоящей работе.

Другой вид обобщённого критерия – мультипликативный критерий. Он образуется путём простого перемножения частных критериев и в отличие от аддитивного не требует нормировки частных критериев. Применение мультипликативного критерия удобно в тех случаях, когда все частные критерии имеют одинаковую важность, тогда

$$F(x) = \prod_{i=1}^n F_i(x).$$

Необходимо отметить, что люди, малоискушенные в исследовании операций, нередко в качестве интегрального показателя предлагают взять показатель, имеющий вид дроби, в числителе которой стоят величины, увеличение которых желательно, а в знаменателе – те, увеличение которых нежелательно. Например, доход – в числителе, а расход – в знаменателе. Но такой способ объединения нескольких показателей в один неудачен, потому что недостаток в одном показателе может быть скомпенсирован за счёт другого.

2. Последовательная оптимизация по каждому частному критерию в порядке убывающей важности

Часто встречаются задачи, в которых решение, обращающее в максимум один какой-то показатель, не обращает в максимум (или минимум) другой показатель. Поэтому формулировка «достижение максимального эффекта при минимальных затратах» с математической точки зрения некорректна; правильно будет: «достижение максимального эффекта при заданных затратах» или «достижение максимального эффекта при возможно меньших затратах».

Итак, если решение задачи должно оптимизироваться по двум критериям, то результаты будут зависеть от принятой иерархии критериев и, следовательно, от принятой последовательности оптимизации по обоим критериям. Если в качестве старшего принят первый критерий, то в ходе решения задачи с помощью тех или иных процедур вначале должны быть отобраны варианты, для которых второй показатель будет наилучшим, а затем среди отобранных вариантов должен быть выбран вариант, обеспечивающий максимальное значение первого. Естественно, иное решение получится, если в качестве старшего критерия выбрать второй критерий.

3. Оптимизация по основному критерию с ограничительными условиями для других критериев

Этот метод заключается в том, что выделяется один (главный) критерий W_1 , который мы стремимся обратить в максимум, а на все остальные критерии W_2, W_3, \dots накладываем некоторые ограничения. В этом случае все показатели, кроме главного, переводятся, по существу, в разряд заданных условий (то есть ограничений).

4. Оптимизация методом последовательных уступок используется в тех случаях, когда показатели W_1, W_2, \dots расположены в порядке убывающей важности. Сначала ищется решение, обращающее в максимум первый (важнейший) показатель $W_1 = W_{1\max}$. Затем назначается, исходя из практических соображений, некоторая «уступка» ΔW_1 , которую можно сделать для того, чтобы максимизировать второй показатель W_2 . Для этого на показатель W_1 накладывается ограничение – требуется, чтобы он был не меньше, чем $(W_{1\max} - \Delta W_1)$ и при таком ограничении ищется ре-

шение, обращающее в максимум W_2 . Далее назначается «уступка» ΔW_2 , ценой которой можно максимизировать показатель W_3 , при ограничении $(W_{2\max} - \Delta W_2)$ и т. д. Такой способ оптимизации хорош тем, что здесь сразу видно, ценой какой уступки в одном показателе приобретается выигрыш в другом. И какова цена этого выигрыша.

5. Последовательная оптимизация по всем основным параметрам объекта

Во многих случаях задачу оптимизации, которая кажется довольно сложной, можно существенно упростить, используя метод последовательной частной оптимизации, при котором целевая функция оптимизируется последовательно по каждому критерию.

Естественно предлагаемая и использованная методология отнюдь не претендует на роль «истины последней инстанции». Мало того, полученные выводы и результаты, вплоть до промежуточных, должны пройти широкую и качественную апробацию не только в научно-экспертном сообществе, заинтересованных федеральных органах исполнительной власти, но и в негосударственных, некоммерческих структурах в соответствии с принципом партиципативности, заложенным в фундамент морской деятельности новой России. Помимо этого необходимо учитывать, что процесс научного творчества обязательно предполагает наличие в каждой конкретной области науки, в том числе мореведческой, гипотетических представлений о путях развития знаний в целом, и предмета исследований в частности, о проблемах, которые могут возникать в будущем, о способах их разрешения. Понятно, что морская деятельность складывается под действием различных факторов и внешнего, и внутреннего характера, без учета которых невозможно заниматься научной прогностикой. Всю их совокупность можно условно разделить на статусные или критические, без соответствия которым невозможно осуществлять тот или иной вид морской деятельности, географические, климатические, внешне- и внутривосточные, экономические, социальные, демографические, технологические, военные, иные. При их детализации и окончательном назначении, равно как для последующего уточнения целевых индикаторов и показателей, определения весовых коэффициентов, могут быть использованы не только эвристические приёмы, включая ситуационные анализы и экспертные оценки, но и техника статистических вычислений, а также рекомендации, изложенные в специальной литературе.

В настоящей работе речь идет не о всех задачах, необходимых для достижения той или иной агрегированной цели национальной морской политики, но лишь о тех, к решению которых целесообразно привлечь уже апробированные механизмы ФЦП «Мировой океан» с учетом уже выделенного или предполагаемого к выделению финансирования в рамках других федеральных, ведомственных или региональных программ.

Весь спектр задач разделен на универсальные (те, решение которых необходимо для достижения всего комплекса целевых установок направления ФЦП «Мировой океан») и неуниверсальные (те, решение которых необходимо для достижения одной или нескольких, но не всех целевых установок). В классификации последних в свою очередь можно выделить условно говоря «версальные»,¹ (те, решение которых необходимо для достижения одной частной целевой установки), «инвариантные»² (те, решение которых одинаково необходимо для достижения нескольких частных целевых установок) и «вариантные»² (те, решение которых актуально в большей степени для достижения одной частной целевой установки, нежели для других). Иными словами, последние занимают промежуточную позицию между «инвариантными» и «версальными», и их следует отнести к промежуточным, которые могут быть условно названы «вариантными» или «универсальными второго эшелона».

Обобщающий интегральный показатель, сформированный из универсальных частных интегральных показателей, в этом случае будет определяться следующим образом:

$$K = \frac{\sum_{i=1}^N k_i \cdot K_i}{N}, \quad (1)$$

где K_i – универсальные интегральные показатели;

k_i – весовые коэффициенты универсальных интегральных показателей;

N – количество универсальных интегральных показателей.

В многокритериальных задачах поиска оптимума возникает необходимость объективной оценки важности частных критериев (показателей) или индикаторов, включённых в тот или иной обобщённый интегральный критерий (показатель) или индикатор. В этой связи в работе использовалась оптимизация по обобщённым интегральным критериям.

Возможен однако и альтернативный подход к определению обобщающего интегрального показателя, учиты-

¹ В этот термин вкладывается смысл, тождественный понятию «неуниверсальный».

² Обусловлено выделение условно называемого «вариантного показателя» или «универсального показателя второго эшелона», в первую очередь, тем, что учет и количественное описание излишне большого числа факторов при решении задач, влияющих на достижение агрегированной цели, ведет к систематической ошибке и искажению полученных результатов. Во избежание этого при необходимости для формирования интегрального показателя достижения агрегированной цели можно отсечь все задачи, кроме универсальных. Если же избрать альтернативный путь и задаться целью принять в рассмотрение максимально возможное число внутренних факторов и внешних возмущений, то следует отдавать себе отчет в том, что не исключено, что полученный абстрактный результат будет в меньшей степени адекватно отражать реальную картину явления, нежели в первом случае.

вающий влияние большего числа факторов. Он исходит из предположения, что в рамках каждого направления ФЦП «Мировой океан» необходимо достичь столько целевых установок, сколько намечено, каждая из которых индицируется своим количественным показателем, а последний также будет учитываться при формировании интегрального показателя реализации направления:

$$K = \frac{\sum_{i=1}^{N_1} k_i \cdot K_i + \sum_{j=1}^{N_2} k_j \cdot K_j + \sum_{l=1}^{N_3} k_l \cdot K_l}{N_1 + N_2 + N_3}, \quad (1')$$

где K_i – универсальные частные показатели;

K_j – «вариантные» частные показатели;

K_l – «версальные» частные показатели;

k_i – весовые коэффициенты универсальных частных показателей;

k_j – весовые коэффициенты «вариантных» частных показателей;

k_l – весовые коэффициенты «версальных» частных показателей;

N_1 – количество универсальных частных показателей;

N_2 – количество «вариантных» частных показателей;

N_3 – количество «версальных» частных показателей.

Согласно букве и духу Концепции ФЦП «Мировой океан». ее идеологии на третьем этапе реализации самой Программы намечен переход к «...формированию новой структуры деятельности России в Мировом океане»¹. Иными словами, этот отрезок времени (2008 - 2012 гг.) можно условно назвать не только очередным, но «качественно новым этапом развития». Именно поэтому представленные ниже цели и задачи вербально формулировались в соответствующих терминах. Кроме того, обусловлен подобный подход еще и тем, что сегодня для ФЦП «Мировой океан», являющейся наиболее действенным механизмом реализации Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, особый интерес представляют не сами по себе те или иные количественные или качественные характеристики отдельных аспектов мореведения и морепользования к концу 2012 г., а их изменение, динамика, тенденции, которые могут происходить в более отдаленном периоде.

Поскольку речь здесь идет об эффективном и рациональном развитии морской деятельности Российской Федерации на основе использования интегральных подходов, то для количественного описания выделенных *первоочередных* целей и задач, то есть для целевых индикаторов, были применены нормирующие множители, позволившие получить безразмерные характеристики в диапазоне от 0 до 1. Это удобно, поскольку от них легко перейти к процентам и, следовательно, назначить контрольные цифры и показатели, а, кроме того, несложно формировать обобщенный (интегральный) индикатор (как правило, достаточно абстрактный) из частных (вполне конкретных). Агрегированные цели распадаются на подцели, а долгосрочные задачи высшего иерархического уровня – на средне- и краткосрочные задачи нижестоящего и т.д., которые и описываются количественно. Четвертый иерархический уровень, представленный в настоящей работе, как пра-

¹ Развитие морской деятельности России. – М.: Информдинамика, 1997 - С. 40.

вило, включает в себя краткосрочные задачи (проекты и мегапроекты) с ярко выраженной объектно-ориентированной привязкой.

Таким образом, *первый* уровень соответствует агрегированным целям, *второй* – долгосрочным задачам (в соответствии с предложенными «реперными точками» срок окончания – 2012 г.), *третий* – среднесрочным задачам (срок окончания – 2008 - 2012 гг.), *четвертый*, имеющий системно- или объектно-ориентированную привязку, – краткосрочным тактическим задачам (проектам/мегапроектам; срок окончания – 2008 - 2010 гг.), *пятый* – обобщающий предыдущие и отражающий предпрогнозные оценки до 2020 года и в более отдаленной перспективе¹. Кроме того, учитывая тот факт, что инновационно-инвестиционные процессы, происходящие в морской деятельности, имеют разноскоростной характер и длительные амортизационные периоды эффективной реализации, при достижении цели или решении задачи соответствующему показателю присваивается значение 1, и в дальнейших расчетах он фигурирует именно в таком качестве.

При получении интегральных индикаторов и показателей процесс идет в обратном направлении, то есть реализуется принцип «встречных потоков». Для некоторых агрегированных целей (где это представлялось очевидным и возможным) предложены более объективные и даже более универсальные, более гибкие целевые индикаторы и показатели, не альтернативные, но аддитивные. Такой подход интересен еще и тем, что позволяет при получении интегральных целевых индикаторов и показателей совместить как дискретные процессы, характерные для проектов/мегапроектов с их объектно-ориентированной привязкой и контролируемым статусом «выполнено/не выполнено», так и пролонгируемые, непрерывные, но подвергаемые дискретизации средне- и долгосрочные задачи, условно говоря, функциональной ориентации.

Заметим, что для исследования региональных направлений морской деятельности под фактором может пониматься сила, характеризующая природно-экологическое, социально-экономическое, политико-правовое или военно-политическое состояние и изменчивость приморского региона, и воздействующая на окружающую среду, ее материальные и нематериальные составляющие и на проживающее там население. И каждый из таких факторов может быть описан системой индикаторов, представляющих параметр или величину, полученную из данных, обеспечивающих информацию о каком-либо факторе. При этом все системы в большей или меньшей степени сводятся к трем классификационным индикаторным категориям:

по типу: индикаторы окружающей среды, социально-экономические индикаторы и индикаторы оценки действий. Под последним типом индикаторов подразумевается оценка степени выполнения программ, проектов и т.п.;

по временной измеримости: краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные;

по пространственному охвату: глобальные, региональные, локальные (в т.ч. местные).

При этом каждый индикатор не обязательно должен выражаться в численном виде. Он может быть представлен в виде количественной или качественной величины, полученной исходя из одного или нескольких параметров, описывающих данный фактор как предмет исследования. Качественное значение индикатора при возможности и необходимости может (а зачастую и должно) быть отображено в количественном эквиваленте с помощью соответствующей таблицы переводов (например, балльной оценкой). И, соответственно, под системой индикаторов может пониматься группа индикаторов, объединенная пространственной, временной либо предметной аналогией.

При выборе уже конкретных индикаторов необходимо учитывать возможность их использования различными действующими лицами в решении поставленных задач, то есть индикаторы должны быть понятны не только ученым, но и положительно восприниматься специалистами в области управления, планирования и даже широкими слоями населения.

Кроме того, необходимо определиться с тем, в каком виде может быть представлен индикатор. Здесь можно

¹ Решение такой сверхзадачи объективно лежит за пределами разработки темы в 2006 г. и, по-видимому, будет происходить при согласии Заказчика в 2007 - 2008 гг.

предложить трехуровневый тип представления индикаторов (см. рис. 1).

Первая стадия (первичное представление) вида индикатора показывает количественную или качественную информацию, которую отображает данный индикатор. Естественно, что такие возможные индикаторы как форма владения, экономическая ориентация района и т.п. невозможно представить непосредственно в числовом виде. И форма первичного отображения таких индикаторов возможна только в текстовом (описательном) виде. Вторая стадия представления индикаторов подразумевает их параметрическое (безразмерное) обозначение и дальнейшее агрегирование по какой-либо выборке в виде интегрального показателя. Однако для решения задачи получения комплексной интегральной оценки приморского региона необходимо, чтобы индикаторы были представлены именно во вторичной и третичной формах. Параметрическое представление индикатора, таким образом, необходимо при условии, что индикатор поддается возможности воздействия на него различных регулирующих механизмов. При этом процессы, которые приводят к изменению значений индикаторов, должны быть известны. Также полезно отказаться от использования весовых функций по каждому виду параметра для расчета факторных и интегральных показателей, т.к. это повлечет неоднозначность и спорность при оценке важности каждого индикатора. Однако при использовании таких факторных и интегральных показателей необходимо иметь в виду, что они, во-первых, получены путем пересчета из первоначальных значений индикаторов, и, во-вторых, представляют совокупность индикаторов, т.е. многие частности могут выпасть из общей рассматриваемой картины.

Такой подход позволит осуществить в рамках выделенных в Морской доктрине Российской Федерации региональных направлений морской политики комплексное экономическое региональное и районирование, т.е. разработать систему выделения и оценки территориальных составляющих приморских регионов и районов Российской Федерации, обладающих внутренним единством и своеобразными чертами.



Рисунок 1 – Трехуровневое представление индикаторов

Анализ основополагающих, базовых для морской деятельности России нормативно-правовых документов, влияющих на ее развитие, позволил выделить на отдельных региональных направлениях национальной морской политики соответствующие агрегированные цели. При этом учитывались стратегические и программные документы, подготовленные многими федеральными органами исполнительной власти и администрациями приморских субъектов Российской Федерации, протоколы заседаний и совещаний Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, Научно-экспертного совета и межведомственных комиссий Морской коллегии, советов по

морской деятельности, а также заседаний Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике. Информационную базу дополнили материалы, подготовленные федеральными органами исполнительной власти и администрациями приморских субъектов Российской Федерации для ежегодных докладов Президенту Российской Федерации «О комплексной оценке национальной безопасности Российской Федерации с морских направлений», проекты которых подготавливались в СОПС, а также его научные издания. Однако, прежде чем приступать к применению представленных методов, необходимо остановиться на тех новациях, и которые в последнее время все шире получают или могут получить развитие в морской деятельности, которые вне опыта использования затруднительно обозначить в целевых показателях, агрегированных индикаторах либо учесть в нижеприводимых закономерностях осуществления морепользования, выведенных из практики развития морской деятельности. Речь, в первую очередь, идет о выборе подходов к повышению эффективности и рациональности морской деятельности, основанных на применении новых форм ее пространственной организации и управления, а также о тех внешних условиях, которые определяют русло и направления развития отечественной морской деятельности, характеризующихся приоритетными направлениями социально-экономического развития Российской Федерации и мировыми тенденциями изучения, освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана.

1. Выбор приоритетов

В настоящее время в Российской Федерации на самых разных уровнях разрабатывается, согласуется, утверждается огромное количество доктринальных, концептуальных, стратегических, программных документов. При любом анализе, претендующем на достоверность, остро встает вопрос о выделении из всего «ансамбля» некой представительной выборки.

Применительно к нашему случаю речь можно вести о тех документах, которые находятся в сфере внутренней и внешней политики, определяемой Президентом Российской Федерации в соответствии с Конституцией страны и озвучиваемой им в ежегодных посланиях Федеральному Собранию. При выявлении приоритетных направлений социально-экономического развития России, связанных с морской деятельностью, из документов федерального общеэкономического уровня в настоящем Отчете были выделены и подвергнуты анализу такие как: Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р, Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, утвержденная Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15 февраля 2006 г. № 1), из надведомственных, напрямую касающихся морской деятельности – Концепция ФЦП «Мировой океан», одобренная Указом Президента Российской Федерации от 17 января 1997 № 11, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 27.07.01 г. № Пр-1387, из отраслевых – Концепция судоходной политики Российской Федерации, одобренная на заседании Правительства Российской Федерации (Протокол от 22.07.00 № 20, п. II), Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.06.03 г. № 909-р, Концепция развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.09.03 г. № 1265-р, Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 4.03.00 г., проект Концепции устойчивого развития Арктической зоны России, разработанный Министерством регионального развития Российской Федерации и др.

При этом в качестве одного из основных критериев отбора стала их относительная новизна,

«свежий» срок принятия. Если обобщить изложенные в них тезисы, то можно определить несколько взаимоувязанных и взаимозависимых векторов социально-экономического развития страны, которые так или иначе связаны с морской деятельностью.

Процессы глобализации давно уже и в первую очередь охватили Мировой океан. Этот факт выражается в противоречивой тенденции к расширению прав прибрежных государств на технологически доступные морские ресурсы при одновременном сохранении общих свобод в использовании морских пространств¹. Международный режим использования Мирового океана, который только в 1982 году был легализован ООН, вероятно, вскоре претерпит еще более значительные изменения в пользу технологически развитых государств, инициировавших глобализационные процессы. Уже нельзя не обращать внимания на прогрессирующее стремление со стороны технологически развитых стран бесцеремонно вытолкнуть Россию на периферию освоения пространств и ресурсов Мирового океана, ограничить её морскую деятельность исключительно прибрежьем.

Наша страна и исторически, и географически, и экономически не может существовать, развиваться изолированно от мира. Её активное включение в процессы глобализации имеет целью не служение абстрактным общечеловеческим целям и ценностям, а обеспечение на основе развёртывания транснационального взаимодействия устойчивого безопасного развития собственной страны в безопасном мире. В таком контексте надо признать, во-первых, примат, верховенство внутренних целей над внешними и, во-вторых, неприемлемость для страны моделей, отводящих России так называемую догоняющую роль. Именно поэтому приоритетным направлением социально-экономического развития нашей страны применительно к морской деятельности становится **обеспечение конкурентоспособности российских товаров и услуг, сфер их производства на мировых рынках** вкупе с **развитием среднего и крупного частного бизнеса под эгидой и при участии Российского государства.**

Сегодня ещё не выработаны определяющие тезисы российской политики встраивания в процессы глобализации. Государство и общество не имеют пока чёткого плана участия России в этих развёртывающихся процессах. Но если пока не найдено оптимального решения, то это не значит, что оно не существует вовсе. Задача состоит в том, чтобы сформулировать и на официальном уровне принять решения, излагающие их легитимное, то есть понятное и поддерживаемое общественностью, и законное, то есть соответствующее нормам международного морского права и Конституции страны содержание, закрепленное специальным государственно-правовым актом и отражающее российскую программу участия в глобализации.

Более того и вместе с тем, российское морское сообщество фактически как бы самоустраняется от участия в международных форумах, широко обсуждающих новации регулирования все-

¹См.: Синецкий В.П. Морская деятельность в условиях глобализации / МЭиМО, № 1, 2003. С.48 - 49.

мировой морской деятельности, возможности и последствия происходящей унификации морской политики прибрежных государств под влиянием инициаторов процессов глобализации и многое другое. В то же время именно там есть реальная возможность защитить национальные интересы Российской Федерации в глобализирующемся мире.

Между тем, именно такое приоритетное направление социально-экономического развития как обеспечение конкурентоспособности российских товаров и услуг, сфер их производства на мировых рынках параллельно с развитием среднего и крупного частного бизнеса, регулируемого государством, необходимо для гарантирования успешного «вписывания» России в международное разделение труда, в процессы интернационализации производства, её безболезненной интеграции в стремительно глобализирующийся мир, законы которого всё сильнее воздействуют на всемирное морепользование. Приемлемый уровень конкурентоспособности опосредованно достигается за счёт создания естественных монополий, транснациональных корпораций, финансово-промышленных групп, крупных вертикально-интегрированных холдингов, способных успешно конкурировать на глобальных рынках. Хотя этот тезис порой и присутствует в стратегических документах государственного уровня, но неявно, латентно. Де-юре в них приветствуется широкое международное участие, но при сохранении за российскими компаниями лидирующей роли, хотя в сегодняшней практике это обеспечить достаточно сложно. Кроме того, не используется весь комплекс государственных стимулирующих, в том числе преференциальных, мер, которые могли бы оказаться для отечественной морской деятельности вполне привлекательными. При этом, естественно, необходимо соблюдать тонкий баланс и сохранять определённый государственный протекционизм в развитии критических инфраструктур, обеспечении национальной безопасности, а также использовать при необходимости антимонопольный инструментарий, препятствовать избыточно активному проникновению, например, иностранного капитала в отечественные естественные монополии, играющие значительную роль в социально-экономическом развитии нашей страны.

Кроме того, сегодня все без исключения виды морской деятельности настоятельно требуют технологического, наукоёмкого перевооружения, поэтому в программных документах прослеживается **курс на инновационную модернизацию технологической и производственной сфер с учётом основных направлений научно-технического прогресса**. И дело здесь даже не столько в пресловутой конкурентоспособности, сколько в том факте, что в противном случае Россию ждёт череда техногенно-антропогенных катастроф, поскольку моральный и физический износ основных средств производства давно уже достиг запороговых значений. Тем более, что всё это происходит на фоне ужесточения экологических стандартов, например, при проходе через проливы, повсеместного введения в эксплуатацию двухкорпусных танкеров и т.д., обрекая тем самым российскую сторону на тупиковые и контрпродуктивные обвинения технологически развитых соседей в double

thinking («двойных стандартах») и намеренного возведения в ранг абсолюта запредельных для других стран своих «правил игры».

Портовые мощности Российской Федерации значительно уступают по уровню своей технологической оснащённости соседям, что, помимо прочего, делает невыгодным транзит через территорию России, даже невзирая на её уникальные географические преимущества, перенаправляет грузо- и пассажиропотоки отнюдь не в нашу пользу. И поэтому с особой остротой встаёт проблема гарантированного обеспечения выхода Российской Федерации на перспективные трансконтинентальные мультимодальные логистические коридоры.

Помимо *морских перевозок*, посредством которых осуществляется львиная доля всемирной торговли и обеспечивается максимальный вклад в формирование общемирового валового продукта, все без исключения функциональные направления морской деятельности нуждаются в технологическом перевооружении. Так, с переориентацией *промышленного рыболовства* на экспорт и делегированием прав ведения внешнеэкономической деятельности малому и среднему бизнесу, наплыв «русской рыбы» в порты зарубежных стран был столь стремительным и массивным, что мощности их рыбоперерабатывающих предприятий едва справлялись, а будущее обещало стабильно высокий уровень поставок, в структуре которых готовая продукция составляла не более пяти процентов, а основная масса привозилась в свежем или мороженом виде. У наших соседей за счёт более глубокой переработки и последующего реэкспорта российского сырья начался период экономического бума, что безусловно повлияло на соответствующую государственную политику.

С большой тревогой отечественные специалисты рыбного хозяйства стали отмечать, что почти половина рынка страны формируется из импортных продуктов, переработанных из только что выловленных российскими рыбодобывающими судами гидробионтов, создавая угрозу продовольственной безопасности России. Обостряется проблема «импортозамещения» в этой отрасли. Одна из основных причин такого безрадостного положения дел – дефицит и плачевное состояние рыбоперерабатывающих мощностей в приморских регионах Российской Федерации – морозильников, складов, заводов для производства более дорогой мороженой, солёной рыбы, филе, консервов и др. В то время как аналогичные промышленные структуры в Норвегии, Китае, Японии, построенные при поддержке государственных фондов, живут и процветают. Приблизительно по тем же финансово-технологическим причинам практически почти заброшен экспедиционный промысел водных биоресурсов за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации. Наблюдается прогрессирующий разрыв с развитыми странами в отношении марикультуры.

Если, в свою очередь, затронуть вопрос *энергетической безопасности*, то сложно противопоставить какие-либо сомнения сверхактуальности форсирования геологоразведочных работ на российском шельфе, развития адекватной сегодняшним реалиям системы рентных платежей, обеспечения государственных гарантий окупаемости долгосрочных капиталовложений отечественных инвесторов в разработку углеводородных месторождений, а также осуществления систем транспортировки добываемых УВ из отдаленных районов и многое др..

Казалось бы, нет никакой альтернативы неумолимо надвигающемуся широкомасштабному вовлечению в хозяйственный оборот углеводородных месторождений на континентальном шельфе морей Российской Федерации. Генеральный тренд мировой энергетики (да и мировой экономики тоже) заключается в том, что за последние 15 лет общий рост мировой добычи нефти составил 26%, при этом приращение шельфовой составляющей было несоизмеримо выше – более чем в два раза. Согласно прогнозам на 2015 год эта мировая тенденция сохранится и даже усугубится: разработка шельфовых углеводородов по интенсивности будет более чем вдвое превышать континентальную добычу.

Это обусловлено в первую очередь тем, что «дешёвые» (даже сокращение издержек благодаря инновационным хитростям нивелируется падающей рентабельностью) месторождения суши достигают пороговых значений по истощению, и их освоение не сможет покрыть фатально надвигающийся в ближайшем будущем сырьевой дефицит. Уже сейчас приращение запасов происходит в условиях снижения их качества и повышения трудоёмкости обогащения добываемого сырья при уменьшении вероятности открытия новых крупных залежей нефти и газа, цветных металлов, других полезных ископаемых. А в Мировом океане известны, но не эксплуатируются запасы УВ арктического шельфа, в Международном районе обнаружены громадные залежи железомарганцевых конкреций, кобальтомарганцевых корок, глубоководных полиметаллических сульфидов, фосфоритов и т.д. Многие новейшие веяния (и международно-правовые манипуляции вокруг спорных неопределённых акваторий в их числе) имеют свою причину в богатейшей ресурсной базе континентального шельфа, особенно северных морей России, которая в условиях мизерного наращивания запасов, необходимости освоения недр в экстремальных климатических условиях, резкого увеличения плеч транспортировки открывает новые горизонты перед иностранными нефтегазовыми транснациональными корпорациями.

По современным оценкам, более 2/3 площади дна акватории морей России до изобаты 200м перспективны на нефть и газ. Дело доходит до того, что многочисленные геологические предпосылки и уже открытые крупнейшие месторождения углеводородов позволяют рассматривать Баренцево-Северокарский мегапрогиб как самую богатую нефтегазоносную провинцию мира. Тем не менее, несмотря на значительные объёмы начальных извлекаемых ресурсов углеводородного сырья, добыча нефти и газа на шельфе Российской Федерации практически не ведётся. Основным сдерживающим фактором стало отсутствие у российских компаний передовых подводных технологий разработки месторождений бесплатформенным способом. А ключом к их эффективному и экологически безопасному освоению и залогом успешной прокладки многофазных трубопроводных систем поставки энергоносителей становится полномасштабное сотрудничество Российской Федерации с развитыми государствами, осуществление которого происходит порой в ущерб отечественным интересам. По-видимому, для начала можно рекомендовать здесь на первых этапах приобретения технологии воздержаться от поспешного развития совместной добычи отечественных углеводородных ресурсов.

Именно поэтому следующий яркий пример целой отрасли, системообразующей все виды морской деятельности, настоятельно требующей скорейшего внедрения нововведений – отечественное *судостроение*. На мировом рынке этой продукции, объём которого составляет \$120 - 150 млрд. в год, Российская Федерация представлена более чем скромно. Причём даже иностранные заказчики, работающие на российском рынке и прельщённые балансом цены и качества товара, предлагаемого отечественными верфями, вынуждены приобретать электронную начинку систем управления судами, что называется, на стороне. Вряд ли России с уникальным производственным (123 судостроительных и судоремонтных предприятия различных форм собственности, базы технического обслуживания, ряд вновь созданных акционерных обществ, малых предприятий и инженерно-сервисных фирм) и научным (56 научно-исследовательских и конструкторских бюро с численностью персонала более 31 тыс. человек)¹ потенциалом в этой сфере стоит довольствоваться-

¹ Александров В.Л. Современное состояние отечественного судостроения // Реферативный журнал 05. Водный транспорт 05А. Судостроение. Выпуск сводного тома. – М.: ВИНТИ РАН, № 10, 2004. С. 2.

ся сомнительной перспективой организовать на своей территории строительство корпусов судов без начинки или их «отвёрточную» сборку. В таких условиях просто не следует говорить о конкурентоспособности отечественного промышленного производства. Их надо изменить и так скоро, насколько возможно.

Необходимо отметить, что все без исключения морские державы прибегают в тех или иных формах к экономическому регулированию национального судостроения, способствуя его развитию и конкурентоспособности. По существу, они обеспечиваются имеющимися системами серьёзной экономической поддержки. Правительственная помощь осуществляется путём прямого субсидирования строительства судов, предоставления облегчённых условий при кредитовании, налоговых послаблений, размещения государственных заказов на постройку гражданских судов преимущественно на национальных верфях, списания долгов, предоставления финансовой помощи при модернизации и реконструкции судостроительных верфей и т.д. Масштабы такой поддержки столь велики, что Организация по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) была вынуждена принять специальное соглашение, ограничивающее её размеры, нацеливающее на создание здоровой состязательности в коммерческом судостроении и разрешающее оказывать лишь содействие НИОКР.

Военно-Морской Флот по своему предназначению всегда генерировал весь спектр наиболее «продвинутых» нововведений. Ни для какого другого рода войск, равно как и гражданской отрасли, технологическая оснащённость не играла и не играет такой критической роли – атомный корабль обязан из подводного положения межконтинентальной баллистической ракетой поразить цель, находящуюся по другую сторону Земного шара, то есть здесь задействован весь комплекс сложнейших технологий, начиная от наземных и заканчивая космическими. Жесточайшая конкуренция на рынке вооружений, где отмечается наивысший вклад морской составляющей в доходные статьи государственного бюджета Российской Федерации, выдвигает особые требования к обеспечению конкурентоспособности отечественной военно-морской техники и оборудования¹.

Фундаментальные и прикладные *исследования природы Мирового океана* требуют не менее оснащённой технологической базы, начиная от научно-исследовательского флота и заканчивая высокоточными приборами и совершенным оборудованием. К тому же, по определению, именно наука есть неиссякаемый источник инноваций. Однако в отечественном мореведении практически свёрнуты некоторые работы, которым необходимо отдавать наивысший приоритет. Среди них по своей актуальности особо выделяется тематика, связанная с развитием технологической базы для освоения пространств и ресурсов Мирового океана, анализом и моделированием аномальных климатических, геологических, геофизических, гидрологических и иных процессов в морской среде, всемерным содействием восстановлению баланса морских экосистем, потерянных звеньев и цепочек питания в биогеоценозах, зависящих от современной постановки *стратегического прогнози-*

¹ Тот факт, что Правительство Российской Федерации недавно наградило большой авторский коллектив своей специальной премией за «Разработку научных основ повышения эффективности военно-морской техники и внедрение их в практику военно-технического сотрудничества», свидетельствует о значительном потенциале соответствующих российских структур. Ученый совет СОПС в свое время поддержал выдвижение этого коллектива и его разработок к награждению. Однако для его реализации необходима серьезная и постоянная государственная поддержка, предусматриваемая во многих документах, которые определяют стратегию освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана, в т.ч. связанных с практикой военно-технического сотрудничества в этой сфере.

рования морской деятельности страны, поиска и формулирования закономерностей современного маринизма, вне учета которых обеспечить и повысить конкурентоспособность этой сферы не представляется возможным.

Потенциал, накопленный за десятилетия советской мореведческой школой, до конца не растрачен. Мало того, его остатки позволяют России до сих пор уверенно занимать господствующие, привилегированные кресла в научных сообществах. Но сегодня в России нет единой государственной программы океанографических и других видов исследований, обеспечивающих выделение приоритетных направлений и определение систем их технического сопровождения. Появившийся вакуум непременно заполняется иностранными и международными фондами, на принципах субсидиарности осуществляющие поддержку научных структур с целью иметь доступ к уникальному российскому опыту.

Невзирая на капиллярные государственные дотации, практически на энтузиазме отечественных учёных проводятся крупные комплексные экспедиционные работы и стационарные исследования. Важным направлением стала разработка специализированных информационных систем с использованием автоматизированных рабочих мест, включая терминал конечного пользователя.

В ближайшие годы России предстоит провести серьезную модернизацию производительных сил всех видов морской деятельности, поскольку производственные фонды в них значительно устарели, а ввод новых мощностей последние 15 лет осуществлялся в крайне незначительных объемах. Иными словами, необходимо развитие новых форм участия государства с **привлечением частного капитала к модернизации производственных мощностей основных видов морской деятельности.**

Безусловно, что в условиях глобализации Россия должна использовать огромный опыт зарубежных стран и потенциал отечественных и международных финансовых организаций по развитию крупных капиталоемких проектов создания и реконструкции объектов инфраструктуры морской деятельности, и в первую очередь – морских портов (объединенных торговых и рыбных), рыбоперерабатывающих заводов, кораблей и судов различного типа и класса, промышленного оборудования для разработки шельфа, технологий по добыче водных биологических и минеральных ресурсов.

Интеграция России в мировую экономику должна осуществляться не столько за счет дальнейшего наращивания экспорта энергетических и сырьевых ресурсов, сколько по пути привлечения российских и зарубежных инвестиций в развитие отечественных отраслей морской деятельности на основе новейших инновационных технологий и техники, современных схем использования ресурсов бизнеса, развития многих форм государственно-частного партнерства. Между тем, объем производительного капитала, инвестированного в российскую инфраструктуру отраслей морской деятельности, пока крайне незначителен. К примеру, иностранные инвестиции почти не идут в эти

отрасли. Иностранные компании пока не финансируют развитие морской береговой инфраструктуры даже в рамках сахалинских СРП. Российские финансовые структуры с пониманием относятся к возможностям своего участия в развитии морской деятельности страны, но пребывают в некотором ожидании соответствующих условий, которые может обеспечить гарантированный возврат их возможных затрат. Причины такого положения дел многообразны и связаны, в первую очередь, с низким уровнем привлекательности инфраструктурных объектов морской деятельности для инвесторов.

Одним из основных механизмов привлечения средств бизнеса в инфраструктурный сегмент морской экономики является *государственно-частное партнерство* (ГЧП). За рубежом – в развитых и развивающихся странах, на постсоветском и постсоциалистическом пространстве накоплен огромный опыт такого партнерства. Там разработаны и используются различные схемы и модели привлечения частных национальных и иностранных инвестиций для осуществления инфраструктурных проектов, законодательно определена роль государства и частного сектора при их реализации, проработаны вопросы регулирования, разрешения споров, поддержки и гарантий бизнеса.

Для России существенное значение в настоящее время имеет разработка методических основ по созданию в стране системы государственно-частного партнерства как в целях реализации глобальных, международных, проходящих по территории страны, трансконтинентальных проектов (Северный морской путь, Транссибирская железнодорожная магистраль с выходом на российские морские порты Балтики и Дальнего Востока и другие), так и относительно менее значимых, но важных для регионов и городов России планов и программ модернизации нового строительства объектов морской деятельности (рыбоперерабатывающих и судостроительных заводов, других объектов).

Создание современной морской инфраструктуры в России на основе ГЧП, привлечение средств зарубежных инвесторов, разработка инновационных схем финансирования инфраструктурных проектов на международной основе должны стать приоритетным направлением социально-экономического развития, что будет свидетельствовать о том, что Россия не создает угрозу Западу, а вносит свой вклад в развитие мировой экономики и международное разделение труда, широко применяет разработанные в мире новейшие инвестиционные модели, решает стратегические и практические проблемы развития в тесной кооперации с международным сообществом. В настоящее время органы власти России приступают к активному формированию механизма государственно-частного партнерства¹.

¹ В этой связи следует упомянуть об инициативах, развивающихся в сфере компетенции Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации. Так, например, на ее заседании, состоявшемся 19 декабря 2006 г., были заслушаны представители трех крупных банковских структур (Сбербанк России, «Внешторгбанк», ОАО «Альфа-банк»), доложившие о своей готовности при определенных условиях участвовать в финансировании процессов развития морской деятельности вместе с государством. Морская коллегия, приняв к сведению предложения этих банков, поручила своему научно-экспертному совету сформировать секцию по вопросам государственно-частного партнерства и организовать изучение и отбор наиболее привлекательных с инвестиционной точки зрения

Признание государством всей серьезности положения с инфраструктурой отраслей морской деятельности и резкий рост запасов финансовых средств подтолкнули правительство к принятию в 2005 г. конкретных мер по прямому инвестированию в эти отрасли, а также проведению ряда институциональных мероприятий по государственно-частному партнерству и стимулированию участия частных компаний в развитии инфраструктуры. В результате были приняты решения о создании Особых экономических зон, Инвестиционного фонда Российской Федерации, реформировании Российского банка развития, организации Инновационного венчурного фонда, который будет на 100% государственным. Заработал Совет по конкурентоспособности при Председателе Правительства Российской Федерации, стала складываться система государственно-частного партнерства, начали реализовываться приоритетные национальные проекты. Эти проблемы заслуживают самого пристального внимания со стороны науки, управленческих структур всех уровней и бизнеса, ориентирующих и развивающих морскую деятельность России.

Начавшийся XXI век при условии эволюционного, мирного развития может стать веком серьезных сдвигов в соотношении сил на мировой арене и создает предпосылки для значительного оживления всех направлений деятельности морской. Бурный рост экономики стран Юго-Восточной Азии, появление наряду с США, Европейским Союзом и Японией новых мировых центров силы, серьезные и обоснованные претензии и перспективы выхода Китая на первое, а Индии – на третье место в мире по объему валового внутреннего продукта будут предопределять мировое развитие в среднесрочной и более отдаленной перспективе.

В сложной системе перераспределения сил на мировой арене каждой стране, и России, в том числе, чрезвычайно важно адекватно действительности позиционировать себя, свои потенции и претензии, смотреть на мир не сквозь розовые очки либеральных концепций, а реально оценивать имеющиеся и перспективные возможности по наращиванию морского экономического, производственного, транспортного, научно-технического, человеческого и иного потенциала. Необходимо определить точки роста, обеспечивающие закрепление наблюдающихся с начала XXI века позитивных тенденций экономического роста в некоторых отраслях морской деятельности, выявить ресурсы не только для удержания, но и укрепления нынешних позиций страны в мировой экономике.

Если говорить о *морском транспорте*, то в настоящее время имеются два основных фактора, определяющих место и роль его транспортных коммуникаций России в глобальном контексте: наличие потребностей в мировой экономике в организации регулярных товарных потоков между крупнейшими региональными рынками и необходимость обеспечения основных центров мировой экономики сырьем и энергоресурсами. Без реализации транспортных и энергетических проектов

проектов в области морской деятельности с тем, чтобы принять соответствующие меры к их реализации. (См.: Протокол заседания Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 19 декабря 2006 г. № 3 (13).

невозможно освоение новых ресурсных баз Сибири и Дальнего Востока: рудных, лесных, углеводородных в интересах народного хозяйства России и расширения экспортного потенциала страны в страны мира, в первую очередь, Азиатско-Тихоокеанского региона.

В общеполитическом контексте разрабатываемые в настоящее время концептуальные схемы строительства и модернизации *инфраструктуры* отраслей морской деятельности и принимаемые на их основе решения имеют особое значение в плане активного участия страны в создании новой, многополярной системы международных отношений, сохранения и усиления влияния России в мировой экономике.

Мировые экономические отношения на глобальных рынках имеют особую специфику, связанную с необходимостью организации масштабных товарных потоков между Европой, Америкой, странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Россия, учитывая ее евроазиатское расположение, может занять важное место в транзите грузов между АТР, Америкой и европейским континентом. Изменение политической конфигурации на азиатском континенте, повышение роли и значения Китая и Индии при одновременном усилении их конкурентной борьбы с Японией и странами Юго-Восточной Азии может привести к существенным перегруппировкам морских грузопотоков на региональных и глобальном рынках. При этом основными конкурентными преимуществами будут обладать страны и компании, удовлетворяющие современным требованиям не только по объему транспортных мощностей, но и безопасности в отраслях морской деятельности, гарантированности доставки грузов, доступности услуг, комплексности, информационной обеспеченности и открытости. В процессе модернизации производительных сил российских видов морской деятельности этим показателям качества надо уделить особое внимание, поскольку сейчас в мире требуется инфраструктура не только технически современная, но и удовлетворяющая самым высоким стандартам качества обслуживания.

Потенциально российские морские порты на Балтике, Баренцевом море, на Дальнем Востоке могут внести значительный вклад в интеграцию России в мировую экономику. Но это возможно только на основе плавного развития всего межотраслевого комплекса «добыча полезных ископаемых – транспортировка по территории России – доставка грузов зарубежным потребителям». Важнейшую роль в этом плане должно сыграть создание *трансконтинентального транспортного моста* (ТКМ), поскольку это самый короткий путь между Европой и Азией.

Транспортные мегапроекты национального и международного масштаба с выходами на морские порты России, безусловно, представляют интерес для крупного промышленного бизнеса страны. Об этом свидетельствуют представленные в Инвестиционный фонд проекты строительства новых морских портов Ленинградской области (Усть-Луга), Краснодарского края (Тамань). Более того, такие проекты не могут быть осуществлены без непосредственного участия российского и иностранного предпринимательского и банковского капитала, в первую очередь, на основе государственно-частного партнерства.

Модернизация построенной еще при советской власти инфраструктурных объектов морской деятельности, осуществление крупных проектов по строительству морских портов, ТКМ, мультимодальных транспортных комплексов в России возможно только с привлечением отечественного и международного капитала на базе ГЧП. Другого рационального и широко принятого в международной практике решения этой проблемы в современных условиях просто нет.

Таким образом, необходимо вести речь о **создании благоприятного инвестиционного**

климата в ведущих, ключевых, критических и кризисных отраслях хозяйственного комплекса. В развитии это направление может обеспечивать приемлемый уровень рентабельности морепользования, который достигается главным образом за счёт:

диверсификации экономического потенциала с целью формирования устойчивой структуры хозяйства, менее подверженной конъюнктуре и разного рода рискам;

совершенствования корпоративного управления на принципах стратегического менеджмента, открытости, транспарентности, коммуникации, кооперации, координации широкого общественного участия (партиципативности), комплексности, согласования конфликтующих интересов с помощью института модераторов;

структурирования новой системы взаимоотношений бизнеса и власти на основе государственно-частного партнёрства и наиболее выразительных его форм – концессий, соглашений о разделе продукции, инвестиционных контрактов;

внедрения особых туристско-рекреационных, портовых, береговых зон в приморских субъектах Российской Федерации;

стимулирования финансового лизинга и торговых кредитов;

активного привлечения к отдельным видам морской деятельности иностранных «бизнес-диаспор» в России;

деидеологизации подходов к созданию моделей дополнительной прямой и портфельной (а в этих рамках даже спекулятивной) инвестиционной кооперации с зарубежными партнёрами по концессионным схемам в некритических инфраструктурах, взаимных финансово-кредитных потоков и технологического сотрудничества.

Гармоничное развитие производительных сил в приморских регионах возможно только при одновременном соблюдении целого комплекса условий, среди которых:

образование межрегиональных траст-фондов, реинвестирующих «свободные» нефтегазовые доходы хозяйствующих субъектов разных приморских областей, действующих в одном и том же бассейне;

переход на преимущественное рентное налогообложение в добывающих отраслях и «справедливое» распределение получаемого дохода между Центром, регионом и разработчиком месторождения или рыбопромышленником;

корректировка в пользу субъекта Российской Федерации системы трансферного ценообразования и налогообложения в вертикально-интегрированных топливно-энергетических или транспортно-производственных компаниях;

коррекции таможенных льгот, преференций, по которым депрессивные регионы-реципиенты смогут получить большую финансовую самостоятельность для повышения инновационной активности.

Неоспоримо, что в среднесрочной перспективе желательное формирование региональных и субрегиональных сетей банков реконструкции и развития для урегулирования инвестиционных потоков и финансирования проектов по привлечению новейших технологий, равно как и фондовых товарных специализированных (например, рыбохозяйственных) бирж, в том числе для привлечения личных накоплений и сбережений населения в инвестиции.

В целом же, стоит подчеркнуть, что в последнее время тихо и незаметно свершилось поистине эпохальное событие: Россия вдруг стала богатой, и не просто богатой, а очень богатой, превращаясь из беспросветного должника в чистого нетто-инвестора. Пусть это богатство ещё не конвертировано в преуспевание и достигнуто в основном за счёт благоприятной мировой конъюнктуры цен на энергоносители. В конце концов, аккумуляция и разумное использование средств, поступающих из ТЭКа, способно подтянуть за собой развитие других, в первую очередь смежных отраслей промышленности, обеспечить общий подъём экономики России. В мире можно насчитать немало стран, которые шли по сходному пути и из сырьевых превратились в высокоразвитые индустриальные, а затем постиндустриальные. Всё это несколько не умаляет самого факта: наша страна стоит на пороге качественного инновационного скачка, для которого созрели все предпосылки, и регионы здесь призваны сыграть далеко не последнюю роль, тем более что в противном случае нас ждёт удел государства-рантье, отягощённый «голландской» болезнью.

Особую роль начинает играть **интенсификация международного сотрудничества и партнерства, включая субрегиональное и приграничное.**

Сегодня продолжают интенсифицироваться процессы объединения, координирования усилий развитых стран. Даже для крупного государства в наше время невозможна автаркия, а экономика среднего – вообще не может эффективно функционировать без всесторонних связей с другими странами. Так, в Западной Европе государства, создавая единое экономическое, валютное, политическое и социальное пространство, постепенно преобразуются в конфедерацию.

Классический капитализм, как давно известно, был заинтересован в свободе передвижения рабочей силы внутри страны, в хищническом разграблении колоний для получения сырья. В наши дни на первый план все более выходит свобода передвижения людей и идей между странами. При этом необходимо учитывать, что научные идеи и высококвалифицированных специалистов в достаточной мере можно использовать только в развитых странах, где к тому же значительно лучше условия жизни. Ввоз интеллекта становится выгодной статьёй дохода. Широкий размах принимает «утечка мозгов», наносящая удар по развивающимся странам. Страны, не относящиеся к развитым, вынуждены продавать сырьё, продукцию традиционной промышленности ниже фактической стоимости, терять интеллектуальные кадры.

Такое положение дел выдвигает требования скорейшей, но продуманной стратегической разработки программы действий по использованию и развитию имеющегося морского потенциала, которые должны помимо прочего включать в себя такие его стимулирующие механизмы и мероприятия как:

формирование благоприятного инновационного и инвестиционного климата для рациональной/оптимальной локализации морского потенциала на базе комплексного, всеобъемлющего использования ресурсов субрегиона: транспортных, энергетических и минеральных, пространственных, трудовых и т.д.;

создание портовых особых экономических зон, предоставляющих инвесторам и резидентам дополнительные мотивационные рычаги и стимулы совершенствования инфраструктуры и формирования национальных транспортных узлов;

интеграции материально-технических, интеллектуальных и финансовых возможностей международного сотрудничества с целью формирования трансграничных логистических коридоров и содействия устойчивому развитию.

Понятно, что поступательное движение вперед приморских регионов прямо пропорционально зависит от экономической поддержки. И в первую очередь следует уповать не на вышеперечисленные экзогенные надгосударственные рычаги, а на полное, всестороннее раскрытие эндогенного потенциала.

Однако на современном этапе прогрессивного экономического развития необходимо отдавать себе отчет, что при постоянном количественном и качественном росте сфер производства товаров и услуг последние должны развиваться более интенсивно, увеличивая свой удельный вес и в морской деятельности. Речь идет о присущей постиндустриальной экономике **интенсификации развития сферы услуг (третичного сектора) с выходом на конкурентоспособный уровень**. Специалисты связывают этот феномен с наступлением нового цикла Кондратьева. Объясняется это многими причинами, ретроспективный взгляд на которые поможет лучше разобраться с существом проблемы.

На современных, высокотехнологичных предприятиях либо выпускается уникальная продукция, либо время, затрачиваемое на ее производство, ниже, чем у других производителей. Источник более высокой производительности труда создается, как правило, за счет применения новых технологий, а иногда за счет совершенствования методов организации производства. Но как только научно-технические достижения становятся достаточно широко внедренными, усвоенными основной массой производителей, этот нестационарный эффект исчезает. И суть дела не в единовременном мероприятии, а в том, что для получения максимальной прибыли должны постоянно внедряться новые опережающие технологии. Сам принцип получения максимальной прибыли постоянно распространяется на все сферы жизни общества. Возникло и эволюционирует «общество потребления», в котором создаются все новые и новые товары, услуги и даже потребности.

Сверхсложный характер экономики требует постоянного выбора стратегии развития, который становится необратимым. Современное хозяйство не приемлет резких изменений и способно развиваться лишь при постепенных, итерационных преобразованиях. В постиндустриальном обществе относительно хаотическое состояние экономики классического капитализма сменяется структурами регулируемой экономики. Все большее влияние приобретает государственный аппарат, распределяющий заказы и ведущий политику экономического регулирования. В своей деятельности государство опирается на корпорации, учитывая прежде всего их интересы. В условиях гигантских масштабов производства становится выгодным привлекать средства со стороны: как государства, так и мелких вкладчиков. Возникают три вида основного капитала: государственный, акционерный и частный, причем доля государственного в некоторых развитых странах доходит до 30%, а акционерный капитал в крупнейших корпорациях приобретает черты коллективной собственности.

Постепенно происходит эволюция менеджеров, осваивающих новые методы планирования, программирования и бюджетной реализации. В отличие от прошлого, когда распределение прибыли зависело от единоличного владельца предприятия, сейчас этим занимается правление, стоящее во главе корпорации, и назначаемые им менеджеры. Это правление, вообще говоря, отделено от собственника и обычно владеет лишь частью акций предприятия. Оно распределяет прибыли между владельцами акций пропорционально вложенному капиталу, выделяет средства на научно-технические исследования, осуществление менеджмента, рекламу, сбыт, торговлю, перераспределяет в случае необходимости часть средств между предприятиями. По существу, наряду с собственниками, возникла вторая форма экономической власти.

Современное предприятие отличают высокая степень организации, четкость в работе, сочетаемые с гибкостью и возможностями быстрой перестройки производственного процесса. Один из центральных моментов здесь – опора на менеджмент. Менеджмент позволяет решать целый ряд конкретных проблем: определять цели и задачи

управления; разрабатывать и научно обосновывать системы мероприятий по их достижению; на основе предложений научно-исследовательских структур разделять задачи на конкретные виды операций; координировать взаимодействие различных подразделений; совершенствовать иерархическую структуру; оптимизировать процесс принятия решений; проводить поиск эффективных стилей руководства и мотивации деятельности. Все это позволило резко улучшить организацию производства и эффективность управления. Весьма значительным становится обновление рабочей силы: вытеснение большинства работников прежних квалификаций «белыми воротничками», специалистами высоких технологий, сферы услуг.

Следует отметить, что новые формы организации и осуществления производства не принесут желаемого эффекта, покуда не будет нормально функционировать классическая, традиционная экономика, ориентированная на потребительский рынок. В противном случае деньги, направленные на ее развитие будут попросту выброшены на ветер. В этой связи трудно не солидаризироваться с мнением экспертов, отмечающих преждевременность сосредоточения всех усилий только в сфере высоких технологий. Конечно, можно и нужно двигаться этими путями параллельно, тем более что вряд ли сейчас найдется какой-либо трезвомыслящий специалист, желающий оспорить необходимость развития высокотехнологических факторов. Об этом свидетельствуют примеры Китая, Индии, «азиатских тигров».

Следующее направление социально-экономического развития страны связано с необоснованным снижением доли государственного участия в финансировании социально-экономических мегапроектов при сохранении контролирующих и координирующих функций, а также с обеспечением транспортной, продовольственной, энергетической и экологической безопасности, научного обеспечения и развития систем безопасности связи и других критических инфраструктур.

Действующая система рыночного хозяйства, к сожалению, построена на устаревших представлениях ряда западных экономистов о стихийном регулировании производственных отношений, которые были вполне приемлемы в период развития стихии капитализма. Мир с тех пор существенно изменился и капитализм тоже. Иными словами, имеется в виду социально-ориентированное рыночное хозяйство. Как верно отмечает проф. Балацкий Е.В., «.. «старые» работы экономистов совершенно не соответствуют сегодняшней реальности...»¹. Он подчеркивает тот факт, что «в современных экономических исследованиях теории и модели Р. Фриша, Я. Тимбергена, В. Леонтьева и ряда других, включая лауреатов первого поколения Нобелевской премии по экономике, уже не фигурируют. Даже теория Дж.М. Кейнса, можно сказать, умерла, ибо все ее упоминания происходят либо в дидактических (учебных) целях, либо в таком модернизированном виде, что на самом деле это уже совсем другие теории»².

Современному научному познанию свойственно моделирование, т.е. формализованное, структурированное, упрощенное представление реального объекта в символической форме, сочетающееся с пониманием того, что любая модель содержит некоторые ошибки, которые преодолеваются (устраняются или уменьшаются) по мере дальнейшего уточнения ее первоначального вида либо за счет формирования на этой основе новых моделей, приближающих уточнение базовой.

В процессе системных экономических исследований наибольшими преимуществами обладают компьютерные модели, которые представляют возможность их корректировки в режиме on-line, отражая механизм взаимодействия элементов изучаемого комплекса, характера связей между ними, условия протекания производственных процессов. Однако для того, чтобы минимизировать ошибки моделирования в экономике, необходимо четко определить цели и задачи предназначенного к исследованию или развитию объекта, сформулировать или принять принципы его функционирования и действительности, а также наметить способы и этапы регулирования направленности этого развития и институализации при непосредственном участии государства, определяющего общий вектор движения отдельных видов той или иной деятельности, а также всей экономики страны.

¹ Балацкий Е.В. Диалектика познания и новая парадигма экономической науки / МЭМО, 2006, №7, с. 73.

² Там же.

При долговременном прогнозировании необходимо учитывать более активное участие государства не только в координации, но и в непосредственном управлении всеми видами морской деятельности, принятие на себя роли активного игрока, заинтересованного в продолжительной и эффективной эксплуатации морских пространств и ресурсов общего пользования, сочетающейся с учетом социально-экономических условий жизнедеятельности в приморских регионах, в которых происходят начальные и конечные процессы морепользования.

В этой связи вопросам становления многочисленных форм государственно-частного партнёрства, развитию института платности за пользование морскими био- и энергетическими ресурсами, анализу причин сдерживания рентоориентированного налогообложения необходимо отводить первостепенную роль. Мало того, все эти инструменты давно известны миру, они просты, апробированы и хорошо зарекомендовали себя на практике.

Следует учитывать и предусматривать не только региональную интеграцию международного характера в том или ином бассейне Мирового океана, но и региональную интеграцию на уровне федеральных округов и приморских субъектов Федерации. В этой связи становится особенно актуальной проблема **делегирования части полномочий и ответственности Центра на локальный или местный уровень**. Если сюда присовокупить наметившуюся тенденцию укрупнения субъектов Российской Федерации и построения более прозрачной, понятной и рациональной системы государственного управления, то всё это можно рассматривать в контексте создания более прочной экономической и политической структуры для реализации государственных интересов. В связи с новыми правилами формирования губернаторского корпуса страны следует учитывать и вероятное делегирование на уровень периферии части полномочий Центра, но это должно идти в одной связке с ответственностью, а никак иначе, тем более, что Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы) по этому поводу утверждает: *«Будет происходить постепенное выстраивание сети территориальных органов в соответствии с принимаемыми решениями по передаче полномочий федеральных органов исполнительной власти на региональный уровень»*.

При этом необходимо принимать во внимание тот факт, что ещё одной глобальной угрозой для морской деятельности России становится опасность, связанная со стремлением ряда стран к отчуждению от ряда традиционных пространств и ресурсов Мирового океана. Тактический союз Российской Федерации с США и их партнерами в рамках антитеррористической коалиции «открыл перед Западом стратегическую возможность, ...заключенную в создании предпосылок для поступательной геополитической экспансии западного сообщества в глубь Евразии»¹. И хотя автор этого тезиса не считает, что подобная экспансия на постсоветское пространство серьезно противоречит российским интересам, а даже подчеркивает, что «Россия не имеет иного выбора, если желает сохранить важнейшее из ее территориальных преимуществ», ибо «можно уверенно утверждать, что без помощи Запада российское владение Сибирью не будет долгим»², у нашей страны на этот счет безусловно иная позиция. И сколь бы уничижительным ни казался для нас подобный пассаж, тем не менее, к мысли этого автора следует отнестись со всем возможным вниманием. К тому же, он не одинок.

Одновременно Фиона Хилл и Клиффорд Гэдди – американские русисты из Института Брукингса, «озабочившись» российскими проблемами, недвусмысленно, а подчас и безапелляционно советуют («России следует исхо-

¹ Zb. Brzezinski. The Choice. Global Domination or Global Leadership? N.Y., «Basic Books», 2004, XI + 242 pp. p. 102.

² Ibid., pp. 102 - 103.

диль...», «Россия должна коренным образом пересмотреть...», «Президент Путин и другие национальные руководители должны...») «...выводить в целях экономической целесообразности финансовые и людские ресурсы из Сибири в европейские регионы страны»¹. По их оценкам, Сибирь и Дальний Восток сегодня перенаселены приблизительно на 16 млн. человек, то есть вместо нынешних 27,5 миллионов, проживающих в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, там следует оставить 11,5 миллионов и таким образом бросить огромные пространства на произвол судьбы. Походя затрагивая проблему безопасности, эксперты видят выход в заключении новых международных договоров с соседями – Китаем и США, – гарантирующих территориальную целостность России. Как и другие положения этого любопытного исследования, тезис о заключении названных соглашений на слух воспринимается по меньшей мере странным.

Однако нельзя не отметить, что подобные «советы» возникают все чаще и чаще, а также с удивительной закономерностью проявляются территориальными притязаниями к нам соседей, при этом географически совпадая с удобными выходами к акваториям Мирового океана. Для того, чтобы исключить подобное развитие событий, необходима **адресная, дифференцированная господдержка депрессивных регионов с помощью мегапроектов**. В это направление социально-экономического развития Российской Федерации можно отнести развитие федеральных и региональных целевых социально-экономических программ связанных как с модернизацией имеющегося потенциала крупных морских портовых комплексов, компаний и организаций, так и с формированием благоприятных условий для малого бизнеса во всех сферах морехозяйственной деятельности в прибрежных регионах, в особенности в прибрежных регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока, испытывающих в настоящее время значительный миграционный отток.

Кроме очевидных эффектов экономического роста, развитие целевых социально-экономических программ, связанных с укреплением малого бизнеса, увеличивает возможности занятости населения путем создания новых рабочих мест. К тому же, малый бизнес создаёт рабочие места для так называемых «вторых членов семьи» – женщин и подростков. При развитии крупных предприятий и организаций, особенно в сфере морской деятельности, как правило, больше востребован мужской труд, что затрудняет диверсификацию занятости. Именно поэтому развитию малого бизнеса в целевых социально-экономических программах необходимо уделять повышенное внимание.

С общегосударственной точки зрения наиболее перспективным для преодоления негативных социально-экономических процессов являются не прямые дотации депрессивным регионам, к разряду которых относятся почти все приморские субъекты Федерации, а целевые проекты по комплексному социально-экономическому развитию, направленные на саморазвитие территории, путем льготного кредитования, дотирования и предоставления преференций и налоговых льгот для осуществления региональных проектов национальных или транснациональных компаний или развития частного предпринимательства.

Развитие целевых накопительных ресурсных фондов в приморских регионах Российской Федерации связано с внедрением механизмов концентрации части доходов от морепользования именно там. Так, например, возможности не исключительно сырьевого использования российско-

¹ Международная жизнь, № 12, 2003. С. 74 – 88.

го Севера развиваются только при активном федеральном присутствии или участии. Принципиально новая расстановка сил в освоении Крайнего Севера и Дальнего Востока делает целесообразным поиск полезного опыта в современных образцах рыночной экономики и демократических способах управления, с их адаптацией к российским условиям. Небесполезно и использование забываемого советского опыта преференциального социально-экономического обеспечения граждан, проживающих в этих широтах.

Конечно, перспективы развития, например, Арктической зоны и Дальнего Востока, будут определяться не только использованием богатств приморских территорий, а реальным рыночным (предпринимательским) интересом к ним, конъюнктурой и конкуренцией на российском и мировом рынках, деятельностью крупных отечественных и зарубежных корпораций. На этих территориях будут иметь значение экономические интересы корпораций, и эти регионы, при отсутствии стимулирующей государственной политики развития, останутся сырьевым придатком мировой экономики. Россия 15 лет назад перешла от сформированного в советское время единого народно-хозяйственного комплекса страны к экономическим взаимоотношениям интересов самостоятельных субъектов рыночных отношений. Приморские регионы будут изменяться в зависимости от того, как будет проходить новое освоение ресурсов и пространств Мирового океана финансовыми и промышленными корпорациями. Роль либерально-рыночной экономики в этом процессе может и должна заключаться в том, чтобы сделать это освоение максимально цивилизованным – социально, экологически, демографически и этнически¹. Так, из анализа опыта социально-экономической политики в северных регионах зарубежных стран отчетливо прослеживаются некоторые общие положительные тенденции, которые могли бы быть полезны для России. Практически те зарубежные северные регионы, которые богаты природными ресурсами, имеют сырьевую экспортноориентированную экономику. Это двояко сказывается на демографической обстановке в них². С одной стороны, высокие доходы от экспорта позволяют развивать социальную инфраструктуру и, посредством учреждения накопительных фондов, обеспечивать дополнительные выплаты населению. Однако, например, на Аляске, это во многом способствует снижению социальной и трудовой активности населения, провоцируя рост безработицы и высокий коэффициент миграционного обновления населения.

Этот тезис о необходимости **стимулирования раскрытия имманентного потенциала регионов как полюсов роста** проходит красной нитью через практически все программные документы последних лет, в том числе и через Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы), и Стратегию развития нау-

¹ Кот В.С. Северные города России. Современный политико-экономический анализ. – М.: Глобус. 2003.

² State of Alaska Comprehensive Annual Financial Report For the Fiscal Year July 1, 2003 – June 30, 2004, http://fin.admin.state.ak.us/dof/financial_reports/resource/budget_report_fy04.pdf.

ки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года, и прочие отраслевые, ведомственные, региональные программы, концепции и стратегии. Так, например, первый из перечисленных документов гласит: «...необходимо перейти от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста. Это должно достигаться путём повышения эффективности государственного управления, формирования и развития производственных кластеров, совершенствования межбюджетных отношений, направленного на стимулирование проведения реформ в регионах... Следует определить направления развития территориальных производственных кластеров, а также провести эксперименты по реализации мер кластерной политики на региональном и муниципальном уровнях»¹.

Надо не только определять, а переходить к безотлагательным действиям, т.к. развитые государства уже с середины прошлого века сделали упор на интенсивный путь развития, уделяя основное внимание наукоёмким производствам. В то время как Россия продолжала экстенсивно наращивать добычу сырья, выпуск металла, асимметрично развивать машиностроение, тяжелую химию и сбывать все по демпинговым, практически бросовым ценам. В морской деятельности, например, даже сравнительно высокотехнологичное судостроение проиграло Западу в качестве, а Востоку – в себестоимости продукции. Потенциальный заказчик стал предпочитать начинать зарубежными электронными системами управления все суда, построенные на российских верфях.

Сегодня *промышленное рыболовство*, например, то самое «слабое звено» в отечественном морепользовании, вид морской деятельности, который находится в наиболее кризисном состоянии. Поэтому с особенной остротой встает вопрос о **выделении сельского хозяйства и промышленного рыболовства как его составной части в отдельный национальный проект**. Достаточно хорошо разработанная система управления рыболовством в СССР была практически разрушена за последние годы в результате перехода к рыночной экономике. Состояние рыбных ресурсов в отечественных водах нельзя признать удовлетворительным. Флот изношен и практически не способен к безаварийной эксплуатации. Объемы браконьерского промысла сопоставимы, если не превышают объемы легального. Доля рыбопродукции в рационе среднестатистического жителя России значительно ниже физиологической нормы.

В условиях общего сокращения численности граждан в России и оттока населения из большинства приморских территорий (с отдельными исключениями), крайне актуальным становится вопрос об оценке их демографического развития, поэтому отдельным направлением социально-экономического развития страны становится **курс на повышение рождаемости, решение демографических проблем, контролирующую миграцию, обеспечение высококвалифициро-**

¹ Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 - 2005 годы). Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.08.03 № 1163-р.

ванными трудовыми ресурсами отечественной промышленности. Речь идёт не только о наличии трудовых ресурсов на приморских территориях, используемых в экономике, а о степени и резервах использования рабочей силы, её потенциале. Намного более серьёзным вопросом становится оценка перспектив демографического развития уже в краткосрочном периоде, наряду с долго- и среднесрочными оценками, при которых необходимо прогнозировать миграционные потоки в условиях ограниченных возможностей по повышению рождаемости и снижению смертности.

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

Такие демографические тенденции становятся мощным фактором разрушения трудового потенциала северных территорий и Дальневосточного региона, формировавшегося на протяжении многих десятилетий. Большинство этих территорий интенсивнее теряет население моложе трудоспособного и трудоспособного возрастов, чем лиц пенсионных возрастов. Это означает, что, несмотря на более молодую структуру состава населения, чем в старообжитых районах, в перспективе эти регионы вновь, как и в начальный период освоения, не смогут существовать за счёт собственного воспроизводства трудовых ресурсов и будут нуждаться в подпитке извне, а российское население не будет иметь для этого соответствующих демографических возможностей. Как следствие, экономический рост и даже функционирование без роста, будут затруднены из-за отсутствия достаточного количества трудовых ресурсов.

Население прибрежных территорий России составляет 15 миллионов человек, то есть примерно одну десятую населения страны. Если мысленно исключить те 4,6 миллиона человек, что составляют население Санкт-Петербурга, сосредоточенное на ничтожно малом участке, то окажется, что на огромной по протяженности прибрежной территории России проживает всего около 10 миллионов человек.

Основным методом регулирования развития и укрепления потенциала трудовых ресурсов 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 Российской Федерации¹.

Долгосрочное социально-экономическое развитие прибрежных регионов России по нарастающей тенденции возможно только при наличии высококвалифицированного персонала морехо-

¹ Население России 2003 - 2004 / Под ред. А.Г. Вишневого. – М.: Наука, 2006. С. 44-45.

зяйственной сферы, как на управленческом, так и на исполнительском уровнях. Иными словами, необходимы **развитие морского образования, укрепление кадрового потенциала в морехозяйственных отраслях прибрежных регионов и поддержка разветвлённой сети научно-исследовательских учреждений**. Потому так важно уделять особое внимание кадровой подготовке и состоянию всех видов (производственного, среднего и высшего) морского образования, так как именно «человеческий фактор», трудовые ресурсы, специалисты определяют состояние дел в морехозяйственной деятельности – во всех её сферах.

В современных условиях на первый план выходит использование не физического, а интеллектуального потенциала общества. Особо важную роль играют квалификация и грамотность кадров, создание заинтересованности работой в областях, связанных с новыми технологиями. Это оказывается более выгодным, чем экстенсивный путь развития, характеризующийся увеличением рабочего времени и интенсификацией труда.

В этой связи необходимо решать проблемы, связанные с двумя основными задачами: обучение и подготовка новых специалистов самого различного уровня и организация системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации морских кадров. Для морских сфер деятельности необходимо выстраивание стратегической системы подготовки и переподготовки работников и специалистов на федеральном и региональном уровнях, так как в настоящее время целенаправленного и периодического повышения квалификации кадров в сфере управления морехозяйственного комплекса почти не ведётся, а качественный уровень подготовки новых специалистов неуклонно снижается. Все финансовые проблемы в области образования и переподготовки не будут решены на уровне государства, пока сама сфера морехозяйственной деятельности не будет признана одним из важных источников, имеющих потенциал для развития экономической мощи России.

Еще недавно серьезную обеспокоенность вызывали попытки передачи морских, речных и рыбопромысловых учебных заведений в ведомственное подчинение Министерству образования и науки Российской Федерации. Эти учебные заведения, осуществляющие подготовку плавсостава для морских судов и судов «река-море», принципиально отличаются от учебных заведений, готовящих кадры по береговым специальностям. Следует учесть, что морское образование – единственное конвенционное образование, то есть оно должно полностью удовлетворять требованиям Международной морской организации ООН. Такие требования далеко не во всем совпадают со стандартами Министерства образования и науки Российской Федерации. Самое главное – морские учебные заведения должны быть оборудованы технической учебной базой, которую обеспечить и развивать это министерство-претендент просто не в силах¹.

Новая экономика, на которую сделали ставку США, ЕС, Япония, «азиатские тигры», Китай, чрезвычайно энергоёмкая. Весьма ограниченная собственная ресурсная база принуждает их к активной экспансионистской политике в отношении остального мира. В битве за ресурсы начался его новый раздел, причем, поскольку «дешевые» континентальные нефтегазовые месторождения с

¹ Они не были поддержаны Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации. Однако вскоре стали известны факты притязаний одних ведомств (Минтранса) на мореходные академии и училища других (Росрыбхоза), которые также обладают своей спецификой подготовки профессиональных кадров.

эффективными плечами доставки, оптимальными логистическими схемами, как уже отмечалось, либо уже почти исчерпаны (во всяком случае, известны сроки закрытия скважин), либо находятся в политически нестабильных районах, то актуализируются продолжающиеся попытки дележа пространств Мирового океана. Добыча полезных ископаемых переориентируется на шельфовые зоны и другие океанические области дна. Всё это ставит Россию в крайне непростое положение, как при выработке транспортной, рыбопромышленной, энергетической, научно-исследовательской, военно-морской, судостроительной, любой другой политики, так и при их практическом осуществлении. Положение усугубляется тем, что энергоёмкость российской экономики достигла опасных величин. Именно поэтому следующим актуальным направлением социально-экономического развития страны можно назвать **снижение энергоёмкости российской экономики**.

Перед человечеством как никогда остро стоит вопрос: найдёт ли оно адекватное решение грозящей проблеме энергетического кризиса? Оптимисты положительно отвечают на него, связывая свои ожидания с освоением возобновляемых или неисчерпаемых энергетических ресурсов, имеющих своим истоком энергию Солнца (круговорот воды и водотоки, тепловую океаническую, в том числе за счёт температурного градиента воды, ветровую, волновую, собственно солнечную), планетарную гравитационную энергию (приливы и отливы), внутреннюю тепловую энергию Земли (геотермальную), а также с опреснением воды, добычей рудных полезных ископаемых и многокомпонентных образований, включающих железо-марганцевые конкреции (ЖМК), кобальто-марганцевые корки (КМК) и полиметаллические сульфидные руды (ГПС) и т.д.

Человечество в XX веке совершило рывок в развитии, изменился облик Планеты. За 100 лет скорость передвижения увеличилась в 102 раза, связи - в 107 раз, обработки информации - в 106 раз. Деятельность людей достигла глобальных масштабов. Но если ранее можно было считать, что общество движется и развивается по своим законам, в значительной мере независимо от свойств окружающей среды, то сейчас это уже не так. Возник и нарастает целый клубок экологических проблем, имеющих глобальное, даже общепланетарное значение. К ним, в частности, относятся: загрязнение атмосферы, парниковый эффект, угроза озоновому слою, кислотные дожди, загрязнение океанов, радиационные загрязнения, исчезновение видов, сокращение естественных мест обитания, рост отходов, дисбаланс веществ окружающей среды, кризис городов, дефицит пресной воды, рост народонаселения, социальная напряженность, нехватка продовольствия и энергоносителей, уменьшение ресурсов.

В целом можно говорить о системном экологическом кризисе. Поэтому в социально-экономическом развитии страны один из приоритетов отдается **устойчивому развитию, защите и сохранению окружающей среды**.

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

Всё чаще стали появляться тревожные сигналы о небывалой деградации морской среды, которую вызывает бездумная, хищническая экономическая политика, направленная исключительно на удовлетворение appetитов транснациональных корпораций, на получение ими сверхприбы-

ли. Общество оказалось перед дилеммой: либо неограниченные экологоопасные новации, либо баланс с окружающей средой, учитывающий исчерпаемость природных ресурсов и все возрастающую вероятность техногенно-антропогенных катастроф. Второй, более прагматичный путь предусматривал и предусматривает резкое замедление темпов НТП, вплоть до торможения и замораживания сулящих мгновенную, спекулятивную, но сиюминутную выгоду венчурных проектов, которые ведут к повышению энтропии и синергетического хаоса ноосферы.

Стало заметным, что в целом наиболее декларируемые глобальные проблемы, в первую очередь экологические, на решение которых и был призван глобальный реформационный проект (выбросы в атмосферу, изменение климата, уменьшение рыбных запасов в Мировом океане и т.д.), не решаются и имеют тенденцию к усугублению. Они находят лишь фрагментарное разрешение в «первом мире», а в России «благодаря» деградации «старой индустрии» и спаду производства. Международные усилия здесь по большей части ведут к провалу. Поиск способов недопущения этого – одна из целей настоящей работы.

2. Рекомендации

Катализаторами проведения эффективной политики развития могут быть органы государственной власти общефедерального, ведомственного и регионального уровней, реализующей государственную идеологию развития морской деятельности, на которой основывается морская политика Российской Федерации. Однако действия этой пирамиды эффективны только тогда, когда ее усилия иллюминируются надведомственными решениями, содержащимися в общегосударственных законодательно-нормативных указаниях власти, определяющей направления движения к целям, сформулированным и обозначенным в доктринальных, концептуальных, программных (в т.ч. и программно-целевых) документах. Причем, эта политика не может быть статична. Она должна быть рефлексивна к изменениям в экономической ситуации в стране, к смене приоритетов государства, к мировым тенденциям развития морепользования, к характеру отношений с зарубежными партнерами и странами.

В данном контексте исключительно важно определить, как эти тезисы преломляются по всем азимутам в морской политике Российской Федерации, определяющей и направляющей развитие отечественной морской деятельности на каждом из ее функциональных и региональных направлений в соответствии с установленными критериями рациональности.

Рациональность предполагает достижение требуемого результата в четко определенные сроки и с соблюдением других, также четко определяемых ограничений (финансовые и ресурсные затраты, экологические условия, иные количественные и качественные ограничения). При этом ожидаемый результат также должен поддаваться объективному измерению и оценке; в противном случае он оказывается недостижим рациональными методами и средствами. Так, безопасность не

может быть количественно измерена, а потому постановка вопроса о рациональном ее обеспечении была бы некорректна. Но конкретные задачи по обеспечению безопасности всегда измеримы (или должны быть измеримы), что делает возможным и желательным подход к ним с позиций рациональности.

Поскольку цели субъектов морской, экономической и иной общественно значимой деятельности различны (особенно у субъектов, находящихся и/или относящихся к разным уровням государственного управления), рациональность для каждого из них, а также для разных уровней управления может существенно различаться. В частности, рациональность морской деятельности и ее развития может определяться применительно к целям:

федерального уровня, устанавливаемым соответствующими органами законодательной и исполнительной власти и/или Президентом Российской Федерации;

приморского субъекта Федерации, задаваемым самим этим субъектом и/или с большей или меньшей мерой императивности формулируемым Центром;

территориально-производственного комплекса, если по отношению к нему существуют органы управления, наделенные правом и имеющие реальную возможность формировать цели деятельности и развития такого комплекса;

субъекта морской деятельности, независимо от вида и/или сферы этой деятельности и природы данного субъекта (коммерческое предприятие любой формы собственности; территориальный и функциональный компоненты ВМС; пограничная, научно-исследовательская, иные структуры).

На каждом из перечисленных уровней рациональность развития морской деятельности может быть оценена только при наличии четко сформулированной целевой функции как текущей деятельности, так и вариантов ее развития. В отсутствие такой функции развитие морской деятельности будет на данном уровне неизбежно стихийным, что станет негативно сказываться на степени рациональности ее развития на смежных уровнях (так, дефицит или отсутствие рациональности в развитии морской деятельности на уровне субъекта Российской Федерации будет создавать труднопрогнозируемые условия для действующих там юридических и физических лиц и может затруднять осуществление в регионе федеральных целевых программ и проектов).

К сожалению, в России отсутствует четко сформулированная и должным образом оформленная стратегическая программа долговременного развития страны, экономики и роли, отводимой в этом развитии морской деятельности. Также налицо неочевидность многих вызовов и угроз, приходящих из внешней сферы и воздействующих как на собственно морскую деятельность, так и на страну и ее экономику. Тем самым затрудняется постановка достаточно четких целей и задач развития – основы для придания рациональности процессу такого развития.

Недостаточная рациональность или нерациональный характер развития в отсутствие четко

сформулированных целей и задач развития: (а) не ведут к остановке процесса развития как такового; (б) не должны рассматриваться как недостаток (дефицит социально-исторического знания в любом случае делает рациональное по меркам дня развитие недостаточно рациональным на более длительных отрезках времени); (в) могут иметь свои положительные стороны, поскольку жизнь строится не по законам человеческой рациональности, а базой многих «рациональных» установок фактически служат мораль, идеологии и/или религии.

Рациональность – не синоним эффективности. Во многих обстоятельствах рациональность может востребовать снижение эффективности даже на одном и том же уровне управления; для разных же уровней несовпадение векторов рациональности и эффективности является скорее правилом. Положение, когда эти векторы совпали бы «по вертикали» и/или «по горизонтали», теоретически допустимо, однако может создаться лишь под влиянием каких-либо особых, даже исключительных по их структуре и силе факторов, особенно – препятствующих эффективному развитию морской деятельности России.

К числу таких основных факторов относится прежде всего чрезвычайно развитая и изощренная система групповых связей и интересов (коррупционных, клановых, теневых и т.п.) и, напротив, несовершенство и функциональная слабость всех институтов и механизмов, призванных бороться с подобными явлениями. Особо следует отметить здесь коррумпированность, присущую, к сожалению, всем без исключения контрольным и правоохранительным структурам, равно как и многим органам управления (что ныне публично отмечено даже Президентом Российской Федерации). По существу, в организм России встроен мощнейший комплекс факторов и сил, не просто препятствующих становлению эффективности экономики страны и ее морской деятельности, но благополучие и само существование которых прямо зависит от снижения, предотвращения такой эффективности. Наличие этого комплекса и его мощь дают основания предположить, что он будет одним из главных факторов экономического, политического и социального развития Российской Федерации на протяжении длительного времени. Социально-территориальная система, возникающая на базе подобного комплекса, выстраивает себя и свою деятельность не по законам экономической эффективности.

Помимо названного обстоятельства эффективному развитию морской деятельности России препятствуют также материальная и организационная ограниченность базы этой деятельности. Первая выражается в физической нехватке судов, портовых мощностей, обеспечивающих инфраструктур, в их моральном и физическом износе. Вторая – в недостаточно проработанной и отлаженной правовой базе деятельности (особенно на ее «стыках» с другими видами и направлениями деятельности) и институциональной слабости системы государственного управления ею.

Система управления морской деятельностью в сложившейся ситуации имеет колоссальное значение, поскольку именно она закладывает основу рационального и эффективного развития

морской деятельности, определяет ее пространственную организацию и формы развития как отдельных отраслей морехозяйственного комплекса, так и всей морской деятельности в целом, Баланс между федеральным, региональным и местным уровнями управления, причем последний приобретает все большее значение.

2.1. Становление вертикально-интегрированной системы управления морской деятельностью

Все модели организации власти на местном уровне имеют положительные и отрицательные качества, но ни одна из них не имеет полностью отработанного механизма и структурных подразделений, необходимых как для государственного управления в плане морской деятельности, так и для полноценного местного самоуправления в этом смысле. Сложившееся разнообразие приводит к усложнению общей для страны проблемы уточнения и разграничения полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов федерации и местным самоуправлением по поводу прилежащих морских пространств и ресурсов. Участки побережья, освоенные и обустроенные в прошлом с учётом их уникального географического положения, деградируют.

Особенности политико-административного управления российским побережьем определяются следующим важным обстоятельством. Территория Российской Федерации включает в себя территории её субъектов, внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними¹. Именно Российская Федерация, а не субъекты федерации, обладает суверенитетом над этими акваториями, т.к. эти акватории не являются частью их территорий. Также обстоит дело на акваториях и дне Мирового океана, где Россия обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию, т.е. на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Управление российскими морскими пространствами и ресурсами осуществляется в настоящее время почти исключительно функциональными подсистемами, находящимися в ведении целого ряда федеральных министерств. Причём, ни для одного из этих органов морская деятельность не является основной и, тем более, единственной задачей.

В результате осознания факта неудовлетворительного управления в сфере морской деятельности в 2004 году было принято решение² о формировании под эгидой Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации нештатных координационных органов в приморских субъектах Российской Федерации – советов по морской деятельности. Однако это, безусловно, прогрессивное решение, существенно улучшившее взаимодействие между центром и регионами, не сняло необходимости кардинального улучшения федерального управления в данной сфере. Речь

¹ Конституция Российской Федерации, ст. 67, п. 1.

² Протокол заседания Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации от 16.07.04 г. № 1(6), п.1.5.

идёт об институциональном обеспечении реализации долгосрочных задач, определённых Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года.

Федеральное управление морскими пространствами и ресурсами следует приблизить к побережью. Именно на региональных направлениях национальной морской политики должны интегрироваться усилия и концентрироваться ответственность участвующих, каждый на своём уровне, в её реализации многочисленных органов государственной власти и местного самоуправления. Эту фундаментальную для современной России проблему, как представляется, можно решать путём выделения *особых береговых зон* и придания им статуса, адекватного политическому, социально-экономическому и военно-стратегическому значению этих территорий для судьбы России в целом. Такая архитектура Российской Федерации будет способствовать также развитию её морского потенциала. Так, в случае делегирования больших полномочий и ответственности на локальный уровень в рамках перспективных полюсов роста морской деятельности с учетом баланса и пересечения федеральных, региональных, местных интересов (см. рис. 2) вертикально-интегрированная система приобретет вид, изображенный на рис. 3. Существующий ее прототип вполне восприимчив к такого рода новациям.

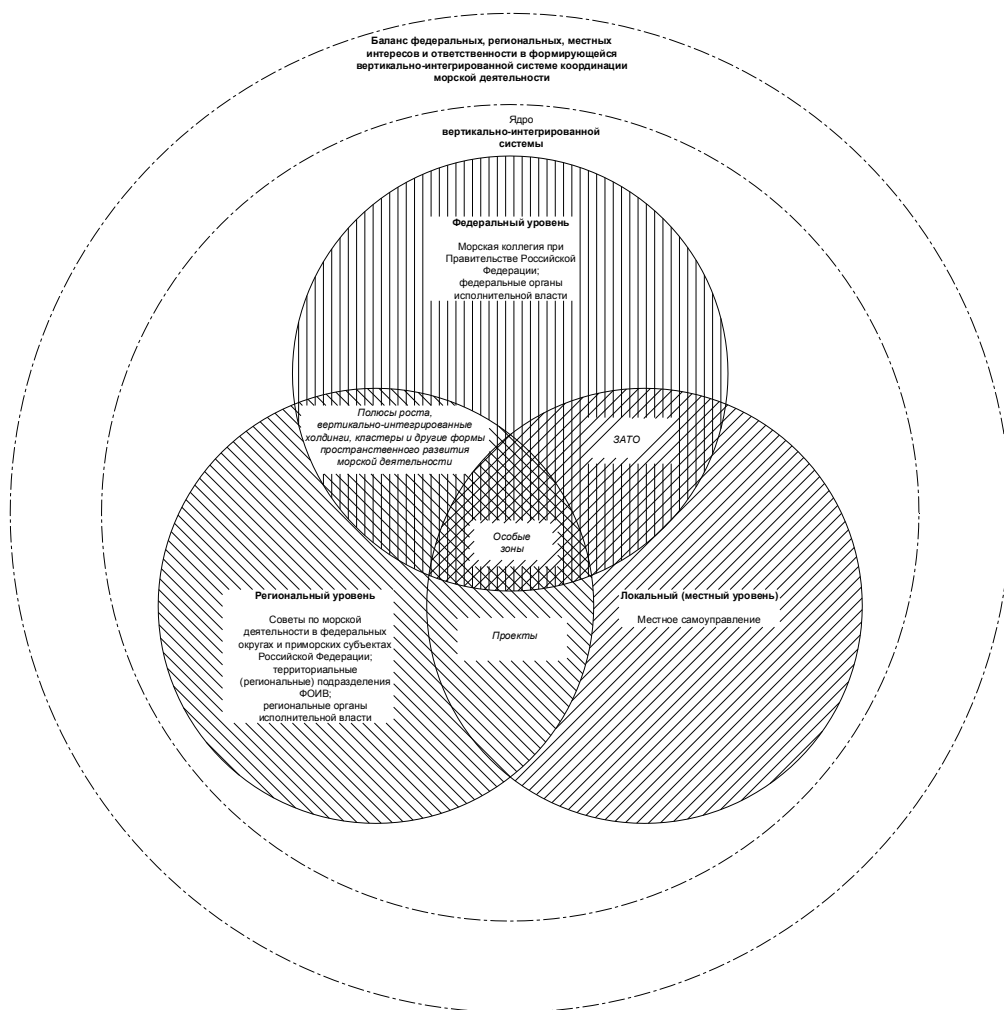


Рисунок 2 – Баланс федеральных, региональных, местных интересов

И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

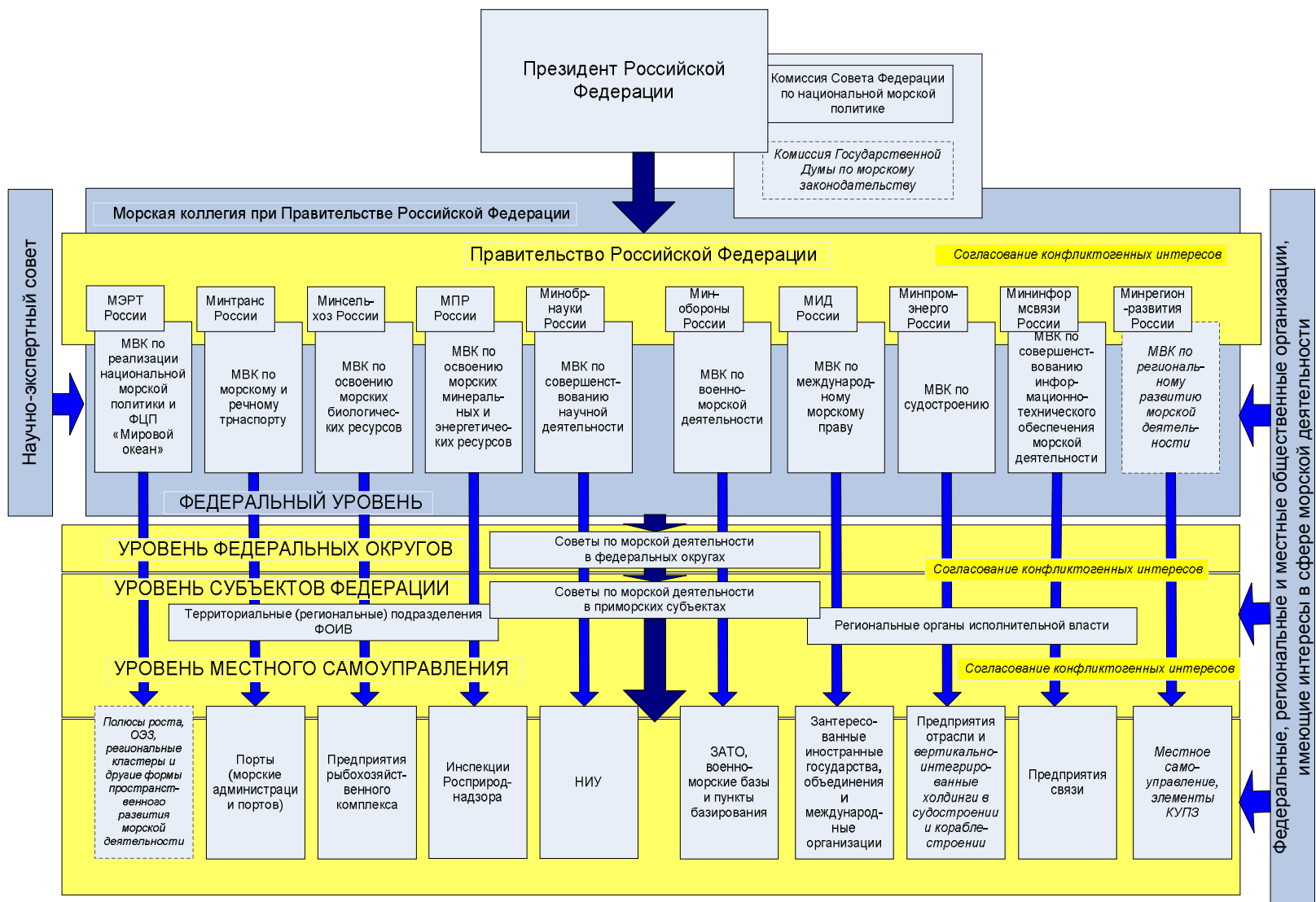


Рисунок 3 – Вертикально-интегрированная система координации морской деятельности Российской Федерации

В этом случае основными институтами, оперирующими в этой сфере на региональном уровне, становятся советы по морской деятельности (СМД) в приморских субъектах Российской Федерации, координационные органы, обеспечивающие согласованные действия органов исполнительной власти субъекта Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и организаций, расположенных на территории субъекта Федерации, в области морской деятельности. Сегодня они уже находятся в тесном контакте с территориальными (региональными) подразделениями федеральных министерств, служб и агентств, региональными органами исполнительной власти при администрациях. Мало того, сегодня представители последних практически повсеместно входят в СМД. Функции председателя Совета, как правило, принимает на себя глава субъекта Федерации или возлагает их на своего первого заместителя, а членами утверждаются руководители административных единиц субъекта Федерации, ответственные лица Военно-Морского Флота, Управления внутренних дел на воздушном и водном транспорте МВД России, работники судоходных и производственных компаний, портов, представители науки и бизнеса.

Уже сейчас в соответствии со своими положениями СМД осуществляют:

подготовку предложений по вопросам, находящимся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, связанным с морской деятельностью, то есть в основу их функциональных обязанностей заложен принцип установления федеральных и региональных интересов и ответственности;

определение приоритетных направлений развития инфраструктуры морской деятельности;

участие в согласовании действий территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Федерации, научных учреждений и заинтересованных организаций по вопросам морской деятельности;

информирование о состоянии морской деятельности Полномочного представителя Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе.

Советы рассматривают предложения и готовят рекомендации органам государственной власти субъекта Федерации, научным учреждениям и организациям:

по выполнению государственных и федеральных целевых программ в области морской деятельности, в том числе основной из них – ФЦП «Мировой океан»;

по развитию, реструктуризации, конверсии промышленного и научно-технического потенциала, оборудованию территорий в целях сохранения и совершенствования морского потенциала;

по определению размеров расходов на морскую деятельность;

по развитию сотрудничества Российской Федерации с государствами ближнего и дальнего зарубежья, выполнению международных договоров в области морской деятельности в пределах своих полномочий;

по разработке нормативных правовых актов в области морской деятельности Российской Федерации;

по решению комплексных проблем, возникающих в ходе осуществления морской деятельности.

Кроме того, СМД участвуют:

в проведении анализа морской деятельности с учетом экономических факторов укрепления и наращивания морского потенциала и его рационального использования;

в разработке мер, направленных на совершенствование прибрежно-портовой инфраструктуры и развитие флота.

На региональном уровне заметную роль играют оперативно-стратегические (Балтийский, Черноморский, Северный, Тихоокеанский флоты) и оперативное (Каспийская флотилия) объединения Военно-Морского Флота, а также округа Пограничной службы ФСБ России.

В случае вероятного укрупнения отдельных субъектов Федерации с целью централизации управления, создания прозрачной и понятной государственной вертикали бóльшие полномочия и

ответственность могут делегироваться советам по морской деятельности в федеральных округах, которые из консультативных органов способны превратиться в координационные.

На локальном уровне основную нишу занимают органы местного самоуправления, представленные муниципалитетами, административными органами, судоходными компаниями и общественными организациями, в том числе экологическими. Здесь находятся военно-морские базы, подчиненные Минобороны России, пункты базирования кораблей Береговой охраны, ЗАТО, порты со своими морскими администрациями, предприятия рыбохозяйственного комплекса. Их действенная координация служит залогом баланса интересов и ответственности всех уровней государственного управления, а также защиты и сохранения морской среды. Согласование конфликтующих интересов осуществляется по горизонтали на всех трех уровнях вертикали: федеральном, региональном и местном.

Именно в этом направлении существующая система координации морской деятельности (равно как и сама морская деятельность) должна эволюционировать, в первую очередь, путем развития ее сбалансированной пространственной организации с выделением полюсов роста, созданием *особых зон*, региональных *кластеров*, формирования вертикально-интегрированных холдингов в судостроении и кораблестроении и т.д.

2.2. Формы пространственной организации

Россия в настоящее время имеет, открытые выходы в Атлантический, Северный Ледовитый и Тихий океаны, в три полузамкнутых¹ европейских моря – Балтийское, Чёрное и Азовское, а также в уникальное море-озеро Каспий. В зоне этих выходов возможно базирование специализированных флотов, сосредоточен значительный социальный потенциал, а также созданы необходимые инфраструктурные и экономические предпосылки для развития и функционирования обеспечивающих морскую деятельность отраслей.

По своим физико-географическим характеристикам указанные места пригодны для проживания, там имеются заливы с достаточно длительным периодом навигации, с множеством глубоких и вместительных бухт, а на их берегах удобно располагаются гидротехнические сооружения, другие объекты прибрежно-портовой инфраструктуры и прилежащие к ним поселения.

Экономические характеристики этих участков определяются с точки зрения территориаль-

¹ В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (ст. 122) «замкнутое или полузамкнутое море» означает залив, бассейн или море, окруженное двумя или более государствами и сообщающееся с другим морем или океаном через узкий проход, или состоящее полностью или главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств.

ной организации общественного производства, связанного с морской деятельностью. Прежде всего, это экономическое значение океанских бассейнов, характеризующее международным судоходством, добычей и переработкой морских биологических и энергетических ресурсов. Для них свойственно наличие развитых прибрежно-портовой инфраструктуры и транспортных коммуникаций (морских, железнодорожных, внутренних водных, воздушных, автомобильных, трубопроводных), что позволяет обеспечить связь морских портов с местами производства и потребления массовых грузов. Здесь развита судостроительная и судоремонтная промышленность, сосредоточены перерабатывающие мощности рыбной промышленности, имеются научные центры. Прилежащие акватории хорошо исследованы и оборудованы средствами навигационно-гидрографического обеспечения.

В социальном плане эти территории располагают сравнительно высоким уровнем развития соответствующей инфраструктуры, наличием рабочих мест и отличаются низким уровнем безработицы. Они являются региональными центрами расселения, обладающими способностью оказывать агломерационный эффект, притягивать рабочую силу, обитающую в близлежащих населенных пунктах, а также посредством трудовой миграции.

Они также имеют важное политико-стратегическое значение как в государстве в целом, так и на региональном уровне, обладая возможностью обеспечивать развитие элементов морского потенциала на побережьях, нуждающихся в длительных и объёмных капитальных вложениях.

В политическом плане характерно, что берега, дающие России возможность свободного выхода в моря и океаны, достались ей в результате трёхсот лет крайнего напряжения сил и неоднократно подвергались нападению со стороны других морских держав. В конце XX века большинство таких мест на Балтике, Чёрном, Азовском, Каспийском морях по известным причинам было утрачено, и в настоящее время эти берега входят в состав территорий вновь образовавшихся стран, которые перешли или в обозримом будущем, вероятно, перейдут под эгиду НАТО.

Военно-стратегические особенности приморских участков территории страны характеризуют их, в первую очередь, как развитые в течение исторически длительного промежутка времени районы базирования оперативно-стратегических и оперативного объединений Военно-Морского Флота: Северного, Балтийского, Черноморского, Тихоокеанского флотов и Каспийской флотилии. Прилегающие к ним океанские и морские театры военных действий в оперативном отношении оборудованы для подготовки и ведения войны и военных действий. Там в целом обеспечены приемлемые оперативно-технические возможности региональных систем связи, навигации, наблюдения и разведки. На побережье размещены стационарные командные пункты сил и войск, развёрнуты системы базирования военно-морских сил и авиации. Составы сил флотов и флотилии в той или

иной степени адекватны военно-политической ориентации прибрежных государств и их военно-экономическим возможностям.

Очевидно, что у России немного участков побережья, обладающих одновременно благоприятными для развития всех видов морской деятельности физико-географическими, экономическими, социальными, политико- и военно-стратегическими характеристиками. Именно на них имеет смысл сосредоточить особое внимание в рамках формирования пространственной структуры размещения производительных сил морехозяйственного комплекса.

Для России (а еще раньше – в СССР) развитие теоретических основ размещения и пространственного развития производства происходило в рамках концепции территориально-производственных комплексов (ТПК), а на Западе – в движении от концепции полюсов роста к концепции территориальных кластеров¹. И тот, и другой подходы имеют в своей основе производственно-технологические связи между предприятиями определённой территории. Различия заключаются в том, что в России пока еще не уделяется должного внимания инновационному процессу и поэтому в ТПК, как правило, не включаются научные и образовательные организации и другие инновационные структуры. Между тем, на современном этапе развития региональных кластеров существенную роль в формировании связей между предприятиями начинает играть логистическая концепция товародвижения.

Если следовать логике о необходимости положить в основу морской деятельности именно территориальную специфику, то это откроет возможность реализовать комплексный, надведомственный подход уже на региональном уровне. «Атомами» такой системы должны стать кластерные структуры, то есть пространственно-организованные в пределах геотерритории совокупности субъектов экономики и связанных с ними коммерческих и некоммерческих организаций, целевая функциональная доминанта которой направлена на достижение и поддержание конкурентоспособности региона в условиях интеграции и глобализации мирового хозяйства за счёт рационального использования морских ресурсов².

Здесь может получить своё развитие уже зарождающаяся «телематическая» система управления, объединяющая изучение и оценку перспективных потребностей, интегрированное компьютерное проектирование освоения морских ресурсов, систему коммерческих поставок «как раз вовремя» и взаимосвязей со сбытовой сетью. Иными словами, в глобализирующемся мире на устой-

¹ Родоначальником понятия «кластер» стал Майкл Портер, понимающий под этим термином географически локализованную совокупность взаимосвязанных компаний и институтов, которые совместно обеспечивают глобальную конкурентоспособность региона.

² Подр. см.: Савельева С.Б. Методология организации регионального морехозяйственного комплекса / Дисс. на соиск. уч. степ. докт. эк. наук. С.-Пб., 2006.

чивое экономическое развитие способны претендовать только те страны, которые обладают конкурентоспособными кластерами.

Хотя использование кластерных стратегий в России сопряжено с некоторыми сложностями как методического, так и практического плана, а их внедрение связано с многочисленными временными и материальными издержками, альтернативы им сегодня практически не видно. Однако следует учитывать, что кластерный подход – суть инструмент (как хрупкий стальной скальпель в руках хирурга и преступника), который может быть направлен в зависимости от способа применения не только во благо.

В первом приближении для создания кластера необходимо наличие, как минимум, трёх условий, при которых процесс образования кластеров заработает: во-первых, демократизация и децентрализация управления, без чего невозможно ни организовать внутренние сетевые процессы, ни запустить коммуникацию, ни чётко сформулировать позицию независимым фирмам, выступающим вовне как единая организация; во-вторых, формирование промышленной политики, обеспечивающей на территории конкурентную среду, без которой нет инноваций, нет мотивов для создания и развития кластеров; в-третьих, долгосрочное прогнозирование, предопределяющее желание регионов выйти за пределы своей территории и конкурировать производимой продукцией в глобальном масштабе. Однако все это не может эффективно развиваться с народнохозяйственной точки зрения вне соответствующего участия государства, которое обязано сдерживать местнические тенденции в ущерб интересам всего российского общества.

При этом следует исходить из того, что методология формирования кластеров включает в себя:
 формирование институциональной и организационной структур;
 определение типа;
 выявление состава участников;
 количественный анализ;
 выявление структуры и взаимосвязей участников;
 анализ конкурентной среды и инновационной составляющей;
 определение степени успешности.

Рассмотрим кратко каждую из представленных составляющих.

1. *Формирование институциональной и организационной структур кластера:*

создание Координационного совета – паритетного органа власти, бизнеса, науки, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях;

участие государственных, частных, инновационных организаций, образовательных и исследовательских институтов, предпринимательских объединений, институтов гражданского общества;

осуществление принципов открытости, то есть формирование «института доверия».

2. *Определение типа кластера представлено в табл. 1.*

Таблица 1 – Типы кластеров

Тип кластера	Разновидности
Инновационные кластеры	Основанные на научной базе, «интенсивного размера», поставщики оборудования, материалов, специализированные производители, инновационно-индустриальные, про-инновационные, инновационно-

	ориентированные
Промышленные (индустриальные) кластеры	«Зависимые или усеченные», кластеры Маршалла, кластеры «центра и спиц», спутники-кластеры, кластеры государственных предприятий
Классификация кластера по циклу развития	Агломерат (пре-кластер), зарождающийся кластер, развивающийся кластер, зрелый кластер, трансформирующийся кластер
Отраслевая классификация кластеров	Добыча и обработка природных ресурсов, промышленное производство и транспорт, предоставление услуг, в том числе финансовых
Классификация кластеров по типу поведения на рынке	«Защитные», «агрессивные»
Классификации кластеров по структуре взаимосвязей	Оптимизация эффективности, связанность рынков, раздел производственных процессов, общие технологии, системные взаимосвязи, контроль над сбытом, уникальные свойства компаний
Классификация кластеров на основе объемно-динамической модели	По количеству рабочих мест: мега-кластеры, мезо-кластеры, микро-кластеры; По динамике преобразования: стабильные, развивающиеся кластеры, свертывающиеся кластеры

3. Выявление состава участников кластера:

определение всех промышленных, научных, финансовых организаций, входящих в кластер, в том числе в рамках определённой геотерритории;

определение предприятий, выполняющих разные функции, но объединённых одним технологическим процессом;

выявление конечного продукта, созданного усилиями всех участников процесса от науки и подготовки кадров до технологов, транспортников и дилерской сети.

4. Количественный анализ кластера, выявление структуры и взаимосвязей участников кластера:

количество работников и учреждений, участвующих в секторе предполагаемого кластера;

удельный вес локальных секторов в кластере и их удельный вес в регионе;

соотношение затрат и доходов по всей цепочке технологического процесса – от поставки сырья и материалов до реализации продукции;

темпы роста предприятий кластера;

развитие трудового потенциала;

близость поставщиков и отношения с ними;

наличие капитала;

доступ к специализированным услугам;

интенсивность формирования сетей;

предпринимательская энергия;

инновации и обучение;

коллективное видение и руководство.

5. Анализ конкурентной среды и инновационной составляющей кластера:

а) наличие инновационной составляющей – неотъемлемая часть любого вида кластеров;

б) инновации есть комплексное понятие и включает в себя как сами высокие технологии, так и нововведения в образовательных и социальных процессах, в общественных связях;

в) актуально проведение маркетинга региона, привлечение различных видов бизнеса, специалистов и профессионалов;

г) необходимо создание кластерного центра, проводящего маркетинговые исследования, разрабатывающего рекламную стратегию, выявляющего возможных конкурентов на национальном и мировом рынках.

6. Определение степени успешности кластера.

Первое – поставщики одинаковой продукции реагируют на усиление конкуренции путем развертывания горизонтальной интеграции с другими предприятиями, что позволяет снижать производственные издержки благодаря увеличению масштабов производства или улучшению специализации участников объединения;

Второе – предприятия, связанные последовательностью стадий производства и торговли, пытаются повысить конкурентоспособность на базе вертикальной интеграции, гарантирующей поставки сырья и комплектующих;

Третье – создаются объединения конгломератного типа, снижающие риски путем диверсификации деятельности;

Четвёртое – возникают целевые объединения средних и малых фирм для выполнения некоторых общих функций (маркетинг, закупки, реклама, сбыт, получение логотипов);

Пятое – наблюдается рост количества транснациональных кластеров крупнейших промышленных компаний для отстаивания интересов на мировом рынке.

7. Основные эффекты, возникающие при формировании кластеров.

А. Снижение транзакционных издержек за счёт:

эффективной реализации долговременных контрактов между промышленными предприятиями, учреждениями финансово-кредитной сферы, организациями торговли, научными и инновационными организациями;

централизации выполнения ряда общих функций, и даже (в идеале) определённое высвобождение численности управленческого персонала компаний – участников кластера;

внедрения общекластерной информационно-аналитической системы, ускоряющей информационный обмен между участниками, как по вертикали, так и по горизонтали.

Б. Возможность обеспечения конкурентных преимуществ:

качество и цена продажи изделий;

инновационный потенциал, достаточность производственных и сбытовых мощностей;

наличие долгосрочной стратегии деятельности;

фактор оптимизации внешних и внутренних кластерных связей.

В. Потенциал взаимовыгодных деловых долгосрочных отношений:

развитие системы взаимных поставок внутри компаний кластера, основанной на доверительных принципах и экономии транзакционных издержек;

общая сбытовая сеть на основе вертикальных и горизонтальных связей;

интенсивный обмен информационными, финансовыми, кадровыми, инновационными ресурсами;

готовность к снижению рисков функционирования за счёт снижения уровня рентабельности предприятий, входящих в кластер;

следование приоритетам внутрикластерного планирования и поставленным целям и задачам;

развитие системы перекрёстного владения акциями внутри кластерных предприятий.

Г. Выигрыш, базирующийся на теории производственного и финансового менеджмента:

синергический эффект, состоящий в том, что общий результат превосходит сумму сложенных отдельных составляющих;

операционная экономия на основе централизации и сокращения затрат на поставки и сбыт продукции;

экономия за счёт эффекта масштаба;

более рациональное использование всех ресурсов;

диверсификация, обеспечивающая снижение рисков;

формирование долговременных конкурентных преимуществ¹.

Типовая структура территориального кластера показана на рис. 4.

¹ Более подробно см.: Башмакова Е. Оценка возможностей использования морского побережья на основе кластерного подхода / Тезисы доклада на I Всероссийской научно-практической конференции «Национальная морская политика и экономическая деятельность в Арктике». – Апатиты: КНЦ РАН, 2006.

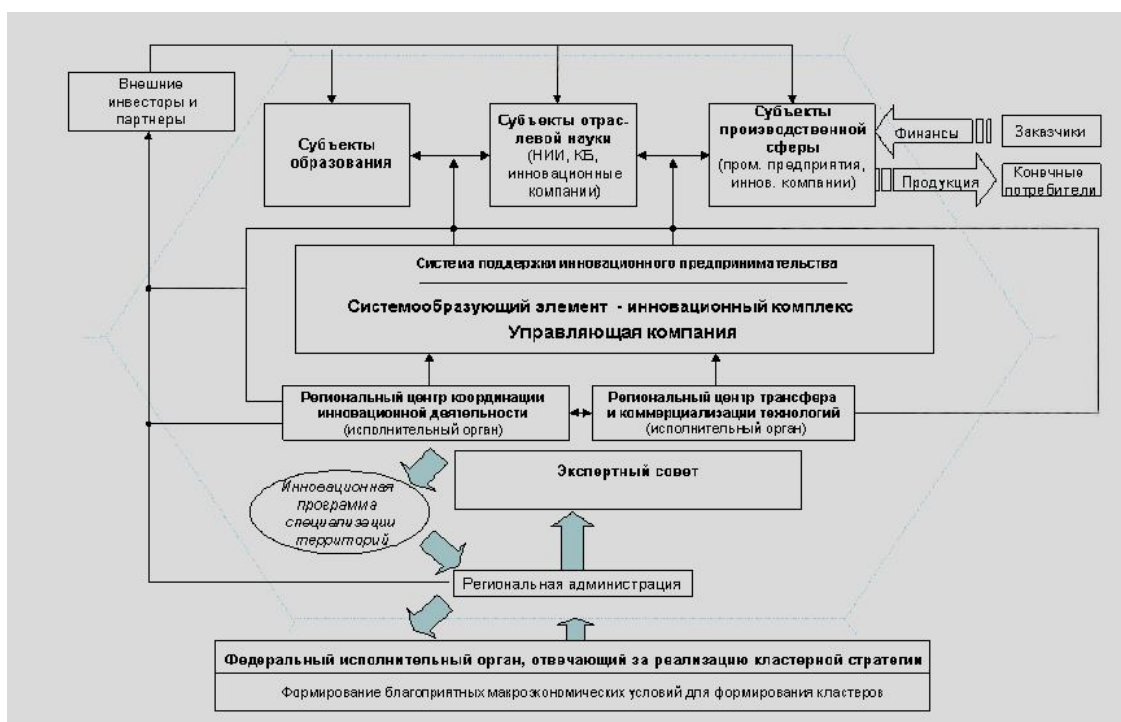


Рисунок 4 – Структура регионального кластера

Особое внимание при реализации государственной политики пространственной организации и технологического переоснащения морской деятельности следует уделить приарктическим регионам, а здесь – гарантировать примат разведки и разработки углеводородных месторождений континентального шельфа.

Именно в западных приарктических регионах России, как нигде, востребованы кластерные подходы к организации и расщелоточению морского потенциала. Например, в Мурманской области, наиболее вероятным может быть создание кластеров на основе отраслей, определяющих специализацию региона в настоящее время и в перспективе: морской, нефтегазовый и горнохимический кластеры. Именно эти позиции представлены рядом крупных и вполне конкурентоспособных компаний, причём не только на национальном, но и на мировом рынке.

Морской кластер будет располагать портовыми мощностями (действующими и проектируемыми), судами разного профиля, ледокольным флотом, ремонтной базой, высококвалифицированными рабочими и управленческими кадрами. Поскольку кластер есть один из механизмов реализации государственно-частного партнёрства, то собственниками компаний станут не бизнесмены и, грубо говоря, чиновники или госслужащие, а, следовательно, есть возможность создания конкурентной среды внутри него самого. Подобный морской кластер создан и успешно работает в соседней Норвегии, значит, можно использовать их опыт и даже попытаться сформировать трансгра-

нический кластер совместно со скандинавскими странами. Морской кластер по своей сути сразу выходит за региональные рамки, так как требует использования высоких технологий и судостроительных отраслей, втягивает в свою орбиту образовательные и научные услуги, может способствовать развитию малого и среднего бизнеса (особенно на берегу), реализует глобальную транзитную функцию.

Организационно-институциональной основой внедрения кластерного подхода для формирования пространственной структуры и развития морской деятельности вполне могут стать особые экономические зоны (часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности¹) различных типов (промышленно производственного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного²).

И в Концепции ФЦП «Мировой океан», и, особенно четко, в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года подчеркивается важность курса на активизацию морской деятельности, на повышение ее рентабельности и инновационно-инвестиционной привлекательности, особенно в приморских регионах. Это вполне может быть обеспечено в том числе и путем внедрения особых экономических зон промышленно производственного и туристско-рекреационного типов, призванных создать необходимые экономические условия для развития отраслей морского хозяйства, включая производство новых видов продукции морского назначения, развития морской транспортной инфраструктуры, а также морского туризма и санаторно-курортной сферы.

В Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года отмечается, что в целях модернизации экономики на основе технологических инноваций предполагается создание общих условий для развития государственно-частного партнерства в сфере инновационной деятельности путем формирования и развития инновационно-активных и ранее малоиспользуемых в производственных целях территорий (наукограды, технополисы, ЗАТО и др.), в том числе путем создания особых экономических зон технико-внедренческого типа, обеспечивающих доведение научно-проектных идей до промышленного внедрения.

Эффективность каждой из них предполагает наличие высокой технической оснащенности и квалифицированного персонала, способного реализовать намеченные цели. Особые экономические зоны служат инструментом осуществления основного приоритета экономической политики – развития интеллектуальных отраслей экономики.

Создание особых экономических зон в России происходит быстрыми темпами с учетом их

¹Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации – 2005. – № 30 (часть II). – Ст. 3127.

² Там же.

роли как инструментов создания новой экономики. Уже в федеральном бюджете 2006 г. на цели развития ОЭЗ было выделено 8 млрд руб. Необходимо разработать четкие правила деятельности таких зон и обеспечить им достаточно высокую скорость развития. Успех программы создания ОЭЗ в России напрямую зависит от того, в какой степени в локализованных особых зонах удастся создать экономическую систему, максимально приближенную к идеальной – с четкими правилами игры, минимальными бюрократическими издержками и максимально конкурентной средой, что сделало бы инвестиционный климат в них наиболее благоприятным. Например, на раннем этапе развития экономики Китая они были очень важны, так как тогда в стране существовала высокая степень неопределенности для инвесторов. В специальных зонах компании чувствовали, что их инвестиции в большей безопасности¹.

В Минэкономразвития России уже предпринимались попытки оценить, насколько издержки резидентов технико-внедренческих и промышленно-производственных зон будут ниже, чем у аналогичных компаний вне ОЭЗ. Они показали, что в ОЭЗ они будут меньше примерно на 30%, а основное снижение издержек происходит за счет инвестиций государства в инфраструктуру зон – порядка 10%. Налоговые же льготы, которые считают главным стимулом для резидентов ОЭЗ, составляют 5% из 30% общего снижения издержек².

Создание особых экономических зон в местах сосредоточения морского потенциала – крупных приморских портовых городах должно стать стратегической линией в политике России. Мировая практика показывает, что их наличие увеличивает экспорт товаров и услуг в среднем до 20 процентов. Это сделает вполне реальной задачу удвоения объема грузоперевозок морским и воздушным транспортом уже в течение первых лет функционирования ОЭЗ. Соответственно увеличатся и налоговые отчисления в бюджеты различных уровней. Необходимость создания ОЭЗ в портах³ вызвана в первую очередь тем, что недостатки, присущие транспортной системе России, стали тормозить экономический рост страны.

Таким образом, залогом эффективного и рационального развития морской деятельности может стать внедрение новых форм пространственной организации производительных сил, начиная от учреждения ОЭЗ различных типов, развития кластерных структур, усиления инновационной компоненты путем создания технопарков, заканчивая применением чисто экономических и управ-

¹ Коммерсантъ, 23.05.2006.

² По данным <http://www.gov.ru>

³ Министерство экономического развития и торговли Россиисовместно с Минтрансом России и Федеральным агентством по управлению особыми экономическими зонами разработало проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» с целью законодательного закрепления создания портовых особых экономических зон на территории морских и речных портов, грузовых терминалов международных аэропортов (источник – ROSEZ.RU 22.06.2006).

ленческих мер, обеспечивающих поддержку развития этих форм, как, например, объединение промышленных мощностей в вертикально-интегрированные холдинги, или создание крупных турбьединений, обеспечивающих координацию в управлении и повышающие экономическую эффективность деятельности. Подобные проекты будут способствовать повышению инвестиционной привлекательности и привлечению частного капитала, наиболее рациональное использование которого видится в применении механизмов государственно-частного партнерства. Однако основной задачей при их реализации становится выбор мест наиболее благоприятного размещения.

Очевидно, что наибольшими преимуществами отличаются именно те места, где компактно и наиболее комплексно локализован морской потенциал. С точки зрения системного развития формирование ОЭЗ и кластерных структур является наиболее пригодным направлением, поскольку имеет практически весь спектр необходимых компонент (от производственных и транспортных мощностей до инновационной составляющей). Однако их тип зависит уже сугубо от специализации того или иного пространства локализации морского потенциала. На побережье нашей страны таких «точек роста», обладающих достаточно развитой инфраструктурой и сравнительно полным набором основных составляющих морского потенциала (транспортной, ресурсной, научно-исследовательской и инновационной, оборонной и стратегической, социальной и кадровой, промышленной) относительно немного. Среди них можно выделить несколько основных районов концентрации морского потенциала России, его интенсификации, наиболее перспективных, это - Калининградский, Финский, Таганрогский, Кольский заливы, залив Петра Великого, Цемесская бухта – Туапсе, Авачинская, Двинская губы, юг о. Сахалин (заливы Анива и Невельского) и дельта Волги.

Учитывая специфику каждого из названных географических объектов, возможно предложить следующие варианты их развития с учетом вышеизложенных тенденций:

Для *Калининградского залива* наиболее рациональным представляется дальнейшее развитие морской деятельности и смежных производств в рамках дальнейшего развития особой экономической зоны. Перспективным видится создание здесь научных, технологических парков, в том числе с зарубежными партнёрами, формирование сетей и кластерных структур, 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.), развития рынка инновационного капитала путем создания финансовых институтов, страхующих риски и обеспечивающих не-

прерывность финансирования бизнес-проектов на всех стадиях цикла, в том числе инновационных фондов посевного и стартового финансирования. Еще одним перспективным направлением развития является организация здесь особой туристско-рекреационной зоны, способствующей диверсификации способов вовлечения в экономическую деятельность рекреационного потенциала района.

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 способствовать росту конкурентоспособности портов района.

Для *Таганрогского залива* приоритетным 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.

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, кото-

рые будут иметь единую инфраструктуру¹. 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.

Район *Кольского залива* будет играть значительную роль в процессе разработки нефтегазовых морских месторождений российской Арктики, наращивать использование своих рыбохозяйственных возможностей, а также производственных мощностей военного и гражданского судоремонта. Транспортный, инфраструктурный и производственный потенциал Кольского залива, как и характер его использования становятся без преувеличения определяющими факторами эволюции многогранной хозяйственной, в том числе морехозяйственной 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. В районах, непосредственно выходящих к Кольскому заливу, в первую очередь заметны проблемы, затрагивающие различные компоненты его природо-социо-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 области, 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 предавать использованию экологически чистых технологий и применению принципов устойчивого развития.

Уникальный потенциал военно-промышленного комплекса практически безальтернативно определяет характер морской деятельности *Двинской губы*. Развитие этого потенциала целесообразнее всего вести в рамках создания вертикально-интегрированного холдинга военного кораблестроения, для чего, вероятно, будет целесообразно предусмотреть создание здесь особой экономической зоны (промышленно-производственной или технико-внедренческой). В рамках конверсии

¹ 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.

особенные перспективы перед холдингом открываются с освоением уникального Штокмановского газоконденсатного месторождения, остро нуждающегося в привлечении высокотехнологичной техники и оборудования.

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.

Мощнейший, ориентированный на экспорт, бюджетоформирующий (для Камчатской области) потенциал рыбной промышленности предполагает использование схемы реализации ГЧП, направленной на ориентацию частных рыболовецких компаний на поставку свежельвовывловленных водных биоресурсов на рыбоперерабатывающие предприятия *Авачинской губы*, которые предстоит активно развивать. Это позволит осуществлять эффективный контроль за деятельностью рыбохозяйственного комплекса по всей технологической цепочке от добычи до оптовой реализации продукции, а также сделать транспарентным и понятным всем участникам рынка процесс государственного контроля и управления рыбопромышленным производством региона. Для повышения конкурентоспособности туристических услуг возможно создание здесь особой экономической зоны туристско-рекреационного типа и крупного туробъединения, защищающего интересы местных туристических фирм и координирующего их деятельность.

Транспортный комплекс этого регионального направления во многом определяет морехозяйственную ориентацию развития береговой инфраструктуры Залива Петра Великого не только сегодня, но и в будущем. Существенное увеличение грузовой базы требует скорейшего 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 двудерной 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 и Хабаровского краев с возможным созданием вертикально-интегрированного холдинга, обладающего сильной инновационно-технологической компонентой.

Нефтяные компании приступили к освоению месторождений Сахалина и прилегающего шельфа. Уже в ближайшие годы объемы добываемого сырья будут исчисляться миллионами тонн. Для оптимизации процесса реализации нефтегазовых проектов на юге о. Сахалин (*заливы Анива и Невельского*) целесообразно создать промышленно-производственную особую зону, а в ее рамках -

региональный морехозяйственный кластер с опорой на транспортный и нефтеперерабатывающий комплексы. Более вдумчивый подход к соглашениям о разделе продукции, как к одному из механизмов ГЧП, реализованных для шельфовых сахалинских проектов, позволит обеспечить решение основных социально-экономических проблем этого субъекта Федерации.

В целях активизации морских перевозок, развития аквакультуры, промышленного освоения нефтегазовых запасов континентального шельфа в *дельте Волги* целесообразно создать особую экономическую зону промышленно-производственного типа. Если в целом на Северо-Западе нашей страны представляется целесообразным внедрять особые промышленно-производственные, технико-внедренческие и портовые зоны, а в их рамках организовывать кластерные структуры, то для Дальнего Востока, для Юга, для Каспия, наконец, более подходит присовокупление к ним особых туристско-рекреационных зон. Надёжным инструментом для реализации этих достаточно амбициозных целей вполне способны стать Инвестиционный фонд, созданный по образу и подобию зарубежных аналогов и механизмы государственно-частного партнёрства.

Инвестиционный фонд Российской Федерации позволит реализовать новые подходы к созданию объектов инфраструктуры, недостаточный уровень развития которой стал одним из существенных препятствий экономического роста. Средства фонда предлагается также направить на внедрение инноваций. Расходы, которые будут осуществляться за счет средств Инвестиционного фонда, предполагается использовать на условиях государственно-частного партнёрства, что позволит повысить эффективность госинвестиций (вклад частного капитала должен быть не менее 25%).

Для развития инфраструктуры большое значение имеет также использование механизмов концессионных соглашений, в том числе обеспечение необходимой методической и консультационной поддержки их подготовки и реализации на региональном уровне.

2.3. Финансовое обеспечение

В сравнении с предыдущими годами Правительство Российской Федерации проводит сейчас более активную инвестиционную политику по развитию ряда отраслей морской деятельности страны. Это отражается, в первую очередь, в финансировании проектов в сфере Военно-Морского Флота, а также в некотором увеличении объемов финансирования федеральных целевых программ, связанных с морской деятельностью. Однако в условиях чрезвычайно плохого (и даже ухудшающегося в ряде отраслей) состояния морской деятельности, проводимая работа по строительству и модернизации ее объектов недостаточна ни по своему объему, темпам, широте охвата, ни, что самое главное, – стратегическим задачам, на решение которых она должны быть нацелена. При анализе имеющихся и заложенных в нормативно-концептуальных документах (Программа социально-

экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 – 2008 годы) и Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года, Энергетическая стратегия до 2020 года и др.) выявилось, что при таких темпах ввода в строй новых и модернизации существующих мощностей морская деятельность останется и далее одним из главных факторов, препятствующих развитию экономики страны и преодолению угроз национальной безопасности, особенно в Арктических регионах и на Дальнем Востоке. Экономические механизмы осуществления комплексных межотраслевых и межрегиональных проектов в морской деятельности используются крайне слабо. Как показывают материалы Инвестиционного фонда, они только зарождаются. При этом узковедомственные и сугубо региональные морские проекты не решают глобальных стратегических задач.

При анализе резервов обеспечения процессов развития морской деятельности и механизмов реализации ее стратегических инфраструктурных проектов следовало бы исходить из того, что у государства накопились значительные финансовые ресурсы в высоколиквидной форме (золотовалютные резервы, Стабилизационный фонд, бюджетный профицит), часть которых может быть использована на цели прямого инвестирования объектов морской деятельности в дополнение к существующим Федеральным целевым и адресным инвестиционным программам, а также наряду с другими инвестиционными инструментами.

Экономический рост, наблюдающийся в последние годы в России, должен был сопровождаться опережающим развитием инфраструктуры морской деятельности, поскольку Россия остается крупной морской державой и много не дано ни историей, на настоящем, ни будущим нашего государства. Однако этого, к сожалению, не происходит. Более того, кризисное положение в морской деятельности не только остается одним из основных факторов, ограничивающих расширенное воспроизводство, но и создает постоянную угрозу при дальнейшем развитии структурных, техногенных и иных кризисов и даже катастроф.

Происходящий в России экономический рост, по-существу, не направлен на массивный приток инвестиций в инфраструктуру и на развитие производственных фондов морской деятельности. Межотраслевого перелива капитала из ресурсоизбыточных отраслей (нефтяная, металлургическая и некоторые другие) в те сегменты морской деятельности, которые остро нуждаются в инвестициях, не происходит. Важнейшей причиной этого служит не недостаток инвестиционного капитала в стране, а институциональная неготовность главного собственника – государства – к передаче своих финансовых возможностей бизнесу, у которого высоки риски при собственном инвестировании в капиталоемкие объекты морского хозяйства с длительными сроками возврата вложенных средств. Отсутствие адекватного этому и законодательно оформленного государственного ре-

гулирования развития их в морской деятельности, неурегулированность передачи в той или иной форме на четко установленные сроки соответствующих прав пользования от государства к частным компаниям, его вялая заинтересованность в инвестиционном участии вместе с ними, порождает повышенные риски от реализации долгосрочных инвестиций, объективно становясь принципиальным и, по-видимому, пока непреодолимым препятствием на пути массированного привлечения капитала в эту сферу жизнедеятельности.

С одной стороны, приватизировать те или иные производственные объекты морской деятельности нельзя по стратегическим, социально-политическим и иным причинам. А с другой – альтернативные приватизации, полуприватизационные формы вовлечения предпринимательского сектора в развитие инфраструктуры эксплуатации морских пространств и ресурсов ресурсов, находящихся под национальной юрисдикцией на шельфе или в ИЭЗ (например, концессии), не используются из-за отсутствия соответствующего законодательства, уменьшающего неопределенности и риски.

Для того чтобы инвестировать, необходимы в первую очередь финансовые ресурсы. Расходы федерального бюджета Российской Федерации в 2006 г. должны составить 4,3 трлн рублей. Считается, что у российского государства, которое до сих пор остается основным собственником инфраструктуры морской деятельности, нет денег на осуществление простого, а тем более расширенного воспроизводства этого сегмента хозяйства. Однако это не так.

В последние годы в распоряжении российского правительства, за счет чрезвычайно благоприятной внешнеэкономической конъюнктуры и изъятия в бюджет части природной ренты, появились без преувеличения огромные финансовые ресурсы в форме золотовалютных резервов, Стабилизационного фонда и профицита федерального бюджета, которые **многократно превышают потребности не только морской, но и всей российской производственной и социальной инфраструктуры.**

Накопленные финансовые средства в виде запасов государства надо тратить, т.к. иначе их обесценит инфляция. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, в 2004 году потери только Стабилизационного фонда из-за инфляции были равны 23 млрд. рублей. В текущем году обесценение средств Стабилизационного фонда за счет инфляции составит приблизительно 70 - 80 млрд. руб. Но это, по существу, нижняя граница потерь для экономики России денег Стабилизационного фонда из-за снижения покупательной способности рубля. На самом деле потери еще выше, если учесть недополученную прибыль от вложения их в реальную экономику.

В результате во всех трех источниках – Стабилизационный фонд, золотовалютные резервы, профицит – накоплены и продолжают увеличиваться финансовые средства, которые не расходуют-

ся и не поступают обратно в экономику. Это означает, что государство выводит из воспроизводственного процесса значительный объем ресурсов, «замораживает» их и тем самым замедляет экономический рост. Изъятие денег из экономики в масштабах, сопоставимых с федеральным бюджетом, какими бы теоретическими «либеральными» концепциями оно ни аргументировалось, подавляет, угнетает экономику, усугубляет бедность значительной массы населения, консервирует отсталость России.

Проблема «лишних» денег у российского правительства возникла не сегодня. Еще три года назад специалистам было ясно, что при складывающейся чрезвычайно выгодной для России внешнеэкономической конъюнктуре на нефтяном, сырьевом, металлургическом и иных рынках государство столкнется с проблемой избытка у себя финансовых средств.

Россия крайне нуждается в концепции и долгосрочной стратегии расходования средств Стабилизационного фонда и золотовалютных резервов, которые были бы рассчитаны не на один год, а на 5 - 10 и более лет. Сейчас же сверхдоходы государства используются крайне нерационально, а точнее – практически вообще не используются, если не считать досрочного погашения государственного внешнего долга. Но выигрыш от этой операции скорее виртуальный, чем реальный. Просто либеральным экономистам и проще, и привычнее принимать финансово-организационные решения, особенно в переговорах с Западом, чем заниматься сложной институциональной проблемой инвестирования в реальную экономику России.

В результате у Правительства накапливается огромный потенциал для финансирования многих государственных нужд, в том числе, в области отраслей морской деятельности. Согласно ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» и «Стратегии развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года» для развития российского транспортного комплекса и строительства новых объектов транспортной инфраструктуры в дополнение к средствам из федерального и региональных бюджетов требуется ежегодно привлекать из внебюджетных источников порядка 10 - 15 млрд. долл. Это могут быть средства российских или зарубежных частных компаний, а также финансовые ресурсы международных финансовых организаций или правительств других государств. Но, как хорошо известно, отечественный и иностранный капитал не спешит в российскую экономику в целом и морскую деятельность, в частности. Зато в текущем году у российского правительства впервые за 15 лет появилась уникальная возможность финансировать многие виды морской деятельности из собственных источников, даже не прибегая к средствам частных структур и иностранных компаний. Ведь сейчас у государства в запасах более 300 млрд. долл. И не надо ждать притока иностранных инвестиций, привлекать западные, обходящиеся «в копейку» российскому налогоплательщику консалтинговые, рейтинговые, аудиторские

и иные компании. Давно есть, да и выросли за годы рыночной экономики свои, не менее компетентные; нужны всего лишь политическая воля на высшем уровне и соответствующее решение главного законодательного органа страны – Государственной Думы. Если этого не сделать, то никаких гарантий привлечения частного капитала в инфраструктуру отраслей морской деятельности просто не будет. На вещи надо смотреть реально – никакие частные отечественные и иностранные капиталы не пойдут в отрасли морской деятельности, для которой особенно характерен отложенный экономический эффект, если богатое государство будет оставаться в стороне от решения инвестиционных задач на объектах своей собственности, а появившиеся у него финансовые запасы размещать за рубежом вместо того, чтобы вкладывать их у себя в стране в виды деятельности, определяющие будущее ее развитие.

Тем более, что сами по себе ни стабилизационные фонды, ни золотовалютные резервы не спасут граждан, экономику, государство, если будет продолжено разрушение береговой инфраструктуры морских портов и других видов производств морепромышленного комплекса, включая флот, или трубопроводных систем, проходящих по дну морей. Нужна адекватная экономическая среда. Инвестиции в инфраструктуру морской деятельности внутри страны приведут к реальному дополнительному росту в этом комплексе и за счет межотраслевых связей во всей экономике в целом. В случае масштабных государственных инвестиций в производственную и др. инфраструктуру, конечно, не только морской деятельности, может произойти рост, еще более интенсивный, чем тот, который имеет место в настоящее время и запланирован на 2007 - 2008 гг. в размере 5 - 6% в год. Он вполне мог бы возрасти за счет межотраслевого эффекта на 2 - 3%, и Россия могла бы выйти на удвоение ВВП к 2010 - 2012 годам.

Самое главное, чтобы в стране были бы обновлены и созданы новые, на основе передовой техники и технологии, основные фонды во всех видах морской деятельности, изменив ее нынешнее состояние, совершенно не адекватное XXI веку. Деньги Стабилизационного фонда должны работать на реальную экономику России, для развития ее производительных сил, в том числе и морской деятельности. Масштабные российские мегапроекты по освоению месторождений и строительству трансконтинентальных магистралей, новых энергетических систем, технопарки, крупные промышленные холдинги – вот что должно стать основными приоритетами государства при инвестировании средств Стабилизационного фонда. Именно поэтому особое внимание должно уделяться НИОКР, обобщающих и развивающих морскую деятельность в целом и каждой ее составляющей, обеспечивающих научное обоснованное их комплексное и продолжительное развитие. Остановимся чуть подробнее хотя бы на одной из них, которая, к сожалению, недавно выпала из ФЦП «Мировой океан» и продолжает развитие ведомственно.

Речь идет о морском транспорте. Приоритетной задачей стратегии развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года признано финансирование из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации «затрат на проведение фундаментальных научных исследований и инновационных научно-технических проектов, связанных с реализацией Программы¹ и имеющих общегосударственное и общепромышленное значение»².

Важнейшими направлениями в этой области, в частности, являются: содействие инновационному развитию морского транспорта, увеличение доли производства высокотехнологичных товаров и услуг в структуре экономики посредством снижения составляющей морского транспорта в цене продукции, проведение комплекса научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР). Исходя из стратегических целей развития морского транспорта затраты на проведение научных исследований и инновационных научно-технических проектов, связанных с реализацией Программы и имеющих общегосударственное и общепромышленное значение, должны были бы возрастать. Однако финансово-экономические параметры, заложенные в этих Программе и Стратегии ресурсы, призванные обеспечивать инновационные приоритеты отечественного морского транспорта, неэффективны и не способствуют достижению поставленных целей. Серьезнейшей проблемой развития морского транспорта, как было все предшествующие годы, так остается и сейчас недостаточное финансирование научно-исследовательских разработок по обеспечению функционирования и развития транспортной системы.

Значительная роль в современном техническом перевооружении и повышении эффективности транспортной системы, как и любой другой, принадлежит НИОКР. Никакие серьезные задачи увеличения пропускной способности морских портов, провозной способности морского транспортного флота и мощности обеспечивающего флота, повышения уровня безопасности мореплавания и охраны окружающей среды, снижения аварийности на флоте, защиты объектов морского транспорта от угрозы террористических актов не могут быть решены без научно-технического и опытно-конструкторского обеспечения. Для определения перспективных направлений развития морского транспорта России предстоит выполнить огромный объем научных исследований и разработок. Тем более что в течение предшествующих 15 лет со стороны государства уделялось крайне мало внимания этому виду деятельности. Достаточно отметить, что в 2003 и 2004 годах в рамках подпрограммы «Морской транспорт» ФЦП «Модернизация транспортной системы Российской Федерации» на НИОКР было израсходовано лишь 6 и 7 млн. руб. соответственно. К сожалению, тенденция крайне недостаточного финансирования научных исследований в морском транспорте наблюдается и в настоящее время, несмотря на все декларации о важности НИОКР в официальных документах. В федеральном бюджете на 2005 год по статье НИОКР подпрограммы «Морской транспорт» ФЦП «Модернизация транспортной системы Российской Федерации» было выделено только 7 млн. руб. На 2006 год по этой статье запланировано 10 млн. руб. (табл. 2). Конечно, с одной стороны, это больше, чем в 2005 году, на 42%, но с другой стороны, при таком финансировании НИОКР ни о каком инновационном рывке в морском транспорте не может быть и речи.

Таблица 2 – Финансирование НИОКР из федерального бюджета по подпрограмме «Морской транспорт» в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», 2006 г.

Статья расходов	Сумма, млн. руб.
Прикладные научные исследования в области национальной экономики, в том числе:	10
Выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по государственным контрактам	10

Источник: Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2006 год». Приложение 47 «Перечень федеральных целевых программ, финансирование которых предусмотрено осуществлять за счет федерального бюджета на 2006 г.».

При составлении своих предложений в правительство по расходованию средств федерального бюджета Министерство транспорта Российской Федерации исходит из того, что на НИОКР в морском транспорте необходимо выделять в десятки и даже сотни раз больше финансовых ресурсов, чем это делается в настоящее время (табл. 3).

Таблица 3 – Расходы на НИОКР, запланированные Минтрансом России, по подпрограмме «Морской транспорт» в рамках ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)»

Годы	Млн. руб.
------	-----------

¹ Здесь и далее имеется в виду Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)».

² Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года. Проект. Министерство транспорта России, 2005. С. 41.

2003	6,2
2004	7,3
2005	214,5
2006	716,9

Источник: Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» /Редакция 2.0. Министерство транспорта Российской Федерации. М., 2005 г., с. 99.

Декларируемые цели многих направлений инновационного развития морского транспорта недостижимы хотя бы из-за того, что объем финансовых ресурсов на их реализацию предполагается сократить. Так, по подпрограмме информатизации расходы на НИОКР в 2006 году предполагается сократить на 16% по сравнению с 2002 годом. При таком подходе к государственному финансированию НИОКР переход к инновационной модели на транспортном комплексе в среднесрочной перспективе не возможен.

Общие расходы на НИОКР по статье «Морской транспорт» ФЦП в 2002-2010 годы составят всего лишь 1,4 млрд. руб.¹ Причем, в 2007 и 2008 годах предполагается их абсолютное сокращение в три и более раз до размеров 32,8% и 18,3% в отношении к предыдущему году (в сопоставимых ценах). Еще в более сильной степени должны сократиться расходы на НИОКР из федерального бюджета. Если в 2007 году расходы на НИОКР по статье «Морской транспорт» из федерального бюджета должны составить 243,4 млн. руб., то в 2008 г. – только 35,3 млн. руб., в 2009 г. – 39,5 млн. руб. В целом можно сделать вывод о том, что эти, по- существу, ведомственные, как Программа, так и Стратегия не соответствуют политическим установкам Президента Российской Федерации на ускоренный переход России от ресурсного к инновационному пути развития, а также неадекватны морской идеологии нашего государства, сформулированной Морской доктрине РФ на период до 2020 г. и в Концепции ФЦП «Мировой океан», получивших однозначную поддержку на самом высшем государственном уровне.

Одним из важнейших направлений инновационного развития, которое может кардинально сказаться на морском транспорте России, является возрождение отечественного судостроения, развитие которого тоже должно быть переведено в другое русло.

Особенно критическая ситуация с ледокольным флотом, поскольку в зимних условиях многих бассейнов морской транспорт России может работать только в сопровождении ледоколов. В России сейчас работают 6 атомных ледоколов. Последние атомные ледоколы были построены в стране в 1990 году – «Таймыр» и «Вайгач» – в кооперации с верфями финской компании Wartsila. С 1989 года строится атомный ледокол «50 лет Победы». В настоящее время все силы брошены на достройку этого ледокола. По федеральному бюджету в 2005 году на эти цели выделено 775 млн. руб., в 2006 г. предполагается израсходовать 1,3 млрд. руб. Но даже при самом благоприятном развитии в будущем экономики России и бюджетного финансирования, атомные ледоколы будут находиться в производственном цикле от проектирования до строительства в течение не менее 10 лет. В Советском Союзе они строились в течение 6 - 7 лет.

Нарушение воспроизводственного процесса в ледокольном флоте, практическое прекращение строительства новых и выработка эксплуатационных сроков действующих атомных ледоколов обусловили принятие государством решения о продлении сроков работы действующих ледоколов не только атомных, но и дизельных. Так, атомному ледоколу «Арктика» срок службы был продлен в полтора раза – с 100 000 до 150 000 часов. Но летом 2004 г. эти 150 000 часов закончились, и ледокол был поставлен на реконструкцию, что дало возможность увеличить срок его службы еще на 25000 часов. По всем остальным атомным ледоколам сроки службы тоже скорректированы. Таким образом, общие сроки службы атомного флота могут быть продлены до 2008-2010 года, а дальше, если сейчас не решать проблему ледокольного флота, то через 3 - 5 лет северные морские порты зимой встанут.

С созданием ФГУП «Росморпорт» деятельность по строительству ледоколов несколько оживилась. Так, ОАО «Балтийский завод» выиграло тендер на строительство двух дизель-электрических ледоколов по проекту ОАО «ЦКБ Айсберг». Кроме Балтийского завода в тендере принимали участие финские судостроительные компании Aker Finnyards и Kvaerner Masa-Yards. Конкурс носил достаточно условный характер, по многим показателям тендера Балтийский завод уступал своим иностранным конкурентам. Но, с нашей точки зрения, правильно, что предпочтение было отдано российскому судостроителю. Этот заказ не только способствует загрузке производственных мощностей отечественной судостроительной промышленности и связанных с ней других отраслей, но и дает серьезный импульс инновациям. При проектировании и строительстве ледоколов использованы новые технические и технологические решения. Так, например, применены новые технологические достижения по снижению энергозатрат на разрушение льда и улучшению эксплуатационных качеств судна. Для защиты от коррозии подводной поверхности корпуса предусматривается специальная электрохимическая (катодная) защита в сочетании с лакокрасочным покрытием. На ледоколе предусмотрена единая автоматизированная система управления всеми технологическими процессами.

Значительный, но пока слабо используемый государством резерв для инновационного рывка в отечественном судостроении заключается в активном привлечении средств бизнеса в эту сферу морского транспорта. Правда, ФЦП

¹ Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)» /редакция 2.0. Министерство транспорта Российской Федерации. Москва, 2005. С. 98 - 99.

«Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)» предусматривает внебюджетные источники финансирования НИОКР, но размеры их практически для всего среднесрочного периода очень малы – порядка 10 - 15 млн. руб. ежегодно в течение 2005 - 2010 годов, а ведь Морская доктрина ориентирует на совсем другие сроки. Объяснение этому факту заключается в недостаточной институциональной проработанности условий привлечения средств частных компаний для финансирования НИОКР. Система отношений государственно-частного партнерства, которая существует в развитых странах, в России и разрабатывается, то медленно. Все, что реально делается бизнесом в этом направлении, сопровождается существенными рисками, которые становятся серьезным препятствием на пути развития такого партнерства.

Совершенно очевидно, что только государство не в состоянии, да и не должно строить дополнительные мощности ледокольного флота за счет налогоплательщиков, обеспечивая преимущественно интересы и достижение высоких прибылей частными нефтяными компаниями. Это возможно только на условиях инвестирования строительства ледоколов, танкеров и других судов бизнесом за счет активного внедрения в морскую практику (и не только транспорта) различных схем государственно-частного партнерства.

Важным условием успешной реализации положений Морской доктрины Российской Федерации и системы взглядов, содержащихся в Концепции ФЦП «Мировой океан», является проведение научных исследований и разработок по приоритетным направлениям морской деятельности и соответствующих ей технологий. Научно-техническое и инновационное обеспечение должно быть направлено на выполнение поисковых и прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, разработку мероприятий и нормативов по совершенствованию системы управления, информационного и научно-технического обеспечения, повышению надежности и безопасности, созданию принципиально новых машин, материалов, конструкций и технологий, научное сопровождение инновационного процесса.

Масштабные исследования необходимы не только для решения упомянутых задач, но также и для проведения комплексных социально-экономических и международно-правовых научно-исследовательских работ в целях получения прогнозных оценок спроса на морские перевозки, увязанного в комплексе с развитием приморских регионов, отраслей промышленности и морской деятельности в условиях ускоряющихся процессов глобализации. Такие исследования являются основой для принятия большинства перспективных решений по вопросам развития всех видов морепользования, а также для обоснования институциональных и экономических мероприятий, связанных с его реформированием в рыночных условиях с учетом усиливающейся международной конкуренции за освоение и использование ресурсов и пространств Мирового океана.

Безусловно, что с помощью средств Стабилизационного фонда не надо полностью инвестировать инфраструктурные проекты. Достаточно будет лишь создать условия для привлечения частных инвестиций под государственные гарантии. Такие гарантии могут быть самыми разнообразными, но наиболее действенные формы связаны с долевым финансированием, с использованием разнообразных схем государственно-частного партнерства, когда на 1 рубль государственных средств привлекается 5 - 10 рублей частных денег.

Если привлечь частный капитал даже в соотношении 3:1 или 4:1, то при инвестировании имеющихся у государства 100 млрд. долл. мы сможем получить дополнительно 300 - 400 млрд. долл. частных инвестиций в государственные инвестиционные проекты, в первую очередь, в инфраструктуру. В результате через 10 - 15 лет мы будем иметь другую страну, с новой инфраструктурой, новыми портами, причалами, транспортно-логистическими центрами, действительно ведущую морскую державу.

Нормально работающая государственная инвестиционная стратегия – мощный механизм модернизации морской деятельности в России. Но такую стратегию надо создавать, а не гнаться только за высокодоходными проектами, финансируемыми из Инвестиционного фонда. И средства Стабилизационного фонда могут стать финансовой основой для разработки и реализации такой

стратегии, которая будет не только компасом, но и ускорителем эффективной промышленной политики Российского государства.

Деньги Стабилизационного фонда вкладывать надо только в Россию, в ее европейскую часть, в Север, в создание социально-производственной инфраструктуры в Сибири и на Дальнем Востоке, в освоение новых месторождений, в производственную и иную деятельность для восстановления статуса России как ведущей морской державы.

III. Практическое преломление

1. Общая характеристика ФЦП «Мировой океан»

1.1. Структура и основные проекты

Острота проблем, стоящих перед морской деятельностью России, их особая важность для реализации социально-экономических, научно-технических, экологических, внешнеполитических, других интересов страны и обеспечения национальной безопасности, невозможность их комплексного решения и развития в условиях формирующегося рыночного механизма без государственного регулирования и государственной поддержки – все это предопределило необходимость применения программных методов. Концепция ФЦП «Мировой океан» стала первым документом, рассматривающим многоотраслевые, многоаспектные и многоэтапные проблемы морской деятельности с единой общегосударственной позиции, отражающей в первую очередь надведомственные интересы.

Разработка и реализация этой Концепции, а также самой программы осуществлялись в достаточно сложный для нашей страны переходный период, характеризующийся затяжным системным и структурным кризисом, который затронул все социально-экономические области и особенно тяжело отразился на текущих и перспективных возможностях развития морской деятельности. Однако именно возникшее общее понимание управленцев, науки и практики того, что только за счет консолидации интересов субъектов морской деятельности и концентрации усилий государства на ключевых направлениях ее развития можно минимизировать ущерб от сокращения деятельности России в Мировом океане.

Интересы социально-экономического развития и задачи обеспечения национальной безопасности страны предопределили формирование основной целевой установки ФЦП «Мировой океан» как «комплексное решение проблемы изучения, освоения и эффективного использования ресурсов и пространств Мирового океана»¹. Для достижения этой цели было необходимо обеспечить формирование единой, скоординированной государственной политики, направленной на консолидацию внутригосударственных и международных интересов России в деле использования Мирового океана, а также на интеграцию подходов заинтересованных сторон в области развития морской деятельности страны.

В связи с этим система мероприятий ФЦП «Мировой океан» формировалась следующим образом: первоначально был выделены комплекс взаимосвязанных целей, определенных с точки зрения общегосударственной значимости, достижение которых отражало возможность решения совокупности проблем программным методом. На следующей стадии был определен круг задач, выполнение которых должно было обеспечить достижение выделенных целей.

¹ Развитие морской деятельности России. – М.: Информдинамика, 1997.

И на последней стадии был произведен отбор проектов и мероприятий, которые в наименьшие сроки и с минимальными финансовыми затратами обеспечивают решение поставленных задач. При этом совокупность проектов и мероприятий обязательно должна быть увязана между собой определенной последовательностью выполнения во времени, оптимально сбалансирована по финансовым, материальным и другим ресурсам. Для каждой подпрограммы были определены свои целевые установки (подцели программы), совокупность которых должна была обеспечить достижение основной общепрограммной цели (см. табл. 4).

ФЦП «Мировой океан» была сформирована как долгосрочная, межотраслевая программа, реализация которой отражала интересы значительного числа министерств (ведомств) федерального уровня, связанных с осуществлением морской деятельности, а также приморских субъектов Российской Федерации и целого ряда организаций, которые либо напрямую, либо опосредованно используют ее результаты. Для ориентации ее участников на реализацию составляющих общей цели программы в ней условно было выделено три укрупненных целевых блока – изучение Мирового океана; освоение и эффективное использование ресурсов и пространств Мирового океана; обеспечение национальных интересов и безопасности страны (военно-стратегические интересы и международно-политические аспекты).

Таблица 4 – Цели подпрограмм ФЦП «Мировой океан»

Наименование подпрограмм и их государственные заказчики	Цели подпрограмм
«Международно-правовые вопросы и их политический аспект» – Министерство иностранных дел Российской Федерации	Завершение международно-правовых и законодательных мероприятий по делимитации государственной морской границы, а также границ экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации, по юридическому обеспечению выполнения их режима; предотвращение международно-правовыми средствами отрицательных последствий для морских интересов России, возникших в результате прекращения существования СССР
«Исследование природы Мирового океана» – Федеральное агентство по науке и инновациям	Комплексное решение проблемы изучения Мирового океана в интересах экономического развития и безопасности страны, системный анализ возможностей эффективного развития морской деятельности и рационализация отношений морепользователей с учетом его мировых тенденций
«Военно-стратегические интересы России в Мировом океане» – Министерство обороны Российской Федерации	Формирование единой, скоординированной государственной политики по совершенствованию и развитию Военно-Морского Флота для обеспечения национальных интересов России в Мировом океане, военной безопасности страны и повышения ее международного авторитета
«Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики» – Федеральное агентство по недропользованию	Изучение геологического строения и минеральных ресурсов недр континентального шельфа России и Международного района морского дна Мирового океана для подготовки минерально-сырьевого потенциала к промышленному освоению
«Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» – Федеральное агентство по промышленности	Создание в России современных технологий и технических средств для изучения и освоения ресурсов и пространств Мирового океана на основе использования современных конверсионных технологий и доработки техники и технологий, созданных ранее для ВМФ, торгового флота и других заказчиков
«Использование биологических ресурсов Мирового океана» – Федеральное агентство по рыболовству	Обеспечение высокой экономической эффективности рыбного хозяйства страны и удовлетворение необходимых потребностей населения и других отраслей в морепродуктах
«Транспортные коммуникации России в Мировом океане» – Федеральное агентство морского и речного транспорта	Укрепление и дальнейшее развитие транспортных коммуникаций России в Мировом океане для устранения угрозы экономической изоляции страны, а также обеспечения ее независимости в области внешних экономических связей и морского судоходства
«Освоение и использование Арктики» – Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации	Обеспечение морской деятельности России в Арктике и формирование условий для устойчивого социального и экономического развития прибрежных регионов; определение интегральной социально-экономической направленности поэтапной реализации проектов и мероприятий ФЦП, осуществляемых госзаказчиками ее подпрограмм, а также регулирование процессов их народнохозяйственной эффективности
«Изучение и исследование Антарктики» – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Реализация долгосрочных научных, экономических и других национальных интересов России в Антарктике

Наименование подпрограмм и их государственные заказчики	Цели подпрограмм
«Создание единой системы информации об обстановке в Мировом океане» – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Разработка и внедрение Единой системы информации об обстановке в Мировом океане, основанной на действующих ведомственных информационных системах и направленной на комплексное информационное обеспечение исследований, освоения и использования Мирового океана

Решение задач каждого целевого блока обеспечивалось за счет выполнения проектов нескольких подпрограмм ФЦП «Мировой океан» (табл. 5).

Таблица 5 – Ориентация подпрограмм по укрупненным целевым блокам программы

Целевые блоки	Подпрограммы ФЦП «Мировой океан»
I. Изучение Мирового океана	Исследование природы Мирового океана Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики Изучение и исследование Антарктики Создание Единой системы информации об обстановке в Мировом океане
II. Освоение и эффективное использование ресурсов и пространств Мирового океана	Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики Использование биологических ресурсов Мирового океана Транспортные коммуникации России в Мировом океане Освоение и использование Арктики Создание Единой системы информации об обстановке в Мировом океане
III. Обеспечение национальных интересов и безопасности страны ¹ (военно-стратегические интересы и международно-правовые и внешнеэкономические аспекты)	Международно-правовые вопросы и их политический аспект Военно-стратегические интересы России в Мировом океане Влияние международных процессов и явлений на развитие отечественного морепользования Обобщение зарубежного опыта освоения ресурсов и пространств Мирового океана, анализ морской политики прибрежных государств и деятельности соответствующих международных организаций

Кроме того, условно все подпрограммы в силу своей целевой направленности подразделялись на несколько групп. Первая группа, так называемые базовые подпрограммы, непосредственно связанные с производственно-хозяйственной деятельностью в реальном секторе национальной экономики, – «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», «Использование биологических ресурсов Мирового океана», «Транспортные коммуникации России в Мировом океане». Вторая группа подпрограмм имела общесистемный обеспечивающий характер, к числу которых были отнесены такие подпрограммы как «Международно-правовые вопросы и их политический аспект», «Исследование природы Мирового океана», «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана», «Создание Единой системы информации об обстановке в Мировом океане». В группу «комплексные объектно-ориентированные» подпрограммы были отнесены подпрограммы «Изучение и исследование Антарктики» и «Освоение и использование Арктики».

Цели первого этапа выполнения программы (1998 - 2002 гг.) сводились к приостановке процессов неуправляемого спада и стабилизации основных показателей деятельности России в Мировом океане. Их достижение обеспечивалось в первую очередь, за счет использования потенциала имеющихся научно-исследовательских разработок. Наиболее актуальными задачами первого этапа, позволяющими обеспечить достижение целей каждой из подпрограмм, были следующие:

- принятие мер по международно-правовому обеспечению эффективной деятельности России в Мировом океане;
- разработка нормативно-правовой базы, адекватной требованиям по обеспечению деятельности России и ее хо-

¹ Анализ решения этих проблем и подготовка соответствующих общепрограммных мероприятий предусматривалась соответствующими разделами подпрограмм первого целевого блока.

заявляющих субъектов в Мировом океане;

принятие мер по скорейшей приостановке процессов разрушения научной инфраструктуры, оттока научных кадров и деградации научно-исследовательского флота в целях восстановления ведущих позиций России в области изучения Мирового океана;

подготовка материально-технической и научной базы для вовлечения в хозяйственный оборот новых видов минеральных, энергетических и биологических ресурсов Мирового океана;

технологическое обеспечение изучения, освоения и эффективного использования Мирового океана на базе использования и продвижения технологий, отвечающих существующим и перспективным требованиям по энерго- и ресурсосбережению, экономической эффективности, экологической безопасности, в том числе за счет привлечения в части предоставления технологий, технических средств и материально-технической базы;

стабилизация положения в морских перевозках, обеспечение их экономической эффективности и экологической безопасности;

стабилизация положения в области информационного обеспечения морской деятельности на основе интеграции действующих информационных систем;

сохранение необходимого для обеспечения национальных интересов России в Мировом океане потенциала ВМФ.

На первом этапе безусловный приоритет был отдан проектам, реализующим «политику сокращения ущерба» в результате свертывания морской деятельности России в Мировом океане при одновременном глубоком, тщательном и всестороннем анализе состояния дел, имеющихся возможностей и оценке текущих и перспективных потребностей.

Целью II этапа ФЦП «Мировой океан» является формирование условий для наращивания заделов в правовой, политической, природоохранной, материально-технической, научной, технологической и иных сферах морской деятельности России, позволяющих удовлетворять ее текущие нужды и обеспечивать долгосрочные интересы и потребности.

Основные задачи второго этапа:

совершенствование морского законодательства и принятие международно-правовых актов, закрепляющих положение России в Мировом океане с учетом планируемых достижений первого этапа;

обеспечение необходимых масштабов морской деятельности за счет развития и использования технологического потенциала, достижений в области морских наук, информационных технологий, перспективных средств связи и коммуникаций;

разработка концепции ВМФ XXI века, дальнейшее укрепление обороноспособности России на морских границах;

переход к промышленному освоению минеральных ресурсов на шельфе России;

решение проблем оптимизации перевозок;

освоение арктических территорий на основе принципов экологически безопасного и эффективного природопользования;

развитие социальной инфраструктуры и обеспечение жизнедеятельности в регионах с экстремальными природными условиями.

Следует особо подчеркнуть, что разработка и реализация Концепции ФЦП «Мировой океан» и программных мероприятий в российской экономике стали первым опытом создания комплексной многоотраслевой программы, имеющей долгосрочный характер. Именно поэтому предусматривалось, что по результатам выполнения работ на предыдущем этапе, при необходимости на последующих этапах в программу будут вноситься корректировки, которые должны способствовать ее успешной реализации. На каждом этапе с учетом ранее достигнутых результатов планировалось уточнять очередные задачи программы и способы их решения.

Утверждение Президентом Российской Федерации в 2001 году Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, актуальность которой проявилась в ходе реализации ФЦП «Мировой океан» в силу необходимости определения долгосрочных целей и задач развития отечественной морской деятельности, стало существенным событием в жизни всего морского сообщества России. В Морской доктрине были определены национальные интересы и принципы морской

политики России, цели и задачи, а также основные направления развития функциональных и региональных направлений океанической деятельности страны. Это потребовало внесения соответствующих изменений и дополнений в ФЦП «Мировой океан». Большое значение этой программы для эффективного развития морской деятельности было отмечено уже на первом заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, учрежденной им для материализации идей и положений Морской доктрины. В частности, в докладе Председателя Правительства Российской Федерации, председателя Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации Фрадкова М.Е. ФЦП «Мировой океан» была признана действенным механизмом реализации основных положений Морской доктрины России, в связи с чем федеральным органам исполнительной власти – государственным заказчикам подпрограмм и государственному заказчику-координатору было дано поручение о приведении этой программы в соответствие с основными положениями Морской доктрины. Данная работа была проведена в 2002 году, в основном она была связана с уточнением целей и задач подпрограмм на 2003 - 2007 годы (см. табл. 6), а также существенной корректировкой системы программных мероприятий, обеспечивающих достижение запланированных целей.

Принятие Морской доктрины Российской Федерации существенно усилило системный подход при решении проблем укрепления морской мощи России. Начавшаяся реализация основных положений Морской доктрины была направлена на достижение общесистемного экономического эффекта в обеспечении национальных интересов России в Мировом океане в целом, а также укрепление международного авторитета нашего государства. Она становится реальным инструментом общегосударственной системы регулирования и управления морской деятельностью государства, создающей условия для устойчивого развития каждой ее составляющей.

За годы реализации второго этапа ФЦП «Мировой океан» достигнутые в ней результаты способствовали укреплению экономического и сырьевого потенциала страны, расширению научных исследований в Мировом океане, появлению тенденции экономического роста в базовых отраслях морской деятельности, и, как следствие, повышению уровня занятости населения за счет создания новых рабочих мест, увеличению платежей в бюджеты разных уровней, решению ряда социальных проблем, снижению остроты социальной напряженности и других проблем.

Таблица 6 – Цели подпрограмм ФЦП «Мировой океан» на втором этапе ее реализации (2003-2007гг.)

Наименование подпрограммы	Цель второго этапа
«Международно-правовые вопросы и их политический аспект»*	Анализ норм международного права и практики государств, связанных с делимитацией морских пространств; разработка международных и внутренних нормативных актов относительно предотвращения, сокращения и сохранения под

Наименование подпрограммы	Цель второго этапа
	контролем морской среды; разработка нормативной базы, регламентирующей правовой режим отдельных видов деятельности в Арктическом регионе; анализ международных и национальных норм, определяющих режим искусственных островов, установок и сооружений в различных морских пространствах; подготовка материалов для эффективного участия Российской Федерации в различных международных организациях по вопросам сотрудничества при использовании и исследовании Мирового океана
«Исследование природы Мирового океана»	Создание и наращивание материальных, научно-технических, природоохранных, организационных заделов, позволяющих удовлетворять текущие нужды России в сфере исследования Мирового океана и обеспечивать ее долгосрочные интересы и потребности. Выявление стратегических целей развития морепользования на региональных и функциональных направлениях морской политики России до 2020 г. и в более отдаленной перспективе
«Военно-стратегические интересы России в Мировом океане»	Формирование условий для реализации военно-стратегических интересов России в Мировом океане
«Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики» **	Укрепление минерально-сырьевой базы страны по ряду видов стратегических полезных ископаемых, а также обеспечение геополитических и экономических интересов государства в Мировом океане, Арктике и Антарктике
«Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана»	Создание в России современных средств, учитывающих специфические требования, предъявляемые к океанотехнике, на основе использования современных конверсионных технологий
«Использование биологических ресурсов Мирового океана» *	Эффективное обеспечение продовольственной безопасности страны, геополитических и экономических интересов России как передовой рыбохозяйственной державы Мира, решение проблем обеспечения населения страны рыбопродуктами на обоснованном уровне
«Транспортные коммуникации России в Мировом океане» *	Укрепление и дальнейшее развитие российских морских транспортных коммуникаций для обеспечения независимости страны в области внешнеэкономических связей и морского судоходства
«Освоение и использование Арктики»	Совершенствование государственного управления, повышение надежности и эффективности инфраструктуры, обеспечение социальной и экологической стабильности в арктической зоне Российской Федерации
«Изучение и исследование Антарктики»	Развитие приоритетных научных исследований природной среды Антарктики и укрепление российского присутствия в Антарктике на основе заложенной на первом этапе информационной и материально-технической базы, а также реализация соответствующих решений Правительства Российской Федерации
«Создание единой системы информации об обстановке в Мировом океане»	Наращивание возможностей ЕСИМО, достигнутых на I этапе, в интересах удовлетворения потребности субъектов морской деятельности Российской Федерации в информационном обеспечении данными и информационной продукцией о природной среде морей России, ее прибрежных территорий и Мирового океана
«Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003-2012 годы» («Шельф») **	Создание отечественных высокотехнологичных морских технических средств освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики. Организация производства конкурентоспособных технических средств добычи углеводородов на основе сохранения и приоритетного развития научного и производственного потенциала предприятий судостроительной промышленности

* – Реализация завершена в 2004 г.

** – Реализация завершена с 2006 г.

Вопросы хода реализации и эффективности выполнения ФЦП «Мировой океан» неоднократно рассматривались на заседаниях Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, где принимались решения о важно-

сти решения задач этой программы и необходимости ее финансирования в полном объеме. Кроме того, за последние годы существенно возросла роль программно-целевого подхода при решении экономических и иных проблем государства. В частности, в докладе заместителя Министра экономического развития и торговли В.Г. Савельева на заседании Правительства Российской Федерации 23 июня 2005 г. было отмечено: «Сегодня повышение эффективности государственного управления является одним из необходимых условий роста конкурентоспособности экономики. Одним из механизмов обеспечения роста является программно-целевой метод бюджетирования, ориентированный, за счет применения проектных подходов, на управление конечными результатами. Инструментом проектного подхода в управлении государственными финансами в нашей стране являются *федеральные целевые программы, позволяющие сконцентрировать финансовые ресурсы для системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны*»¹.

Несмотря на принимаемые решения с середины второго этапа реализации ФЦП «Мировой океан» начинается последовательное сокращение значимости программы в связи с исключением из ее состава ряда подпрограмм.

Процессы сокращения числа действующих федеральных целевых программ, в связи с их недостаточной эффективностью и неспособностью стать реальным катализатором ускорения экономических процессов в России начались с начала 2000-х годов. Они были существенно активизированы в связи с принятием Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004 - 2006 годы². Основное направление реформирования бюджетного процесса – переход преимущественно к программно-целевым методам бюджетного планирования, обеспечивающим прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. *В то же время данная Концепция устанавливала, что количество федеральных целевых программ должно быть существенно сокращено и большинство действующих ФЦП и их подпрограмм могут быть преобразованы в ведомственные программы.*

В связи с этим в 2004 и 2005 годы по инициативе Минэкономразвития России группами независимых экспертов проводилась формализованная оценка эффективности действующих федеральных целевых программ, на основании которой подготавливались рекомендации по перспективам развития той или иной программы, а также объемам их финансирования. Оценка ФЦП «Мировой океан», проведенная группой независимых экспертов в 2004 г. показала, что программа не в полной мере удовлетворяет требованиям, предъявляемым к государственным программам. В частности отмечены такие недостатки, как неопределенность целей и целевых параметров; отсутствие обоснования ресурсов, в том числе, внебюджетных средств; неадекватность системы управления программой, особенно, в части согласования различных подпрограмм и привлечения внебюджетных средств; отсутствие расчетов эффективности ее мероприятий.

С учетом результатов оценки, подготовленной группой независимых экспертов, было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 года N649 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 1998 года N 919», в котором было предусмотрено завершить в 2004 году реализацию подпрограмм «Международно-правовые вопросы и их политический аспект», «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» и «Использование биологических ресурсов Мирового океана», входящих в состав федеральной целевой программы «Мировой океан».

Учитывая важность и актуальность проблем, решаемых в ФЦП «Мировой океан», а также с учетом замечаний группы независимых экспертов, в течение 2004 года была проведена доработка программы и оставшихся в ее составе подпрограмм, направленная на определение конкретных, количественно обозначенных целевых параметров, позволяющих контролировать ход реализации программы на всех этапах ее реализации.

В 2005 году было проведено рейтингование федеральных целевых программ, выполненное на основании «По-

¹ Доклад заместителя Министра экономического развития и торговли Российской Федерации В.Г. Савельева на заседании Правительства Российской Федерации 23 июня 2005 г., www.government.ru.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. N 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

ложения по оценке федеральных целевых программ в 2005 году», утвержденного Минэкономразвития России. Данное Положение регламентирует оценки соответствия программ требованиям нормативной правовой базы, принципам формирования и реализации федеральных целевых программ, хода их выполнения, целевых индикаторов как показателей их результативности и эффективности, а также деятельности государственных заказчиков по обеспечению достижения целей программы. В случае не достижения запланированных на отчетный год индикаторов и показателей финансирования программы предполагается осуществлять не в полном объеме на основе норм, установленных Правительством Российской Федерации при утверждении положения о рейтинговании программ. По программам, в которых выявляется значительное отставание от запланированных индикаторов и показателей, Минэкономразвития России вносит в Правительство Российской Федерации предложения о снижении финансирования таких программ или о приостановке их реализации.

Результаты формализованной оценки, проведенной в 2005 году, показали невысокий уровень эффективности ФЦП «Мировой океан», интегральная оценка программы составила только 7,8 баллов из максимально возможных 100¹. В связи с этим на заседании Правительства Российской Федерации 11 августа 2005 г. Минэкономразвития России с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти было поручено подготовить и внести в Правительство Российской Федерации проекты решений Правительства Российской Федерации по прекращению реализации с 2006 года еще трех подпрограмм ФЦП «Мировой океан». В мае 2006 года было принято постановление Правительства Российской Федерации N 317 «О завершении реализации отдельных подпрограмм, входящих в федеральную целевую программу «Мировой океан», согласно которому завершена реализация подпрограмм «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», «Транспортные коммуникации России в Мировом океане», «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003 - 2012 годы» (подпрограмма «Шельф»), входящих в федеральную целевую программу «Мировой океан».

Результаты оценок, проведенных в 2004 и 2005 гг., на основании которых принимались решения об исключении подпрограмм ФЦП «Мировой океан», вызывают сомнения в обоснованности и объективности рекомендаций «группы независимых экспертов», касающихся морской деятельности. Складывается впечатление, что среди них не было специалистов, профессионально занимающихся проблемами морской деятельности, и понимающих ее экономическое и политическое значение для перспективного развития России. Морскую деятельность нельзя оценивать только с точки зрения учета сегодняшнего вклада в ВВП и результатов эффективности мероприятий на короткий период. В ее развитии есть вещи качественные, которые простому измерению не поддаются, а в перспективе их роль для России трудно переоценить. Оценивая результаты реализации ФЦП «Мировой океан» необходимо иметь отчетливое представление о том, что в условиях глобализации морская деятельность выступает в качестве интегратора нескольких очень важных процессов общественного развития, выступает как ускоритель экономических усилий реализации будущих возможностей страны, как активный двигатель научно-технического прогресса.

Таким образом, идеология ряда решений Совета Безопасности и его структур, Морской доктрины на период до 2020 г. Концепции ФЦП «Мировой океан», сама программа, повлияла на развитие некоторых позитивных процессов, проявившихся в сокращении катастрофического спада, даже в прекращении кризисных явлений в 1990-х гг., но к радикальным изменениям в отечественной морской деятельности они пока не привели. Реализация этой государственной идеологии развития морепользования, безусловно, стала толчком к формированию и принятию на правительственном уровне ряда программных документов, ориентирующих развитие *отдельных* видов мор-

¹ В результате работы групп независимых экспертов в 2004 и 2005 гг., большинство действующих ФЦП были признаны недостаточно результативными и слабо соответствующими программно-целевому методу. В частности, результаты экспертизы федеральных целевых программ, проведенной в 2004 году, показали, что лишь 2 из 149 ФЦП и подпрограмм условно можно было считать соответствующими программно-целевому методу. Проведенная в 2005 г. формализованная оценка эффективности действующих федеральных целевых программ также показала их общий невысокий уровень. Было рассмотрено 35 федеральных целевых программ и лишь по 6 ФЦП независимыми экспертами установлен достаточно высокий (50 - 79 баллов из 100) интегральный показатель, согласно которому эти программы вошли в группу «недостаточно эффективные программы». В группу «эффективные программы», для которой определен интервал 80 - 100 баллов, по результатам рейтингования не попала ни одна из действующих ФЦП. Как видно из приведенных показателей, невысокая результативность целевых программ является общей проблемой для всех из них, а не недоработками какого-либо отдельно взятого государственного заказчика программы.

ской деятельности. Однако при этом основной тезис современной морской идеологии, заключающийся в комплексном и гармоничном развитии всей морской деятельности в единстве, был нарушен, проявился и даже усиливается традиционный ведомственно-отраслевой подход.

Более того, пассивность в этом вопросе ведомств – государственных заказчиков подпрограмм и сдержанное отношение к ФЦП «Мировой океан» ее Государственного заказчика-координатора вели к тому, что уже на втором этапе реализации программы (2003 - 2007 гг.) проявилась и усиливается тенденция к сокращению объемов финансирования ряда важнейших подпрограмм, даже к завершению его по некоторым из них. Кроме того, работа Морской коллегии при Правительстве, созданной в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2001 г. № 662, первоначально строилась без какого-либо собственного реального механизма управления, ориентируясь в этом только на ФЦП, как на важный инструментальный осуществления положений Морской доктрины, хотя такой прямой задачи первоначально не было ни у ФЦП, ни у ее Государственного заказчика-координатора.

В 2003 - 2005 гг. работа Морской коллегии заметно активизировалась, был сформирован немногочисленный, но активный рабочий аппарат, образованы ее Научно-экспертный совет, в министерствах, курирующих океаническую проблематику, – 8 межведомственных комиссий, более 20 региональных советов по морской деятельности в приморских субъектах Федерации. Однако разорванность в управлении, при котором морская деятельность попала в сферы ведения укрупненных специализированных федеральных органов, привела к тому, что большинство ее видов оказались в маргинальном положении по отношению к другим задачам министерств и ведомств. Такая ситуация создала среду для необоснованных сугубо административных решений, начавшихся с учреждения Минэкономразвития России уже упоминавшихся «групп независимых экспертов» для оценки эффективности реализации ряда федеральных целевых программ, в т.ч. и океанической (без включения в их состав специалистов, ориентированных в морской деятельности), продолжающихся в свертывании ФЦП «Мировой океан», упразднении ее Межведомственной комиссии, Научно-экспертного совета и др., вплоть до подготовки предложений о прекращении финансирования исключительно важных подпрограмм.

Попытки ослабить этот напор, даже со стороны Председателя Правительства Российской Федерации Фрадкова М.Е., который 16 июля 2004 г. (Протокол № 1 (6) Морской коллегии) поручил *финансировать ФЦП «Мировой океан» и ее подпрограммы в полном объеме*, сдержали на какое-то время, но не остановили его: по инициативе Минэкономразвития решением Правительства, принятого уже в декабре того же года, финансирование трех вышеупомянутых актуальных под-

программ из федерального бюджета было завершено, хотя две из них являлись системообразующими всей морской деятельности России, а третья – была нацелена на оживление отрасли, находящейся в самом кризисном состоянии.

Но и этого оказалось мало. На заседании учрежденной Минэкономразвития Межведомственной комиссии по национальной морской политике и ФЦП «Мировой океан» в октябре 2005 г. были подняты вопросы о завершении финансирования еще 3-х подпрограмм и о нецелесообразности формирования плана реализации третьего этапа этой программы. Эти инициативы не были поддержаны на заседании МК по национальной морской политике и ФЦП «Мировой океан». Однако Минэкономразвития, продолжая линию сокращения подпрограмм ФЦП «Мировой океан» и ориентируясь на ведомственно-отраслевой подход, который в российской морской деятельности себя не оправдал, вошло в Правительство с предложениями о дальнейшем растаскивании ФЦП «Мировой океан», предлагая прекращение реализации таких ее подпрограмм, актуальность которых не может вызывать сомнений, т.к. они влияют не только на развитие морской деятельности, но и на всю экономику Российской Федерации.

К глубочайшему сожалению, эти предложения нашли поддержку в Правительстве Российской Федерации, которое приняло решение (Постановление № 317 от 27 мая 2006 г.) завершить реализацию еще трех подпрограмм ФЦП «Мировой океан». Две из них входили в ФЦП «Мировой океан» изначально (Постановление Правительства Российской Федерации № 919 от 10 августа 1998 г.), а подпрограмма «Шельф» была принята совсем недавно (Постановление Правительства Российской Федерации № 623 от 20 августа 2002 г.) и начала реализовываться только с 2003 г. При таком подходе к морской деятельности трудно себе представить, каким образом в ней будет осуществляться инновационная промышленная политика. Вопреки *двум* указам Президента, а также *направленной* деятельности Морской коллегии, *идеологии* Совета Безопасности Российской Федерации, Концепции ФЦП «Мировой океан» и Морской доктрины Россия склоняется не к комплексному, интегральному развитию морской деятельности страны, как это делается во всем мире, а к ведомственному. Такой подход по своей сути деструктивен, особенно, в условиях либерализации экономики, которая вне целенаправленного государственного регулирования оказывает на морскую деятельность самое негативное воздействие. Примеров этому множество и в судоходстве, и в рыболовстве, и в освоении энергетических ресурсов континентального шельфа.

Вопреки базовым документам, принятым на высшем уровне руководством страны, фактически осуществляется переориентация с комплексного подхода, предусмотренного и в Концепции ФЦП, и в Морской доктрине, на ведомственно-региональное программирование. Иначе говоря, ру-

ководствуясь мотивами, противоречащими этим документам, аппарат Государственного заказчика-координатора ФЦП инициирует сокращение централизованного финансирования ее подпрограмм, переводя на ведомственные и другие уровни. Таким образом, происходит демонтаж уникальной ФЦП, обеспечивающей направленное развитие морской деятельности страны, а также являющейся реальным механизмом исполнения положений Морской доктрины и многих рекомендаций Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации.

Весь парадокс сложившейся ситуации состоит в том, что на высоком общероссийском уровне наглядно проявляются два взаимоисключающих процесса, протекающих одновременно и в одном и том же русле. **Морская коллегия интенсивно стремится** к оптимизации государственного регулирования океанопользования, к повышению его эффективной направленности, а **реальный механизм** осуществления доктринальных положений и коллегиальных мероприятий – **ФЦП «Мировой океан» – по инициативам ее Государственного заказчика-координатора** все более и более демонтируется путем перевода общепрограммных акций на ведомственные уровни, где их комплексная координация крайне затруднена.

Государственный заказчик-координатор этой ФЦП свои действия по свертыванию финансирования ее подпрограмм мотивирует тем, что многие задачи развития отдельных видов морской деятельности стали решаться или подниматься в рамках других программ и ведомственных постановок. Между тем, происходящее автономные отраслевые, ведомственные и региональные разработки перспектив того или иного вида морской деятельности свидетельствуют о том, что мы возвращаемся к тому, от чего пытались уйти в конце 1990-х гг. И это происходит вопреки одобренным и утвержденным Президентом страны установкам на комплексное развитие отечественного морепользования.

Безусловно, что определение ведомственных и региональных перспектив развития отечественной морской деятельности необходимо, но они должны быть увязаны с *общегосударственными долгосрочными целями* и учитывать развитие и *взаимосвязь* всех видов морской деятельности страны в комплексе.

Проведенные сокращения числа подпрограмм прошли без согласования с Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации, которая для решения возложенных на нее задач должна рассматривать предложения и готовить рекомендации по государственным и федеральным целевым программам в области морской деятельности Российской Федерации.

Следует учитывать, что «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах» предусмотрено применение принципа «распределения основной

части средств бюджета принимаемых обязательств только между новыми или действующими бюджетными целевыми программами в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности, а *также соответствия приоритетам государственной политики*».

Поскольку федеральные целевые программы являются инструментом реализации экономической политики государства, то представляется, что этот принцип надо более четко разделить на две составляющие. А именно, с одной стороны финансирование ФЦП должно осуществляться в зависимости от формализованной оценки их обоснованности и результативности (данная оценка в большей степени отражает качество проработки механизмов реализации и управления программы). Но, с другой стороны, финансирование федеральных программ должно осуществляться в зависимости от степени заинтересованности государства в решении тех проблем, на реализацию которых направлены данные программы. Тем более, если для решения той или иной проблемы использование программно-целевого метода является наиболее эффективным способом.

В настоящее время наблюдается существенное отклонение в сторону предпочтительного использования формализованной оценки реализации программ, при этом значимость решаемой в них проблем для интересов государства в целом принижается, что в определенной мере обусловлено проводимой в настоящее время промышленной политикой, которая характеризуется отказом от выделения отраслевых приоритетов. В то же время представляется, что при принятии решения о дальнейшем финансировании целевых программ приоритетность решаемых в них проблем должна учитываться в большей степени, чем результаты формализованной оценки, проведенной достаточно келейно и без убедительных оснований. Вряд ли можно согласиться, что такие цели как «Укрепление минерально-сырьевой базы страны по ряду видов стратегических полезных ископаемых, а также обеспечение геополитических и экономических интересов государства в Мировом океане, Арктике и Антарктике» или «Создание отечественных высокотехнологичных морских технических средств освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики» в настоящее время являются не актуальными для социально-экономического развития России и должны решаться вне рамок программно-целевого подхода, а также вне состава межведомственной программы ФЦП «Мировой океан».

В число подпрограмм, исключенных из состава ФЦП «Мировой океан», в основном вошли подпрограммы, деятельность которых осуществляется в реальном секторе национальной экономики, и которые напрямую участвуют в формировании валового внутреннего продукта страны.

Как уже отмечалось, цели второго этапа программы заключаются в формировании условий для наращивания заделов в правовой, политической, природоохранной, материально-технической, научной, технологической и иных сферах морской деятельности России, позволяющих удовлетво-

рять ее текущие нужды и обеспечивать долгосрочные интересы и потребности. В то же время без проектов, выполняемых в рамках упомянутых подпрограмм, вряд ли могут быть решены в полном объеме такие задачи второго этапа программы как: обеспечение необходимых масштабов морской деятельности за счет развития и использования технологического потенциала, достижений в области морских наук, информационных технологий, перспективных средств связи и коммуникаций; переход к промышленному освоению минеральных ресурсов на шельфе России; решение проблем оптимизации перевозок.

Отсутствие в рамках ФЦП «Мировой океан» этих подпрограмм кардинальным образом меняет ее направленность. Она уже перестает быть программой комплексного развития морской деятельности России, которая в том числе и является одним из действенных механизмов реализации основных положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года. Программа в основном будет состоять из проектов обеспечивающего характера (формирующих научную базу осуществления различных видов деятельности в Мировом океане, информационное и технологическое обеспечение морской деятельности, мониторинг Мирового океана, а также направленных на совершенствование нормативно-правовой базы функционирования морехозяйственного комплекса), что позволит сократить затраты общесистемного характера, но существенно понизит значимость этой программы для социально-экономического развития России.

На интегральную результативность программы, а также возможность достижения общепрограммной цели сильное воздействие оказывает решение всей совокупности задач, предусмотренных при ее утверждении. Эта возможность сильно снижается в связи с исключением из ее состава ряда подпрограмм. Поэтому важнейшим приоритетным направлением, которое может обеспечить повышение результативности реализации ФЦП «Мировой океан», должно стать *восстановление ее комплексности и системности*.

Многоаспектность и комплексность проблемы изучения, освоения и эффективного использования ресурсного потенциала и пространств Мирового океана в интересах экономического развития и обеспечения национальной безопасности России определяется тем, что она включает совокупность взаимосвязанных задач, решение которых требует координации деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, организаций различного профиля и организационно-правовых форм. В этих условиях программный подход к разработке комплекса мероприятий федерального уровня и механизма их реализации в наибольшей степени обеспечивает достижение целей государственной политики в области Мирового океана, отстаивания геополитических и военно-стратегических интересов государства, сформулированных в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года.

Снижение роли ФЦП «Мировой океан», как реального механизма реализации основных положений Морской доктрины, обусловлено не только существенным сокращением направлений ее реализации, но и в связи с исключением из ее состава ряда подпрограмм. Одновременно с этим процессом происходит последовательное усиление ведомственного, отраслевого подхода при реализации и функциональных и региональных направлений морской политики. Федеральная целевая программа «Мировой океан» задумывалась системообразующей для вновь разрабатываемых программ, а, кроме того, действенным инструментом их согласования. В частности Концепцией этой программы предусматривалось, что ФЦП «Мировой океан» «должна стать инструментом согласования федеральных и региональных программ по решению отдельных проблем Мирового океана и ориентации этих программ на достижение единых целей политики государства в области повышения эффективности экономики, обеспечения национальных и геополитических интересов страны». В настоящее время этот принцип серьезно нарушен, по сути, для развития морской деятельности предлагается возвращение к отраслевому подходу.

Сейчас происходит разработка и начинается реализации целого ряда программ или входящих в их состав подпрограмм, которые имеют отношение к морской деятельности, *а в ряде случаев направлены на реализацию проблем, входящих в компетенцию ФЦП «Мировой океан»*. В частности, сейчас выполняются такие федеральные целевые программы, а также программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, как: «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)», «Экология и природные ресурсы России (2002 - 2010 годы)»¹, «Энергоэффективная экономика», «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)», ФЦНТП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники», «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года», «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации на период 2004 - 2020 годы», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 - 2005 и до 2010 года», «Программа развития Калининградской области на период до 2010 года» и др.

Кроме того, активно разрабатываются новые федеральные и ведомственные программы, субъекты Российской Федерации также выходят с предложениями о разработке целевых программ. В частности, Минсельхоз России выходит с предложением рассмотреть в 2006 г. на одном из заседаний Морской коллегии проект концепции ФЦП «Программа повышения эффективности использования и развития ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса»²; Администрация Ар-

¹ Принято решение о ее прекращении.

² Подпрограмма «Использование биологических ресурсов Мирового океана», в которой было предусмотрено решение этих проблем, постановлением Правительства Российской Федерации досрочно завершена в 2004 г.

хангельской области – вопрос о разработке программы создания морской техники для освоения нефтегазового потенциала Арктического шельфа¹; Администрация Мурманской области – о разработке целевой программы развития Северного морского пути (СМП) на период до 2015 года² и др.

Основные различия между федеральной и ведомственными целевыми программами, помимо уровня их утверждения (ФЦП утверждается Правительством Российской Федерации, ВЦП – соответствующим субъектом бюджетного планирования), заключаются в том, что первые имеют межотраслевой, а вторые – внутриотраслевой характер. Кроме того, федеральные целевые программы должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных инвестиционных, научно-технических и структурных проектов, направленных на решение проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов государственной власти, а ведомственные программы – объединять расходы на предоставление услуг, реализацию менее крупных проектов.

По этим признакам ФЦП «Мировой океан» является явным представителем федеральных целевых программ. Тем более, что важнейшей целью освоения Мирового океана является долгосрочная эксплуатация его пространств и ресурсов на основе системного подхода к определению стратегии развития, размещения, организации и управления всей морехозяйственной деятельностью, выбора эффективных направлений укрепления и наращивания морской мощи России, сочетания совокупности средств, как для освоения Мирового океана, так и для защиты государственных интересов. На этих же принципах и была разработана федеральная целевая программа «Мировой океан», основная задача которой состоит в формировании и реализации единой скоординированной государственной политики, нацеленной на консолидацию усилий участников морской деятельности, в целях укрепления внутригосударственных и международных позиций России в деле использования Мирового океана.

В настоящее время эффективная реализация основных положений Морской доктрины в отдельных случаях затрудняется несовпадающими позициями и интересами отдельных ведомств, занимающихся различными видами и формами государственного регулирования морской деятельности, которых только на федеральном уровне около 20. Это закрепляется и большим числом нормативных актов федеральных ведомств, в которых преобладают узковедомственные интересы, а не общегосударственный подход. Игнорирование интересов других отраслей при разработке нормативных актов отдельными федеральными ведомствами несет потенциальную угрозу причинения ущерба иным морепользователям. В качестве примера можно привести недостаточно согласован-

¹ На решение именно этой проблемы была направлена подпрограмма «Шельф» ФЦП «Мировой океан».

² Одна из задач подпрограммы «Освоение и использование Арктики» ФЦП «Мировой океан» – повышение надежности и эффективности арктической транспортной системы.

ные интересы ведомств, осуществляющих добычу минеральных ресурсов и строительство трубопроводов, с одной стороны, и, связанных с проблемами экологии, рекреации, добычи водных биологических ресурсов с другой.

В качестве примера можно привести разработанный проект Программы развития научно-исследовательского флота России на период 2006 - 2020 гг., который в октябре 2005 г. был рассмотрен на заседании НЭС Морской коллегии. Говоря о необходимости разработки и реализации этой программы, было отмечено, что ее проект отличается узкой направленностью только на реализацию одного положения Морской доктрины – строительство новых судов. При этом интересы и реальные потребности ведомств – пользователей этими судами – либо не учитываются, либо учтены некорректно¹. НЭС рекомендовал разработчикам проекта программы конкретизировать в нем положения, направленные на реализацию Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, а также доработать программу, в части обоснования и уточнения данных по количественному составу и ведомственной подчиненности создаваемых и модернизируемых научно-исследовательских судов (НИС) с учетом возможностей использования новых технологий исследований, в том числе автоматических средств наблюдения (дрейфующие буи, ныряющие буи и т.п.), информационно-компьютерных технологий, авиационных и космических средств, обеспечивающих мониторинг Мирового океана.

Характерная особенность современного этапа развития экономики – стремление многих министерств и ведомств разрабатывать свои новые программы – в определенной мере обусловлена благоприятными тенденциями и прогнозами развития экономики России в целом, и, что особенно важно, существенным профицитом федерального бюджета, который имеется несколько последних лет. Это сильно отличается от периода, когда разрабатывалась и начинала реализовываться принятая в год дефолта ФЦП «Мировой океан», который как уже отмечалось, сопровождался затяжным системным кризисом экономики и, как следствие, проведением политики жестких ограничений расходов федерального бюджета. В этих условиях разработка и реализация ФЦП полностью отвечала интересам министерств и ведомств, поскольку они понимали, что, суммируя затраты и объединяя материальные, научные, информационные и иные ресурсы при осуществлении морской деятельности, можно достигнуть более значимых результатов, чем решая эти проблемы самостоятельно.

В современных условиях, когда бюджетные ограничения не стоят так остро, а, кроме того, повышается самостоятельность субъектов бюджетного планирования², большинство федеральных органов исполнительной власти имеет желание самостоятельно распоряжаться выделяемыми финансовыми ресурсами, прежде всего в своих узковедомственных интересах. При этом, понимая, что результативность использования федеральных средств (повышение которой является основной

¹ В частности, ввиду слабого учета интересов рыбохозяйственной отрасли секцией по освоению морских биологических ресурсов НЭС, было предложено «разработать отдельную Программу развития научно-исследовательского флота для рыбного хозяйства, учитывая исключительную значимость научных рыбохозяйственных исследований для экономики России (обеспечение продовольствием – возможный вылов до 5 - 7 млн. т) и других отраслей (исследование природы Мирового океана; военная гидрография; экология и природные ресурсы и др.)».

² Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 - 2006 годах предусматривает расширение самостоятельности и ответственности администраторов бюджетных средств, при котором приоритет отдается внутреннему контролю, а ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни.

целью реформирования бюджетного процесса), оцениваемая с общегосударственных позиций, может быть понижена.

Как известно ведомственный подход к освоению Мирового океана неизбежно приведет к противоречиям и конфликтам между отраслями морского хозяйства, в то время как важнейшей целью освоения Мирового океана является долговременная эксплуатация его пространств и ресурсов на основе системного подхода к определению стратегии развития, размещения, организации и управления всей морехозяйственной деятельностью, выбора эффективных направлений укрепления и наращивания морской мощи России, сочетания совокупности средств как для освоения Мирового океана, так и для защиты государственных интересов.

Особенность ФЦП «Мировой океан» состоит в том, что она реализуется не только с целью решения задач текущего момента и среднесрочной перспективы. Реализация программы направлена на решение проблем, которые, как уже очевидно, возникнут или могут возникнуть в более отдаленной перспективе в связи с особенностями амортизационных периодов основных производственных фондов всех видов морской деятельности. Ряд отраслей морской деятельности напрямую не участвует в формировании валового внутреннего продукта, и их продукция не может быть объективно оценена в финансовом выражении, а результаты этой деятельности будут проявляться либо в отдаленной перспективе, либо при оценке уровня национальной безопасности России в целом. Речь, прежде всего, идет и о научных морских исследованиях, и о гидрометеорологическом, и информационном обеспечении морепользования, а также о тех видах ее деятельности, которые связаны с обеспечением стратегических национальных интересов России. Частный финансовый капитал не имеет прямой заинтересованности в инвестировании такого рода деятельности, которая требует существенных единовременных вложений, а ее финансовые результаты могут быть получены лишь в отдаленной перспективе. В условиях, когда государство на протяжении десятилетия отстранялось от поддержания достаточного уровня развития морских отраслей деятельности, многие из которых напрямую определяют национальную безопасность России, последствия могут быть непредсказуемы.

Более того, каким образом на сугубо ведомственном уровне может быть осуществлена разработка проекта Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 г. и на более отдаленную перспективу, о которой было принято решение Морской коллегии от 19 декабря 2006 г.¹ Совершенно не случайно Минэкономразвития России (Г.О. Греф) предложено «...предусмотреть включение в ФЦП «Мировой океан» проектов»², охватывающих все основные

¹ Подр. см.: <http://www.morskaekollegiya.ru>

² Там же.

направления реализации Морской доктрины и Стратегии развития морской деятельности до 2020 г. и в более отдаленной перспективе. В завершающем году II этапа реализации ФЦП «Мировой океан» и в начальном периоде III этапа разработка проекта Стратегии будет ключевым мероприятием, реализация которого продолжится достаточно долго, оказывая влияние на обеспечение многих национальных интересов России. Возможностью этого влияния нельзя пренебрегать ни на одном уровне управления нашим государством. Реализация государственной идеологии отечественного морепользования, морской политики Российской Федерации однозначно ориентируют не на ведомственное, а комплексное изучение, освоение и использование ресурсов и пространств Мирового океана в XXI веке.

1.2. Оценка результатов

Фактическое финансирование и реализация проектов ФЦП «Мировой океан» были начаты с 1998 года. С учетом целевой установки, предусмотренной для первого этапа, основные работы по программе были направлены на приостановку процессов неуправляемого спада и стабилизацию основных показателей деятельности России в Мировом океане, что предполагало последовательное изучение Мирового океана, разработку мер по стабилизации положения в отраслях и сферах морской деятельности, подготовку практических рекомендаций по текущему и перспективному освоению его ресурсов и пространств. Выполняемые на I этапе мероприятия и проекты в основном включали прикладные НИОКР, которые обеспечивали разработку мер по приостановке процессов разрушения научной инфраструктуры, оттока научных кадров и деградации научно-исследовательского флота в целях восстановления ведущих позиций России в области изучения Мирового океана; подготовку материально-технической и научной базы для вовлечения в хозяйственный оборот новых видов минеральных, энергетических и биологических ресурсов Мирового океана, стабилизацию положения в морских перевозках; разработку нормативно-правовой базы, адекватной требованиям по обеспечению деятельности России и ее хозяйствующих субъектов в Мировом океане.

Реализация научно-исследовательских работ, связанных с исследованиями природы Мирового океана, способствовала получению обобщенных глобальных и региональных климатических данных в интересах экономического развития и безопасности России. Результаты научных исследований процессов взаимодействия океана и атмосферы и изменений климата позволили создать высокие технологии наполнения измерительно-информационных систем о состоянии Мирового океана, что является основой принятия оптимальных управленческих решений, в том числе имеющих государственное значение при осуществлении всех видов морской деятельности. Это положительно сказалось на прогнозировании гидрометеорологической обстановки в целях обеспечения

хозяйственной и оборонной деятельности, получении информации о влиянии антропогенных факторов на уменьшение биоразнообразия и сокращение промысловых биоресурсов Мирового океана и т.д.

Расширение морской экспедиционной деятельности, в первую очередь в морях, примыкающих к России, внесло определенный вклад в развитие как фундаментальных, так и прикладных научных исследований океана. Так, в результате исследований дальневосточных морей Россией получены параметры цунамиактивности для побережья Приморья. Разработаны основы для совершенствования службы цунами с использованием гидроакустической, геолого-геофизической и сейсмологической информации. Составлены дальневосточная и арктические части атласа «Геология и полезные ископаемые шельфов России». По результатам исследования арктических морей России подготовлена предварительная оценка нефтегазового потенциала глубоководных бассейнов арктической континентальной окраины России (АКОР), включающая оценку нефтегазового потенциала глубоководных бассейнов АКОР и обоснование программы их дальнейшего изучения. Комплексное изучение южных морей России (Черного, Азовского и Каспийского) позволило разработать модель гидродинамики внутреннего моря, которая может быть использована при разработке сценариев изменения гидродинамического режима и уровня Каспийского и Черного морей в условиях изменения климата и возрастающего антропогенного влияния для планирования устойчивого развития региона.

Изучение динамики экосистем океана, его продуктивности и загрязнения позволили подготовить прогноз развития экосистем морей, примыкающих к побережьям России, и продуктивных районов Мирового океана под влиянием климатических изменений и антропогенных факторов. В частности, дана оценка состояния экосистем Берингова моря и северной Атлантики под влиянием климатических изменений и антропогенных факторов, получены базовые данные для оценки их продуктивности. Подготовлены научные материалы по оценке функционирования и биопродуктивности арктических морей, Баренцева и Белого морей как наиболее сильно нарушаемых экосистем с целью выработки рекомендаций по восстановлению их продуктивности. Новые данные о биологии, динамике численности, распределении промысловых гидробионтов и среде их обитания позволили оценить состояние запасов, уточнить прогнозы и подготовить рекомендации по рациональному освоению водных биоресурсов в промысловых районах исключительной экономической зоны России.

В рамках проекта по разработке и введению в промышленную эксплуатацию Системы государственного контроля состояния промысловых биоресурсов и рыболовства НТФ «Комплексные системы» проведена опытная отработка информационного обслуживания промысла скумбрии и сельди в Норвежском море с использованием новых информационных технологий производственно-экологического мониторинга. Практическое применение разработанных технологий позволило укрепить позицию России на международном уровне и обеспечить приоритет при получении квот в открытой части Норвежского моря – зоны регулирования рыболовства NEAFC (Рыболовная комиссия северо-восточной Атлантики).

Осуществлены мероприятия по техническому перевооружению с привлечением новых технологий морских геолого-геофизических работ в различных условиях континентального шельфа Российской Федерации, глубоководных зон Мирового океана, полярных регионов Арктики и Антарктики. Это позволило существенно расширить проведение геологоразведочных, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, связанных с изучением геологического строения и оценкой запасов минеральных ресурсов Мирового океана. В частности, проведена оценка газогидратоносности океана, издана «Прогнозно-металлогеническая карта Мирового океана», построена в электронной форме «Карта распространения кобальто-богатых руд Мирового океана», разработана модель гидротермальных рудообразующих процессов в различных геологических обстановках и на этой основе дан прогноз рудообразования в рифтовых зонах океана.

Получены уникальные результаты геоэкологических исследований в районе будущей добычи железно-марганцевых конкреций по международной программе ВЕ. В осевой зоне Срединно-Атлантического хребта выделен ряд участков, перспективных на выявление богатых залежей глубоководных полиметаллических сульфидов. Произведена оценка прогнозных ресурсов руд и содержащихся в них металлов. Результаты выполненных работ позволили уточнить геологическое строение и оценку прогнозных ресурсов нефти и газа на континентальном шельфе юго-

западной и западной части Баренцева, южной части Печорского морей, российского сектора Каспийского моря, российских частей Азово-Черноморского бассейна. В Комиссию ООН по границам континентального шельфа была представлена заявка Российской Федерации по установлению внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом и Тихом океанах, предусматривающая юридически обоснованное увеличение площади континентального шельфа России за пределами 200-мильной зоны.

Результаты завершенных проектов и НИОКР, связанных с созданием новых перспективных технологий и модернизацией существующих средств освоения ресурсов и пространств Мирового океана, способствовали накоплению научно-проектного и производственного задела для формирования технического потенциала морской деятельности. Созданы современные методы и технические средства изучения Мирового океана, включая автономные станции и приборы дистанционного зондирования. Разработан аванпроект и проведены макетные работы по геофизическому комплексу двойного применения в составе судна-носителя «Магма-С» и геофизической системы «Магма-А». Разработан и подготовлен к испытаниям в натуральных условиях макет комплексной судовой аппаратуры для двусторонней связи и считывания данных с автономных подповерхностных океанологических станций по гидроакустическому каналу.

В целях повышения эффективности использования транспортных коммуникаций России и устранения угрозы транспортной изоляции путем развития отечественной портовой системы подготовлены предложения по сокращению доли участия портов сопредельных стран в российском морском грузообороте, разработаны основные параметры логистических товаропроводящих систем, проходящих через морские порты, по приоритетным направлениям, что позволит сократить простой флота на 10 - 11%, понизить эксплуатационные затраты по флоту на 7 - 9%. Совместно с ОАО «Газпром» разработаны предложения по развитию российских морских портов для обеспечения поставок сжиженного газа на экспорт. Реализация этих предложений позволит России экспортировать 12 млн. тонн в год сжиженных газов, что обеспечит дополнительные поступления в бюджет страны.

Для обоснования и закрепления позиции России в Антарктике и обеспечения ее долгосрочных научных и практических интересов в этом регионе проведены исследования, связанные с получением новых данных о состоянии природы региона, определением прошлых, текущих и будущих изменений его природной среды и оценкой их влияния на глобальные изменения, с развитием системы мониторинга окружающей среды, с разработкой и совершенствованием технологий, обеспечивающих деятельность человека в Антарктике. Сформирована база океанографических наблюдений в Южном океане за период 1956 по 2002 гг., создана совокупность цифровых геолого-геофизических карт Антарктики. Подготовлен справочник по Договору об Антарктике.

Подготовлена нормативно-правовая и нормативно-методическая базы Единой системы информации об обстановке в Мировом океане (ЕСИМО), разработана технология распределенной сети информационных ресурсов, обеспечивающая доступ и информационное взаимодействие ведомственных баз данных и информации. Введен в эксплуатацию центральный Web-сервер ЕСИМО как главный информационный узел системы. Разработан информационно-измерительный комплекс ЕСИМО в части гидрометеорологии прибрежной зоны морей и др. Реализована технология ведения оперативной базы данных, поступающих по каналам Глобальной системы телесвязи и доступа к базе данных Центров ЕСИМО и пользователей. Практически опробована интегрированная схема получения, дешифровки и оперативного использования спутниковой ледовой информации, включая ледовые, гидрологические и метеорологические прогнозы на трассах Северного мор-

ского пути.

Инвестиционная составляющая программы на первом этапе ее реализации была крайне незначительна, за этот период для выполнения инвестиционных проектов из федерального бюджета было выделено только 63,2 млн. рублей, при этом средства из бюджетов субъектов Федерации и внебюджетных источников (как это было предусмотрено программой) не привлекались. Тем не менее, освоение даже крайне ограниченных объемов финансовых ресурсов позволило оснастить Центры ЕСИМО современным телекоммуникационным оборудованием и системным программным обеспечением, реализовать спутниковый проект по включению в ЕСИМО потока данных с космического аппарата «ТЕРРА». В целях развития современных средств наблюдения и участия России в международной программе АРГО произведена закупка всплывающих буев ПАЛАС, оборудования для передачи и распространения данных в ЕСИМО. Осуществлены работы по модернизации инфраструктуры российских антарктических станций, произведены закупка и изготовление природоохранного оборудования, выполнены проектные работы по созданию нового зимовочного комплекса и строительству снежно-ледовой взлетно-посадочной полосы на станции «Прогресс».

В целом анализ выполнения первого этапа ФЦП «Мировой океан» показал, что ее реализация во многом способствовала стабилизации основных показателей деятельности России в Мировом океане и активизации этой деятельности на всех направлениях. Несмотря на крайне незначительные объемы, выделяемые для реализации ее проектов и мероприятий, а также тот факт, что на протяжении всего первого этапа ряд подпрограмм («Военно-стратегические интересы России в Мировом океане», «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», «Использование биологических ресурсов Мирового океана») целевым назначением не финансировался, удалось решить главные задачи программы, предусмотренные для этого периода.

Во-первых, неуправляемый спад производства и развития отраслей и сфер морской деятельности был приостановлен. При этом по отдельным направлениям, реализуемым в программе, стали проявляться позитивные тенденции. Положительные результаты во многих случаях были получены за счет использования значительных научно-технических и иных заделов, которые были созданы морской наукой и практикой за годы, предшествующие кризису. Выполненные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы способствовали научному и научно-техническому обеспечению реализации крупных национальных проектов, направленных на освоение и использование ресурсов и пространств Мирового океана и, прежде всего, на акваториях, находящихся под юрисдикцией и суверенитетом Российской Федерации.

Во-вторых, реализация ФЦП «Мировой океан» способствовала налаживанию реальной интеграции деятельности органов исполнительной власти федерального уровня, организаций различного профиля и организационно-правовых форм, что позволило существенно снизить дублирование работ, осуществляемых различными ведомствами, а также более эффективно использовать средства федерального бюджета путем их концентрации на ключевых направлениях программы.

Наиболее важным итогом реализации первых лет ФЦП «Мировой океан» стало усиление внимания к проблемам морской деятельности со стороны государства, что выразилось в принятии на высоком государственном уровне ряда документов, направленных на усиление государственной поддержки морской деятельности Российской Федерации, включая принятие комплекса мер по ее стимулированию и регулированию. Важным шагом к практической реализации национальных интересов России в Мировом океане стала разработка и утверждение Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, основная идея которой, а также многие ее основополагающие тезисы стали результатом научных проработок и обоснований, подготовленных в рамках ФЦП «Мировой океан». В Морской доктрине представлена совокупность принятых в государстве научно обоснованных взглядов на цели, задачи и характер развития деятельности государства в Мировом океане и прилежащих акваториях, а также способы и перспективные направления реализации ее основных положений с учетом экономических возможностей государства, действующего международного права и национальных интересов. В целях эффективной реализации основных положений, изложенных в Морской доктрине, разработки общегосударственных предложений по стратегическим направлениям развития и управления морской деятельностью России был создан и активно функционирует специальный надведомственный орган управления – Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации.

Понимая большую значимость ФЦП «Мировой океан» для перспектив развития морской деятельности России, а также исходя из того, что эта программа являлась единственным действенным механизмом реализации национальной морской политики, одним из первых решений Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации стало поручение о приведении системы программных мероприятий ФЦП «Мировой океан» в соответствие с основными положениями Морской доктрины. В связи с этим, а также в соответствии с решением Межведомственной комис-

сии по ФЦП «Мировой океан» в течение 2001 - 2002 годов государственными заказчиками подпрограмм и ведущими научными институтами министерств и ведомств были проведены работы по уточнению системы программных мероприятий, предусмотренной к выполнению на II этапе реализации Программы. В ходе работ были учтены итоги реализации I этапа Программы, основные задачи социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, приоритеты и критерии формирования федеральных целевых программ, одобренные Правительством Российской Федерации в 2000 году, а также итоги реализации других целевых программ, имеющих отношение к морской деятельности.

В результате проведенных корректировок было проведено уточнение целей и задач, а также приведение системы программных мероприятий Программы в соответствие с положениями Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года. Такой комплексный подход обеспечил преемственность проводимых работ, а также позволил учесть современные требования к развитию морской деятельности России и выделить приоритетные направления реализации II этапа ФЦП «Мировой океан», что обеспечит повышение эффективности выполняемых подпрограмм и Программы в целом.

Основной целью реализации второго этапа реализации ФЦП «Мировой океан» стало формирование условий и наращивание заделов в отраслях и сферах морской деятельности России, позволяющих удовлетворять ее текущие нужды и обеспечивать долгосрочные интересы и потребности, а также способствующих ускорению социально-экономического роста страны и ее регионов. В этих условиях предполагалось, что основной упор в этот период будет сделан на активизацию реализации инвестиционных проектов, в первую очередь, имеющих высокую долю инновационной составляющей, для чего были существенно увеличены средства, выделяемые на эти цели из федерального бюджета. За 2003 - 2006гг. на капитальные вложения было выделено около 470 млн. рублей, которые были направлены для реализации проектов подпрограмм «Военно-стратегические интересы в Мировом океане», «Изучение и исследование Антарктики» и «Шельф».

В рамках подпрограммы «Военно-стратегические интересы России в Мировом океане» в эти годы осуществлено строительство 2-х новых постов наблюдения на важнейших стратегических направлениях – в Черноморско-Каспийском регионе и Приморском крае. В 2003 г. были завершены работы по строительству радиотехнического поста на горе Большой Иосиф (г. Владивосток) и начато строительство радиотехнического поста на мысу Железный Рог (Краснодарский край). К настоящему времени строительство последнего объекта также завершено (по состоянию на 1 января 2006 г. техническая готовность объекта составляет 100%), и здание комплексного пункта наблюдения общей площадью 1210 кв. м сдано в эксплуатацию. Для завершения проекта и начала функционирования КПП в течение 2006 года проводятся работы по поставке и монтажу технических средств наблюдения и связи. При вводе в строй поста наблюдения на мысе Железный Рог эффективность освещения обстановки в данном районе Черного моря составит 100%.

Создание систем контроля деятельности морских объектов на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне и на подходах к морской Государственной границе Российской Федерации позволит обеспечить освещение обстановки на значительной акватории Мирового океана в реальном масштабе времени, с высокой степенью достоверности. Только за счет ввода в строй постов в Краснодарском и Приморском краях эффективность освещения обстановки в этих стратегически важных районах повысится как минимум в 2 раза. Это обеспечит пресечение незаконного промысла морских биоресурсов в российских водах, повысит степень защищенности наших морских судов от пиратских действий, а также эффективность системы спасания на море.

В ходе работ по созданию Единого центра данных океанографических и гидрографических исследований Мирового океана (ЕЦОГИ), фонда электронных навигационных морских карт проводится реконструкция здания ГНИНГИ Минобороны России. С началом функционирования этого центра эффективность навигационно-гидрографического обеспечения морской деятельности возрастет более чем на 30%. За годы второго этапа в рамках проекта «Создание ЕЦОГИ» осуществлено строительство абонентских пунктов информационно-вычислительных сетей защищенного доступа, общего пользования и оптических привязок ЕЦОГИ. Созданы абонентские пункты информационно-

вычислительных сетей военного назначения и общего пользования, осуществлено подключение через сеть волоконно-оптических линий связи будущего ЕЦОГИ к ЕСЭ России и Региональной объединенной компьютерной сети образования, науки и культуры Санкт-Петербурга (РОКСОН/Internet). Произведена реконструкция линейно-аппаратного зала 547 узла связи Ленинградской военно-морской базы. В 2005 г. завершено строительство двух пусковых комплексов объекта. Кроме того, закончена разработка рабочего проекта по программно-техническому оснащению ЕЦОГИ, который успешно прошел государственную экспертизу. Это позволило в 2006 году приступить к использованию ЕЦОГИ (естественно, с определенными ограничениями) по прямому назначению.

Инвестиционные проекты подпрограммы «Изучение и исследование Антарктики» в первые годы второго этапа были направлены на обеспечение российской деятельности в регионе, в том числе проектирование и строительство объектов в высоких широтах и для обеспечения морских транспортных операций. Продолжено строительство зимовочного комплекса, электростанции, снежно-ледовой ВПП на антарктической станции «Прогресс». К началу 2006 г. завершены работы по монтажу фундамента и металлоконструкций здания дизельной электростанции и гаража, вертолетной площадки и свайных оснований нефтебазы. В целях укрепления материально-технической базы Российской антарктической экспедиции и обеспечения походов на внутриконтинентальную станцию «Восток» произведена закупка техники, проведено дооснащение станций технологическим природоохранным оборудованием (в соответствии с требованиями Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике), закуплено медицинское и противопожарное оборудование. Осуществлена модернизация и приборное переоснащение антарктических станций, приобретено научное оборудование (комплекты радионавигационного, геофизического, океанографического оборудования, оборудование для обработки информации, ГИС и т.д.).

Несмотря на рост осуществляемых в ФЦП «Мировой океан» инвестиционных проектов, как и на первом этапе, большое значение для совокупной результативности программы имеют выполняемые научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Для выполнения НИОКРовских проектов за четыре года второго этапа направлено 784,8 млн. рублей из федерального бюджета, кроме того, за 2003 - 2005 гг. для выполнения этих работ было привлечено 619,3 млн. рублей из внебюджетных источников и 3,6 млн. рублей из бюджетов субъектов Российской Федерации. Как и на первом этапе выполняемые НИОКР, прежде всего, носили прикладной характер и были направлены на расширение исследований Мирового океана, подготовку практических рекомендаций по текущему и перспективному освоению его ресурсов и пространств, создание условий для повышения конкурентоспособности российских технологий и технических средств, необходимых для оптимального развития морской деятельности России.

Выполненные за 2003 - 2005гг. проекты, связанные с природой Мирового океана, способствовали получению достоверной количественной картины климатического состояния Мирового океана и его изменений на масштабах от нескольких лет до нескольких десятилетий и построению эффективной системы для диагноза и прогнозирования климатических характеристик океана. Результаты исследований динамики экосистем, формирования биопродуктивности и биоресурсов Мирового океана использованы при разработке прогноза возможного вылова водных промысловых объектов и определения величины ОДУ, установлении квот на вылов для иностранных государств и промышленных квот для продажи на аукционах. В частности, новые данные по рыбопромысловому статусу планктонных и нектонных сообществ Охотского моря показали, что биомасса нектона в этом главном рыбопромысловом бассейне России в 2004 году увеличилась на 1,3 - 1,5 млн. т и, что особенно важно в прикладном отношении, за счет главных промысловых объектов – минтая и сельди. Эти данные позволили обосновать дополнительные квоты вылова в общем допустимом улове (ОДУ) на 2005 год. Разработаны научные подходы к оптимальному решению задач по прогнозированию и поиску месторождений полезных ископаемых на дне океанов и морей, предварительной оценке их экономической значимости. Выполнен сбор и систематизация материалов в виде информационно-аналитической системы «Океангеоресурсы» по различным твердым полезным ископаемым, которая рекомендована к использованию при оценке ресурсов кобальто-марганцевых корок (КМК) гайотов в Тихом океане и глубоководных полиметаллических сульфидов (ГПС) в Атлантическом океане. Результаты разработки системы внедрены в производственные организации МПР России.

Эффективность проектов подпрограммы «Исследование природы Мирового океана», связанных с комплексными исследованиями процессов, характеристик и ресурсов морей, прилежащих к России, проявляется в большом прикладном значении выполненных исследований для ее прибрежных регионов. Среди выполненных работ можно выделить те из них, в которых были получены наиболее значимые результаты. Разработаны основы информационно-аналитической системы по океанографии и численные модели циркуляции вод дальневосточных морей, новые средства и методы регистрации цунами. Завершено формирование электронных каталогов и архивов наблюдений за опасными стихийными явлениями по ветровым волнам, зыби, палеоцунами и обледенению судов в северной части Тихого океана. Итоги работы могут быть применены для прогнозов погоды и опасных явлений природы, рыболовства, морского и воздушного транспорта, лесного и сельского хозяйства, морской нефтедобычи, образования. Подготовлена оценка степени возможного экологического ущерба природным береговым и прибрежноморским системам при реализации проектов, связанных со строительством нефтепроводов в Приморье и на о. Сахалин.

Составлена сводка по геологической изученности Арктического континентального шельфа России с использованием геоинформационной технологии. Впервые дана оценка нефтегазоносности и минерагенического потенциала Северного Ледовитого океана. Разработан комплект сейсмических и геологических карт арктического шельфа России на базе геоинформационных технологий (программный продукт ArcView), который планируется к использованию при

проведении региональных работ, как на акватории восточного сектора Российской Арктики, так и в береговой зоне. Использование комплекта карт на базе геоинформационных технологий позволит значительно сократить затраты при планировании региональных работ на выявление нефтегазоносных структур на Арктическом шельфе России. Результаты оценки ресурсного потенциала на углеводородное сырье СЛО переданы в МПР России. Составлена схема распространения железомарганцевых конкреций (ЖМК) на шельфе Арктических морей России. Как природное сырье эти образования могут быть использованы на металлургических предприятиях в качестве добавки при выплавке высококачественной стали и чугуна без селективного извлечения металлов.

Опубликован (в бумажной и электронной версиях) «Климатический атлас арктических морей. База данных по Баренцеву, Карскому, Лаптевых и Белому морям», содержащий не имеющую аналогов по составу и объему комплексную океанологическую базу данных (метеорология, гидрология, гидрохимия, планктон, бентос, ихтиофауна, морские птицы и млекопитающие). База является свободно расширяемой, в нее могут включаться без изменения и доработки технологических элементов как новые виды наблюдений, так и новые типы данных. На основании анализа архивных материалов по природным условиям Баренцева, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского морей с учетом маршрута проектируемого трансарктического подводного кабеля связи системы «Поларнет» установлены границы участков трассы, на которых существует опасность повреждения кабеля айсбергами.

Применение экосистемной модели оценки состояния гидробиологических сообществ Каспийского моря позволило повысить уровень научного обоснования прогнозов и рекомендаций по сохранению экосистемы Северного Каспия. Предварительная оценка воздействия нефтегазодобывающей промышленности на экосистему показывает, что существенного воздействия в западной части Северного Каспия следует ожидать после 2008 - 2010 гг. В настоящее время основной риск связан с добычей нефти в казахском секторе Северного Каспия.

Эффективность мероприятий, связанных с комплексными научными исследованиями морей России проявляется в большом прикладном значении выполненных проектов. Разработанные рекомендации используются организациями и учреждениями, ведущими проектирование, строительство и эксплуатацию различных сооружений в прибрежных зонах и на морских шельфах. Практика оценки эффективности внедрения результатов работ по исследованию природной среды показывает, что их использование в среднем приводит к снижению сметной стоимости работ на шельфе не менее чем на 10%. Например, стоимость постановки платформы для бурения на акватории Карского моря составляет порядка 12 млн. долларов США. При этом неучет распространения субкавальной криолитозоны (прослойки вечной мерзлоты) может привести к негативным последствиям при бурении, вплоть до обрушения платформы, т.е. потерям, исчисляемым миллионами долларов США. В то же время, стоимость работ, направленных на исследование данной инженерно-геологической особенности, которое способно предотвратить подобное развитие событий, составляет около 300 тыс. рублей.

Экологические и социальные результаты реализации мероприятий программы выражаются в снижении затрат на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций при осуществлении морской деятельности и стихийных бедствий на суше, связанных с влиянием океана на климат. В частности, результаты исследования механизмов генерации и распространения волн цунами в Тихом океане показали принципиальную возможность спутникового мониторинга распространения волн цунами, что является весьма перспективным для цунамиопасных районов Дальнего Востока России. Разработанная методика трехмерного сейсмического моделирования на основе пакета компьютерных программ Maple 7 позволяет многократно увеличивать объем анализируемых данных и повысить достоверность получаемой информации.

В процессе выполнения проектов подпрограммы «Освоение и использование Арктики» разработана система мероприятий Стратегической программы действий (СПД) по устранению последствий и угроз загрязнения окружающей среды арктической зоны Российской Федерации от наземных видов деятельности и подготовлены предложения по механизмам реализации СПД с учетом соблюдения и увязки национальных интересов, международных приоритетов в области защиты окружающей среды. Полученные результаты будут использованы МЭРТ в целях обеспечения выполнения обязательств Российской Федерации в рамках проекта ЮНЕП-ГЭФ по международной поддержке российского «НПД-Арктика». Разработан проект плана действий по экологической реабилитации территорий и объектов (складов ГСМ) в пунктах базирования кораблей Северного флота на Кольском полуострове, передаваемых в гражданское пользование. Разработанная Концепция согласования оборонно-хозяйственной деятельности позволит выполнить принятые Российской Федерацией обязательства, связанные с деятельностью межправительственного форума – Арктического совета. В целях повышения энергонезависимости арктических регионов разработаны проекты технического и финансового планов перевода энергопотребителей в удаленных районах Арктики на использование возобновляемых источников энергии (ВИЭ), а также предложения по мерам экономического стимулирования использования ВИЭ и моделей эффективного производства и потребления энергоресурсов.

В результате реализации проектов НИОКР подпрограммы «Изучение и исследование Антарктики» получены оценки параметров пространственно-временной изменчивости термического режима атмосферы в приземном слое, в толще тропосферы и в нижней стратосфере с оценкой значимости и устойчивости трендов. Получены оценки параметров современного климата Антарктики, включая озоновый слой. Подготовлена совокупность электронных баз данных по природной среде Антарктики. Создан комплект цифровых геолого-геофизических карт, дана оценка ресурсному потенциалу Антарктики, в том числе оценка перспектив нефтегазоносности континентальной окраины Антарктиды.

К наиболее важным результатам выполнения проектов НИОКР можно отнести итоги комплексных исследований уникального подледникового озера Восток, которые рассматриваются научной общественностью как географическое открытие конца XX века. По данным радиолокационных и сейсмических исследований в районе подледникового озера Восток получены данные о рельефе коренного ложа, толщин ледяного покрова и водного слоя озера. Гляциологическими методами изучены скорости аккумуляции и изотопном составе снега на поверхности ледника в районе станции «Восток», восстановлена первоначальная последовательность залегания ледяных слоев в глубоком ледяном керне, что позволило получить характеристики изменения климата Земли за последние 430-390 тыс. лет. Построена уточненная схема геологического строения района озера Восток, высказана гипотеза о существовании гидротермальных источников на дне озера и, следовательно, о его рифтогенном происхождении.

Значимость и эффективность исследований России в Антарктике определяется такими факторами, как природно-ресурсное значение этого региона и его геополитическое положение. Результаты работ найдут применение для диагноза современного состояния климата и прогноза эволюции климатической системы, в том числе для оценки перспектив развития разных отраслей хозяйственной деятельности, для принятия решений по таким международным соглашениям как Киотский Протокол. Затраты государства в настоящую подпрограмму по сути являются перспективными инвестициями в будущее экономического развития России, оценивать которые следует исходя из конъюнктуры мирового рынка сырья и ресурсов.

Результаты проектов подпрограммы «Создание единой системы информации об обстановке в Мировом океане» обеспечили развитие ЕСИМО и ее подготовку к опытной эксплуатации. Развита и документированы основные элементы системы (9 центров) в организациях Росгидромета, Минобороны России, МПР России, Минсельхоза России и РАН. Разработана опытная технология интеграции и управления распределенными информационными ресурсами, обеспечивающая ведение данных и информации об океане в 23 узлах (центрах ЕСИМО и поддерживающих организациях) системы распределенных баз данных ЕСИМО. Произведена модернизация комплекса Интернет-портала ЕСИМО и введены в эксплуатацию ряд новых сервисов портала по обслуживанию пользователей методом «выталкивания» информации по подписке, поставки новостей участниками подпрограммы для включения в ЕСИМО. Реализовано решение защиты информации в телекоммуникационных узлах ЕСИМО с применением отечественных продуктов «Континент-К». В целях внедрения результатов подпрограммы ЕСИМО в практику разработаны «Положение о Единой государственной системе информации об обстановке в Мировом океане» (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 года N 836) и «План мероприятий по вводу первой очереди Единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане (ЕСИМО) в эксплуатацию в 2005 - 2007 годах».

Реализация комплекса исследований по созданию ЕСИМО позволила России усилить свои позиции в международных организациях как страны, которая в перспективе будет обладать интегрированной информационной системой, адекватной мировому уровню. В 2004 году начато выполнение пилотного проекта Совместной комиссии по океанографии и морской метеорологии МОК/ВМО (СКОММ) по созданию технологии «сквозного» (end to end) управления данными по морской среде, в основе которой используются решения и средства технологии интеграции ЕСИМО. По компоненте технологии подана заявка на изобретение. В пилотном проекте, наряду с российскими специалистами, участвуют специалисты Франции, Великобритании, США, Бельгии и Канады.

Повысилось комплексное информационное обеспечение морской деятельности – в частности, на декабрь 2005 года в систему распределенных баз данных ЕСИМО включено 469 информационных ресурсов, которые содержат данные и продукцию о состоянии морской среды и морской деятельности, при плановом показателе 400 ресурсов. Посещаемость автоматизированного рабочего места пользователя портала ЕСИМО в ноябре 2005 г. составляла до 16 тысяч в месяц или около 600 посещений в сутки, что превышает плановый показатель на 20 процентов. В результате развития ЕСИМО созданы условия для потенциальной экономии средств при осуществлении морской деятельности: информационная поддержка морской деятельности, организованная на системном уровне, позволяет экономить в среднем до 7% сметной стоимости работ (ССР); снижение уровня дублирования работ посредством внедрения интеграционных процессов в информационную деятельность обеспечивает экономию в среднем до 10 - 12% ССР; чувствительность отраслей хозяйства (таких как энергетика, транспорт и другие) к изменению морских условий достигает 20 - 25%, и потенциальная экономия составляет 0,1 - 0,3 процента валового продукта по отрасли.

В рамках мероприятий государственного заказчика-координатора выполнено два межведомственных проекта, направленных на решение проблем, связанных с изучением и освоением ресурсов и пространств Мирового океана – «Гипербария» и «Меридиан». За отчетные годы в ходе реализации проекта «Меридиан-плюс» проведено 23 комплексных экспедиции общей продолжительностью более 700 суток. Особенность проекта – комплексный характер решения проблем современной океанологии, включая: климатологические, геофизические, гидрохимические, биологические, геологические, метеорологические исследования, а также исследования двойного назначения, включая специальные акустические эксперименты. Реализация проекта обеспечила координацию научных исследований, которые проводились 22 научными институтами и организациями государственных заказчиков подпрограмм ФЦП «Мировой океан» и другими заинтересованными ведомствами. Это позволило получить значительные научные результаты и осуществить мониторинг состояния природной среды в ряде ключевых точек Мирового океана. В ходе реализации проекта проведены исследования, обеспечившие выполнение обязательств России по участию в международных программах МОК ЮНЕСКО: в рамках программы CLIVAR выполнено два трансокеанских разреза, в рамках программы ARGO осуще-

ствлен запуск первых российских буев в Южном океане. Высокая результативность проекта обусловлена использованием эффективной схемы проведения научных рейсов, которая основана на привлечении финансовых средств иностранных фрахтователей судов. Доля внебюджетного финансирования в данном проекте составляет около 90%, что существенно повышает результативность использования средств федерального бюджета, выделенных на данный проект.

Для реализации работ, выполненных по направлению «прочие нужды», было направлено 47,5 млн. рублей из федерального бюджета, а также было привлечено 44,75 млн. рублей из внебюджетных источников. Средства федерального бюджета были использованы для создания комплекса приборных средств для научно-исследовательских судов, проводящих исследования по охране окружающей среды, животного и растительного мира. К концу 2005 года комплексы приборных средств в полном объеме были размещены и установлены на бортах НИС «Академик Сергей Вавилов» и НИС «Академик Иоффе». В частности осуществлена модернизация судовой гидрохимической лаборатории, включающей систему приборов для осуществления отбора проб морской воды, а также зондирующего комплекса, обеспечивающего расширение параметров зондирования, автономности и количества опускаемых устройств. За счет введения нового комплекса приборных средств существенно повышена эффективность проведения исследований путем сокращения забортного времени измерений в 1,5 раза, увеличения количества измеряемых параметров с 4 до 10 и объема получаемой и обрабатываемой информации в 8 раз (до 16 Мб на одну гидрологическую станцию). Введение этого комплекса в строй обеспечивает полное соответствие ряда российских НИС соответствующим международным стандартам, необходимым для осуществления комплексных океанографических работ.

Существенное значение для интегральной эффективности реализации ФЦП «Мировой океан» имели и результаты шести подпрограмм, реализация которых была прекращена в 2004 и 2005 годах.

В частности, проекты, выполненные в рамках подпрограммы «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики», были направлены на изучение геологического строения и минеральных ресурсов недр континентального шельфа России и Международного района морского дна для подготовки минерально-сырьевого потенциала к промышленному освоению. Работы по геологическому изучению ресурсов недр Мирового океана были сконцентрированы на региональных исследованиях полиметаллических сульфидов (ГПС), поисково-разведочных работах на железомарганцевые конкреции (ЖМК), поисковых работах на кобальт-марганцевые корки (КМК). Основным результатом работ на участке 13° с.ш., является открытие нового гидротермального поля. В его пределах предварительно выделено три рудных тела. По экспертным оценкам прогнозные ресурсы ГПС по категории P₂ составляют порядка 4 млн.т. Выполнены работы по геоэкологическому изучению окружающей среды в районе планируемой добычи ЖМК на выделенном России участке в Тихом океане. На гайоте МЖ-36 впервые выделена единая крупная рудная залежь КМК. В настоящее время анализируются результаты работ для оценки прогнозных ресурсов КМК.

За годы реализации подпрограммы завершены морские сейсморазведочные работы на Кольско-Канинской моноклинали, обеспечен прирост прогнозных ресурсов УВ категории D₂ в объеме 76 млн. т.у.т. В Азовском море обеспечен прирост прогнозных ресурсов УВ категории D₁ - D₂ в объеме 62,3 млрд. м³ газа; на государственный баланс приняты ресурсы категории C₃ в объеме 2 млрд. м³ газа. Завершается оценка прогнозных ресурсов: Баренцева и Карского морей – ожидаемый прирост суммарных геологических ресурсов УВ в объеме 6 – 7 млрд. т.у.т.; северной части Охотского моря и шельфа Западной Камчатки – прогнозные ресурсы УВ категории D₁ - D₂ – порядка 2 млрд. т.у.т.; шельфа Западного Сахалина – прогнозные ресурсы УВ категории D₂ составили 715 млн. т.у.т.; шельфа Юго-Западного Сахалина – прогнозные ресурсы УВ категории D₁ - D₂ не менее 400 млн. т.у.т.; участки Сахалин (5 и 6) – прогнозные ресурсы УВ категории C₃ - D₁ – порядка 700 млн. т.у.т.; шельфы Южных морей – ожидаемый прирост прогнозных ресурсов УВ категории C₃ - D₁ – до 150 млн. т.у.т. В целом работы, проведенные в рамках подпрограммы, обеспечивали прирост ресурсного потенциала углеводородного сырья, стратегически важных твердых полезных ископаемых, а также способствовали достижению оптимального соотношения между приростом запасов и добычей полезных ископаемых.

В результате выполнения подпрограммы «Транспортные коммуникации России в Мировом океане» выполнена разработка перспективных логистических транспортно-технологических систем эффективного использования водных путей системы Дунай-Рейн-Майн с выходом в Каспийское море. Развитие более активной интеграции водных путей России в Европейские транспортные коридоры позволит оптимизировать схемы перевозок экспортно-импортных грузов и снизить затраты на транспортную составляющую, совокупная экономия издержек и повышение доходов составит 75 - 100 млн. долл. США. Проведены работы по приведению в соответствие со стандартами ЕС требований национальных документов, единых для всех участников процесса перевозки и перевалки грузовых единиц на морском и смежных видах транспорта. Подготовлена окончательная редакция проекта Концепции развития Северного морского пути, в которой предусматривается объединение транспортных подсистем Европейского, Сибирского, Дальневосточного Севера в единый транспортный комплекс.

Реализация проекта по созданию Интегрированной системы управления и информационного обеспечения су-

дов (VTMIS) Финского залива с целью снижения аварийности судов (в том числе с опасными грузами) путем оказания им информационной поддержки береговыми службами УДС России, Финляндии и Эстонии позволила закончить процесс создания баз данных, обеспечила разработку процедуры обмена информацией между странами с экспериментальной оценкой. В рамках создания региональной межгосударственной системы мониторинга морских судов в Балтийском море (на базе автоматических информационных систем) проведен экспериментальный сеанс передачи информации с сервера ХЕЛКОМ на сервер ЦНИИМФ. Данная система будет обслуживать всю акваторию Балтийского моря и позволит в реальном масштабе времени оценивать развитие опасных ситуаций в местах интенсивного движения, принимать меры по организации безопасного движения судов. Начата разработка интегрированной региональной системы управления движением судов Дальневосточного бассейна. Система разрабатывается с использованием современных и перспективных радиоэлектронных, информационных технологий и обеспечивает: непрерывный контроль за движением судов и оказание им информационной поддержки береговыми службами России и других государств в Дальневосточном регионе; снижение риска аварий судов; повышение уровня охраны окружающей среды; повышение эффективности поисково-спасательных операций; навигационное и информационное обеспечение выполнения хозяйственных и оборонных задач в Дальневосточном регионе.

Результатом реализации проектов программы по развитию транспортных коммуникаций России стало выполнение целевой установки по обеспечению транспортной независимости страны в части морских портов. Уже настоящее время порты сопредельных стран следует рассматривать не как источник угрозы транспортной независимости России, а как обычных конкурентов российским портам на рынке портовых услуг. За истекшие годы общий объем российских грузов, отправляемых (и прибывающих) морем, увеличился в 1,8 раза, а объем перевалки этих грузов в российских портах – более чем в 2 раза. Доля портов сопредельных стран (Украины, Литвы, Латвии, Эстонии, Финляндии) в общем объеме перевалки российских грузов сократилась с 37,2% в 1998 г. до 24,2% в 2003 г. В перспективе тенденция увеличения доли российских портов в общем объеме перевалки российских грузов сохранится и к 2010 г. будет составлять около 90%.

В рамках выполнения подпрограммы «Использование биологических ресурсов Мирового океана» были подготовлены оценки состояния запасов и определения объемов возможного вылова, усилен государственный контроль за добычей рыбы и рациональным использованием промыслового флота России, в том числе через систему мониторинга, основанного на современных технологиях связи, наблюдения и обработки информации.

При выполнении проектов подпрограммы «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» в 2003 - 2004 гг. были определены основные принципы конструктивного исполнения сменных модулей и комплексного рабочего блока, предназначенных для модернизации эксплуатирующейся научно-исследовательской подводной лодки, что приведет к значительному расширению ее возможностей в области экологического мониторинга и научных исследований. Изготовлен и испытан гидроакустический комплекс связи и передачи данных автономной донной станции (АДС). Комплекс связи и передачи данных АДС прошел полевые испытания. Начаты создание и испытание опытных образцов автономных донных станций – одной из составляющих измерительного комплекса в международном проекте «Арго». Выполнены проектные и макетные работы по созданию геофизического комплекса двойного применения «Магма» в составе судна-носителя «Магма-С» и геофизической протяженной буксируемой системы «Магма-А». Выполнена оценка подводных потенциально-опасных объектов, разработаны предложения по порядку их декларирования. Результаты исследований использованы в проекте бортового научно-исследовательского комплекса (ОКР «Грунт-1»). Расширена и усовершенствована информационно-справочная система по технологиям освоения ресурсов и пространств Мирового океана, позволяющая не менее чем на 20% сократить расходы на создание новых средств освоения океана.

Эффективность разрабатываемых в программе технологий, сложных морских систем, техники проявляется в повышении их технических характеристик, а также снижении их стоимости по сравнению с зарубежными аналогами, снижении эксплуатационных расходов и др. В частности, в результате работ по созданию геофизического комплекса «Магма» в составе судна-носителя «Магма-С» и геофизической системы «Магма-А» разработана новая форма корпуса с нетрадиционными обводами, что обеспечивает ему повышенную устойчивость при близких параметрах мореходности (бортовой и продольной качек, слеминга, заливаемости) и лучшую ходкость. Величина эффекта по сопротивлению движению достигает 25% (в 1,5 раза превышает иностранные аналоги). Эффект новой формы в снижении килевой качки составляет 1,7 раза. Предлагаемый вариант позволяет снизить годовые эксплуатационные расходы на ГСМ почти на 0,5 млн. долл., что равноценно расчетной стоимости одного автономного похода. Создание и использование отечественного геофизического комплекса двойного применения «Магма» на 30 - 50% сократит расходы на морскую геолого-разведку и снизит экономическую зависимость от импорта.

Разработанные проектно-конструкторские решения по использованию научно-исследовательской подводной лодки в интересах освоения шельфа России (работы с потенциально опасными объектами, подледная геолого-разведка и др.) обеспечат значительное (до четырех раз) снижение затрат на проведение исследований в труднодоступных акваториях независимо от погодных условий и ледовой обстановки. Эффективность внедрения результатов, полученных в подпрограмме, определяется широким использованием технологий двойного применения и модульными принципами проектирования, она оценена по относительно стабильному для НИОКР в области морской техники показателю объема выгоды на единицу затрат и составляет около 3,5 - 4,5.

В целях повышения эффективности и конкурентоспособности на российском и мировом рынках технических средств освоения углеводородных месторождений на морском шельфе в рамках подпрограммы «Шельф» осуществлены работы по реконструкции и перевооружению технической базы предприятий – участников подпрограммы. В частности, на ФГУП ПО «Севмаш» осуществлялось техническое перевооружение корпусообрабатывающих, сборочно-сварочных цехов и спусковых сооружений, проведены работы по созданию участка изготовления труб большого диаметра и трубных узлов. Осуществлено дооснащение рабочих мест в трубообрабатывающем цехе за счет приобретения современного оборудования и инструмента, внедрения новейших технологий изготовления труб и монтажа трубопроводов. Проведены работы по созданию высокомеханизированного участка нанесения антикоррозионных покрытий на корпусные конструкции морских ледостойких самогружных платформ. Закуплено технологическое оборудование для обработки трубных конструкций.

В ФГУП СПО «Арктика» начаты техническое перевооружение и реконструкция электромонтажных цехов, приобретены и сданы в монтаж – станки настольно-сверлильные, пресс кривошипный, комплектующие для автоматических рабочих мест. Разработана проектно-сметная документация по реконструкции на ФГУП МП «Звездочка» гидротехнических сооружений, эллингов, дооборудованию достроечной набережной под строительство модулей платформ для Арктики. Проведены работы по оснащению производственных участков, цехов и испытательных комплексов ФГУП «ЦНИИ им. акад. А.Н. Крылова» новым технологическим оборудованием для отработки конструктивно-технологических решений при создании технических средств добычи углеводородов. В ходе модернизации оборудования ледового и мелководного опытовых бассейнов осуществлены: автоматизация систем управления холодильного комплекса ледового бассейна; модернизация системы автоматизированного управления движением буксировочной тележки на базе современного управляющего измерительно-вычислительного комплекса «УВИК Канал 4.5».

Повышение эффективности строительства технических средств для добычи углеводородов морского шельфа и рост их конкурентоспособности на мировом рынке обеспечиваются за счет снижения трудоемкости и продолжительности работ, сокращения себестоимости продукции, что обеспечит привлечение зарубежных и отечественных заказов. Развитие корпусообрабатывающего производства на ФГУП «ПО «Севмаш» предусматривает использование в постройке буровых платформ стальных крупногабаритных листов (4,5 x 24 м), что обеспечит сокращение трудоемкости обработки металлоконструкций на 10%, снижение себестоимости продукции до 25%. Реконструкция гидротехнических сооружений и эллингов на ФГУП МП «Звездочка» обеспечит строительство модулей платформ большой массы, что позволит снизить трудоемкость и продолжительность формирования корпусов платформ из крупногабаритных блоков на 15 % и более.

Задачи международно-правового, внешнеэкономического обеспечения интересов России в Мировом океане, прежде всего, решались путем реализации мероприятий подпрограммы «Международно-правовые вопросы и их политический аспект» и «Исследование природы Мирового океана». Проекты этих подпрограмм были направлены на повышение эффективности участия России в универсальных морских конвенциях и международных организациях, в них прослежено влияние процессов глобализации на российскую морскую деятельность, проведены оценки акций ряда зарубежных стран, осуществляющих действия по сокращению свобод открытого моря, по унификации морских политик прибрежных государств, исследованы факторы, препятствующие освоению Мирового океана российскими операторами и др. Также они были связаны с подготовкой оценки действующего морского законодательства страны в целях приведения его в соответствие с международным морским правом, прежде всего с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., за счет восполнения пробелов в национальном морском законодательстве и устранения имеющихся в нем противоречий. В результате выполнения проектов этих подпрограмм подготовлены предложения к позиции России на переговорах по определению правового режима Азовского и Каспийского морей, ряда проливов, в т.ч. Керченского. Разработаны рекомендации: по укреплению правовой позиции России по режиму арктического шельфа и по разграничению его с соседними государствами.

ми; по совершенствованию российских законодательных и нормативно-правовых актов, регулирующих правовой режим Арктики, регламентирующих режим судоходства по Северному морскому пути, а также направленных на обеспечение экологической безопасности в Арктическом регионе.

Активная работа по совершенствованию законодательной базы осуществлялась и в подпрограмме «Использование биологических ресурсов Мирового океана». Ежегодно осуществлялись работы по подготовке проектов распоряжений Правительства России об утверждении сводных объемов ОДУ водных промысловых объектов, а также проектов постановлений Правительства Российской Федерации о квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и ИЭЗ Российской Федерации. Исполнители проектов подпрограммы «Использование биологических ресурсов Мирового океана» за годы реализации разрабатывали предложения, а также участвовали в подготовке следующих проектов федеральных законов: «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», «О внесении дополнений и изменений в федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О внесении дополнений в статью 20 федерального закона «О животном мире», «О сохранении осетровых рыб и рациональном использовании их запасов», «О государственном регулировании оборота осетровых видов рыб и продукции из них», «О концессиях» (в части порядка представления концессий на вылов водных биологических ресурсов, создания хозяйств по воспроизводству и марикультуре, организации спортивного рыболовства), «О правах и интересах Российской Федерации на архипелаге Шпицберген и его прилежащих водах». Результатом проектов подпрограммы стала также разработка предложений и участие в подготовке проектов постановлений Правительства Российской Федерации «О рыбохозяйственной ценности водных объектов» и «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2001 г. № 566 «Об утверждении правил вылова (добычи) водных биологических ресурсов в научно-исследовательских, контрольных и рыбоводных целях». Разработана концепция проекта федерального закона «О прибрежном рыболовстве». Сформирована база нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

Кроме того, были разработаны нормативно-правовые рекомендации по защите интересов России при разработке процедур разрешения споров в рамках НАФО, НЕАФК, ИККАТ и других международных рыболовных организациях. Разработан ряд нормативных документов отраслевой сертификации рыбопромысловых компаний по Международному кодексу по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения (МКУБ), созданной федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства Российской Федерации (Положение о Системе сертификации рыбопромысловых компаний по МКУБ; Положение об организациях, оказывающих услуги по функционированию СУБ рыбопромысловых компаний; Положение об инспекторах системы сертификации рыбопромысловых компаний МКУБ).

Вопросы международно-правового обеспечения, а также совершенствования нормативной правовой базы торгового судоходства активно прорабатывались и в рамках подпрограммы «Транспортные коммуникации России в Мировом океане». В ней были выполнены работы по подготовке проектов федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс РСФСР», «Об исполнительном производстве», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях». Проекты подпрограммы также были связаны с доработкой проекта федеральных законов Российской Федерации «О морских портах Российской Федерации» и «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и в отдельные законодательные акты Российской Федерации», были подготовлены предложения по внесению изменений и дополнений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации 1999 года, по корректировке проекта закона «О Российском международном реестре судов». Были подготовлены и переданы заказчику копии законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации об оформлении участия России в многосторонних международных договорах в области торгового мореплавания. Проводились работы по исследованию национального законодательства по вопросам пиратства, незаконных актов, направленных против безопасности морского судоходства и места вынужденного захода.

Обобщая изложенное, следует еще раз отметить, что прекращение реализации шести подпрограмм ФЦП «Мировой океан», составляющих половину ее структурных направлений, в значительной мере предопределяет снижение совокупной эффективности программы. А, кроме того, сужение круга направлений реализации программы, в особенности тех из них, которые напрямую

связаны с решением задач роста ВВП России и повышения конкурентоспособности ее морской деятельности, серьезно подрывает сам принцип комплексного, системного развития морской деятельности России, закреплённый в основных документах, определяющих морскую политику российского государства, – Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года и в Концепции ФЦП «Мировой океан». Отход от согласованного и комплексного развития морской деятельности происходит в тот момент, когда ФЦП «Мировой океан» при усиливающейся активности Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации и при ее поддержке, может стать весьма эффективным механизмом развития морской деятельности страны и уточнения ориентации входящих в ее состав подпрограмм на достижение самых важных и единых целей морской политики государства.

В настоящий момент перспективы реализации ФЦП «Мировой океан» весьма туманны. Несмотря на достигнутые за годы ее реализации значимые результаты, которые нашли свое проявление в большинстве отраслей и сфер морской деятельности, кардинальных изменений в ее развитии, в том числе закрепления устойчивых позитивных тенденций роста, пока еще нет. Кроме того, помимо сокращения числа входящих в состав ФЦП «Мировой океан» подпрограмм, рост ее эффективности существенно сдерживается и рядом других причин. В частности, уже на первом этапе реализации Программы сформировался ряд факторов (продолжающих свое воздействие и на втором этапе), которые не позволяют в полной мере реализовать потенциальные возможности и достичь уровня эффективности, запланированного при ее формировании и утверждении.

Одним из основных факторов, который на протяжении всего периода реализации программы оказывал негативное воздействие на ее результативность, являлось существенное недофинансирование проектов и мероприятий, затронувшее все подпрограммы ФЦП «Мировой океан». На первом этапе ее реализации (1998-2002 гг.) из средств федерального бюджета было выделено 495,47 млн. рублей, что позволило профинансировать только 17,6% от запланированных объемов. В том числе для реализации инвестиционных проектов было направлено всего 63,2 млн. рублей (профинансированы только на 5,8 %). В результате не были выполнены целый ряд научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, предусмотренных к реализации, подавляющее число инвестиционных проектов, а также все работы по статье «прочие нужды», что существенно отразилось на совокупной результативности программы.

За все семь лет реализации (1999 - 2005 годы) проектов ФЦП «Мировой океан», которая является наиболее крупномасштабной, комплексной программой морской деятельности, из средств федерального бюджета было использовано только 1302 млн. рублей, из них 925,5 млн. рублей – на НИОКРовские работы, 329,5 млн. рублей – на инвестиционные проекты. Чтобы понять, насколько незначительны эти вложения государства, можно для сравнения привести данные по финансированию отдельных транснациональных компаний. Например, по данным Конференции по торговле и развитию ООН в 2002 году затраты только на НИОКР составили в «Форд моторз» 7,2 млрд. долл., «Сименс» – 5,7

млрд. долл., «Фольксваген» – 4,3 млрд. долл., «Моторола» – 3,3 млрд. долл.¹.

Кроме того, следует констатировать, что все федеральные программы, имеющие отношение (прямое или опосредованное) к морской деятельности, занимают весьма скромное место в общем объеме финансирования целевых программ. Так, в 2005 году на реализацию ФЦП «Мировой океан» было направлено 292,88 млн. рублей (что составляет менее 0,1% от общего объема средств выделенных государством на реализацию всех федеральных целевых программ), в том числе: капитальные вложения – 100,6 млн. рублей (0,06% от общего объема), НИОКР – 176,28 млн. рублей (0,57%) и по направлению «прочие нужды» – 16,0 млн. рублей (0,02%). Аналогичная ситуация наблюдается и в подпрограмме «Морской транспорт» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», финансирование которой составило 4267,6 млн. рублей (или 1,39 % от общего объема финансирования), в том числе капитальные вложения – 4267,6 млн. рублей (или 2,39%), НИОКР – 7,0 млн. рублей (или 0,02%). Для реализации ФЦП «Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005 - 2020 годах» в федеральном бюджете на 2005 год на реализацию программы было предусмотрено 900,0 млн. рублей на капитальные вложения, что составило 0,29% средств, выделенных на целевые программы, или 0,5% от сумм, которые предусматривались для выполнения инвестиционных проектов.

За последние годы положение несколько улучшилось, в частности в 2006 г. для реализации ФЦП «Мировой океан» выделено 510,08 млн. рублей. Таким образом, прирост средств из федерального бюджета, направленных для финансирования всех ее проектов, составил по сравнению с 2005 г. 74,1%, в том числе для инвестиционных – 101,9%. Однако, нельзя не указать на то, что изначальные базовые цифры были определены в год дефолта и в дальнейшем очень вяло корректировались. Названные сейчас суммы не позволяют в полной мере обеспечить эффективного развития морской деятельности, поскольку реальные ее потребности многократно превышают выделяемые из федерального бюджета средства.

Хроническое недофинансирование проектов программы привело к серьезным нарушениям запланированной структуры ее реализации. *Во-первых*, была существенно нарушена структура Программы по источникам ее финансирования. На первом этапе ее реализации за счет средств федерального бюджета были профинансированы работы в объеме 4943,98 млн. рублей (с учетом средств, выделенных на подпрограммы «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики» и «Использование биологических ресурсов Мирового океана», которые финансировались из федерального бюджета, но вне целевого финансирования ФЦП «Мировой океан»), что со-

¹ Transnational Corporations and Internationalization of R & D: World Investment Report 2005/ Figure IV/UNCTAD.

ставило более 95% от общей стоимости I этапа Программы. Для выполнения проектов и мероприятий Программы было привлечено 247,29 млн. рублей (5%) из внебюджетных источников. Средств из бюджетов субъектов Федерации на реализацию Программы не поступало.

Данная негативная тенденция, хотя и несколько улучшенная, пролонгирована и на период второго этапа реализации Программы. В 2003-2005 годы соотношение средств из федерального бюджета и привлеченных из внебюджетных источников составляет 55 к 45, то есть на каждый вложенный рубль государственных средств приходится только 82 копейки привлеченных средств. Согласно же современным требованиям к федеральным программам эффективной считается программа, в которой на рубль государственных средств дополнительно привлекается 6 - 8 рублей из других источников.

Во-вторых, значительные изменения, по сравнению с показателями, предусмотренными Программой при ее утверждении, претерпела структура ее финансирования по направлениям расходов. Основная часть средств, выделенных на реализацию Программы, была направлена на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ. Всего для выполнения этих проектов было израсходовано около 80% всех использованных для ее реализации средств.

Складывающееся положение в определенной мере отражает процессы, происходящие во всей российской экономике, – существенное недофинансирование инвестиционных потребностей страны. Последние годы в российской экономике наблюдается экономическая стабильность, характеризующаяся некоторыми тенденция роста: в 2004 году прирост инвестиций в основной капитал составил 10,9% при росте ВВП на 7,1%¹, в 2005 г. – 10,4% и 6,4% соответственно, в 2006 г. по предварительным расчетам ожидается почти 11-процентный рост инвестиций. Однако, несмотря на то, что последние годы экономика в России находится в фазе оживления, до сих пор так и не удалось приступить к формированию материально-технической базы экономического роста. Это вполне объяснимо, если учитывать тот факт, что инвестиции в основной капитал в 2004 году составляли лишь 34% уровня 1990 года, далеко не самому благополучного по этому показателю. Кроме того инвестиции распределяются по отраслям крайне неравномерно: 40 процентов капитальных вложений – это инвестиции естественных монополий, 15 процентов – инвестиции нефтегазовых компаний, 8 – жилищное строительство². На все остальные сектора приходится чуть более трети суммарных инвестиций, которых явно недостаточно для того, чтобы обеспечить технологическую модернизацию экономики, в том числе видов и сфер морской деятельности.

Кроме того, до настоящего времени ни морская деятельность в целом, ни ее отдельные составляющие не рассматриваются 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. Изношенное и морально устаревшее оборудование не только неспособно производить рыночно привлекательный продукт, но и приводит к снижению производительности труда (по показателю ВВП, в исчислении по паритету покупательной способности на одного занятого, Россия уступает США примерно в 4 раза и в 3 раза - ЕС)³. С другой стороны, степень инвестиционной привлекательности предприятий по мере нарастания износа основных фондов резко снижается.

В целом по России средний возраст оборудования составляет 20 лет, но это по бухгалтерской отчетности (согласно официальной статистике), в которой исходят из формальных норм и сроков амортизации. Каково же их действительное физическое состояние, на самом деле никто не знает, так как последняя инвентаризация в стране проводилась 20 лет назад. Судостроение, машиностроение, приборостроение пока еще находятся в состоянии стагнации и не могут обеспечить морскую деятельность качественно обновленными основными фондами (техническими средствами, технологиями, судами), в которых так нуждается экономика. В свою очередь недостаточное развитие науки и машиностроения не позволяют продуктивно и конкурентоспособно работать другим отраслям морской деятельности. Крупные и средние предприятия тратят почти четверть инвестиционных средств на покупку за рубежом техники и оборудования (в том числе и бывших в употреблении). При этом отечественные мощности незагружены. Параллельно увеличиваются затраты на ремонт морально устаревшей техники. Это увеличивает совокупные затраты государства, из-за разницы в ценах между отечественным и импортным оборудованием, и ведет к невостребованности квалифицированной рабочей силы, постепенной утрате и разрушению отраслей.

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, оснащении его современными

¹ Российская экономика в 2004 г.: тенденции и перспективы, Вопросы экономики, № 6, 2005 г.

² Белоусов А.Р. Фундаментальное неравенство в конкуренции, Эксперт, № 31, 28.08.2006, www.gov.economy.ru

³ Необходим рост на основе высоких технологий. Экономист, № 6, 2005.

техническими средствами и приборами. После распада СССР к России отошло 329 НИС, за прошедший период научно-исследовательский флот в нашей стране не пополнялся и практически не модернизировался. Из-за резкого сокращения бюджетного финансирования судовладельцы вынуждены были сократить численность исследовательского флота – часть НИС была распродана и переоборудована в суда другого назначения, физически изношенные суда списаны. В настоящее время количественный и качественный состав НИС не соответствует современным потребностям России, сформулированным в Морской доктрине Российской Федерации. Эти характеристики практически полностью отражают состояние научно-исследовательского флота России, который в настоящее время распределен между органами федеральной исполнительной власти (Минобороны России, МПР России, Минпромэнерго России, Минтранс России – Федеральное агентство морского и речного транспорта, Минсельхоз России – Росрыболовство, Росгидромет) и РАН.

В частности, в настоящее время для решения задач в области изучения и освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана Россия располагает только 11 специализированными океанскими научно-исследовательскими судами, общим водоизмещением порядка 55 тысяч тонн. Все эти суда советской постройки, средний износ которых превышает 75%. Они оснащены неэкономичными двигательными установками, оборудованы маломощными и малопродуктивными техническими средствами, судовые системы и механизмы имеют минимальную автоматизацию. Для проведения геологоразведочных работ на континентальном шельфе МПР России имеет всего 5 научно-исследовательских судов, а технические средства для бурения параметрических и поисковых скважин, плавучие и технические средства, обеспечивающие работы на мелководье и в транзитной зоне, отсутствуют. В случае неприятия мер по поддержке и развитию научного флота к 2008 году у России останется не более 4 - 5 НИС способных обеспечивать выполнение морских геологоразведочных работ, а к 2010 году морская отрасль в геологии практически может прекратить свое существование.

В настоящее время весьма актуальны вопросы освоения нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе России, который по существу является последним значительным резервом для решения проблемы перспективного обеспечения углеводородным сырьем народного хозяйства и экспорта. Россия обладает наиболее обширной и перспективной в нефтегазоносном отношении морской периферией: около 6,2 млн. кв. км, в том числе 4,2 млн. кв. км – перспективный континентальный шельф с глубинами моря до 200 - 300 м (более 21 % всего мирового шельфа). При этом она резко отстала от развитых стран в освоении недр своего континентального шельфа, на котором практическая эксплуатация углеводородов только начинается. Эта деятельность нуждается в правовой, организационной, технической и технологической поддержке со стороны государства (преимущественно в форме федеральных целевых программ), которая могла хоть в какой-то мере снивелировать тяжелое положение в отраслях и сферах морской деятельности.

В условиях, когда потребность морской деятельности в новейших технических разработках стоит как никогда остро, прекращение реализации подпрограмм «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» и «Шельф» выглядит весьма нелогично. Тем более что подпрограмма «Шельф» разрабатывалась с целью 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 будут приняты определенные меры по восстановлению этой подпрограммы, то необходимые техника и технологии морской добычи на шельфе, платформы по добыче углеводородов будут закуплены за границей. Это окажет весьма негативное воздействие на все еще остающийся научно-технический потенциал в этой области. Закрытие подпрограммы «Шельф» выглядит как сознательный отказ от использования и развития отечественного научно-технического потенциала, возможности сохранения и расширения высококвалифицированных кадров, повышения эффективности и конкурентоспособности российской экономики. В условиях, когда государство на протяжении десятилетия отстранялось от поддержания достаточного уровня развития морских отраслей деятельности, многие из которых напрямую обеспечивают национальную безопасность России, последствия могут быть непредсказуемы.

ФЦП «Мировой океан», также как и большинство федеральных целевых программ, реализуемых в настоящее время в России, пока не проявили себя, как эффективный механизм создания и активизации инновационной деятельности. В первую очередь это связано с низким уровнем их финансирования. Кроме того средства, выделяемые на инвестиционные проекты, в большинстве своем предназначались для закупки уже созданной техники и оборудования (во многих случаях иностранного производства), а не разработке и созданию инновационной продукции. Фактически большинство проектов ФЦП «Мировой океан» направлены, прежде всего, на поддержание и восстановление потенциала морской деятельности и не имеют инновационной направленности, позволяющей резко повысить конкурентоспособность в отдельных отраслях морской деятельности.

Следует особо отметить, что и при реализации программных мероприятий ФЦП «Мировой океан» в определенной мере сохраняется отраслевой подход. Это проявлялось в определенной изолированности проектов подпрограмм, слабых горизонтальных (производственных, технологических и организационных) связях между ними, незначительном числе межведомственных проектов, реализация которых затрагивает интересы большинства участников программы. Мероприятия программы не были достаточно скоординированы и, как следствие, подпрограммы отражали в первую очередь интересы соответствующих ведомств – государственных заказчиков этих подпрограмм. Без принятия определенных мер в перспективе эта тенденция будет оказывать еще более негативное влияние.

Все перечисленные недостатки необходимо исправить еще в 2007 году, то есть до начала реализации 3 этапа ФЦП «Мировой океан», предусмотреть соответствующие меры в процессе его формирования. Их принятие не может стать конструктивным вне учета общего состояния морской деятельности страны на ее функциональных и региональных направлениях, влияния на их развитие надсистемных и внутривидовых факторов, а также некоторых новых форм развития экономики Российской Федерации.

2. Основные направления актуализации в 2008 - 2012 гг. ФЦП «Мировой океан»

2.1. Определения характера

Среди несоответствий, в значительной мере препятствующих поступательному движению вперед видов морской деятельности, все чаще выделяют инерционность мореведения и морепользования. Именно это имманентное свойство мешает им органично вписываться в стремительно эволюционирующий внешний мир, который таит в себе множество вызовов и угроз, но, вместе с тем, открывает не меньше перспектив и возможностей.

Концепция ФЦП «Мировой океан», определившая основные векторы развития морской деятельности новой России, была одобрена Президентом Российской Федерации еще в 1997 году. Естественно, что по истечении определенного времени некоторые ее положения стали в меньшей степени отражать действительность. К тому же, почти за 10-летний период в морской деятельности России произошли определенные изменения, отмеченные в предыдущих разделах настоящей работы. Именно в этой связи Заказчиком настоящей работы был поставлен вопрос о необходимости актуализации ФЦП «Мировой океан», однако с учетом общей направленности морской деятельности страны, определенной в ряде вышеупомянутых документов, принятых на высшем государственном уровне. Разработчики настоящего исследования руководствовались этими документами, выявляя в практике отечественного морепользования нерешенные проблемы, препятствующие его рациональному и эффективному развитию в соответствии с тенденциями социально-экономического развития нашей страны. В этих целях была проведена тщательная оценка социальных, экономических, экологических, научно-технических, военно-стратегических результатов осуществления всех проектов ФЦП «Мировой океан» и ее подпрограмм на протяжении I и II этапов, их соответствия основным положениям Концепции этой Программы и Морской доктрины, одобренных и утвержденных Президентом Российской Федерации. Это позволило определить комплекс мер, предложенных к реализации на ее третьем этапе программных направлений, основные пути и принципы их возможного осуществления на основе принятого состава системы целевых показателей¹ и индикаторов достижения целей, решения долго-, средне- и краткосрочных задач по участию федеральных органов исполнительной власти, ответственных за исполнение целевой программы, по ее го-

¹ Разработчики исходили из своих представлений о том, что *интегральные показатели*, – и это также отмечалось ранее, – должны быть описаны не абсолютными, а относительными величинами, ибо на третьем этапе ФЦП «Мировой океан» – «этапе развития» – особый интерес представляют не сами по себе те или иные количественные или качественные характеристики отдельных аспектов мореведения и морепользования, а их изменение, динамика, тенденции.

сударственным заказчикам и разработчикам, по основным механизмам финансирования, срокам и этапам.

Естественно, что представленные ниже цифры носят предварительный характер, учитывающий ту пропорцию, в которой менее чем на 1/3 бюджетного финансирования должно быть привлечено более 2/3 внебюджетных средств, и при утверждении предложенных направлений для активизации ФЦП «Мировой океан» возникает потребность в дополнительном их рассмотрении и финансово-экономическом обосновании. Именно для избежания дублирования с ведомственными целевыми программами финансовых потоков, направленных на сопровождение выделенных агрегированных целей, были проанализированы все утвержденные программные документы, связанные с морской сферой, и исключены из рассмотрения те из направлений и их целей, которые уже претендуют на или получают финансовую поддержку. Так, например, несмотря на то, что при инвентаризации морской деятельности было выявлено в качестве приоритетной цели «Обновление ледокольного флота», в нижеприведенном перечне оно отсутствует, поскольку прописано в подпрограмме «Морской транспорт» Программы «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)» с общим объемом бюджетного финансирования в 25 906,48 млн. руб. При определении ориентировочных ставок финансирования упор делался на первоначально заложенные в Концепцию ФЦП «Мировой океан» суммы с учетом дефлятора. Это позволило ориентироваться в том, что на третьем ее этапе возникает потребность приблизительно в 3 млрд. руб. бюджетных денег, на которые может быть привлечено до 70...100 млрд. руб. внебюджетных. Однако представляется, что приводимые здесь суммы занижены и не смогут покрыть всю расходную часть мероприятий, направленных на эффективное и рациональное развитие морской деятельности России.

К тому же, выявилась потребность дополнительного подтверждения прикладного характера выделенных направлений, нацеленных на получение практических результатов, равно как нецелесообразность низведения их на уровень отраслевых программ, поскольку они требуют надведомственного подхода и использования программно-целевого метода при реализации.

Кроме того, возникла необходимость также систематизировать цели и задачи по таким классификационным признакам, как общественная значимость, повышение уровня национальной безопасности, позитивное влияние на социально-экономическое развитие, увеличение роли и вклада морской деятельности в поддержание статуса России как морской державы, нацеленность на баланс федеральных, региональных, местных интересов и ответственности при приоритетности интересов федерального уровня, на защиту и сохранение морской среды, на достижение и поддержание конкурентоспособности в условиях глобализации. При этом, с учетом того, что сильно изменилась не только сама морская деятельность, но и принципы ее государственного регулирования, уточняется характер ее предстоящего развития, представляется актуальным привести в соответствие (в том числе терминологическое) с Морской доктриной не только основные направления третьего этапа ФЦП «Мировой океан», даже изменив ее структуру, но и входящие в нее подпрограммы, а для этого – восстановить те из них, которые достаточно условно оказались в завершенной стадии и не реализуются. Всё это в полной мере отвечает основным тезисам Концепции этой программы, в которой четко отмечено, что *«на последующем (после второго – авт.) этапе... будет формироваться новая структура деятельности России в Мировом океане»¹, качественно новая.* Базой для ее обновления могут стать результаты и выводы проведенного сравнительного анализа,

¹ Морская деятельность России, с. 40.

указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений ее Правительства и других нормативно-правовых документов, регламентирующих морскую деятельность страны, которые позволили выделить актуальные комплексные задачи в интересах социально-экономического развития Российской Федерации применительно к подпрограммам ФЦП «Мировой океан». Именно на их решение нацелены представленные ниже направления, сформированные на основе настоящего исследования. Однако перед изложением их содержания позволим себе некоторое мотивировочное отступление.

Изначально разработчики при ранжировании и перечислении направлений актуализации ФЦП «Мировой океан» придерживались порядка, принятого в ее Концепции, одобренной Указом Президента Российской Федерации в 1997 г. (исследование природы Мирового океана, международно-правовые проблемы, военно-морские интересы и т.д.). Однако информация об обсуждении в Кремле вопросов развития судостроительной промышленности 1 ноября 2006 г., с которой удалось ознакомиться почти при завершении исследования, побудила к его изменению. На этом совещании Президент Российской Федерации Путин В.В. четко указал на то, что «...для обеспечения конкурентоспособности судостроения» не создано «необходимых условий...», в то время как «...государство заинтересовано в безусловном выполнении государственной программы вооружений, но не менее важно с точки зрения российской экономики и развитие гражданского судостроения и международной кооперации... А между тем, заделы есть... и неплохие, есть хорошие примеры эффективной работы... строительство платформ для освоения нефтегазовых месторождений на шельфе, танкеров определенных классов. С учетом перспектив развития энергетического сектора это должно стать одним из ключевых направлений...»¹. В завершение В.В. Путин подчеркнул необходимость определиться как минимум с двумя направлениями. «Первое – с наиболее принципиальными подходами, в том числе по формированию интегрированных структур, которые могли бы и должны были бы реализовывать государственную стратегию. И второе, что не менее важно, по структурным мерам господдержки. Я имею в виду налоговые процедуры и налоговые системы, которые могли бы быть там использованы и которые использовались и используются до сих пор в отдельных странах мира, субсидии и кредиты, здоровый протекционизм, хочу сказать – здоровый, который бы не подорвал рыночные условия функционирования отрасли и конкуренцию, но позволил бы им сделать первые необходимые шаги для укрепления своих позиций»².

¹ Путин дал толчок судостроению // См.: <http://www.newsinfo.ru> от 1.11.2006.

² Там же.

Более чем четкие, определяющие указания Президента страны побудили к выделению проблем судостроения в качестве первого направления, тем более потому, что оно является системообразующим для всех видов морской деятельности. В этой связи следует подчеркнуть еще один момент. По инициативе Минпромэнерго России в Правительстве обсуждался проект Стратегии развития судостроительной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года. Однако это не означает, что нет необходимости выделить, восстановить соответствующую подпрограмму (до последнего времени их было две: «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» – финансирование завершено с 2005 г.; «Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003 - 2012 гг.» («Шельф») – финансирование завершено с 2006 г.), особенно если внимательно отнестись к двум ее направлениям, выделенным Президентом страны в вышеупомянутом его выступлении 1 ноября 2006 г. Тем более, что их реализация прямо относится к компетенции Государственного заказчика-координатора ФЦП «Мировой океан».

В связи с вышеизложенным перечисление предложений по актуализации ФЦП «Мировой океан» в 2008 – 2012 гг. начинается именно с судостроительного направления.

1. Развитие российского судостроения и кораблестроения:

преодоление прогрессирующего технологического отставания российского судостроения от мирового уровня и развитие морского приборостроения;

создание законодательных и нормативно-правовых условий, обеспечивающих:

- выравнивание условий строительства судов под Государственный флаг Российской Федерации на отечественных предприятиях с условиями строительства судов на зарубежных верфях;

- приоритет российских судостроителей в создании техники для разведки и освоения шельфа, каботажных перевозок грузов, промысла водных биоресурсов в пределах исключительной экономической зоны;

комплексная модернизация и развитие предприятий судостроения за счет оптимизации производственных мощностей, их технического перевооружения, разработки и внедрения промышленных критических технологий и современных информационных систем;

создание вертикально-интегрированных холдингов в российском судостроении и кораблестроении.

2. Развитие методологии и современных средств для комплексных исследований Мирового океана и развития морской деятельности России:

изучение континентального шельфа, исключительной экономической зоны, территориаль-

ного моря и внутренних морских вод Российской Федерации;

изучение строения материковых отмелей, склонов, подводных каньонов, гор, рифтовых долин, ложа океанов и прогнозирование на этой основе опасных сейсмических явлений;

исследование климатических изменений, динамики экосистем Мирового океана;

исследование гидрометеорологических явлений в прибрежных морях;

комплексные исследования высокоширотных районов Мирового океана.

3. Обеспечение военно-стратегических интересов России в Мировом океане:

продолжение работ по созданию ЕГСОНПО на базе формируемой системы автоматизированного сбора, обработки, распределения информации;

реконструкция и модернизация производства электронных навигационных и специальных карт, а также цифровых навигационно-гидрографических пособий;

создание Федерального центра по поддержке морских спасательных операций;

развитие пунктов совместного базирования ВМФ и морских судов других министерств и ведомств, а также аэродромов двойного назначения;

создание морских транспортных средств для участия в международных миротворческих и гуманитарных акциях по мандату ООН;

обеспечение безопасности глубоководных трубопроводных систем и развитие глубоководных сил и средств двойного назначения.

4. Расширение сырьевой базы и интенсификация освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана:

активизация изучения геологического строения и определения ресурсного потенциала континентального шельфа Российской Федерации;

разработка известных месторождений и интенсивная разведка углеводородов континентального шельфа Российской Федерации;

создание условий и возможностей для разведки и добычи полезных ископаемых в глубоководных районах дна Мирового океана, в первую очередь на уже Выделенном участке Международного района;

освоение технологий выработки электрической энергии с использованием приливоотливных явлений, прибрежных приводных ветров и ветровых волн, температурного градиента воды, термальной энергии и течений, а также тепловой калорийности биомассы водорослей;

развитие производства технических средств для освоения морских минеральных и энергетических ресурсов;

создание систем безопасности нефтегазовых комплексов на континентальном шельфе.

5. Повышение эффективности освоения Российской Федерацией морских биологических ресурсов:

оптимизация промысла ценных видов водных биоресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации и конвенционных акваториях;

разработка системы мероприятий противодействия нелегальному вылову биоресурсов;

сохранение и увеличение объемов традиционного промысла биологических ресурсов в 200-мильных зонах иностранных государств, расширение масштабов исследований и возобновление промысла в открытой части Мирового океана за пределами действия юрисдикции прибрежных государств и регуляционной компетенции международных организаций, сочетающегося с ресурсосберегающей комплексной переработкой сырья на месте лова;

развитие марикультуры;

разработка и применение в приморских субъектах Российской Федерации модельной схемы по реализации различных форм государственно-частного партнерства, направленной на обеспечение поставок добываемых биоресурсов на береговые рыбоперерабатывающие предприятия нашей страны.

6. Поддержание флота и прибрежно-портовой инфраструктуры на уровне, гарантирующем экономическую независимость и национальную безопасность государства:

увеличение доли флота российских судоходных компаний в общем объеме перевозок национальных внешнеторговых и транзитных грузов;

создание предпосылок для устойчивого пополнения флота, контролируемого российскими судоходными компаниями и зарегистрированного в реестрах судов Российской Федерации;

сохранение мирового лидерства в строительстве и эксплуатации атомных ледоколов;

обеспечение конкурентоспособности морского транспорта, создание условий для привлечения инвестиций и воспроизводства основных фондов;

развитие особых портовых зон.

7. Комплексное совершенствование мер по обеспечению безопасности мореплавания, поиску и спасанию на море, защите и сохранению морской среды:

развитие систем гидрометеорологического и навигационно-гидрографического обеспечения морской деятельности;

развитие систем аварийно-спасательного обеспечения морской деятельности;

разработка и реализация мер, направленных на сохранение природной среды Мирового океана и внутренних морских вод Российской Федерации;

разработка мероприятий по согласованию конфликтующих интересов между отдельными

видами морской деятельности.

8. Освоение и использование Арктики:

оптимизация использования транспортного флота для Северного завоза и повышение эффективности использования Северного морского пути;

разработка и реализация мероприятий по результатам проведения Международного полярного года.

9. Изучение и исследование Антарктики:

расширение научных исследований в Антарктике, как главного элемента осуществления государственной политики, направленной на сохранение и закрепление позиций России в этом регионе;

комплексные исследования южной полярной области;

осуществление природоохранных мероприятий в Антарктике.

10. Развитие туристско-рекреационного бизнеса в приморских субъектах Российской Федерации (Черноморское побережье Кавказа, Калининградская область, Залив Петра Великого, Сахалин, Западная Камчатка и Беринговы острова, Хабаровский край, Арктика).

11. Международные вопросы:

определение перспективных направлений международного сотрудничества в морской деятельности;

обеспечение активного участия России в международных морских глобальных, региональных и субрегиональных организациях;

разработка мер по сохранению суверенитета и суверенных прав России над морскими пространствами, представляющими для неё жизненно важные интересы в Балтийском, Чёрном, Азовском, Каспийском, Японском, Охотском, Беринговом и в морях Северного Ледовитого океана, а также по поддержанию благоприятного международно-правового режима проливов.

12. Создание условий для сохранения и привлечения квалифицированных кадров в сферу морской деятельности:

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

укрепление российских морских традиций и популяризация морской деятельности.

13. Развитие информационного обеспечения морской деятельности:

развитие единой системы информации об обстановке в Мировом океане (ЕСИМО);

развертывание многоуровневой системы информационного обеспечения морской деятель-

ности Российской Федерации.

14. Мероприятия Государственного заказчика-координатора программ, направленные на защиту экономической безопасности России при реализации единой скоординированной морской деятельности:

формирование благоприятных условий для привлечения внебюджетных источников финансирования, в том числе иностранных инвесторов с использованием механизмов государственно-частного партнерства в различных отраслях морской деятельности;

создание условий, повышающих конкурентоспособность российского флота, портов и отраслей промышленности, связанных с обеспечением их функционирования путем создания особых портовых зон;

рациональное размещение составляющих морского потенциала Российской Федерации путем разработке комплексных схем развития приморских регионов;

разработка программ и схем микрорегионального развития: «полюсы роста», особые экономические зоны, региональные кластеры;

обоснование совершенствования управления морской деятельностью Российской Федерации и развития морского потенциала на региональных направлениях национальной морской политики;

разработка предложений к проекту Стратегии морской деятельности Российской Федерации на период до 2020 года и в более отдаленной перспективе;

разработка предложений по совершенствованию координации морской деятельности на функциональных и региональных направлениях национальной морской политики;

развитие теоретических основ морской деятельности;

совершенствование и унификация морского мобилизационного производства и мобилизационной подготовки специализированных флотов и их прибрежно-портовой инфраструктуры;

разработка системы комплексного противодействия современным вызовам и угрозам национальной безопасности на море;

обеспечение постоянного российского присутствия на архипелаге Шпицберген.

Обозначенные основные направления поддержки развития морской деятельности в 2008 - 2012 гг., интегрированные в ФЦП «Мировой океан», определяя ее контуры на третьем этапе реализации, безусловно требует соответствующих обоснований, которые относятся к особо важным проблемам настоящего раздела и всей разработки темы. Однако прежде чем приступить к выбору предполагаемых механизмов формирования и обеспечения реализации этих направлений, следует отметить, что все они намечены пока только контурно, рамочно, должны будут составить, образо-

вать костяк, определяющий характер новаций этой ФЦП. Заполнение этих рамок уточненными проектами и мероприятиями составляют исключительно важные проблемы, окончательное разрешение которых может произойти на уровне принятия решений о целесообразности предлагаемых структуры и содержания новаций ФЦП.

Разработчики полагают, что окончательное распределение этих направлений по подпрограммам, обозначение целей, подцелей и ранжированных задач, как и определение их количества и характера наполнения являются задачами Государственного заказчика-координатора и государственных заказчиков ФЦП. По-видимому, по сравнению с состоянием на сегодняшний день, количество подпрограмм, состав и объемы их финансирования будут изменены. Понимание того, что сущность этих изменений должна способствовать актуализации ФЦП «Мировой океан» на III этапе ее реализации, определило характер всей дальнейшей разработки, которая должна обеспечить предварительный выбор целей, подцелей, задач этой программы и состав ее подпрограмм в рассматриваемом перспективном периоде. Нижеприводимые аргументы, по-видимому, смогут способствовать оптимизации такого выбора. Попытаемся это сделать в той последовательности, которая принята при перечислении *направлений*, но не акцентируя внимания Заказчика на приоритетности того или иного из них, а также на наименовании подпрограмм, в которые они могут войти составной частью. Это будущая задача. В способствовании принятию им объективных и обоснованных решений заключается цель в приводимой ниже аргументации.

2.2. Формирование подпрограмм

Первое направление третьего этапа ФЦП «Мировой океан», как уже отмечалось, должно быть нацелено на решение такой задачи, как «Развитие российского судостроения и кораблестроения», совпадающей с первой агрегированной целью национальной морской политики.

В условиях достаточно жестких финансовых ограничений в первую очередь на этом направлении предлагается сконцентрировать усилия ФЦП «Мировой океан» и средства, выделяемые для ее реализации, на четырех приоритетных *целевых установках*:

1) *преодоление прогрессирующего технологического отставания российского судостроения от мирового уровня и развитие морского приборостроения;*

2) *создание законодательных и нормативно-правовых условий, обеспечивающих:*

- *выравнивание условий строительства судов под Государственный флаг Российской Федерации на отечественных предприятиях с условиями строительства судов на зарубежных верфях;*

- *приоритет российских судостроителей в создании техники для разведки и освоения шельфа, каботажных перевозок грузов, промысла водных биоресурсов в пределах исключительной экономической зоны;*

3) *комплексная модернизация и развитие предприятий судостроения за счет оптимизации производственных мощностей, их технического перевооружения, разработки и внедрения промышленных критических технологий и современных информационных систем;*

4) *создание вертикально-интегрированных холдингов в российском судостроении и кораблестроении.*

Гражданское судостроение страны в отличие от военного кораблестроения, которое сохранило за прошедшие 15 лет определенный потенциал, находится в данный момент в кризисе. Налицо его явное технологическое отставание

от ведущих производителей мира. Проблемы этой отрасли можно условно (как предлагает Министр промышленности и энергетики Российской Федерации В. Христенко) разделить на три группы:

структурные диспропорции судостроительной промышленности – несоответствие масштаба и структуры производства платежеспособному спросу на гражданскую продукцию. На экспорт сегодня наши производители вынуждены отправлять только корпуса судов, а «начинка» для них делается уже на зарубежных верфях;

крайне низкий уровень организации работ – суда на отечественных верфях строятся в 2 - 3 раза дольше, чем на иностранных;

проблема несовершенства отечественного законодательства и финансовой инфраструктуры по сравнению с зарубежными условиями. Судостроительная промышленность является весьма сложной и специфической отраслью промышленности, требующей больших капиталовложений на достаточно длительный период. Например, за рубежом кредит выдается в размере 80 процентов от цены судна под 6 - 8 процентов годовых на срок в 10 и более лет. Кроме того, применяется прямое субсидирование строительства судов в размере до 6 процентов их стоимости. В России кредиты короткие и дорогие, а использование кредитов зарубежных банков зачастую связывается кредиторами с обязательным заказом на Западе комплектующего оборудования и регистрацией построенных под этот кредит судов под иностранный флаг¹.

В настоящее время отрасль, оставаясь одним из лидеров военно-промышленного комплекса, имеет существенный резерв неиспользуемых производственных мощностей и обладает научно-техническим потенциалом для развертывания и увеличения объемов производственных работ. Однако дальнейшее ее развитие сдерживается целым рядом негативных факторов:

Во-первых, устаревают проектные решения, заложенные еще в 80-х годах прошлого столетия, падает конкурентоспособность российского судостроения на мировых рынках. Значительное сокращение заказов на строительство военных кораблей и коммерческих судов привело к сложному экономическому положению практически всех судостроительных заводов. Производство судостроительной продукции сократилось в несколько раз. Уровень использования мощностей на судостроительных предприятиях снизился до 25 – 30 %. Проведенная приватизация судостроительных предприятий не дала желаемого результата. Изменив форму собственности, она не сопровождалась финансовой подпиткой предприятий вследствие неконкурентоспособности российских судовладельцев. Зарубежных инвестиций в российское судостроение также практически сделано не было. Поэтому большинство приватизированных средних и малых судостроительных предприятий оказались на грани краха.

Во-вторых, действующие в стране условия кредитования развития производства судов, таможенные пошлины на комплектующее оборудование и налогообложение в России приводят к дополнительному увеличению стоимости судов на 20 - 25 % и более. Этим обусловлено фактическое неравенство экономических условий для российского судостроения по сравнению с зарубежными конкурентами. Размещение строительства транспортных и промысловых судов на верфях России становится невыгодным для российских хозяйствующих субъектов и вынуждает их размещать свои заказы за рубежом. Поэтому в настоящее время доля судов, построенных в России для отечественных заказчиков, не превышает 5 % общего объема работ отрасли.

Отсутствуют экономические условия и не разработаны нормативные документы для участия частного капитала в реализации государственных оборонных заказов. Это, а также ограниченность, если не скудость, ежегодного бюджетного финансирования для создания перспективных образцов кораблей и комплексов вооружения приводят к увеличению сроков создания новой техники и к возрастанию фактической стоимости строительства кораблей.

Активная часть основных производственных фондов в судостроении имеет износ более 70%. На судостроительных заводах мало применяются современные методы крупноблочного строительства в связи с отсутствием кранов большой грузоподъемности (свыше 100 тонн). Уровень автоматизации работ чрезвычайно низок. Климатические и географические условия размещения основных предприятий отрасли ведут к увеличению энергозатрат и накладных расходов². В отрасли нет ни одного судостроительного комплекса для строительства транспортных судов водоизмещением более 100 тыс. тонн.

Основное технологическое оборудование предприятий отрасли, в том числе машиностроительное и приборостроительное, устарело морально и физически. Производственное оборудование, возраст которого превышает 10 лет в общем парке станочного оборудования составляет 65%. Существенно отстает уровень технологии и организации работ по сравнению с зарубежными передовыми предприятиями. В результате удельная трудоемкость производства в отрасли в 3-5 раз выше, чем за рубежом, а продолжительность постройки судов в 2 - 2,5 раза больше. Конкурентоспособность отечественного судостроения падает с каждым годом и без принятия действенных мер может достичь критического уровня.

Разработка новых конкурентоспособных на мировом рынке проектов кораблей и судов и их оборудования требует обновления стендовой испытательной базы проектных и научно-технических организаций отрасли, прежде

¹ Интервью Министра промышленности и энергетики Российской Федерации Виктора Христенко // Российская газета. 18 октября 2006 г.

² <http://www.portnews.ru>. 25 октября 2006 г.

всего в области исследования физических полей, комплекса проблем в области гидроакустики, создания и испытаний новых конструкционных материалов и т.д.

До настоящего времени отсутствует государственная программа создания техники (технических средств, судов, специальных аппаратов и сооружений) и технологий для разведки и промышленного освоения месторождений нефти и газа на шельфе России. Одновременно с этим предприятия испытывают недозагрузку мощностей. Разработка единой стратегии освоения шельфа недопустимо затянулась.

Важной проблемой, требующей решения в масштабе всего ОПК, является проблема сохранения и развития кадрового потенциала, главным образом персонала НИИ и КБ, а также создание системы подготовки и переподготовки кадров для производства и высшего руководящего звена.

Рассмотрим более подробно саму направленность ФЦП «Мировой океан» и четыре приоритетные целевые установки в ее рамках.

Для достижения первой агрегированной цели национальной морской политики (первого направления), включающей четыре *приоритетные* целевые установки, необходимо решить три универсальные комплексные долгосрочные задачи актуальные для всех целевых установок в совокупности, и, соответственно, для индикации прогресса реализации всей подпрограммы может быть использована система универсальных **интегральных показателей**, состоящая из трех элементов.

1. Увеличение вклада судостроения в прирост ВВП за счет интенсификации промышленного производства в отрасли¹.

Показатель: вклад судостроения в прирост ВВП за счет интенсификации промышленного производства в отрасли.

Индикатор: ежегодное увеличение на 15 - 20%² вклада судостроения в прирост ВВП за счет интенсификации промышленного производства в отрасли не менее чем в 2,0 раза к 2012 году³.

2. Устранение структурных диспропорций судостроительной промышленности (приведение в соответствие масштаба и структуры производства платежеспособному спросу на гражданскую и военную продукцию).

Показатель и индикатор в этом случае формируются из частных показателей и индикаторов решения задач низших иерархических уровней.

2.1. Разработка на отечественных предприятиях и ввод в эксплуатацию технических средств для Северного морского пути.

Показатель и индикатор в этом случае формируется из частных показателей и индикаторов решения задач низших иерархических уровней.

2.1.1. Разработка и ввод в эксплуатацию ледостойких сооружений: платформ и терминалов.

Показатель: количество введенных в эксплуатацию ледостойких сооружений.

Индикатор: ежегодное увеличение на 15 - 20% количества введенных в эксплуатацию ледостойких сооружений с перспективой достижения к 2012 году уровня в 18 единиц.

2.1.2. Разработка и ввод в эксплуатацию специализированных транспортных судов арктического плавания.

Показатель: количество введенных в эксплуатацию транспортных судов арктического плавания.

Индикатор: ежегодное увеличение на 15 - 20% количества транспортных судов арктического плавания с перспективой достижения к 2012 году уровня в 90 единиц суммарным дедейтмом около 4 млн. т.

2.1.3. Разработка и ввод в эксплуатацию ледоколов различных типов.

Показатель: количество введенных в эксплуатацию ледоколов различных типов.

Индикатор: ежегодное увеличение на 20% количества ледоколов различных типов с перспективой достижения к 2012 году уровня в 10-12 единиц.

2.2. Разработка на отечественных предприятиях и ввод в эксплуатацию технических средств для освоения континентального шельфа Сахалина.

¹ В сетевом плане (графе) эта задача получает порядковый номер 1.1.1...1.4.1, что указывает на ее универсальный для всех четырех целевых установок характер. Далее нумерация той или иной задачи для сетевого плана осуществляется в соответствии с описанной выше их иерархией.

² Здесь и далее конкретные значения показателей даны условно до их согласования с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

³ Контрольные цифры назначены с учетом прогнозов, представленных в проекте Стратегии развития судостроительной промышленности Российской Федерации, который был подготовлен ЦНИИ им. акад. А.Н. Крылова в феврале 2006 года.

Показатели и индикаторы: аналогичные представленным в п. 2.1.

2.3. Увеличение экспорта продукции и услуг отрасли.

Показатель: объем поставок на экспорт продукции и услуг в денежном выражении.

Индикатор: ежегодное увеличение на 15% объема поставок на экспорт продукции и услуг с перспективой его увеличения к 2012 году в 1,5-2 раза.

2.4. Обеспечение роста объемов экспорта вооружений и военной техники.

Показатель: объемы экспорта вооружений и военной техники.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% объемов экспорта вооружений и военной техники с перспективой выхода к 2012 году на уровень не ниже 25% от мирового.

2.5. Увеличение объемов наукоемкой экспортной гражданской судостроительной продукции.

Показатель: объемы наукоемкой экспортной гражданской судостроительной продукции.

Индикатор: закрепление к 2012 году в российском сегменте наукоемкой экспортной гражданской судостроительной продукции объемов на уровне около 2 - 3% мирового экспорта.

3. Увеличение годового объема выпуска продукции российского судостроения.

Показатель: годовой объем выпуска продукции российского судостроения.

Индикатор: ежегодное увеличение на 15% годового объема выпуска продукции российского судостроения с перспективой его увеличения к 2012 году в 1,5 раза и достижения уровня в 5,5 млрд. долларов.

Рассмотрим более подробно *целевые установки* этого направления.

1. Преодоление прогрессирующего технологического отставания российского судостроения от мирового уровня и развитие морского приборостроения.

Для достижения этой цели необходимо решить несколько *долгосрочных задач*.

1.1. Сокращение времени строительства судов на отечественных верфях в 2 - 3 раза

Выделение этой задачи обусловлено тем, что сегодня суда на отечественных верфях строятся в 2-3 раза дольше, чем на иностранных.

Показатель: усредненное значение времени строительства судов на отечественных верфях.

Индикатор: ежегодное снижение на 15% усредненного значения времени строительства судов на отечественных верфях с перспективой его минимизации к 2012 году в 2 - 3 раза.

1.2. Приобретение российскими компаниями лицензий на передовые технологии производства морских судов, в настоящее время отсутствующие в нашей стране.

Показатель: количество приобретенных лицензий на передовые технологии.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% количества приобретенных лицензий на передовые технологии.

1.3. Снижение объемов финансирования на закупку импортных комплектующих.

Выделение этой задачи обусловлено тем, что сегодня большая часть финансирования строительства судна идет на закупку оборудования (60-70% от общей цены постройки), значительную часть которого составляют импортные комплектующие, не имеющие аналогов в России.

Показатель: объемы финансирования на закупку импортных комплектующих.

Индикатор: ежегодное снижение на 5% объемов финансирования на закупку импортных комплектующих с перспективой их минимизации к 2012 году до 0.

1.4. Снижение удельной трудоемкости производства в отрасли.

Выделение этой задачи обусловлено тем, что сегодня удельная трудоемкость производства в отрасли в 3 - 5 раз больше, чем за рубежом.

Показатель: удельная трудоемкость производства в отрасли.

Индикатор: ежегодное снижение на 25% удельной трудоемкости производства в отрасли с перспективой ее снижения к 2012 году в 3 - 5 раз.

2. Создание законодательных и нормативно-правовых условий, обеспечивающих: выравнивание условий строительства судов под Государственный флаг Российской Федерации на отечественных предприятиях с условиями строительства судов на зарубежных верфях; приоритет российских судостроителей в создании техники для разведки и освоения шельфа, каботажных перевозок грузов, промысла водных биоресурсов в пределах исключительной экономической зоны.

Для достижения этой целевой установки необходимо создать на государственном уровне ряд благоприятствующих качественных условий:

1. Внесение изменений в Налоговый и Таможенный кодексы об освобождении российских предприятий при проектировании и вводе в эксплуатацию современных судов от уплаты НДС и таможенных пошлин на ввоз импортируемого комплектующего и технологического оборудования, сертифицированные аналоги которых российская промышленность не выпускает.

2. Освобождение судостроительных предприятий от налога на имущество и от земельного налога.

3. Уменьшение налога на прибыль с той ее части, которая направляется на развитие технологий в целях модернизации судов.

4. Снижение ставки НДС до 10 процентов на суда, производимые в Российской Федерации.

5. Софинансирование инвестиционных проектов, связанных с модернизацией производственных мощностей в течение срока, превышающего один год.

6. Развитие системы лизинга для судоходных компаний, приобретающих российские суда речного и рыбопромыслового флота.

7. Создание с широким государственным участием лизинговой компании для обновления и развития транспортного и промыслового флота России.

8. Развитие партнерства государственного и частного капитала.

9. Создание в ближайшее время каботажного флота для прямой транспортировки СПГ с арктических месторождений на материк и создания морского танкерного флота, наземных транспортных средств для транснациональной транспортировки СПГ отечественных и зарубежных поставок.

10. Интенсивное совершенствование нормативно-правовой базы, благоприятствующей привлечению прямых и портфельных инвестиций, сглаживанию неравенства с зарубежными конкурентами по кредитной, налоговой и таможенной нагрузке при строительстве судов, вплоть до прямого бюджетного субсидирования российским заказчикам новых судов до половины процентных ставок по кредитам отечественных банков при загрузке отечественных верфей, а также затрат, связанных с использованием иных финансовых инструментов при постройке судов в России.

11. Предоставление российским рыбопромышленникам, которые размещают на территории округа заказы на постройку технологически оснащенных промысловых судов последних поколений, гарантий выделения долгосрочных квот – прав на добычу биоресурсов на расчётный период окупаемости новых плавсредств.

12. Предоставление государственных гарантий российским инвесторам по крупным кредитам, предназначенным на строительство судов российскими предприятиями – в расчетных размерах на планируемый год, а также процентных ставок до уровня, принятого в мировой практике (8%), что необходимо предусмотреть при формировании федерального бюджета.

13. Разработка, согласование с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти комплекса НИОКР по созданию судов и кораблей новых поколений и другой наукоемкой продукции.

14. Дофинансирование мероприятий по подпрограмме «Шельф» ФЦП «Мировой океан» в полном объеме с компенсацией недополученных средств на I и II этапах.

15. Обеспечение гарантий соблюдения требований Закона о СРП по участию российских предприятий судостроения в освоении шельфовых месторождений углеводородов.

Показатели и индикаторы имеют дискретный вид, то есть принимают значение 1 при решении этих задач и 0 – в противоположном случае.

3. Комплексная модернизация и развитие предприятий судостроения за счет оптимизации производственных мощностей, их технического перевооружения, разработки и внедрения промышленных критических технологий и современных информационных систем.

3.1. Реконструкция и создание новых мощностей отечественных предприятий

Показатель № 1: модернизированные мощности отечественных судостроительных и судоремонтных предприятий.

Индикатор № 1: ежегодное технологическое перевооружение 5 - 10% существующих мощностей отечественных судостроительных и судоремонтных предприятий.

Показатель № 2: новые введенные в промышленную эксплуатацию мощности отечественных судостроительных и судоремонтных предприятий.

Индикатор № 2: ежегодное поддержание введения в промышленную эксплуатацию новых мощностей отечественных судостроительных и судоремонтных предприятий на уровне не ниже 5 - 10%.

3.1.1. Создание специализированных производств для постройки современных средств рыбопромысловых судов и комплектующих изделий к ним.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.1.2. Строительство сухого дока в Северо-Западном регионе России под изготовление и ремонт крупнотоннажных судов дедейтотом до 150 тыс. тонн.

Показатели и индикаторы имеют дискретный вид, то есть принимают значение 1 при решении этих задач и 0 – в противоположном случае.

3.2. Внедрение новейших технологий модульного крупноблочного строительства.

3.2.1. Переход от технологии раскрытия металла 8 на 2 метра к стандарту 12 на 4 метров для снижения количества сварных швов и повышения качества поверхности.

Показатель: распространение новых технологий раскройки металла.

Индикатор: ежегодное внедрение новых технологий раскройки металла не менее чем в 10% отечественных производств на судостроительных и судоремонтных предприятиях.

3.2.2. Переход от использования кранов грузоподъемностью до 100 т к подъемно-транспортным машинам грузоподъемностью не менее 500 т.

Показатель: распространение использования кранов повышенной грузоподъемностью.

Индикатор: ежегодное внедрение подъемно-транспортных машин повышенной грузоподъемностью не менее чем в 10% отечественных производств на судостроительных и судоремонтных предприятиях.

3.2.3. Повышение уровня автоматизации работ.

Частный показатель: объем автоматизированных операций.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% объемов автоматизированных операций с перспективой достижения к 2012 году максимально возможного уровня автоматизации.

3.3. Модернизация морально и физически устаревшего технологического (машиностроительного и приборостроительного) оборудования судостроительных и судоремонтных предприятий.

Выделение этой задачи обусловлено тем, что сегодня активная часть основных производственных фондов в судостроении и судоремонте имеет износ около 70%, а станочное оборудование, возраст которого превышает 20 лет, в общем парке составляет 65%.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.3.1. Обновление производственных фондов судостроительных и судоремонтных заводов.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.3.2. Совершенствование уникальной стендовой, испытательной базы (УСБ).

Сегодня в ремонте и модернизации нуждаются более 50% объектов УСБ.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.4. Увеличение объема оборонных и гражданских НИОКР, особенно фундаментальных и поисковых исследований.

3.4.1. Увеличение объема оборонных и гражданских НИОКР в области гидроаэродинамики.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.4.2. Увеличение объема оборонных и гражданских НИОКР в области физических полей.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.4.3. Увеличение объема оборонных и гражданских НИОКР в области радиоэлектронного вооружения морских объектов

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.4.4. Увеличение объема оборонных и гражданских НИОКР в области гидроакустики.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.4.5. Увеличение объема оборонных и гражданских НИОКР в области создания новых («умных») конструкционных материалов с изменяющимися под действием окружающей среды свойствами.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.5. Разработка критических и прорывных технологий .

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3.6. Разработка перспективных проектов кораблей (авианосцев, современных кораблей охраны и обеспечения и т.д.), судов (крупнотоннажных, газозовов и т.д.) и другой морской техники.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

4. Создание вертикально-интегрированных холдингов в российском судостроении и кораблестроении.

4.1. Разработка методики организационно-институциональных преобразований в отрасли.

Частный показатель № 1: число перспективных научных результатов, передаваемых для обоснования организационно-институциональных преобразований в отрасли.

Индикатор № 1: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа перспективных научных результатов.

Частный показатель № 2: число научных публикаций, посвященных особенностям организационно-институциональных преобразований в отрасли.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа научных публикаций.

4.2. Оценка судостроительного и судоремонтного потенциала на региональных направлениях национальной морской политики.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

4.3. Разработка практических мероприятий по пространственному развитию судостроительного и судоремонтного потенциала с целью оптимизации состава предприятий судостроительной промышленности.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

Второе направление третьего этапа ФЦП «Мировой океан» должно быть нацелено на решение такой задачи, как **«Развитие методологии и современных средств для комплексных исследований природы Мирового океана»**. Оно по большей части совпадает с подпрограммой «Исследование природы Мирового океана» ФЦП «Мировой океан» с некоторым смещением акцентов на прогнозы глобальных изменений климата и предупреждение опасных сейсмических явлений.

Третий этап ФЦП «Мировой океан» должен быть направлен на преодоление сложившихся объективных и субъективных противоречий в сегодняшней практике морской деятельности. Используя задел первых двух этапов, он должен сконцентрироваться на достижении крупных результатов, которые позволят качественно изменить ситуацию в области исследования природы океана и научно-исследовательского обеспечения морской деятельности, создав условия для безопасного и эффективного ее осуществления. Это позволит заложить основы морской политики Российской Федерации на период после 2012 года и обеспечит эффективное выполнение международных обязательств Российской Федерации в рамках Среднесрочной стратегии МОК ЮНЕСКО в части наблюдения и прогнозирования состояния морской среды, Рамочной стратегии Всемирной программы исследования климата в части определения роли океана в климатических изменениях, а также международных наблюдательных программ Глобальной системы наблюдений за океаном (ГСНО) и Глобальной системы наблюдений за климатом (ГСНК).

Помимо представленных выше в рамках третьего этапа предполагается решить дополнительные *долгосрочные задачи*:

- *Создание многопрофильной системы эффективного наблюдения за состоянием океана на основе имеющихся и вновь создаваемых судовых платформ, автономных дрейфующих и ныряющих буев и других средств, модернизации существующих систем попутных и спутниковых наблюдений и современных средств обработки информации и телекоммуникации.*

В качестве *подзадач* здесь могут быть рассмотрены:

⇒ Модернизация и реструктуризация научно-исследовательского флота России с целью ликвидации оторванности исследовательского флота от массовых систем сбора информации об океане и его интеграции в эти системы (обеспечение судов спутниковыми и дистанционными системами, основанными на новых принципах сбора и обработки информации).

⇒ Качественная модернизация системы попутных наблюдений – превращение устаревшей системы VOS (Voluntary Observing Ships) в интегрированную систему многоцелевого наблюдения океана, основанную на новых автономных наблюдательных системах, спутниковых измерениях и средствах судовой локации.

⇒ Создание комплекса атласов Мирового океана нового поколения, обеспечивающего безопасную деятельность в Мировом океане, оптимизирующего риски, связанные с океанскими проектами, повышающего безопасность и эффективность операций Военно-Морского Флота и других систем вооружений океанского базирования, служащего достоверному оцениванию и прогнозированию климата океана.

- *Создание интегрированной системы оценивания климатических изменений в океане и их роли в долгосрочных колебаниях климата, учитывая экстремальные климатические явления на континентах.*

Подзадачами здесь являются:

⇒ Изучение и оценка роли океана в резких изменениях климата в интересах эффективного стратегического планирования и безопасности страны.

⇒ Получение взаимопроверяемых оценок наблюдаемых климатических изменений на основе наблюдений, спутниковых данных и модельных экспериментов.

⇒ Изучение резких изменений океанской термохалинной циркуляции в Атлантическом океане и их влияния

на предсказуемость Европейского климата, включая экстремальные климатические явления.

⇒ Оценка текущих и будущих климатических изменений в Арктике, их воздействие на морскую деятельность и разработка мероприятий по минимизации негативных последствий климатических изменений.

⇒ Определение роли процессов в Северной части Тихого океана (потепление поверхностных и распреснение промежуточных вод) в межокеанском обмене, формировании устойчивых режимов океанской термохалинной циркуляции и климатических аномалиях дальневосточного региона.

• *Детальное количественное описание опасных явлений, связанных с океаном в глобальном и региональном масштабе, обеспечивающее безопасность и эффективность всех видов морской деятельности.*

Наиболее важными подзадачами здесь являются:

⇒ Разработка и построение системы количественных региональных и глобальных характеристик экстремальных условий на поверхности Мирового океана для достоверного определения пределов их предсказуемости в условиях меняющегося климата.

⇒ Роль процессов взаимодействия океан-атмосфера в формировании экстремальных среднеширотных и тропических циклонов и климатические изменения их интенсивности и частоты под влиянием океана.

⇒ Экстремальные изменения уровня Мирового океана и их климатическая динамика.

⇒ Катастрофические цунами, как совместное проявление гидродинамических и геолого-геофизических факторов и возможности их прогнозирования и предупреждения. Создание комплексной системы мониторинга сейсмоактивности в Курило-Камчатском районе.

• *Обеспечение максимально широкого, эффективного и хорошо мотивированного присутствия России в Мировом океане, включая высокие широты Мирового океана (Арктику и Антарктику).*

Основные подзадачи этого направления таковы:

⇒ Оценка влияния изменений морской среды на сохранение биоресурсов морей России.

⇒ Определение перспективных районов освоения минеральных и углеводородных ресурсов континентального склона и дна Мирового океана.

⇒ Создание эффективной и экономичной системы картирования дна океанов и морей.

⇒ Расширение национальной системы автономных средств наблюдения за состоянием океана.

⇒ Исследование возможных направлений развития морской деятельности Российской Федерации в условиях рисков и вызовов глобализации.

При указанном дополнении состава целей и задач подпрограммы представляется целесообразным изменить абсолютный характер существующих в подпрограмме интегральных показателей и индикаторов их достижения или решения на относительный, то есть изложить их в следующей редакции.

1. Ежегодный рост привлеченных средств из внебюджетных источников на 1 рубль средств федерального бюджета.

2. Ежегодное увеличение количества перспективных научных результатов, передаваемых для последующей разработки передовых технологий.

3. Ежегодное увеличение количества разработанных передовых технологий, пригодных для последующей коммерциализации.

4. Ежегодное увеличение количества научных публикаций (в том числе международных), содержащих результаты интеллектуальной деятельности.

5. Ежегодное увеличение количества морских экспедиций для выполнения проектов подпрограммы.

6. Ежегодный прирост научной информации по существующим и новым базам данных.

7. Ежегодное увеличение количества разработанных нормативно-методических документов.

8. Ежегодное увеличение количества патентов на результаты интеллектуальной деятельности.

Третье направление третьего этапа ФЦП «Мировой океан» должно быть нацелено на решение такой задачи, как «Обеспечение военно-стратегических интересов России в Мировом океане», совпадающее с подпрограммой с почти аналогичным названием «Военно-стратегические интересы России в Мировом океане».

При неизменном составе целей и задач подпрограммы представляется целесообразным также изменить абсолютный характер существующих в подпрограмме интегральных показателей и индикаторов их достижения или решения на относительный.

Четвертое направление может быть нацелено на решение такой комплексной актуальной

задачи, как «Расширение сырьевой базы и интенсификация освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана». Тематически оно почти покрывает собой две завершённые подпрограммы «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» и «Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики».

В условиях ограниченной ресурсной базы на реализацию мероприятий ФЦП «Мировой океан» в первую очередь предлагается сконцентрировать усилия на шести *приоритетных* целевых установках:

- 1) активизация изучения геологического строения и определения ресурсного потенциала континентального шельфа Российской Федерации;
- 2) разработка известных месторождений и интенсивная разведка углеводородов континентального шельфа Российской Федерации;
- 3) создание условий и возможностей для разведки и добычи полезных ископаемых в глубоководных районах дна Мирового океана, в первую очередь на уже Выделенном участке Международного района;
- 4) освоение технологий выработки электрической энергии с использованием приливоотливных явлений, прибрежных приводных ветров и ветровых волн, температурного градиента воды, термальной энергии и течений, а также тепловой калорийности биомассы водорослей;
- 5) развитие производства технических средств для освоения морских минеральных и энергетических ресурсов;
- 6) создание систем безопасности нефтегазовых комплексов на континентальном шельфе.

Для этого направления представляется целесообразным не делить весь этап реализации на стадии.

Рассмотрим более подробно это направление ФЦП «Мировой океан» и шесть приоритетных целевых установок в ее рамках.

Для достижения этой агрегированной цели национальной морской политики (реализации направления), включающей шесть *приоритетных* целевых установок, необходимо решить семь универсальных комплексных долгосрочных задач, актуальных для всех целевых установок в совокупности, а, соответственно, для индикации прогресса реализации направления может быть использована система универсальных интегральных показателей, состоящая из соответствующего числа элементов. Необходимо отметить, что это направление чрезвычайно чувствительно к региональной специфике, поскольку напрямую зависит от крайне неоднородного распространения минеральных и энергетических ресурсов.

1. Прирост запасов углеводородов (по категориям $B+C_{1+2}$), а также ресурсов УВ по категориям C_3 и по категориям D_{1+2} .

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

2. Увеличение количества месторождений, законченных разведкой, с утверждением отчетов по приросту запасов углеводородов (по категориям $B+C_{1+2}$).

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

3. Минимизация планируемых затрат на единицу прироста ресурсов категорий $(A+B+C_{1+2})$.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный

показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

4. Увеличение количества и запасов месторождений полезных ископаемых, переданных недропользователям для эксплуатации.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

5. Рост добычи углеводородов (раздельно по нефти, газу, газоконденсату) и других минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

6. Нарращивание объемов сырья, направленных на переработку и экспорт.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

7. Нарращивание объемов готовой продукции, направленных на экспорт.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

Помимо этих семи универсальных показателей могут быть предложены еще два. Один из них связан с интенсификацией работ на разных этапах и стадиях, а другой – с региональной спецификой. Целевые показатели и индикаторы определяются аналогичным образом.

8. Интенсификация разведки и освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана на различных стадиях.

8.1. Интенсификация поисково-оценочных работ.¹

8.1.1. Увеличение объемов сейсморазведочных работ различными методами.

8.1.2. Расширение объемов строительства поисковых и параметрических скважин.

8.1.3. Увеличение количества листов геологических карт масштабов 1:250000 и 1:100000.

8.1.4. Возрастание объема ассигнований из государственного бюджета на НИР и НИОКР.

8.1.5. Увеличение количества отчетов по оценке прогнозных ресурсов углеводородов (по бассейнам и зонам нефтегазоаккумуляции).

8.1.6. Увеличение количества и расширение площади подготовленных и переданных недропользователям лицензионных участков.

8.1.7. Минимизация планируемых затрат на единицу прироста ресурсов категории C_3 , а также затрат на один погонный метр проходки скважин и погонный километр сейсморазведочных профилей.

8.2. Интенсификация детальных геологоразведочных работ.

8.2.1. Рост объема привлеченных инвестиций.

8.2.2. Увеличение количества и запасов месторождений углеводородов, переданных недропользователям для проведения геологоразведочных работ.

8.2.3. Возрастание объема сейсморазведочных работ различными методами (включая 3D).

8.2.4. Нарращивание объема строительства поисковых, разведочных и эксплуатационных (опережающих) скважин.

8.2.5. Возрастание объема ассигнований из государственного бюджета на НИР и НИОКР.

8.2.6. Минимизация затрат на единицу прироста ресурсов углеводородов различных категорий ($B+C_{1+2}$), а также затрат на один погонный метр проходки скважин и погонный километр сейсморазведочных профилей.

8.3. Интенсификация эксплуатационных работ.

8.3.1. Рост объема привлеченных инвестиций.

8.3.2. Нарращивание объема строительства эксплуатационных и вспомогательных скважин.

8.3.3. Возрастание объема детальных сейсморазведочных работ 3D.

8.3.4. Снижение затрат на один погонный метр проходки скважин.

9. Интенсификация освоения минеральных и энергетических ресурсов континентального шельфа на региональных направлениях.

9.1. Рост объема привлеченных инвестиций.

¹ Приведенный перечень показателей, из которых несколько обычно используются в качестве целевых индикаторов в перспективных программах МПР России, может быть расширен за счет контрольных цифр, используемых в официальной статистике и содержащихся в программах развития государственных и частных компаний-недропользователей.

Индикатор: объем привлеченных инвестиций на проведение работ.

Показатель: ежегодное увеличение на 10% объема привлеченных инвестиций.

9.2. Расширение площади картирования дистанционными методами исследования.

9.3. Увеличение объемов сейсморазведочных работ различными методами.

9.4. Расширение объемов строительства опорных и параметрических скважин.

9.5. Увеличение количества листов геологических карт масштабов 1:1000000 и 1:500000.

9.6. Возрастание объема ассигнований из государственного бюджета на НИР и НИОКР.

9.7. Увеличение количества отчетов по оценке потенциальных ресурсов УВ (по бассейнам).

9.8. Снижение затрат на один погонный метр проходки скважин и погонный километр сейсморазведочных профилей.

9.9. Интенсификация разведки и разработки углеводородных месторождений арктического шельфа.

Индикатор: количество введенных в эксплуатацию углеводородных месторождений арктического шельфа.

Показатель: обустройство до 2012 года 10 нефтегазовых месторождений арктического шельфа.

9.10. Развитие глубоководной трубопроводной системы транспортировки углеводородов на Балтике.

9.11. Увеличение объемов промышленной добычи прибрежных россыпей и мелководного драгирования полезных ископаемых на Балтике.

9.12. Интенсификация разведки и разработки углеводородных месторождений дальневосточного шельфа.

9.13. Интенсификация освоения неисчерпаемых энергетических ресурсов на тихоокеанском направлении национальной морской политики.

9.14. Интенсификация разведки и разработки углеводородных месторождений каспийского шельфа.

9.15. Нарращивание усилий по разработке рудных полезных ископаемых глубоководных районов Мирового океана.

Кроме того, возможно использование еще одного универсального интегрального показателя, отражающего степень достоверности разведанных запасов, который будет отражать их степень изученности и возможность освоения.

10. Увеличение степени изученности и возможного освоения энергетических ресурсов.

Имея сведения об объемах запасов различной категории достоверности разведки, вполне можно вывести критерий степени изученности и возможного освоения энергетических ресурсов. Для этого предлагается рассматривать количество переходов за интересующий промежуток времени из одной категории в другую. Показатель не будет рассматривать вновь открытые месторождения, поскольку практически все потенциально богатые шельфовые нефтегазовые провинции уже выделены. Как уже отмечалось, он будет учитывать только количество переходов, а не непосредственное количество запасов, поскольку при переходе из одной категории в другую их объем меняется, и даже при введении поправочных коэффициентов не удастся этого избежать.

Необходимо учитывать неравноценность для возможного освоения перехода месторождения из одной категории достоверности запасов в другую. Здесь наиболее значимым становится «эффективный» переход – переход к категориям достоверности, полностью извлекаемым или эффективным для разработки (то есть A_1 , B_1 , C_1), поэтому необходимо ввести степенной показатель k , который будет равен 2 при эффективном переходе и 1 – при прочих. Также необходимо ввести простой множительный коэффициент m , который будет отражать «равномерность» перехода. Так, при переходе из одной категории в соседнюю он будет равен 1, при переходе через одну категорию – 2, через две – 3 и т.д.

Получаем, что искомый показатель степени изученности и возможного освоения энергетических ресурсов E будет выражаться как сумма переходов с учетом поправочных коэффициентов:

$$E = \sum_i m \cdot Q_i^k,$$

где Q – переход из одной категории достоверности запасов в другую.

Для отражения динамики этого показателя предлагается отношение разности этих показателей за текущий и предыдущий период к величине показателя в текущий период:

$$K_4 = \frac{E_t - E_{t-1}}{E_t},$$

где E_t – показатель степени изученности и возможного освоения энергетических ресурсов за текущий период;

E_{t-1} – показатель степени изученности и возможного освоения энергетических ресурсов за предыдущий период.

Пятое направление предлагается нацелить на решение комплексной актуальной задачи «Повышение эффективности освоения морских биологических ресурсов». Она должно прийти на

смену завершенной подпрограмме «Использование биологических ресурсов Мирового океана» и совпадает со второй агрегированной целью национальной морской политики.

В условиях ограниченного финансирования мероприятий ФЦП «Мировой океан» в первую очередь предлагается сконцентрировать усилия на пяти *приоритетных* целевых установках:

1) *оптимизация промысла ценных видов водных биоресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации и конвенционных акваториях;*

2) *разработка системы мероприятий противодействия нелегальному вылову биоресурсов;*

3) *сохранение и увеличение объемов традиционного промысла биологических ресурсов в 200-мильных зонах иностранных государств, расширение масштабов исследований и возобновление промысла в открытой части Мирового океана за пределами действия юрисдикции прибрежных государств и регуляционной компетенции международных организаций, сочетающегося с ресурсосберегающей комплексной переработкой сырья на месте лова;*

4) *развитие марикультуры;*

5) *разработка и применение в приморских субъектах Российской Федерации модельной схемы по реализации различных форм государственно-частного партнерства, направленной на обеспечение поставок добываемых биоресурсов на береговые рыбоперерабатывающие предприятия нашей страны.*

Необходимо отметить, что некоторые из этих подцелей прежде достигались в рамках ФЦП «Экология и природные ресурсы России (2002 - 2010 гг.)», однако в 2005 году эта Программа была завершена, до конца не решив поставленных в ней проблем.

Изложенные выше *первоочередные* проблемные целевые установки не могут быть в полной мере осуществлены без проведения соответствующих предварительных исследований для выявления возможных альтернатив и принятия по ним решений. Следовательно, решение некоторых из задач представляется целесообразным разделить на две стадии: стадия № 1 (2008 - 2010 гг.) – прикладные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; стадия № 2 (2010 - 2012 гг.) – капитальные вложения.

Рассмотрим более подробно само направление ФЦП «Мировой океан» и семь приоритетных целевых установок в ее рамках.

Для достижения этой агрегированной цели национальной морской политики (реализации направления), включающей семь *приоритетных* целевых установок, необходимо решение четырех универсальных комплексных долгосрочных задач, актуальных для всего комплекса целей в совокупности, а, соответственно, для индикации прогресса реализации всего направления может быть использована система универсальных интегральных показателей, состоящая из четырех элементов. Необходимо отметить, что это направление чрезвычайно чувствительно к региональной специфике, поскольку напрямую зависит от крайне неоднородного распространения водных биоресурсов. Так, например, несмотря на то, что в концептуальных документах, посвященных регулированию промышленного морского и прибрежного рыболовства, декларируется цель наращивать рыбодобывающие мощности, для балтийского и баренцевоморского бассейнов следовать подобным рекомендациям нецелесообразно. Дело в том, что с забвением океанического лова и концентрацией

флота исключительно в прибрежной зоне возникло чрезмерное промысловое давление, грозящее подрывом популяций некоторых ценных видов водных биоресурсов.

1.1. Обеспечение потребления рыбопродукции на душу населения на уровне не ниже физиологической нормы.

Показатель: объем потребляемой на душу рыбопродукции.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10 - 20% объема потребляемой среднестатистическим жителем Российской Федерации рыбопродукции с перспективой выхода к 2012 году на уровень, соответствующий физиологической норме.

1.2. Увеличение объемов выловленных водных биоресурсов.

Показатель: объем выловленных водных биоресурсов.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% объема выловленных водных биоресурсов с перспективой выхода к 2012 году на уровень, соответствующий 6000 тыс. т.

1.3. Увеличение выпуска товарной пищевой рыбной продукции.

Показатель: выпуск товарной пищевой рыбной продукции.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% объемов выпуска товарной пищевой рыбной продукции с перспективой выхода к 2012 году на уровень, соответствующий 4000 тыс. т.

1.4. Рост экспорта товарной пищевой рыбной продукции.

Показатель: экспорт товарной пищевой рыбной продукции.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% объемов экспорта товарной пищевой рыбной продукции с перспективой выхода к 2012 году на уровень, соответствующий 800 тыс. т.

Кроме того, для достижения перечисленных семи целевых установок необходимо решить ряд специфических долго-, средне- и краткосрочных задач. Рассмотрим направления этой подпрограммы более предметно.

1. Оптимизация промысла ценных видов водных биоресурсов в исключительной экономической зоне Российской Федерации и конвенционных акваториях.

2. Научно-обоснованное устойчивое развитие промышленного рыболовства.

Частный показатель № 1: количество перспективных научных результатов (включая внедрения и патенты), связанных с устойчивым развитием промышленного рыболовства.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа перспективных научных результатов.

Частный показатель № 2: число научных публикаций, посвященных устойчивому развитию промышленного рыболовства.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа научных публикаций.

3. Создание условий для полного освоения выделяемых квот на вылов водных биологических ресурсов.

Частный показатель: отношение объема освоенных квот к объему выделенных квот.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% отношения объема освоенных квот к объему выделенных квот.

4. Разработка программных мероприятий по возрождению рыбопромышленного комплекса и обновлению основных производственных фондов рыбодобывающих и рыбоперерабатывающих предприятий.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

5. Расширение объемов рыболовства и рыбоводства во внутренних водоемах.

Частный показатель: суммарный объем выловленных и выращенных биоресурсов.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% суммарного объема выловленных и выращенных биоресурсов.

6. Обеспечение устойчивого развития охраны и воспроизводства рыбных запасов.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

7. Реконструкция инфраструктуры рыбных портов и ввод новых мощностей.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

8. Обновление рыбопромыслового флота.

8.1. Масштабная и экономически эффективная модернизация добывающих судов.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

8.2. Проектирование и строительство на российских верфях (вертикально-интегрированного холдинга) серии судов прибрежного лова.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

2. Разработка системы мероприятий противодействия нелегальному вылову биоресурсов.

Поскольку эта целевая установка относительно нова для ФЦП «Мировой океан», остановимся на ней подробнее.

Браконьерство становится сегодня одним из основных факторов, препятствующих эффективному и рациональному использованию биоресурсов как в зонах национальной юрисдикции, так и в открытых районах Мирового океана. По данным ФАО и Всемирного фонда дикой природы (WWF) количество морских биоресурсов на планете сокращается из-за браконьерства, которое присутствует в той или иной степени практически во всех странах мира. Действующая система регулирования рыболовства на местах не способствует сохранению популяций, и многие специали-

сты настаивают на введении повышенных квотных ограничений промысла. Проблема сокращения водных биоресурсов остро ощущается в нейтральных водах, где рыболовство должно регулироваться со стороны соответствующих международных региональных организаций, и пока остается вне сферы действия обязательных норм международного права.

Общая тенденция в политике по сохранению и рациональному использованию запасов биоресурсов в районах за пределами национальной юрисдикции направлена на то, чтобы международные договоренности по рыболовству в нейтральных водах предусматривали бы расширение полномочий региональных структур, отвечающих за регулирование рыбного промысла¹. Однако этот процесс пока находится в стадии становления.

ФАО в июне 2006 г. объявила о начале нового международного проекта, основной целью которого является создание и ведение постоянно обновляющейся базы данных о состоянии запасов морских биологических ресурсов. Главной задачей новой интегрированной системы станет обеспечение содействия международному сотрудничеству в области ведения «ответственного рыболовства». В это же время в региональных организациях рассматриваются различные применимые меры по усилению борьбы с браконьерством в районах промысла. Так, на встрече министров рыболовства стран, входящих в NAFO (Северно-Атлантическую рыболовную организацию), были согласованы меры по борьбе с браконьерством, которые включают в себя усиление контроля за судами, уличенными в незаконном промысле в зоне Северной Атлантики. В частности, им грозит отказ в заходах в порты, предоставлении услуг по обслуживанию и снабжению, отказ в приеме продукции и т.д. При этом страны обязались обмениваться информацией по составу «черных списков» замеченных в браконьерстве рыболовных судов. Уже в марте 2006 г. Норвегия опубликовала подобный список российских судов, занимающихся браконьерством в северных морях. В перечень вошли 53 траулера из Мурманска, Санкт-Петербурга и Калининграда². Основное обвинение, которое предъявляет Норвегия российским морякам, – незаконная перегрузка улова на транспортные суда государств, не входящих в NEAFC (Комиссию по рыболовству в Северо-Восточной Атлантике). При такой перегрузке учет не ведется, а значит, освободивший трюмы траулер продолжает промысел, как не выбравший квоту на рыбу. По сведениям норвежской береговой охраны число случаев перевалки в открытом море незаконного улова рыбы в Баренцевом море за последний год увеличилось на 34% и в 2006 г. было отмечено, по меньшей мере, 240 подобных перевалок³. При этом незаконный отлов хорошо организован, и отследить его сложно. Суда могут выгружать улов на небольших пристанях, где контроль не соблюдается.

В настоящее время 10 международных организаций выразили свою готовность предоставить свои базы данных для новой системы, что будет способствовать сохранению отдельных видов водных биоресурсов⁴.

Браконьерство в российских водах. Сегодня большую часть российского экспорта составляет... браконьерская рыбопродукция. Наши рыбаки осуществляют значительный перелов и везут выловленные объекты по поддельным документам, оформляя продукцию как экспортный товар, хотя сегодня у нас вся рыба, которая везется из моря, не является экспортным товаром.

Браконьерские поставки по демпинговым ценам из года в год создавали предпосылки для обрушения внутреннего рынка, что наблюдается примерно с 2004 г. Вместо оптимального вылова и реализации продукции по рыночным ценам мы обеспечиваем необоснованные сверхприбыли японских покупателей, а наше государство теряет вдвойне – на сокращении промысловых запасов и уменьшении поступления налоговых платежей. Так, например, ситуация с дальневосточным минтаем развивается по крабовому сценарию и уже становится критической.

Бороться с незаконным промыслом только силовыми методами неперспективно. Это особенно ярко видно на примере промысла минтая. В погоне за валютоёмкой икрой идет массовый выброс молоди, выход икры завышается до 10% при норме 4,5%, в результате чего численность ценных биоресурсов падает. И этот скрытый вид незаконного промысла проконтролировать только силовыми методами невозможно.

Победить это зло можно только за счет комплекса мер – законодательных и силовых, подключая к решению бизнес через саморегулируемые организации и задействуя грамотные международные отношения⁵. Очень важно вынудить другие страны не принимать российскую браконьерскую продукцию, ибо победить браконьерство только по эту сторону границы невозможно.

И потому *нужно выбить экономическую основу существования браконьерства*. Принять совместные меры противодействия браконьерскому демпингу и незаконному промыслу; установить информационный обмен с целью

¹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. требует от государств, посылающих суда под своим флагом на промысел в открытое море, контролировать их с помощью рыболовных лицензий.

² <http://www.newsru.com>. 12.04.2006.

³ <http://fishres.ru> 24.06.2006.

⁴ Одновременно с данной инициативой вновь был поднят вопрос о ратификации Соглашения о рыбных запасах от 1995 года, которое было подписано 57-ю странами-членами ООН. Причем из 10 крупнейших рыболовных держав мира его подписали только шесть. Исключением стали и такие крупные державы как Китай и Япония.

⁵ Безусловно, необходимо ужесточать санкции за правонарушения и преступления в сфере рыболовства и оборота продукции. В этой связи неоднократно предлагалось ужесточить наказание за незаконный промысел вплоть до лишения свободы на 5 лет и конфискации браконьерских судов и орудий лова с их последующим уничтожением. Причем наказание должны нести не только капитаны судов, но и директора владеющих ими компаний.

выявления недобросовестной конкуренции, а также фактов браконьерства и приобретения браконьерской продукции. Для борьбы с браконьерством, наряду с экономическими мерами, необходимы создание единой системы охраны рыбных запасов, как это было до 1999 г., контроля за продукцией и разделение функций надзора между Минсельхозом и его подотраслью – морским рыболовством, повышение ответственности лиц контрольно-надзорных и правоохранительных органов.

Следует обеспечить систему контроля за поставляемой на экспорт и импортируемой в страну рыбопродукцией, исключая возможность ввоза браконьерской и контрафактной продукции¹; разработать и внедрить меры по сертификации рыбохозяйственных предприятий, предусматривающие обеспечение прозрачности всех процессов рыбного бизнеса; принять меры по исключению не сертифицированных предприятий из внешнеэкономической деятельности в области рыболовства; обеспечить эффективную охрану водных биологических ресурсов в национальных исключительных экономических зонах, принять меры по недопущению базирования в портах судов, осуществляющих нелегальный промысел биоресурсов; придерживаться научных рекомендаций по допустимым объемам вылова, а также переходить на технологии многовидового рыболовства.

Принципиальное решение – введение обязательного декларирования водных биоресурсов в российских портах с соответствующим упрощением процедуры оформления для рыбопромысловых судов и с уведомлением иностранных государств об этой системе, что вынудит их проверять наличие декларирования у всех судов, поставляющих им ВБР.

Введение обязательного декларирования биоресурсов в портах России даст и побочный серьезный экономический эффект в виде развития глубокой переработки в нашей стране. Здесь сходятся интересы и государства и бизнеса. Для представителей бизнеса развитие глубокой переработки обеспечивает рост добавочной стоимости и, что более важно, устойчивость и защищенность бизнеса. Для государства – это рост занятости населения, рост налоговых отчислений и, в конце концов – продовольственная безопасность страны. По предварительным расчетам, только замещение экспорта сырья экспортом продукции глубокой переработки позволит увеличить стоимость продукта примерно в два раза, без увеличения объемов вылова.

Представляется целесообразным изучить вопрос о снижении в 1.5 раза действующих ставок вывозных таможенных пошлин на продукцию морского промысла. В результате, по мнению специалистов, как минимум вдвое увеличится количество декларируемой на экспорт продукции. Кроме того, вывоз наиболее валютоемких биоресурсов должен осуществляться с обязательным заходом в порты России для проверки их количества, ассортимента и законности вылова и вывоза из нашей страны. При этом необходимо определить и утвердить перечень отдельных видов морских ресурсов, обитающих и добываемых, как правило, в пределах территориальных вод России. Существенным подспорьем в борьбе с браконьерством может стать конфискация и судов, а не только орудий лова.

Чтобы обойти квотные ограничения российские суда перегружают излишки рыбы в международных водах на различные траулеры, которые, как правило, плавают под «удобными флагами» – например, таких стран как Камбоджа, Того, Грузия, Белиз или Каймановы острова и др.² Когда российские суда возвращаются в порт, они не декларируют реальный размер своего улова властям, потому что прекрасно знают, что квоты контролируются редко. Незаконно выловленная рыба продается как законная во многих портах, причем наиболее часто в Великобритании, Испании, Нидерландах, Японии и Южной Корее. Вовлеченные в этот прибыльный незаконный промысел компании, как правило, выходят сухими из воды, потому что не приобретают в собственность российские суда, а берут или сдают их в аренду.

Промысловая обстановка в водах России остается сложной и характеризуется массовой, в том числе браконьерской, добычей валютоемких морских биоресурсов – краба, морского ежа, трепанга, ценных пород рыб и моллюсков, и их незаконным вывозом за рубеж. Основные причины, которые не позволяют повысить эффективность охраны биоресурсов, – незавершенность формирования государственной стратегии в области рыболовства, отсутствие единой организации мониторинга и информационного освещения промысловой обстановки в регионе, несовершенство существующего законодательства, коррупция в контролирующих органах. Надежда на техническое обеспечение мало оправдывается – технические средства контроля выдают неверные данные о местоположении судна либо вообще их не выдают (намеренно портятся), о чем говорят уже почти во всех новостных передачах российского телевидения.

О браконьерстве на Каспии часто упоминается в СМИ. Оборот незаконно добытой в России черной икры составляет (на 2006 г.) около \$600 млн./год³. Браконьеры имеют возможность лоббировать свои интересы (безработица в браконьерских районах и столетиями осваиваемый промысел, ставший чуть ли не единственным заработком). К тому же условия получения лицензии на вылов осетровых настолько жесткие, что рыболовецким артелям выгоднее работать незаконно. « Вся черная икра, продающаяся сейчас в нашей стране, – конфискат, изъятый у браконьеров, ибо в России промышленный вылов осетровых рыб давно запрещен законом. И часто получается так, что под маркой законно про-

¹ А для этого нужно издание нормативного акта, предусматривающего декларирование экспортной продукции в морских рыбных портах. Можно проанализировать вариант создания в российских портах особых таможенных зон. Находясь в них экипаж судна будет иметь возможность произвести декларирование вывозимой из исключительной экономической зоны за рубеж рыбной продукции, не проходя повторного оформления у пограничников.

² <http://fishres.ru> 24.06.2006.

³ <http://www.vz.ru> 15.04.2006 г.

даваемого конфиската на рынок попадает и нелегальная икра. Браконьеры в России легализируют черную икру, поставляя ее на предприятия переработки под видом конфиската или остатков научного лова¹. Эта схема в настоящее время превратилась в лазейку для легализации преступных схем. И это при том, что хотя официальный вылов осетровых видов рыб составляет всего 343 тонны, все торговые точки только Москвы завалены икрой и другими видами деликатесов из осетрины.

Конвенция ООН о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES), отказалась возобновить для большинства прикаспийских стран квоты на экспорт икры осетровых. Исключение сделано только для Ирана – этой стране разрешено ежегодно экспортировать 45 тонн осетровой икры. Особое отношение к Ирану обусловлено тем, что в этой стране, по мнению экспертов CITES, установлена жесткая государственная монополия на вылов, переработку и реализацию этих видов рыб, что исключает браконьерство.

«Каспийская проблема», видимо, будет урегулирована указом Президента Российской Федерации «О мерах государственного регулирования оборота осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру» и постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении порядка уничтожения бесхозных, а также обнаруженных и изъятых в ходе производства по делам об административных правонарушениях и уголовным делам, осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру», проекты которых в настоящее время проходят согласование в заинтересованных Федеральных органах исполнительной власти².

В российских водах имеет место и *иностранное браконьерство*. Только в первом квартале 2006 г. было зафиксировано 49 случаев нарушения режима границы со стороны судов КНДР, в 2005 г. таких случаев было зафиксировано 94 с участием 132 корейских судов³. Согласно японской статистике, в 2005 г. из России в Японию было поставлено морепродуктов на сумму \$1,118 млрд. По физическому объему, превысившему 213 тыс. т., поставки выросли в сравнении с 2004 годом на 7,2%, а по сумме – на 5,7%. По российской же статистике экспорт морепродуктов из России в Японию на протяжении последних лет остается практически неизменным на уровне \$300 млн в год⁴. Разница более чем в \$800 млн. означает, что поставки на эту сумму являются контрабандными, однако имеются основания считать, что эти поставки осуществляют в основном российские суда.

Методы контрабандистов становятся все более изощренными, а на судне, которое, скажем, пограничники задержали для осмотра в районе Камчатки, по словам осведомленных источников, могут быть поддельные документы, свидетельствующие о том, что оно лишь выполняет «контракт на транспортировку морепродуктов» из одного порта Японии в другой. В особенно выгодном положении находятся суда с российскими экипажами, но под флагами Белиза, Гондураса, Камбоджи и прочих третьих стран, поскольку в отличие от судов под флагами России им при проходе через российскую зону не требуется официального разрешения на транспортировку морепродуктов, выданного российским инстанциями.

Упомянутое выше обязательное декларирование ВБР в наших портах следует осуществлять при условии упрощения процедуры оформления улова. Это реальный способ борьбы с рыбной «мафией», но ему ожесточенно сопротивляются, указывая не без основания на резкое снижение эффективности промысла. Как альтернатива обязательному заходу в российский порт для декларирования продукции может рассматриваться возможность декларирования (или сертификации) рыбной продукции на российском судне с помощью иностранной инспектирующей компании в иностранном порту, куда сдается продукция. Оказание подобной услуги со стороны инспектирующей компании могло бы осуществляться на основе соответствующего договора с российским контролирующим органом. В мировой практике торговли широко применяется подобная форма проверки количества и качества (что немаловажно) поставляемой продукции, и следует найти лишь приемлемую форму оплаты этой услуги. Во всяком случае, как представляется, экономические издержки, связанные с обязательным заходом судов российские в порты, несоизмеримо будут выше размеров оплаты услуг иностранной инспектирующей компании.

Таким образом, эффективная борьба с браконьерством, включая нелегальный экспорт, несообщаемый вылов и т.д. может осуществляться с помощью комплекса мер как контрольно-ограничительного характера, включающих технические средства по фиксированию положения судна, ограничение сроков и районов промысла, декларирование рыбной продукции, ужесточение штрафных санкций за допущенные нарушения и направленных на достижение главной цели: соблюдение мер регулирования и получение достоверных данных о промысле, а также предоставление возможности избежать непроизводительных экономических потерь, связанных с выполнением этих условий.

Решение этой *долгосрочной* задачи включает в себя ряд средне- и краткосрочных задач.

9. Нарращивание организационных усилий по пресечению браконьерства.

10. Ужесточение норм внутреннего права, связанного с противодействием браконьерству.

11. Совершение соглашений с зарубежными странами, связанных с противодействием браконьерству, и организация действенного контроля за их исполнением.

¹ <http://www.fishres.ru> 16.03.2006.

² <http://www.fishnews.ru> 10.10.2006.

³ <http://www.deita.ru> 7.04.2006.

⁴ <http://www.izvestia.ru> 22.03.2006.

12. Обеспечение устойчивого развития охраны и воспроизводства рыбных запасов.
13. Улучшение социально-экономической обстановки в депрессивных приморских регионах Российской Федерации.

14. Развитие информационных систем мониторинга рыбопромысловой обстановки.

3. Сохранение и увеличение объемов традиционного промысла биологических ресурсов в 200-мильных зонах иностранных государств, расширение масштабов исследований и возобновление промысла в открытой части Мирового океана за пределами действия юрисдикции прибрежных государств и регуляционной компетенции международных организаций, сочетающегося с ресурсосберегающей комплексной переработкой сырья на месте лова.

15. Совершение и пролонгация межправительственных соглашений с Мавританией, Намибией, Перу, Аргентиной и другими государствами, разрешающими российским судам вести промысел в их ИЭЗ.

16. Интенсификация изучения и освоения биоресурсов Мирового океана, в том числе в открытой части и в исключительных экономических зонах иностранных государств.

17. Обновление рыбопромыслового флота.

17.1. Проектирование и строительство на российских верфях (вертикально-интегрированного холдинга) танкеров сопровождения.

17.2. Масштабная и экономически эффективная модернизация добывающих судов.

17.3. Проектирование и строительство на российских верфях (вертикально-интегрированного холдинга) серии рыбопромысловых судов океанического лова.

4. Развитие марикультуры.

18. Ввод в эксплуатацию новых рыбоводных хозяйств и предприятий различных форм собственности, включая смешанную государственно-частную.

19. Нарращивание производственных мощностей рыбоводных хозяйств.

20. Расширение рыболовства и рыбоводства во внутренних водоемах.

21. Увеличение суммарной проектной мощности рыбоводных заводов, особенно Каспийского и Азовского бассейнов.

Частный показатель: суммарная проектная мощность рыбоводных заводов.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5-10% суммарная проектная мощность рыбоводных заводов с перспективой достижения к 2012 году уровня в 33,8 млн. экз.

22. Увеличение объемов пастбищного выращивания ценных видов.

Частный показатель: объем продукции, получаемой за счет пастбищного выращивания.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5-10% объема продукции, получаемой за счет пастбищного выращивания с перспективой достижения к 2012 году уровня в 25 тыс. т.

5. Разработка и применение в приморских субъектах Российской Федерации модельной схемы реализации государственно-частного партнерства, направленной на обеспечение поставок добываемых биоресурсов на рыбоперерабатывающие предприятия региона.

Подобная целевая установка появилась сравнительно недавно, поэтому остановимся на ней подробнее. Цель установки: формирование подходов к улучшению социально-экономического положения приморских субъектов за счет рационального использования водных биоресурсов территориального моря и исключительной экономической зоны Российской Федерации. Ее достижение предполагается осуществить путем разработки механизма управления рыбохозяйственным комплексом региона, в том числе и на основе государственно-частного партнерства. Результатом реализации такого подхода может стать кардинальное увеличение рыбопереработки на местных предприятиях со всеми вытекающими положительными последствиями для региона, его населения, предприятий, бюджетов. Концепция оптимизации системы управления рыбохозяйственным комплексом приморского субъекта заключается в поиске условий для замены существующей системы *квотирования добычи* системой *квотирования поставки*, а также в усилении роли и значения администрации региона в этом процессе. В этой связи необходима разработка методики сравнительной оценки эффективности существующего механизма квотирования вылова водных биоресурсов и предлагаемого механизма квотирования поставки на основе ГЧП.

Сравнительный анализ эффективности обоих механизмов можно осуществить по следующим четырём параметрам:

общей занятости в отраслях рыбохозяйственного комплекса, а также с учетом межотраслевого эффекта (при наличии межотраслевого баланса региона);

объему готовой продукции рыбоперерабатывающих предприятий;

налоговым поступлениям в бюджеты всех уровней (НДС, налог на прибыль, подоходный налог);

заработной плате на предприятиях рыбохозяйственного комплекса.

Возможны различные формы ГЧП, в числе которых и предполагающие возможность создания специальной управляющей компании по морепродуктам, в которой 51% капитала будет принадлежать администрации региона, а 49% – частным добывающим, перерабатывающим, судоремонтным предприятиям, портам. Ее основные функции:

обеспечение реализации системы квотирования поставки, под которой понимается распределение квот на до-

бычу с условием обязательной поставки морепродуктов в рыбные порты и на перерабатывающие предприятия региона на основе двусторонних договоров между управляющей компанией и добывающими предприятиями, трёхсторонних договоров между управляющей компанией, добывающими и перерабатывающими предприятиями или многосторонних договоров между управляющей компанией, добывающими, перерабатывающими, судоремонтными, сбытовыми и прочими предприятиями;

контроль за соблюдением договоров, заключенных с участием управляющей компании;
организация заключения договоров между добывающими и перерабатывающими, а также между перерабатывающими и сбытовыми компаниями; контроль за соблюдением этих договоров;
координация действий участников рынка в регионе;
мониторинг хозяйственной деятельности камчатских предприятий, пользующихся системой квотирования поставки (добывающих, перерабатывающих и снабженческих);
создание гарантийного и страхового фондов, обеспечивающих устойчивое функционирование рыбохозяйственного комплекса субъекта Российской Федерации.

Предлагаемая реорганизация рыбохозяйственного комплекса региона должна обеспечить:

А. Его устойчивое развитие.

Б. Действенный контроль за деятельностью соответствующих рыбохозяйственных организаций по всей технологической цепочке от добычи до оптовой реализации продукции.

В. Улучшение социально-экономического положения региона за счет увеличения объема производства готовой продукции рыбоперерабатывающих предприятий, повышения занятости, роста заработной платы и налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Г. Прозрачность для всех участников рынка процесса государственного контроля и управления морскими биологическими ресурсами территориального моря и исключительной экономической зоны, а также государственных мер регулирования промысла.

Д. Минимизацию объёмов нелегального лова.

Е. Комплексное содействие океаническому лову.

Ж. Снижение расходов на мобилизационную подготовку рыбопромыслового флота и рыбохозяйственных предприятий.

Отдельно необходимо проработать вопросы о перспективах создания особых экономических зон, в рамках которых возможно реализовать приведенную выше схему. Предложенный подход должен быть основан на использовании обобщенных критериев эффективности национальной морской политики, предусмотренных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года. Представленная модель может быть использована и для всего морехозяйственного комплекса региона.

23. Создание новых технологических процессов и оборудования для безотходного рыбоперерабатывающего производства.

24. Разработка программных мероприятий по возрождению рыбопромышленного комплекса и обновлению основных производственных фондов рыбодобывающих и рыбоперерабатывающих предприятий.

25. Технологическое перевооружение рыбоперерабатывающих производств и расширение ассортимента выпускаемой рыбопродукции, направленные на более глубокую переработку гидробионтов.

26. Развитие производственных мощностей береговых рыбообрабатывающих предприятий.

27. Размещение и развитие на территории приморских субъектов Российской Федерации новых рыбоперерабатывающих мощностей, включая малые предприятия, работающих на покупном рыбном сырье, в том числе импортируемом.

28. Увеличение предложения рыбных товаров на внутренних рынках.

Частный показатель: объем рыбных товаров глубокой переработки на внутреннем рынке региона.

Индикатор: ежегодное увеличение не менее чем в полтора раза объема рыбных товаров глубокой переработки на внутреннем рынке региона.

29. Обеспечение устойчивого развития охраны и воспроизводства рыбных запасов.

30. Реконструкция рыбных портов и ввод в эксплуатацию новых мощностей.

Шестое направление ФЦП «Мировой океан» должно быть нацелено на решение такой задачи, как «Поддержание флота и прибрежно-портовой инфраструктуры на уровне, гарантирующем экономическую независимость и национальную безопасность государства». Ему предстоит заменить прежде приостановленную подпрограмму «Транспортные коммуникации России в Мировом океане».

В условиях достаточно жестких финансовых ограничений ФЦП «Мировой океан» в первую очередь предлагается сконцентрировать силы и средства на пяти *приоритетных* целевых установках подпрограммы:

- 1) увеличение доли флота российских судоходных компаний в общем объеме перевозок национальных внешне-торговых и транзитных грузов;
- 2) создание предпосылок для устойчивого пополнения флота, контролируемого российскими судоходными компаниями и зарегистрированного в реестрах судов Российской Федерации;
- 3) сохранение мирового лидерства в строительстве и эксплуатации атомных ледоколов;
- 4) обеспечение конкурентоспособности морского транспорта, создание условий для привлечения инвестиций и воспроизводства основных фондов;
- 5) развитие особых портовых зон.

При ближайшем рассмотрении и исключении тех из них, которые уже получают финансирование в рамках подпрограммы «Морской транспорт» Программы «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)», эти целевые установки можно агрегировать в две:

- 1) увеличение общего объема перевозок национальных внешнеторговых и транзитных грузов российскими судоходными компаниями;
- 2) развитие особых портовых зон.

Изложенные выше *первоочередные* проблемные целевые установки направления не могут быть в полной мере осуществлены без проведения соответствующих предварительных исследований для выявления возможных альтернатив и принятия по ним решений. Следовательно, представляется целесообразным для некоторых из них разделить весь этап реализации (находящийся в тех же временных рамках, что и третий этап ФЦП «Мировой океан») на две стадии: стадия № 1 (2008 - 2010 гг.) – прикладные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; стадия № 2 (2010-2012 гг.) – капитальные вложения.

Рассмотрим более подробно направления и две приоритетных целевых установки в ее рамках.

Для достижения этой агрегированной цели национальной морской политики (реализации направления), включающей две *приоритетных* целевых установки, необходимо решить пять комплексных долгосрочных задач, актуальных для обеих целевых установок в совокупности, и, соответственно, для индикации прогресса реализации может быть использована система универсальных **интегральных показателей**, состоящая из пяти элементов.

1. Обеспечение роста грузо- и пассажиропотоков, перевозимых судами под Государственным флагом Российской Федерации.

Показатель: объем грузо- и пассажиропотоков, перевозимый судами под Государственным флагом Российской Федерации.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10 - 20% объема грузо- и пассажиропотоков (российских и зарубежных), осуществленного судами под флагом Российской Федерации, с перспективой выхода к 2012 году на 50-процентный уровень объема перевозок национальных внешнеторговых и транзитных грузов (а также пассажиропото-

ка) российскими судоходными компаниями и 100-процентный – во внутренних перевозках¹.

2. Обеспечение роста объемов перевалки грузов в российских морских торговых портах.

Показатель: объем перевалки грузов в российских морских портовых комплексах.

Индикатор: ежегодный рост на 10-15% объема перевалки грузов в российских морских портах.

3. Обеспечение снижения объемов российских внешнеторговых грузов, проходящих через порты сопредельных стран.

Показатель: объем российских внешнеторговых грузов, проходящих через портовые терминалы и мощности сопредельных стран.

Индикатор: ежегодное снижение на 5 - 10% объема российских внешнеторговых грузов, проходящих через портовые терминалы и мощности сопредельных стран с перспективой его минимизации к 2012 году².

4. Обеспечение роста общего объема тоннажа контролируемого Российской Федерацией транспортного флота.

Показатель: общий объем тоннажа контролируемого Российской Федерацией транспортного флота.

Индикатор: ежегодный рост на 5 - 10% общего объема тоннажа контролируемого Российской Федерацией транспортного флота³.

5. Обеспечение снижения среднего возраста российских судов.

Показатель: средний возраст российских судов.

Индикатор: ежегодное уменьшение на 10% и более среднего возраста российских судов с перспективой его минимизации к 2012 году⁴.

Рассмотрим целевые установки более подробно.

1. Увеличение общего объема перевозок национальных внешнеторговых и транзитных грузов российскими судоходными компаниями.

Согласно многочисленным прогнозам, в том числе и представленным в настоящем Отчете, грузооборот морских портов России на всех бассейнах будет расти умеренными темпами, а к 2020 году практически удвоится. В основном такие оценки строятся, исходя из предположения о масштабном вовлечении в промышленное освоение шельфовых месторождений углеводородов, способных резко увеличить поставки нефтепродуктов и сырья на экспорт. Прогнозируется увеличение объемов угля, поставляемого на экспорт через Мурманск и порты Финского залива. Ожидается существенный рост объемов грузов в контейнерах, переваливаемых через мощности портов Калининград, Усть-Луга, Санкт-Петербург, Мурманск. Продолжится увеличения поставок через порты Северо-Запада на экспорт металлов и метизов, химических удобрений, лесоматериалов. На Дальнем Востоке получают дальнейшее развитие каботаж по заводу грузов из портов Приморья на Сахалин, Камчатку, в Магаданскую область, Чукотку и на арктическое побережье Якутии.

Вместе с тем, и это отмечено в упомянутом докладе Президенту Российской Федерации «О комплексной оценке состояния национальной безопасности в области морской деятельности», среди основных угроз национальной безопасности присутствует *недопустимо малый объем морских перевозок грузовым флотом под Государственным флагом Российской Федерации и, особенно, в заграничном плавании, где он снизился до 4% от объема внешнеторговых грузов, а также высоким уровнем физического износа и морального устаревания отечественного грузового флота.* Конечно, наблюдаются и позитивные тенденции, например, осязаемое снижение доли транзита российских грузов через порты сопредельных стран, наметившееся в последнее время (за последние 10 лет почти в два раза).

Всё это направление практически носит функциональный (надрегиональный) характер с незначительной дифференциацией по приморским субъектам Российской Федерации, флотам и бассейнам.

Эффективная реализация этой целевой установки увязана с решением долгосрочной задачи *развития флота, портовой и припортовой инфраструктуры*, которая в свою очередь состоит из следующих ниже частных средне-

¹ Контрольные цифры назначены, исходя из преобладающих тенденций в морской политике развитых держав, например, США. Альтернативой этому может выступить менее амбициозная подпрограмма «Морской транспорт» Программы «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)», где планируется увеличение объема перевозимых грузов на 17,5% (с 125,0 млн. т в 2000 г. до 147,0 млн. т в 2010 г.).

² При определении пороговых контрольных цифр (или функциональных ограничений) можно опять-таки воспользоваться подпрограммой «Морской транспорт» Программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», где, правда, речь идет о доле российских внешнеторговых грузов, проходящих через порты сопредельных стран, которую предлагается снижать с 30% в 2000 г. до 4,8% в 2010 г.

³ Для назначения пороговых контрольных цифр можно ориентироваться на следующие параметры: рост к 2010 году должен составить не менее 27% (с 11,7 млн. т в 2000 году до 14,9 млн. т в 2010 году). Более подробно см.: подпрограмма «Морской транспорт» Программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)».

⁴ В качестве функционального ограничения предлагается снижение среднего возраста судов транспортного флота российских морских пароходств с 18,2 лет до 13,2 лет. См.: подпрограмма «Морской транспорт» Программы «Модернизация транспортной системы России (2002 - 2010 годы)».

краткосрочных задач¹.

6. Развитие флота, портовой и припортовой инфраструктуры.

Следовательно, здесь индикативный интегральный показатель будет формироваться из частных показателей решения соответствующих средне- и краткосрочных задач.

6.1. Повышение эффективности эксплуатации существующих портовых и припортовых мощностей.

Эта задача включает в себя ряд следующих ниже частных краткосрочных задач, а количественный показатель ее решения «собирается» из частных показателей решения задач низшего иерархического уровня.

6.1.1. Оптимизация управления логистикой грузопотоков для сокращения простоев терминалов и технологического оборудования в российских морских торговых портах.

Частный показатель: время простоев терминалов и технологического оборудования в российских морских торговых портах.

Индикатор: ежегодное сокращение на 10% и более общего времени на простой терминалов и технологического оборудования в российских морских торговых портах с перспективой его минимизации к 2012 году до уровня, обусловленного исключительно технологическими факторами.

6.1.2. Создание единой системы автоматизированного управления грузопотоками в российских морских торговых портах.

Частный показатель: объем автоматизированных операций в управлении грузопотоками в российских морских торговых портах.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% объемов автоматизированных операций в управлении грузопотоками в российских морских торговых портах с перспективой достижения к 2012 году максимально возможного уровня автоматизации.

6.1.3. Повышение надёжности разветвляющихся систем автоматизированного управления грузопотоками в российских морских торговых портах.

Частный показатель: вероятность надёжной работы систем автоматизированного управления грузопотоками в российских морских торговых портах.

Индикатор: ежегодное возрастание на 10% вероятности надёжной работы систем, учитывающей все показатели надёжности: безотказность, долговечность, ремонтпригодность, сохраняемость, с перспективой достижения к 2012 году максимально возможной вероятности.

6.1.4. Оптимизация тарифной политики на железнодорожном и автомобильном транспорте, сокращение простоев на железнодорожных и автомобильных подходах к российским морским торговым портам.

Частный показатель: время простоев терминалов и технологического оборудования в российских морских торговых портах, обусловленное простоями на железнодорожных и автомобильных подходах к российским морским торговым портам (см. частный показатель 6-1-1).

Индикатор: ежегодное сокращение на 10% и более общего времени на простой терминалов и технологического оборудования в российских морских торговых портах вследствие оптимизации «пропускной способности» железнодорожных и автомобильных подъездных путей с перспективой его минимизации к 2012 году до уровня, обусловленного исключительно технологическими факторами.

6.2. Модернизация и развитие существующей портовой инфраструктуры.

Показатель: модернизированные перегрузочные комплексы в российских морских торговых портах.

Индикатор: ежегодное технологическое перевооружение существующих перегрузочных комплексов в российских морских торговых портах.

6.2.1. Улучшение состояния существующих и ввод в эксплуатацию новых фарватеров.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом, как прирост, то есть интегральный показатель равен отношению разности показателей за текущий и предшествующий год к значению показателя за предшествующий год.

6.2.2. Реконструкция и развитие существующих специализированных морских терминалов и припортовых инфраструктурных объектов.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом.

6.2.3. Проведение дноуглубительных работ.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом.

6.3. Ввод в эксплуатацию новых портовых мощностей.

Показатель: новые перегрузочные комплексы в российских морских торговых портах.

Индикатор: ежегодный ввод в эксплуатацию новых перегрузочных комплексов в российских морских торго-

¹ Естественно, в задачу исследования не входил поиск решения всех задач, способных привести к достижению намеченной агрегированной цели, но только тех из них, которые могут быть осуществлены в рамках третьего этапа ФЦП «Мировой океан». Для изучения всего их комплекса необходима, как уже отмечалось, отдельная НИОКР на первой стадии этого этапа.

вых портах¹.

6.3.1. Строительство новых портовых комплексов.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом.

6.3.2. Достройка объектов инфраструктуры.

Частный показатель и индикатор: определяются аналогичным образом.

6.4. Восстановление и обновление флота: пассажирского, круизного, ледокольного, транспортного, включая суда смешанного (река-море) плавания.

Частный индикатор и показатель: средний возраст российских судов (см. п. 5).

6.5. Восстановление и развитие речных коммуникаций и водных путей.

6.5.1. Повышение эффективности использования речных коммуникаций и внутренних водных путей (малого каботажного плавания).

Показатель: объем грузо- и пассажиропотоков по речным коммуникациям и водным путям.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% объема грузо- и пассажиропотоков.

6.5.2. Увеличение пропускной способности внутренних водных путей.

Показатель: пропускная способность речных магистралей.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% пропускной способности.

6.5.3. Восстановление гидротехнических сооружений, дамб, шлюзов, терминалов, причалов и иных инфраструктурных объектов.

Частный показатель: соответствие выполненных по этапу или стадии работ Генеральному плану, Генеральной схеме или программе развития объекта. *Индикатор* имеет дискретный вид.

6.5.4. Повышение уровня безопасности на внутренних водных путях.

На индикацию состояния уровня безопасности могут быть нацелены следующие показатели:

Частный показатель № 1: объем автоматизированных операций в системах обеспечения безопасности водных путей.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% объемов автоматизированных операций с перспективой достижения к 2012 году максимально возможного уровня автоматизации.

Частный показатель № 2: вероятность надёжной работы систем обеспечения безопасности водных путей.

Индикатор: ежегодное возрастание на 10% вероятности надёжной работы систем, учитывающей все показатели надежности: безотказность, долговечность, ремонтпригодность, сохраняемость, с перспективой достижения к 2012 году максимально возможной вероятности.

Частный показатель № 3: технико-технологическая оснащенность систем обеспечения безопасности водных путей.

Индикатор: ежегодное обновление на 5 - 10% технико-технологического парка систем обеспечения безопасности водных путей.

Частный показатель: количество параметров состояния водных путей, полученных в результате расширения спектра наблюдений, а также интеграции существующих и разрабатываемых информационных систем мониторинга в единую информационную систему обеспечения безопасности водных путей.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% количества параметров состояния водных путей.

6.5.5. Проведение дноуглубительных работ.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

Заметим, что для *развития особых портовых зон*, как направления подпрограммы, эти задачи актуальны в меньшей степени, нежели для *увеличения общего объема перевозок национальных внешнеторговых и транзитных грузов российскими судоходными компаниями*, хотя все же представляют интерес.

Для качественной реализации этого направления также необходимо достичь нескольких агрегированных целей и решить ряд промежуточных долго-, средне- и краткосрочных задач и на региональных направлениях национальной морской политики, а в нем агрегированные цели «Интенсификация судоходства» на атлантическом направлении /Балтика, Черное и Азовское моря/, тихоокеанском направлении, «Повышение эффективности использования Северного морского пути» на арктическом направлении, «Развитие судоходства с перспективой строительства канала «Азов – Каспий» /проект Евразия/» на каспийском направлении).

2. Развитие особых портовых зон

Создание портовых зон на III этапе реализации ФЦП «Мировой океан» в период 2008-2012 гг. ускорит интеграцию России в мировую экономику, а развитие соответствующих услуг позволит России успешнее конкурировать с

¹ К 2010 году необходимо ввести в эксплуатацию перегрузочных терминалов суммарной производственной мощностью, как минимум, 262,0 млн. т в год, из них специализированных – более 130,0 млн. т в год. См.: подпрограмма «Морской транспорт» Программы «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)». При решении этой задачи необходимо учитывать функциональные ограничения, связанные с минимизацией дублирующих, незагруженных и избыточных портовых мощностей.

зарубежными транзитно-транспортными узлами. Соответствующим законопроектом, который в ближайшей перспективе будет внесен на рассмотрение Правительства Российской Федерации, предусмотрены льготы на местные налоги (земельные и имущественные) для участников создания портовых зон. Этот нормативный акт предусматривает ряд градаций для инвестиций в зависимости от видов деятельности резидентов.

Эта целевая установка носит ярко выраженную территориальную направленность; долгосрочная задача, которую можно сформулировать как *пространственное развитие особых портовых зон*, средне- и краткосрочные задачи на региональных направлениях совпадают с аналогичными в предыдущем пункте. Помимо последних, эта долгосрочная задача включает в себя и две задачи функциональной направленности следующего иерархического уровня: на стадии НИОКР – *обоснование пространственного развития особых портовых зон*; на стадии капитальных вложений – *пространственное размещение производительных сил в «полюсах роста», перспективных с точки зрения создания особых портовых зон*.

7. Пространственное развитие особых портовых зон.

7.1. Обоснование пространственного развития особых портовых зон.

7.1.1. Обеспечение увеличения количества перспективных научных результатов, передаваемых для последующего развития особых портовых зон.

Частный показатель: число перспективных научных результатов, передаваемых для последующего развития особых портовых зон.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа перспективных научных результатов.

7.1.2. Обеспечение прироста научной информации по особенностям развития особых портовых зон.

Частный показатель: число научных публикаций, посвященных особенностям развития особых портовых зон.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа научных публикаций.

7.1.3. Интенсификация проведения SWOT-анализа для обоснования пространственного развития особых портовых зон.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

7.2. Пространственное размещение производительных сил в «полюсах роста», перспективных с точки зрения создания особых портовых зон.

7.2.1. Интенсификация разработки генеральных схем размещения производительных сил и развитие инфраструктуры в «полюсах роста», перспективных с точки зрения создания особых портовых зон.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

7.2.2. Обеспечение роста привлеченных средств из внебюджетных источников на 1 рубль средств федерального бюджета.

Частный показатель: привлеченные средства из внебюджетных источников на 1 рубль средств федерального бюджета.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% привлеченных средств из внебюджетных источников на 1 рубль средств федерального бюджета.

7.2.3. Развитие инфраструктуры в «полюсах роста», перспективных с точки зрения создания особых портовых зон.

Частный показатель и индикатор: определяются в соответствии с принятой методикой.

Седьмое направление ФЦП «Мировой океан» должно быть нацелено на решение такой задачи, как «Комплексное совершенствование мер по обеспечению безопасности мореплавания, поиску и спасанию на море, защите и сохранению морской среды».

В условиях достаточно жестких финансовых ограничений ФЦП «Мировой океан» в первую очередь предлагается сконцентрировать силы и средства на четырех *приоритетных* целевых установках подпрограммы:

1) *развитие систем гидрометеорологического и навигационно-гидрографического обеспечения морской деятельности;*

2) *развитие систем аварийно-спасательного обеспечения морской деятельности;*

3) *разработка и реализация мер, направленных на сохранение природной среды Мирового океана и внутренних морских вод Российской Федерации;*

4) *разработка мероприятий по согласованию конфликтующих интересов между отдельными видами морской деятельности.*

Рассмотрим более подробно направление и четыре приоритетных целевых установки в его

рамках.

Для достижения этой агрегированной цели национальной морской политики (реализации направления), включающей четыре *приоритетных* целевых установки, необходимо решить 8 комплексных долгосрочных задач, актуальных для обеих целевых установок в совокупности, и, соответственно, для индикации прогресса реализации может быть использована система универсальных **интегральных показателей**, состоящая из восьми элементов.

1. Обеспечение безопасности мореплавания.

Показатель: уровень аварийности мореплавания.

Индикатор: ежегодное снижение на 5 - 10% количества аварий с участием российской стороны.

2. Развертывание единой системы информационного обеспечения морской деятельности Российской Федерации.

Показатель № 1: количество параметров, характеризующих безопасность мореплавания и полученных в результате интеграции и сопряжения существующих и разрабатываемых межведомственных, ведомственных, внутриведомственных, международных информационных систем мониторинга и сетей в единую систему информационного обеспечения морской деятельности Российской Федерации.

Индикатор № 1: ежегодный прирост на 5 - 10% количества параметров с перспективой выхода к 2010 году на максимально возможный уровень контролируемых параметров.

Показатель № 2: количество параметров, характеризующих безопасность мореплавания и полученных в результате расширения спектра наблюдений информационных систем, сопрягаемых с единой системой информационного обеспечения морской деятельности Российской Федерации.

Индикатор № 2: ежегодный прирост на 5 - 10% количества параметров с перспективой выхода к 2010 году на максимально возможный уровень контролируемых параметров.

Показатель № 3: количество вводимых в действие центров наблюдения за безопасностью мореплавания в рамках существующих и разрабатываемых информационных систем мониторинга, сопрягаемых с единой системой информационного обеспечения морской деятельности Российской Федерации.

Индикатор № 3: ежегодный прирост на 5% количества центров наблюдения с перспективой выхода к 2012 году на максимально возможную зону охвата акватории, находящейся под российской юрисдикцией – внутренних вод, терморья, ИЭЗ, континентального шельфа.

Показатель № 4: зона охвата и ответственности существующих и разрабатываемых информационных систем мониторинга, сопрягаемых с единой системой информационного обеспечения морской деятельности Российской Федерации.

Индикатор № 4: ежегодное расширение зоны охвата и ответственности с перспективой выхода к 2012 году на площадь, совпадающую с площадью акватории, находящейся под российской юрисдикцией.

3. Организация международной системы постоянного мониторинга портовых комплексов и судовых трасс для минимизации техногенной нагрузки на природную среду.

Показатель и индикатор: аналогичные объектно-ориентированным задачам.

4. Совершенствование научного сопровождения обеспечения безопасности мореплавания.

4.1. Развитие парка эффективных высокоточных приборных средств наблюдения за состоянием акватории для специализированных задач и развитие массовых экономичных систем наблюдения, основанных на прямых (in-situ) измерениях, спутниковых, акустических и радарных системах.

Показатель: количество высокоточных приборных средств и массовых экономичных систем наблюдения.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% количества высокоточных приборных средств и массовых экономичных систем наблюдения.

4.2. Создание нового поколения многопрофильных обобщений знаний о состоянии морей России, предоставляющего экспертные возможности в части принятия решений и планирования морской деятельности.

Показатель: количество научных публикаций, посвященных обобщению знаний о состоянии морей России.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% количества научных публикаций.

4.3. Создание многопрофильной системы эффективного и экономичного наблюдения за состоянием морей России на основе имеющихся и вновь создаваемых судовых платформ, модернизации существующих систем попутных и спутниковых наблюдений и современных средств обработки информации и телекоммуникации.

Показатель и индикатор: аналогичные объектно-ориентированным задачам.

4.4. Детальное количественное описание опасных явлений, связанных с океаном в глобальном и региональном масштабе, обеспечивающее безопасность и эффективность всех видов морской деятельности.

Показатель: число научных публикаций, посвященных количественному описанию опасных явлений.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа научных публикаций.

5. Совершенствование навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания.

5.1. Приведение в соответствие существующих наблюдательных систем задачам эффективного обеспечения всех видов морской деятельности.

Показатель: зона охвата и ответственности существующих наблюдательных систем навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания.

Индикатор: ежегодное расширение зоны охвата и ответственности с перспективой выхода к 2012 году на площадь, совпадающую с площадью акватории, нуждающейся в навигационно-гидрографическом и гидрометеорологическом обеспечении и находящейся под российской юрисдикцией.

5.2. Установка в полном объеме навигационно-гидрографического и гидрометеорологического оборудования

Показатель: технико-технологическая оснащенность систем навигационно-гидрографического и гидрометеорологического сопровождения морской деятельности.

Индикатор: ежегодное обновление на 5 - 10% технико-технологического парка систем навигационно-гидрографического и гидрометеорологического сопровождения морской деятельности.

5.3. Создание эффективной и экономичной системы картирования дна океанов и морей.

Показатель и индикатор: аналогичные объектно-ориентированным задачам.

5.4. Картографирование дна морей России.

Показатель площадь участка дна, на которой были проведены картографические работы.

Индикатор: ежегодное расширение площади участка дна, на которой были проведены картографические работы, с перспективой выхода к 2012 году на площадь, совпадающую с площадью акватории, нуждающейся в проведении картографических работ и находящейся под российской юрисдикцией.

6. Нарращивание превентивных (предупредительных) мер по предотвращению аварийных ситуаций и катастроф.

Показатель: количество введенных в эксплуатацию новых двухкорпусных танкеров.

Индикатор: ежегодное обновление на 5-10% танкерного флота за счёт двухкорпусных танкеров.

7. Нарращивание усилий по исследованию природы Мирового океана в части предупреждения экологических катастроф.

7.1. Интенсификация исследований природы Мирового океана в части выявления, обобщения, анализа и установления иерархии существующих факторов и негативных тенденций, способных привести к экологической катастрофе.

7.2. Организация на постоянной основе мониторинга индикаторов климата и загрязнения.

7.2.1. Создание и развертывание системы мониторинга индикаторов климата и загрязнения.

7.2.2. Улучшение гидрометеорологического обеспечения морской деятельности.

7.2.3. Развитие современной системы мониторинга морской среды.

8. Нарращивание усилий по исследованию природы Мирового океана в части предупреждения экологических катастроф.

Восьмое и девятое направления ФЦП «Мировой океан» совпадают с подпрограммами «Освоение и использование Арктики» и «Изучение и исследование Антарктики», в которых акценты смещаются в сторону разрешения наиболее острых и актуальных проблемно-ориентированных целевых установок.

При неизменном составе целей и задач этих подпрограмм представляется целесообразным также изменить абсолютный характер существующих в них интегральных показателей и индикаторов достижения или решения на относительный.

Десятое направление ФЦП «Мировой океан», связанное с развитием туристско-рекреационного бизнеса в приморских субъектах Российской Федерации, впервые вводится в Программу. В рамках его реализации необходимо решить ряд нижеследующих задач.

10.1.1...10.7.1. Увеличение оборота морского туристского продукта и услуг.

Показатель: оборот морского туристского продукта и услуг (общая стоимость проданных путевок, умножен-

ная на коэффициент, учитывающий инфляцию и колебания валютного курса для иностранных рекреантов, приобретающих билеты у зарубежных туроператоров и пассажироперевозчиков) – для российского сегмента рынка.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5% оборота морского туристского продукта и услуг (общей стоимости проданных путевок).

10.1.2...10.7.2. Рост числа рекреантов, воспользовавшихся туристским продуктом и услугами.

Показатель: количество рекреантов, воспользовавшихся туристским продуктом и услугами – для российского сегмента.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5% количества рекреантов, воспользовавшихся туристским продуктом и услугами.

10.1.3...10.7.3. Загрузка инфраструктуры туристического бизнеса.

Показатель: загрузка морской инфраструктуры туристического бизнеса (опосредованно через количество непроданных путевок) – для российского сегмента.

Индикатор: ежегодное снижение на 5% количества непроданных путевок с перспективой выхода к 2012 году на возможный минимальный уровень.

10.1.4...10.7.4. Увеличение вклада морской туристической составляющей в ВРП и бюджеты всех уровней.

10.1.5...10.7.5. Увеличение среднего срока пребывания в стране среднестатистического иностранного рекреанта.

10.1.6...10.7.6. Развитие морского «транспортного» туристско-рекреационного бизнеса: круизы, яхтенный туризм и т.д.

Можно предложить три универсальных интегральных показателя решения задачи:

Показатель № 1: оборот морского транспортного туристского продукта и услуг (общая стоимость проданных билетов, умноженная на коэффициент, учитывающий инфляцию и колебания валютного курса для иностранных рекреантов, приобретающих билеты у зарубежных туроператоров и пассажироперевозчиков) – для российского сегмента рынка.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5% оборота морского транспортного туристского продукта и услуг (общей стоимости проданных билетов).

Показатель № 2: количество рекреантов, воспользовавшихся транспортным туристским продуктом и услугами – для российского сегмента.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5% количества рекреантов, воспользовавшихся транспортным туристским продуктом и услугами.

Показатель № 3: загрузка морской транспортной инфраструктуры туристического бизнеса (опосредованно через количество непроданных билетов) – для российского сегмента.

Индикатор: ежегодное снижение на 5% количества непроданных билетов с перспективой выхода к 2012 году на возможный минимальный уровень.

10.1.7...10.7.7. Развитие инфраструктуры морского туризма: яхтенных гаваней, новых портовых комплексов.

10.1.8...10.7.8. Развитие круизного судоходства.

10.1.9...10.7.9. Обновление пассажирского флота.

10.1.10...10.7.10. Пространственное развитие особых экономических зон туристско-рекреационного типа в приморских субъектах Российской Федерации.

10.1.10.1...10.7.10.1. Обоснование пространственного развития особых туристско-рекреационных зон.

10.1.10.1.1...10.7.10.1.1. Обеспечение увеличения количества перспективных научных результатов, передаваемых для последующего развития особых туристско-рекреационных зон.

Частный показатель: число перспективных научных результатов, передаваемых для последующего развития особых туристско-рекреационных зон.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа перспективных научных результатов.

10.1.10.1.2...10.7.10.1.2. Обеспечение прироста научной информации по особенностям развития особых туристско-рекреационных зон.

Частный показатель: число научных публикаций, посвященных особенностям развития особых туристско-рекреационных зон.

Индикатор: ежегодное увеличение на 5 - 10% числа научных публикаций.

10.1.10.1.3...10.7.10.1.3. Интенсификация проведения SWOT-анализа для обоснования пространственного развития особых туристско-рекреационных зон.

Частный показатель и индикатор: аналогичные представленным в п. 10.1.10.1.2.

10.1.10.2...10.7.10.2. Пространственное размещение производительных сил в «полюсах роста», перспективных с точки зрения создания особых портовых зон.

10.1.10.2.1...10.7.10.2.1. Интенсификация разработки генеральных схем размещения производительных сил и развитие инфраструктуры в «полюсах роста», перспективных с точки зрения создания особых туристско-рекреационных зон.

Частный показатель и индикатор: аналогичные представленным в п. 10.1.10.1.2.

10.1.10.2.2...10.7.10.2.2. Обеспечение роста привлеченных средств из внебюджетных источников на 1 рубль средств федерального бюджета.

Частный показатель: привлеченные средства из внебюджетных источников на 1 рубль средств федерального бюджета.

Индикатор: ежегодное увеличение на 10% привлеченных средств из внебюджетных источников на 1 рубль средств федерального бюджета.

10.1.10.2.2...10.7.10.2.2. Развитие инфраструктуры в «полюсах роста», перспективных с точки зрения создания особых туристско-рекреационных зон.

Частный показатель и индикатор: аналогичные представленным в п. 10.1.10.1.2.

Одиннадцатое направление ФЦП «Мировой океан» должно быть нацелено на решение такой задачи, как «Международные вопросы», совпадающей с завершенной подпрограммой «Международно-правовые вопросы и их политический аспект».

В условиях достаточно жестких финансовых ограничений ФЦП «Мировой океан» в первую очередь предлагается сконцентрировать силы и средства на трех *приоритетных* целевых установках подпрограммы:

- 1) *определение перспективных направлений международного сотрудничества в морской деятельности;*
- 2) *обеспечение активного участия России в международных морских глобальных, региональных и субрегиональных организациях;*
- 3) *разработка мер по сохранению суверенитета и суверенных прав России над морскими пространствами, представляющими для неё жизненно важные интересы в Балтийском, Чёрном, Азовском, Каспийском, Японском, Охотском, Беринговом и в морях Северного Ледовитого океана, а также по поддержанию благоприятного международно-правового режима проливов.*

Рассмотрим более подробно направление и три приоритетных целевых установки в его рамках.

Для достижения этой агрегированной цели национальной морской политики (реализации направления), включающей четыре *приоритетных* целевых установки, необходимо решить две комплексные долгосрочные задачи, актуальных для обеих целевых установок в совокупности, и, соответственно, для индикации прогресса реализации может быть использована система универсальных **интегральных показателей**, состоящая из двух элементов.

1. Интенсификация сотрудничества с международными организациями.

1.1. Принятие методологических, информационно-технологических, нормативно-правовых документов, уточняющих механизм и условия международного обмена научной (мореведческой), гидрометеорологической и океанографической информацией и эффективного участия Российской Федерации в международных программах и проектах

1.2. Интенсификация межгосударственного обмена экологической информацией на основе использования согласованных нормативов, стандартов, критериев и целевых показателей.

1.3. Разработка согласованных межгосударственных мероприятий по поэтапному устранению источников загрязнения или снижению их влияния.

1.4. Увеличение вклада Российской Федерации в общий объём международных данных: океанографических станций, батитермографных зондирований и т.д.

1.5. Интенсификация сотрудничества с международными организациями системы ООН.

1.6. Интенсификация сотрудничества с межправительственными организациями.

1.7. Интенсификация сотрудничества с неправительственными международными организациями.

1.8. Интенсификация сотрудничества в рамках международных программ и центров.

1.9. Интенсификация сотрудничества в рамках научных программ МОК и других организаций.

1.10. Обеспечение гарантированного, представительного и компетентного участия Российской Стороны в международных организациях и форумах.

2. Интенсификация многостороннего и двустороннего сотрудничества.

2.1. Совершение к 2012 году соглашений с прилежащими и противолежащими государствами о делимитации морских пространств, континентального шельфа и спорных морских районов в тесной увязке с обязанностями Сторон по индивидуальной и коллективной экологической безопасности.

2.1.1. Совершение пакета соглашений о статусе Азовского, Охотского и Каспийского морей.

2.1.2. Совершение пакета соглашений с прилежащими и противолежащими государствами об использовании проливов.

2.2. Совершение к 2010 году соглашений с прилежащими и противолежащими государствами о совместных действиях и взаимных обязанностях Сторон по защите и сохранению морской среды.

2.2.1. Нарращивание усилий по исследованию негативных последствий расширения добычи нефти и газа на континентальном шельфе с прилежащими и противолежащими государствами с оценкой возможных траекторий переноса нефтегазовых поллютантов. Разработка мер по предупреждению этих явлений.

2.2.2. Нарращивание усилий по исследованию негативных последствий расширения импорта прилежащими и противолежащими государствами, а также Российской Федерацией, экологически опасного сырья: отличающихся повышенной радиоактивностью алжирских фосфоритов для производства суперфосфата, ядерного топлива, радиоактивных марокканских бокситов, токсичных веществ. Разработка мер по предупреждению этих явлений.

2.2.3. Нарращивание усилий по исследованию негативных последствий для морской среды морей России, связанных с суммарными выбросами в атмосферу из стационарных источников и других промышленных центров на побережье. Разработка мер по предупреждению этих явлений.

2.2.4. Нарращивание усилий по исследованию негативных последствий для морской среды, связанных с загрязнением отходами промышленно-аграрных центров побережьях прилежащих и противолежащих государств. Разработка мер по предупреждению этих явлений.

2.2.5. Разработка и принятие прилежащими и противолежащими государствами пакета соглашений, регламентирующих совместные действия по защите и сохранению морской среды и ответственность за экологическую безопасность с учётом принципов устойчивого развития, включая принцип «Загрязнитель платит».

2.2.6. Учёт экологической составляющей при совершении с прилежащими и противолежащими государствами соглашений по вопросам сотрудничества в области судоходства, его регулирования, навигационно-гидрографического обеспечения, поиска и спасания на море, добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе морей Российской Федерации.

2.2.7. Учёт экологической безопасности при совершении с прилежащими и противолежащими государствами соглашений, инициирующих и регламентирующих коллективное и индивидуальное проведение изучения и добычи природных ресурсов на дне Мирового океана и в его недрах.

2.2.8. Учёт экологической безопасности при совершении с прилежащими и противолежащими государствами соглашений, координирующих рыбохозяйственную политику и практическую деятельность Сторон в целях исследования, оптимального использования и сохранения живых ресурсов Мирового океана.

2.2.9. Усиление контроля за исполнением обязательств, взятых Сторонами по международным договорам в части защиты и сохранения морской среды.

2.2.10. Обеспечение Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» выполнения обязательств Российской Федерации по международным договорам.

2.2.11. Обеспечение Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» наблюдения за выполнением другими участниками международных договоров их обязательств.

Двенадцатое направление предлагается нацелить на решение комплексной актуальной задачи «**Создание условий для сохранения и привлечения квалифицированных кадров в сферу морской деятельности**».

В условиях ограниченного финансирования мероприятий ФЦП «Мировой океан» в первую очередь предлагается сконцентрировать усилия на двух *приоритетных* целевых установках:

1) *создание системы подготовки и переподготовки руководящих кадров органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области морской деятельности;*

2) *укрепление российских морских традиций и популяризация морской деятельности.*

Тринадцатое направление третьего этапа ФЦП «Мировой океан» должно быть нацелено

на решение такой задачи, как «Развитие информационного обеспечения морской деятельности». Оно по большей части совпадает с подпрограммой «Создание единой системы информации об обстановке в Мировом океане» с некоторым смещением акцентов на интеграцию существующих в сфере морской деятельности информационных систем и формирование на этой базе единого информационного пространства.

Наконец целевые установки, показатели и индикаторы, объемы финансирования **четырнадцатого** направления «Мероприятия Государственного заказчика-координатора программы, направленные на защиту экономической безопасности России при реализации единой скоординированной морской деятельности» определяются Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

При достижении вышеуказанных целей и решения задач в рамках реализации ФЦП «Мировой океан» будут получены следующие результаты (см. табл. 7-11).

Таблица 7 – **Основные социальные результаты реализации программы**

Результат	Подпрограммы, мероприятия, которые обеспечивают данный результат
<p>Обеспечение отраслей и сфер морской деятельности высококвалифицированными трудовыми ресурсами.</p> <p>Развитие морского образования, укрепление кадрового потенциала в морехозяйственных отраслях прибрежных регионов и поддержка сети научно-исследовательских учреждений.</p> <p>Повышение престижа морских профессий.</p>	<p>Создание условий для сохранения и привлечения квалифицированных кадров в сферу морской деятельности.</p>
<p>Обеспечение занятости, эффективного социально-экономического развития приморских регионов.</p>	<p>Развитие туристско-рекреационного бизнеса в приморских субъектах Российской Федерации.</p>
<p>Обеспечение participatивности, информационной открытости, широкого участия в социально-экономическом развитии государства.</p>	<p>Мероприятия Государственного заказчика-координатора программы, направленные на защиту экономической безопасности России при реализации единой скоординированной морской деятельности.</p>
<p>Улучшение социальных условий для населения АЗР путем более рационального использования Северного завоза.</p>	<p>Освоение и использование Арктики.</p>

Таблица 8 – **Основные экономические результаты реализации программы**

Результат	Подпрограммы, мероприятия, которые обеспечивают данный результат

Результат	Подпрограммы, мероприятия, которые обеспечивают данный результат
<p>Обеспечение конкурентоспособности российских товаров и услуг за счет снижения транспортной составляющей. Создание благоприятного инвестиционного климата в морских перевозках. Защита экономических интересов России на морских транспортных коммуникациях. Увеличение грузопотоков и величины использования грузовой базы отечественными судами. Рост ВВП.</p> <p>Интенсификация развития сферы услуг с выходом на конкурентоспособный уровень.</p> <p>Позитивные структурные изменения в экономике России. Обеспечение и защита экономических интересов России. Повышение конкурентоспособности российских товаров и услуг морской деятельности. Создание благоприятного инвестиционного климата в отраслях морехозяйственного комплекса. Оживление экономики депрессивных регионов путем реализации мегапроектов за счет адресной, дифференцированной господдержки. Стимулирование раскрытия имманентного потенциала регионов как потенциальных полюсов роста. Улучшение социально-экономического положения приморских регионов посредством внедрения системы государственно-частного партнерства.</p> <p>Диверсификация экспорта за счет высокотехнологичной компоненты. Повышение конкурентоспособности российского судостроения и морского приборостроения.</p> <p>Полномасштабное освоение минерально-сырьевых ресурсов недр континентального шельфа. Освоение полезных ископаемых Международного района глубоководного дна.</p> <p>Реализация различных форм государственно-частного партнерства, направленных на рационализацию эксплуатации промысловых запасов ИЭЗ и обеспечение поставок добываемых биоресурсов на береговые рыбоперерабатывающие предприятия России.</p> <p>Сокращение затрат на ликвидацию последствий, восстановление разрушенных территорий и социальную поддержку населения за счет своевременного предупреждения природных и экологических катастроф.</p>	<p>Поддержание флота и прибрежно-портовой инфраструктуры на уровне, гарантирующем экономическую независимость и национальную безопасность государства.</p> <p>Развитие туристско-рекреационного бизнеса в приморских субъектах Российской Федерации.</p> <p>Мероприятия Государственного заказчика-координатора программы, направленные на защиту экономической безопасности России при реализации единой скоординированной морской деятельности.</p> <p>Развитие российского кораблестроения и судостроения.</p> <p>Расширение сырьевой базы и интенсификация освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана.</p> <p>Повышение эффективности освоения морских биологических ресурсов.</p> <p>Развитие методологии и современных средств для комплексных исследований природы Мирового океана.</p>

Таблица 9 – Основные экологические результаты реализации программы

Результат	Подпрограммы, мероприятия, которые обеспечивают данный результат
<p>Обеспечение устойчивого развития, защиты и сохранения окружающей среды</p> <p>Улучшение экологического состояния и снижение уровня загрязнения Мирового океана, прибрежных территорий и внутренних морей за счет функционирования развитой системы мониторинга в рамках Единой системы информации об обстановке в Мировом океане и реализации проектов по исследованию природы Мирового океана.</p> <p>Повышение экологической безопасности освоения ресурсов и пространств Мирового океана.</p> <p>Сохранение экологической устойчивости природной среды Арктического региона на основе научного обоснования долгосрочных перспектив развития всех видов хозяйственной деятельности в Арктике и допустимого роста производства, разработка механизма согласования оборонной и хозяйственной деятельности в регионе.</p> <p>Сохранение ценных видов рыб и эксплуатируемых популяций за счет проведения экосистемных исследований, рационального ведения промысла, воспроизводства и развития марикультуры, использования высокоэффективных технологий и технических средств.</p> <p>Улучшение экологического состояния и снижение уровня загрязнения Мирового океана, прибрежных территорий и внутренних морей.</p> <p>Обеспечение экологической безопасности при освоении ресурсов и пространств Мирового океана. Создание и внедрение систем безопасности нефтегазовых комплексов на континентальном шельфе.</p> <p>Повышение уровня экологической безопасности в районах базирования объектов ВМФ путем предотвращения: загрязнения окружающей среды в районах базирования объектов ВМФ; экологических происшествий и катастроф, связанных с эксплуатацией боевой техники.</p> <p>Улучшение экологической обстановки.</p>	<p>Комплексное совершенствование мер по обеспечению безопасности мореплавания, поиску и спасанию на море, защите и сохранению морской среды.</p> <p>Развитие информационного обеспечения морской деятельности.</p> <p>Освоение и использование Арктики.</p> <p>Повышение эффективности освоения морских биологических ресурсов.</p> <p>Расширение сырьевой базы и интенсификация освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана.</p> <p>Обеспечение военно-стратегических интересов России в Мировом океане.</p>

Таблица 10 – Основные научно-технические результаты реализации Программы

Результат	Подпрограммы, мероприятия, которые обеспечивают данный результат
-----------	--

Результат	Подпрограммы, мероприятия, которые обеспечивают данный результат
<p>Новые знания о геологическом строении континентального шельфа и континентального склона Российской Федерации, глубоководных районах Мирового океана.</p> <p>Разработка научных основ совершенствования методов поиска полезных ископаемых на шельфе и его склоне, в глубоководных районах Мирового океана.</p> <p>Расширение научных исследований в Антарктике как главного элемента осуществления государственной политики в регионе, направленной на сохранение и закрепление позиций России, а также дальнейшего активного присутствия в этом регионе и в Южном океане.</p> <p>Обеспечение работы научных экспедиций, авиации и морских судов за счет совершенствования методов прогнозов погоды (повышение заблаговременности и точности) особо опасных метеорологических явлений и ледовой обстановки в окраинных морях Антарктиды, а также определение целесообразности восстановления промышленной эксплуатации их ВБР.</p> <p>Использование Антарктиды как платформы для научных исследований, которые могут быть осуществлены исключительно в Антарктиде.</p> <p>Создание банков данных о состоянии и основных закономерностях развития природных процессов и климата Антарктики.</p> <p>Прогноз возможных изменений природной среды и климата.</p> <p>Повышение эффективности комплексных исследований Южной полярной области.</p> <p>Теория гидродинамических процессов в Южной полярной области.</p> <p>Разработка научных основ поиска полезных ископаемых на шельфе и его склоне, в глубоководных районах Южного океана.</p> <p>Разработка научных основ поиска полезных ископаемых на шельфе и в глубоководных районах Мирового океана.</p> <p>Производство технических средств для освоения морских минеральных и энергетических ресурсов.</p> <p>Разработка научных основ поиска полезных ископаемых на шельфе и его склоне, а также в глубоководных районах Северного ледовитого океана.</p> <p>Оценка объемов допустимых уловов промысловых видов рыб и рекомендации по освоению биоресурсов на основе экосистемного и предосторожного подходов.</p> <p>Научно обоснованные рекомендации по восстановлению ценных видов рыб и беспозвоночных.</p> <p>Создание системы поддержки принятия решений органами государственной власти Российской Федерации в сфере морской деятельности, отвечающей мировому уровню.</p> <p>Внедрение в практику морской деятельности новых и модернизированных средств и ресурсов ЕСИМО.</p> <p>Внедрение современных систем гидрометеорологического и аварийно-спасательного обеспечения морской деятельности.</p> <p>Снижение аварийности на морском транспорте и других видах морской деятельности.</p> <p>Развитие и использование морских технологий, а также сил и средств двойного назначения.</p> <p>Инновационные технологии составления и издания морских карт.</p> <p>Создание технических средств, обеспечивающих участие России в международных миротворческих и гуманитарных акциях по мандатам ООН.</p> <p>Развитие Системы государственного контроля за состоянием промысловых биоресурсов и рыболовством в ИЭЗ России с использованием современных спутниковых программно-технических средств.</p>	<p>Развитие методологии и современных средств для комплексных исследований природы Мирового океана.</p> <p>Изучение и исследование Антарктики.</p> <p>Расширение сырьевой базы и интенсификация освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана.</p> <p>Освоение и использование Арктики.</p> <p>Повышение эффективности освоения морских биологических ресурсов.</p> <p>Развитие информационного обеспечения морской деятельности.</p> <p>Комплексное совершенствование мер по обеспечению безопасности мореплавания, поиску и спасанию на море, защите и сохранению морской среды.</p> <p>Обеспечение военно-стратегических интересов России в Мировом океане.</p> <p>Повышение эффективности освоения морских биологических ресурсов.</p>

Таблица 11 – Основные результаты реализации Программы по обеспечению безопасности и национальных интересов страны в Мировом океане

Результат	Подпрограммы, мероприятия, которые обеспечивают данный результат
<p>1. Военно-стратегические аспекты</p> <p>Обеспечение развития ВМФ. Сохранение и развитие научно-производственного потенциала оборонно-промышленного комплекса страны в части кораблестроения. Контроль и предотвращение конфликтных ситуаций, ликвидация вооруженных конфликтов в прилегающих к Российской Федерации акваториях. Поддержка морских спасательных операций и подразделений транспортной авиации. Создание Единой государственной системы освещения надводной и подводной обстановки (ЕГСОНПО) на базе формируемой системы автоматизированного сбора, обработки, распределения информации (АСОРИ). Приведение боевых возможностей ВМФ в полное соответствие с задачами мирного и военного времени по защите государственных интересов в Мировом океане и обеспечению национальной безопасности с океанских и морских направлений.</p>	<p>Обеспечение военно-стратегических интересов России в Мировом океане.</p>
<p>2. Международно-правовые аспекты.</p> <p>Развитие правовой базы для более благоприятной инвестиционной и экономической среды в российском морехозяйственном секторе экономике. Создание условий и международно-правовой основы для гарантированного участия российской стороны в международных морских глобальных, региональных и субрегиональных организациях. Развитие правового обеспечения проведения морских научных исследований в различных районах Мирового океана. Международно-правовое обеспечение пользования невоенными судами под флагом России и кораблями ВМФ России свободами открытого моря, правом мирного прохода через территориальное море, транзитного прохода в международных проливах, архипелажного прохода, а также использования морских природных ресурсов согласно Конвенции 1982 г.</p>	<p>Международные вопросы.</p>

2.3. Принципы развития

Базовый набор принципов развития морской деятельности на функциональных и региональных направлениях содержится в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, в которой представлен отдельный блок с аналогичным названием, но определяющий соответствующие идеологические и политические аспекты. В настоящем Отчете, сохраняя саму сущность

этого основополагающего документа, делается попытка проследить их влияние на возможность эффективного отечественного морепользования и дифференцированно увязать с мероприятиями ФЦП «Мировой океан», намеченными к реализации на ее III этапе, дополнив положениями, предусмотренными в Техническом задании Заказчика.

Среди *доктринальных* принципов выделяются:

- 1) соблюдение общепринятых норм международного права и международных договоров Российской Федерации при осуществлении морской деятельности;
- 2) приоритет политико-дипломатических, экономических, информационных и других невоенных средств при разрешении противоречий в Мировом океане и устранении угроз национальной безопасности Российской Федерации с океанских и морских направлений;
- 3) обладание необходимым военно-морским потенциалом и его эффективное использование в случае необходимости для силовой поддержки морской деятельности государства;
- 4) интегральный подход к морской деятельности в целом и дифференциация её на отдельных направлениях с учетом изменений их приоритетности в зависимости от геополитической ситуации;
- 5) поддержание составляющих морского потенциала на уровнях, соответствующих национальным интересам России, в том числе обеспечение присутствия российского флота в удаленных районах Мирового океана и российских исследователей на Антарктическом континенте;
- 6) взаимодействие и координация усилий в вопросах формирования и реализации национальной морской политики органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и заинтересованных общественных объединений, действующих на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации;
- 7) объединение усилий и координация научных исследований по проблемам формирования и реализации национальной морской политики;
- 8) государственный контроль над судами, плавающими под Государственным флагом Российской Федерации, государственный портовый контроль, контроль за состоянием и использованием природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- 9) концентрация усилий по строительству и развитию инфраструктуры российского флота на территориях субъектов Российской Федерации, традиционно связанных с мореплаванием, унификация этой инфраструктуры для военных и хозяйственных нужд;
- 10) поддержание российского флота в готовности к решению стоящих перед ним задач, а также мобилизационной готовности торгового, рыбопромыслового, научно-исследовательского и других специализированных флотов;
- 11) концентрация средств и ресурсов центра и регионов для развития коммуникаций между центральной и приморскими частями России, особенно ее дальневосточными и северными окраинами, в интересах их дальнейшего освоения;
- 12) проведение комплексных морских научных исследований в интересах Российской Федерации, развитие систем мониторинга за состоянием морской природной среды и прибрежных территорий;
- 13) совершенствование системы подготовки кадров, обучения и воспитания молодежи;
- 14) эффективная пропаганда целей национальной морской политики.

Вышепредставленный перечень доктринальных принципов может быть дополнен еще рядом следующих принципиальных положений, таких как:

Стратегическое планирование и стратегический менеджмент. Изучение, освоение и использование ресурсов и пространств Мирового океана сегодня происходит на фоне радикальных и динамичных изменений внешних факторов, а также высоких темпов увеличения объемов информации. В этих условиях ключевое значение играют стратегическое планирование и адекватная информационно-интеллектуальная поддержка принятия управленческих решений. Сам же этот процесс, происходящий в чрезвычайно непредсказуемых условиях, выдвигает особые требования к достоверности информационной базы, будь то работа в реальном времени, или использование ин-

формации, обладающей отложенным эффектом.

В России в силу факторов, которые социологи относят к конъюнктурно-клиентурным, информационные системы поддержки принятия решений не получили должного распространения, хотя мировой опыт их использования показывает увеличение на несколько порядков эффективности принимаемых решений по сравнению с традиционным методом «проб и ошибок», базирующемся на опыте и интуиции ЛПР.

С конца 50-х годов прошлого века, когда Соединенные Штаты Америки сделали упор на развитие информационных систем в ответ на технологическое отставание от СССР в области космонавтики, и этот выбор оправдал себя в полной мере, человечество вступило на путь последовательной трансформации индустриального общества в постиндустриальное или информационное. Экономические, политические и социальные дивиденды, которые сулит этот переход, делают его одной из доминант национальных интересов многих стран мира. Выявление закономерностей формирования постиндустриального общества, обеспечение его безопасности являются важнейшими задачами с политической, экономической, философской, военной, психологической точек зрения. При этом необходимо учитывать не только национальный, но и инвариантный, наднациональный характер этой острейшей комплексной, многокритериальной проблемы с зачастую противоречивыми критериями.

Научно-техническая революция, начавшись с практического использования достижений ядерной физики, радиоэлектроники, кибернетики, генетики, биохимии, имела результатом создание принципиально новых материалов, источников энергии, средств связи и, конечно же, высоких технологий. Ежегодные затраты развитых стран на НИОКР в этой сфере возрастают по экспоненциальной зависимости. Следствием подобной концентрации капиталов является создание и внедрение в производство сверхпроводников и биосенсоров, лазеров и волоконных композитов, космической техники и спутниковых коммуникаций, миниатюризации конструкций и нанотехнологий, искусственного интеллекта и новых поколений компьютеров, микропроцессоров и робототехники, систем автоматизированного проектирования и управления производством. При этом ключевое значение приобрели обработка и передача лавинообразно растущих объемов оцифрованной информации, которые практически не поддаются точному учету. Большое значение имеют также релевантность и своевременность поступления информации. Вообще говоря, информация – «скоропортящийся продукт». По образному выражению академика А.И. Берга, «информацию меньше всего можно уподобить вину, у которого в процессе старения улучшается качество и аромат»¹.

Стратегическое планирование (прогнозирование, индикативное планирование), как известно, стало сегодня за рубежом практически единственным способом долгосрочного определения потенциальных рисков и возможностей. В то же время его технику и процедуры, основанные на анализе динамики внешних факторов, можно отнести к трудноформализуемым. Отчасти это объясняется тем, что как надсистемная по отношению к морской деятельности среда, так и имманентные ей свойства, характеризуются высокой степенью неопределенности, динамики и сложности.

Вопрос заключается в том, как сделать ответственный выбор в каждом конкретном случае. В этой связи уместно вспомнить, что в работах о методологии принятия решений обычно предпочитают отойти от использования крайне неэффективного метода проб и ошибок и рассматривают два типа формализованных планов (или операторов), позволяющих получать более рациональные варианты, причем на порядки. Это алгоритмы, то есть совокупность правил, которые, если им следовать, автоматически порождают верный исход, и интуитивные эвристические методы, основан-

¹ Цитируется по: Гоберман В.А., Гоберман Л.А. Технология научных исследований: методы, модели, оценки. М.: МГУ, 2001. С. 12.

ные на наводящих вопросах или на предшествующем опыте.

В относительно простых ситуациях для принятия решения бывает достаточно воспользоваться собственным практическим опытом, интуицией, да и элементарным здравым смыслом. Но в сложных случаях, отягощенных к тому же влиянием случайных факторов, этого оказывается мало – здесь становится востребованным строгий научный аппарат. Один из таких подходов к выработке оптимальных или рациональных решений, стратегий поведения и т. д. – использование современных методов управляющей деятельности человека, получивших обобщающее название «исследование операций».

Процесс принятия решений (тем более, долговременного действия) сродни научным исследованиям или, например, проектированию. Он воспринимается специалистами как вероятностный, которому свойственны бóльшая или меньшая неопределенность и который во многом зависит от таланта исполнителей, а потому плохо поддается управлению и формализации. Однако опыт последних трех-четырёх пятилетий показал, что процессы государственного управления, научного и инженерного творчества могут быть достаточно точно смоделированы, организованы и спланированы. Эти робкие, иногда венчурные попытки сами по себе еще не формула и даже не инструкция, а определенная последовательность действий, тот же алгоритм, которые кратчайшим путем и с наименьшими затратами (времени, ресурсов) позволяют достигнуть поставленной цели, а в ее рамках найти оптимум.

Сущность эвристик состоит в отыскании таких способов, которые хотя и не приводят к оптимальному результату, но значительно улучшают процедуру поиска по сравнению с полным ненаправленным перебором возможных альтернатив. Их основа – аналогия и индукция, разбиение и обобщение. Было подмечено, что именно в соответствии с такими правилами работает мозг человека, и они составляют базу его творческих способностей. В качестве резюме можно предложить такое определение: эвристические методы представляют собой упорядоченные в какой-то мере общие правила и рекомендации, помогающие при решении вероятностных задач без предварительной и компаративной оценки результатов.

Эти приемы вполне могут быть использованы в стратегическом планировании и менеджменте морской деятельности Российской Федерации. Следует заметить, что любые другие приемы и методы эвристики нельзя нацелить на оптимизацию – речь идет всего лишь о рационализации выбора перспективных направлений морской деятельности на функциональных и региональных направлениях национальной морской политики. С помощью эвристических методов оптимума достичь в принципе невозможно. Для этого существует более «тонкий» научный аппарат, связанный в первую очередь с математическим или имитационным моделированием, но это более сложная и громоздкая задача, предшествовать постановке которой должна качественная, а не количественная оценка. Однако в последнем случае считается, что множество условных допущений, связанных, например, с дискретизацией подчас непрерывных процессов, вносит системную ошибку в исследования, своего рода «шум», сильно искажающий полученные результаты, и встает вопрос о границах их применимости или доверительных интервалах. К тому же неучет критических факторов или, наоборот, учет излишнего их количества приводят к недостоверному заключению или нереализуемости модели соответственно. Выводы же качественного характера, полученные эвристическими методами, опять же не предполагают безальтернативности – ведь, перефразируя известное высказывание, на любое правило найдется как минимум два исключения.

Создание и использование в повседневной практике институциональных агентов координации морской деятельности в целом и отдельных ее видов систем поддержки принятия решений, помимо прочего, становится залогом успешной инновационно-технологической модернизации

морских перевозок, промышленного рыболовства и т.д. Естественно, приоритет здесь принадлежит человеку – менеджеру, обладающему стратегическим мышлением и способностями предвосхитить появление новых веяний. Однако один из известных недостатков живого интеллекта кроется в том, что он не приспособлен для выполнения большого объема вычислений в процессе анализа сложных систем, состоящих из цепочек взаимосвязей, к которым относится и морская деятельность, не только динамично изменяющаяся во времени, но и обладающая функциональной потребностью осуществлять выбор пути своего развития. Таким образом, на эффективность координации мореведения и морепользования существенно влияет ограниченность возможностей человека в работе с комплексной актуализирующейся информацией. Слишком завышенные надежды в этой связи в недалеком прошлом связывали с интеллектуальными системами. Сейчас столь бурные дебаты приутихли, но энтузиасты, а среди них и ведущие транснациональные корпорации в области информационных технологий, работы в этом направлении и не планируют свёртывать.

Можно выделить некоторые причины, которые вызывают рост интереса у государственного аппарата к новым интеллектуальным технологиям, поддерживающим принятие координирующих решений.

1. Кумулятивный рост релевантной информации не оставляет разумной альтернативы использованию современных технологий для поиска в «массе» тенденций, потенциально угрожающих существованию морехозяйственного комплекса страны, либо, наоборот, открывающих для него новые радужные перспективы.

Индустрия информационных услуг стала сегодня одной из наиболее динамичных сфер мировой экономики, конкурентоспособной по доходности с топливно-энергетическим комплексом, автомобилестроением, производством сельскохозяйственной продукции. На долю информационных технологий приходится до 15% от общего объема мировой торговли. Ошеломляющими темпами растет количество пользователей локальных и глобальных сетей. На информационной основе значительно повышается наукоемкость производства, намного уменьшаются объемы оборудования и существенно снижаются материало- и трудоемкость продукции. Человечество в XX веке совершило рывок в развитии, изменился облик Планеты. При этом за 100 лет скорость передвижения увеличилась в 102 раз, связи в 107 раз, а обработки информации в 106 раз.

2. Динамизм и труднопрогнозируемость динамики внешних факторов, воздействию которых морская деятельность особо подвержена, резко повышают вероятность принятия не то что неоптимальных, но даже нерациональных координирующих решений из-за недостатка времени. Негативные последствия этого могут поставить под вопрос само существование морской деятельности страны как сложной системы. Вообще необходимо отметить, что любые эксперименты в стратегическом менеджменте ради науки или удовлетворения любопытства чреватые самыми непредсказуемыми исходами, как правило, фатальными. Поскольку принятие стратегических решений в большей степени тяготеет к малоструктурированным творческим процессам, то на разных его этапах федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации, координирующим виды

и направления морской деятельности, необходимо опираться на аналитически переработанную информацию и имитационные модели, уменьшающие вероятность ошибок.

3. Неопределенность в процессах принятия решений повышает роль прогнозных моделей, имитирующих тенденции развития функциональных и региональных направлений национальной морской политики (с упором на саморазвитие и мобилизацию местных ресурсов) и открывающих возможности анализа благоприятных и негативных последствий на стадии предварительного выяснения (*finding problem*), что, тем самым, помимо прочего, снижает риск необоснованных затрат. Кроме того, как уже отмечалось выше, в некоторых ситуациях вообще невозможно обойтись без моделирования, поскольку эксперименты в политике, экономике, экологии и т.д., определяющих облик морской деятельности в долгосрочной перспективе, в познавательных целях недопустимы, ибо носят разрушительный характер, наглядно проявившийся в отечественной морской деятельности в 1990-х гг.

4. Процесс стратегического менеджмента подразумевает использование индуктивного мышления и методологии реинжиниринга морской деятельности, т.е. технологий и инструментальных средств, помогающих федеральным органам исполнительной власти, в сфере ведения и деятельности которых находятся отдельные ее аспекты, генерировать принципиально новые решения («взгляд из будущего в настоящее»), а уж затем определять проблемы, которые необходимо преодолеть¹.

Так, например, в ходе реинжиниринга морской деятельности для стратегического планирования пространственного развития соответствующего потенциала в приморских субъектах Российской Федерации на основе выявленных «точек роста» должен быть сформирован портфель приоритетных мегапроектов, для реализации которых требуются соответствующие материально-финансовые средства.

Успех реализации любых прогнозов, планов, программ, стратегий напрямую зависит от надсистемных факторов: трендов глобализации, международных условий, в которых развивается отечественное океанопользование, состояния внутреннего законодательства, ресурсной базы, финансового, кадрового, информационного обеспечения, уровня технологического развития видов морской деятельности, природоохранной компоненты и т.д. Не в меньшей мере он определяется действиями руководства, которое должно уметь выявлять факторы воздействия внешней среды, в том числе способные негативно повлиять на реализацию планов, и находить адекватные решения по ликвидации потенциально опасных ситуаций, в развитии морской деятельности и международ-

¹ Более подробно см.: Фролов Ю.В. Интеллектуальные системы и управленческие решения. М.: МГПУ, 2000. С. 8 - 10.

ных отношений по его обеспечению.

В процесс стратегического планирования развития морской деятельности должно быть вовлечено множество действующих лиц с неизбежно большим количеством отдельных действий. Не все, что случается в морехозяйственном комплексе (страны или отдельно взятого региона), на самом деле поддается планированию. Не все действия, приводящие к изменениям, следует и возможно подвергать планированию сверху. Стратегическое планирование означает выявление потенциалов, формулирование целей (что намечается достичь?) и стратегий (как это намечается достичь?), включает в себя согласование приоритетных направлений процесса реализации, и не только для отдельных видов морской деятельности, но и для надведомственного подхода.

Итак, процесс стратегического планирования морской деятельности предполагает выполнение следующих действий:

1. Сбор информации о современной ситуации и перспективах развития (диагностический анализ).
2. Анализ сильных и слабых сторон развития морской деятельности (SWOT-анализ).
3. Разработка генеральной цели (миссии) и стратегических целей развития («идеальной» модели будущего) и их научное обоснование.
4. Разработка стратегии развития на основе выявленных приоритетов.
5. Формирование конкретных программ и проектов по реализации стратегии развития.
6. Опубликование проекта стратегического плана и его обсуждение общественностью.
7. Доработка проекта стратегического плана с учетом высказанных замечаний.
8. Утверждение стратегического плана.
9. Интеграция стратегии развития в стратегические планы по горизонтали и вертикали.
10. Мониторинг и контроль реализации стратегии, а также ее корректировка при необходимости¹.

Именно на интегральном учете положений Концепции ФЦП «Мировой океан», Морской доктрины Российской Федерации, а также последствий названных действий может быть построена эффективная и рациональная морская деятельность не только на III этапе реализации ФЦП «Мировой океан», а в период до 2020 г. и в более отдаленной перспективе.

Открытость, коммуникация, кооперация, координация и широкое общественное участие. Структурные изменения производительных сил, мобилизация инвестиций, обновление средств производства позволяют сегодня говорить о феномене так называемой новой экономики,

¹ Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Мерзлов А.В. Региональное развитие. Сельская местность. М.: Наука, 2006. С. 120-121.

целиком базирующейся на информационных технологиях. При этом интенсивное развитие информационной инфраструктуры имеет и позитивные культурные последствия, раскрепощая социум и человека, содействуя освобождению от окаменелых идеологических догм и устарелых тенденций, увеличивая потенциал социальной адаптации, активности и самореализации.

Для технологического отрыва необходимо создавать условия ускоренного развития исследований и быстрого внедрения научных результатов, поднять уровень образования, в том числе массового, организовать широкую информационную сеть, в значительной мере пойти на свободу информации и обеспечение социальной защиты, создать относительно хорошие условия жизни для населения. Получаемый доход позволил бы существенно изменить взаимоотношения различных слоев общества в сравнении с ранним капитализмом. Появилась бы реальная возможность установления определенного социального партнерства на всех уровнях организации любого производственного процесса, поскольку внедрение прогрессивных технологий в принципе приносит выгоду каждому из них.

Для эффективного социально-экономического развития нашей страны, безусловно, необходимо широчайшее распространение институтов гражданского общества и их привлечения к ключевым аспектам функционирования государственной вертикали власти, в том числе в морепользовании. Как один из многочисленных примеров их действенности можно привести тот неоспоримый факт, что никто иной не способен обеспечить должный экологический мониторинг состояния морских акваторий. В Морской доктрине Российской Федерации прямо указывается на то, что общество участвует в формировании и реализации национальной морской политики через представительные органы Российской Федерации, органы местного самоуправления и *общественные объединения*, действующие на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации. Столь широкому участию должен способствовать соответствующий позитивный когнитивный фон, который никогда не возникает сам по себе. Он требует направленного участия.

Сам принцип общественного участия или партиципативности был сформулирован около четверти века назад в теории развития депрессивных и отсталых регионов. В его основе лежит тезис о необходимости раскрытия творческих способностей местного населения. Процессы принятия решений, идущие «снизу вверх», ведут к генерированию креативных идей, повышению согласия, усилению ответственности и мобилизации эндогенных ресурсов в приморских субъектах Российской Федерации.

Однако не следует думать, что участие общественных объединений, союзов, простых граждан в процессе разработки, имплементации и оценки стратегий развития морской деятельности — лишь неотъемлемая часть демократической системы управления. Именно эти социальные (и не

маргинальные) страты несут ответственность за собственные инициативы, а также связанные с ними решения и ресурсы. Именно поэтому при использовании партиципативного подхода важно учитывать специфику менталитета местных жителей того или иного приморского региона, их религиозные и культурные особенности. В последние годы в базовых программных документах, посвященных развитию морской деятельности и принятых на федеральном уровне или администрациями приморских субъектов нашей страны, понятие общественного участия зачастую дискредитировано и носит сугубо нормативный характер в смысле обязательности согласования принятых решений в до сих пор исключаемых из процесса государственного регулирования или маргинальных групп. На самом деле оно должно стать гармоничной и неотъемлемой компонентой стратегического менеджмента, поскольку успешность реализации любых мегапроектов региональной направленности находится в прямо пропорциональной зависимости от заинтересованного участия местного населения в разработке целей, подцелей, долго-, средне- и краткосрочных задач развития морской деятельности, его подготовленности с помощью СМИ или других способов пропаганды возможностей НТП.

Полностью коммуникативный процесс разработки практически любого программного документа региональной направленности должен быть открытым: администрации, населению и всем прочим заинтересованным сторонам обязаны быть ясны агрегированные цели, подцели, различного рода задачи, альтернативные сценарии, принципы их достижения. Это повышает эффективность работы и способствует получению новой полной и достоверной информации за счет обратных связей. Вот почему результаты основных этапов стратегического планирования пространственного развития национального морского потенциала должны освещаться в печати и электронных средствах массовой коммуникации, обсуждаться на круглых столах, конференциях, семинарах. Необходима координация работ на базе специальных научных разработок, экономических расчетов и оценок экспертов разных рангов.

В процессе разработки и реализации планов необходима консолидация усилий на базе кооперации с органами местного самоуправления, общественными организациями, организациями по охране окружающей среды, производственными структурами, а также общинами, частными предпринимателями, предприятиями разных форм собственности. При таком подходе всегда нужно использовать весь инструментарий интерактивного (с участием населения) планирования. В то же время следует учитывать, что в связи с продвижением глобализации и распространением «демократии по-американски» в морской деятельности Российской Федерации следует ожидать активизацию всякого рода новоявленных общественных, негосударственных, некоммерческих, экологических организаций – главных катализаторов глобального мира; некоторые из них латентно будут

проводить алармистскую политику, настроенную на дискредитацию государственных институтов. Поэтому целесообразно «замкнуть их активность» на советы по морской деятельности, созданные в приморских регионах страны, и направить их кипучую энергию в созидательное русло. Тем более потому, что оборотная сторона той же «природоохранной» медали – повсеместное сращивание общественных «зелёных» организаций с миром большого бизнеса и «чёрных» финансов. Вот почему необходимо соблюдать тонкий, хрупкий баланс между имеющей под собой веские причины объективной озабоченностью состоянием морской среды и экологическим супералармизмом, который используется для нагнетания в обществе истерии и бойкого лоббирования интересов ТНК.

Иногда подобная шумиха принимает воистину гротескный характер и втягивает в свою орбиту беспристрастное научное сообщество климатологов. Достаточно вспомнить, как сегодня на научно-практических конференциях, коллоквиумах и симпозиумах нередко и активно обсуждаются две полярные, взаимоисключающие тенденции: глобальное потепление и – одновременно (sic!) – глобальное похолодание, каждая из которых, впрочем, безапелляционно указывающая на антропогенное вмешательство. На неискушённых читателей во всём мире обрушивается лавина цифр, убедительно аргументирующих факт изменения температуры в разных точках Земного шара за последние 100 - 200 лет. Причём, по умолчанию данные за все годы объявляются сопоставимыми. То есть предлагается на веру считать одинаково точными показания всех одинаково отъюстированных приборов – от прототипов термометров времён наполеоновских войн, установленных в крупных по тем меркам городках, до сверхсовременных электронных систем, расположенных в мегаполисах, то есть огромных тепловых пятнах, где среднегодовая температура на 5 - 100С превышает аналогичную в пригородах. И это – в вопросе о десятых долях градуса, на которые повышается/понижается, а попросту «пляшет», температура. Миру навязываются примитивные модели-страшилки, апокалиптические картины последствий таяния арктических льдов для Европы, бездумно экстраполирующие существующие тренды и флуктуации, которые запускают рулетку виртуального рынка Киото, где предлагаются даже не шесть парниковых газов или один СО₂, а квотированные права на их выброс, а предметом торга стали правовые инструменты, базирующиеся на газах, которые не были и никогда не будут выброшены.

Необходимо принимать во внимание, что информационная открытость имеет свои пределы. Кибернетический подход и формирующаяся на его базе когнитивная парадигма выделяют в качестве основной потребности человека как вида его стремление к получению информации¹, необходимой для оптимизации стратегии деятельности и определения положения субъекта в соответствующей коммуникативной системе. Интересы государства, общества и личности нередко находятся в прямом, если не сказать антагонистическом противостоянии друг с другом. Поиск компромисса в данном случае не приемлет полярного подхода. Вхождение России в глобальное информационное пространство – процесс объективный и потому неизбежный, необратимый. Информация становится всепроникающей и может использоваться как мощное оружие для достижения тех или иных целей, далеко не всегда совпадающих с интересами нашей страны. Поскольку информационные каналы приобретают сетевую структуру, блокировка части из них уже сейчас малоэффективна, а через некоторое время станет и вовсе бессмысленной. В этой связи закрытость общества, как сугубо оборонительная стратегия, представляет собой угрозу существования этого общества. Диа-

¹ Матвеева Л.В. Категория границы информационной безопасности / В сборнике «Глобальное информационное общество и проблемы информационной безопасности». М.: «Экслибрис-пресс», 2001 г.

метриально противоположная позиция бессильной общедоступности и полной проницаемости более походит на капитуляцию, приводит к потере обществом инструментов отстаивания собственных интересов, а, следовательно, и к повсеместному их ущемлению. Единственной разумной альтернативой позиционирования России в современном мире является открытость (или, говоря языком теории систем, диссипативность) общества, характеризующаяся принципиальной незавершенностью, не замкнутостью, рефлексивностью¹, способностью выстраивать взаимосвязи, гибко реагировать на изменения в среде, а также чрезвычайной устойчивостью к внешним воздействиям и тенденцией к быстрому саморазвитию². Причем необходимо заметить, что информационная безопасность любого государства уязвима к внешним воздействиям: демократического – к психологическому давлению на население; авторитарного – к атакам на представителей правящей элиты.

Во всем мире наблюдаются ограничения свободы масс-медиа, обусловленные интересами государственной безопасности, территориальной ценности или общественного спокойствия, предотвращением беспорядков и преступлений, охраной здоровья и нравственности, защитой репутации или прав других лиц, предотвращением разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечением авторитета и беспристрастности правосудия.

Обобщая изложенное, отметим, что открытость и распространение информации о развитии отечественной морской деятельности будет способствовать не только формированию благоприятного когнитивного фона, но и преодолению традиционно континентальных взглядов российских властей и населения.

Комплексность. Комплексный подход представляет собой конкретизацию системности в управлении, позволяет разрабатывать и применять такие управленческие решения, которые исходят из анализа управляемой подсистемы и ее взаимодействий с окружающей социальной средой в ее системности и целостности. В целом при этом применяются методы ряда научных дисциплин, например, политэкономии, социологии, психологии, кибернетики и др.

Систематическое изучение проблем изучения, освоения и использования пространств и ресурсов Мирового океана, накопленный при этом опыт показывают, что доминирующий ведомственный подход в решении возникающих здесь проблем нуждается не только в существенной кор-

¹ Лепский В.Е. (ИП РАН). Тезисы доклада «Целостность представления мира и концепция человека – основа интеграции наук в XXI веке (роль рефлексивного подхода)» на симпозиуме «Исследование рефлексивных процессов – основа интеграции наук в XXI веке» в рамках Всероссийской конференции Российского психологического общества «Психология и ее приложения», М., МГУ им. М.В. Ломоносова, 2002 г.

² В этом отношении мы целиком и полностью разделяем мнение С.Ю. Степанова и Е.З. Кремера, высказанное ими в докладе «Информационные войны и открытость общества» в рамках проведения «круглого стола» в Институте Европы РАН и опубликованное в сборнике «Глобальное информационное общество и проблемы информационной безопасности». М.: «Экслибрис-пресс», 2001 г.

ректровке, но даже в полной перестройке в направлении надведомственной позиции. Он даже не то что должен быть дополнен огромным количеством факторов, требующих системного учета, например, социо-эколого-экономическим представлением складывающейся ситуации, не только охватывать все виды мореведения и морепользования, но и принимать во внимание многочисленные отрасли, играющие комплексную роль, выполняющие обслуживающие и обеспечивающие функции. Это относится к любому плану, программе, стратегии федерального, регионального или местного уровня.

В этой связи комплексный подход к той или иной проблеме морехозяйственного комплекса предполагает использование совокупности внутренних и внешних факторов, которые определяют характер его развития. Такой подход необходим, например, при определении территории, пригодной для того или иного вида морской деятельности. В этом случае к внутренним факторам относятся географическое положение, плотность населения, социально-экономическое развитие, природно-климатические явления данного региона. Внешние факторы включают транспортные сообщения региона с прилежащими и удаленными территориями, политическая обстановка вокруг него, социально-экономическое развитие близлежащих поселений и др. Главная задача состоит в реализации экономически обоснованного решения для того или иного проекта, в данном случае – при определении территории.

Комплексность применяется не только при анализе каких-либо решений на государственном или региональном уровне. В частности, примером может служить комплексный анализ производственных систем морехозяйственного комплекса, который включает анализ финансового состояния, прибыли и рентабельности, мероприятия по повышению финансовой устойчивости и др.

Таким образом, комплексный подход становится универсальным и наиболее эффективным инструментом при оценке различных аспектов той или иной деятельности.

Согласование конфликтных интересов. В процессе стратегического планирования необходимо предусмотреть разрешение конфликтных ситуаций при несовпадении интересов различных сторон. Это может быть поручено консультационным центрам, создаваемым на местах, а также конфликтологам и модераторам, то есть независимым специалистам, координаторам процесса планирования, способным согласовывать различные интересы и предлагать варианты разрешения конфликтов, возникающих в процессе разработки и реализации плана.

Так, например, следует принимать во внимание тот факт, что конфликтные сами по себе два функциональных направления национальной морской политики – промышленное рыболовство и освоение нефтегазовых месторождений на шельфе – вступают в непримиримую вражду друг с другом за морские пространства, в частности арктические. При безграничном, колоссальном размере намеченные места расположения буровых платформ и трубопроводов удивительным образом совпадают с районами нерестовой миграции и нагула ценных промысловых видов. Необратимые разрушения биоценоза и падение местного рыбопромыслового потенциала с социально-экономической

точки зрения по своим масштабам могут оказаться гораздо драматичнее, чем призрачные нефтедоллары. А опыт регионального развития подтверждает, что моноспециализация хозяйства с ориентацией только на нефтедобычу, даже конъюнктурно выгодная, по своей эффективности на порядки уступает дивидендам, получаемым при максимальной диверсификации экономического потенциала приморского региона. Следствием игнорирования состояния других природных ресурсов в конечном итоге после истощения запасов углеводородов становится разрушение всей природной среды – основы существования коренного населения и поддержания экологического баланса в Арктике. Следовательно, ставка должна делаться на поиск взаимоприемлемых условий сосуществования добывающей отрасли с традиционной локальной ноосферой местного населения. Однако при отсутствии индикативных стратегических программ, охватывающих весь спектр проблем развития прибрежных зон, существует реальная перспектива превращения местной экономики в третьестепенный придаток нефтегазового бизнеса.

Разработка стратегического плана обязана поддерживаться центрами развития – новыми информационно-консультационными структурами для содействия развитию морской деятельности на региональном уровне, учреждаемыми как структурное подразделение администрации или как независимая организация. Это посредническое звено между всеми заинтересованными сторонами.

Основные задачи, которые Центр развития способен выполнять в процессе стратегического планирования, следующие:

1. Сбор данных.
2. Организация процесса стратегического планирования, в том числе содействие формированию координационного совета и рабочих групп по различным направлениям.
3. Обеспечение коммуникации между всеми участниками процесса.
4. Участие в анализе данных, собранных в ходе разработки стратегии.
5. Организация сбора идей и проектов от представителей местного сообщества.
6. Общественная работа по разъяснению процесса стратегического планирования всем участникам и представлению, пропаганда проводимой морской деятельности в средствах массовой информации¹.

Оптимальным решением с организационной точки зрения становится одновременное вовлечение в процесс разработки программных документов консалтинговых организаций вкуче с центрами развития. Таким образом участники смогут концентрировать усилия на качественном выполнении работ в тех областях, в которых они компетентны.

Субсидиарность. Принцип субсидиарности все шире входит в употребление для разграничения полномочий (вкуче с ответственностью) между федеральным, региональным и местным уровнями. Он отвергает привычную бюрократическую иерархическую лестницу «сверху вниз» и провозглашает, что «только то, что не может быть эффективно сделано на низшем уровне административно-территориального управления, должно передаваться на высший». «Помощь в целях са-

¹ Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Мерзлов А.В. Региональное развитие. Сельская местность. М.: Наука, 2006. С. 118.

мопомощи», «приоритет малых перед большими» – такова суть этого принципа¹.

Субсидиарный порядок основан на том, что инициативы и полномочия изначально присущи низовым инстанциям, а их передача, делегирование может происходить только снизу вверх. Сегодняшние российские реалии предполагают их «акт дарения» в противоположном направлении, когда приморский регион или местное самоуправление репрезентирует Центр. Увы, но нынешние декларативные устремления наделить региональный и местный уровни координации морской деятельности государственными полномочиями не сопровождаются передачей им материальных и финансовых средств, необходимых для достижения этих целей, поэтому более низкие инстанции оказываются «неспособными» к выполнению инфраструктурных задач, что открывает, по сути, одностороннее движение в сторону централизации.

Пространственное развитие морского потенциала в приморских субъектах Российской Федерации, основанное на принципе subsidiarity, предполагает необходимость соблюдения так называемого принципа «встречных потоков», когда при подготовке планов высшего уровня соблюдаются интересы более низких, а при планировании на локальном уровне учитываются региональная и федеральная политика. Сопровождающая этот процесс комплиментарность (взаимодополняемость) перечисленных уровней способствует максимально эффективному раскрытию экзогенного и эндогенного потенциалов территорий.

Первым шагом на этом пути могло бы стать развитие федеральных и региональных целевых социально-экономических программ, связанных как с раскрытием имеющегося потенциала крупных производств, так и малого бизнеса во всех сферах морехозяйственной деятельности, особенно в прибрежных регионах Крайнего Севера и Дальнего Востока, испытывающих значительный миграционный отток. Разнообразные механизмы государственно-частного партнерства способны стать второй опорой практической реализации принципа subsidiarity.

2.4. Оценка ожидаемой эффективности

Практически все отрасли и виды морской деятельности и морского хозяйства жизненно необходимы Российской Федерации. Это определяется протяженными морскими границами, выходящими к трем океанам, масштабным внешнеэкономическим грузооборотом, значительная часть которого может быть перемещена только морским транспортом, потребностью в морских биологических, минеральных и топливно-энергетических ресурсах и т.д. Морская деятельность – это многоаспектный, комплексный процесс, связанный с использованием Мирового океана и направ-

¹ Там же. С. 11.

ленный на удовлетворение потребностей общества. В силу этого число субъектов морской деятельности достаточно велико, причем каждый из них вполне закономерно преследует собственные интересы. Достаточно сказать, что по самым скромным оценкам с морской деятельностью России связано около 20 млн. человек, проживающих в приморских субъектах Российской Федерации. К тому же не меньшее число российских граждан работает на предприятиях и в организациях, обеспечивающих морскую деятельность продукцией машиностроения и приборостроения, легкой и пищевой промышленности, электроэнергетики, транспорта и проч. Учет многонаправленных действий всех видов морской деятельности и оценка эффективности их с точки зрения народнохозяйственных интересов могли быть осуществлены только на базе системного анализа.

Если следовать классическим канонам теории рыночной экономики, согласно которым деятельность первичных хозяйствующих субъектов (производителей, покупателей и конечных потребителей продукции и услуг) основана на свободе выбора сфер и направлений этой деятельности, а функции государства сводятся к регулированию процессов взаимодействия первичных хозяйствующих субъектов, то, естественно необходимо выделить, по крайней мере, два вида критериев эффективности их деятельности. Во-первых, это локальные критерии эффективности деятельности первичных хозяйствующих субъектов, которые в рамках заданных внешних ограничений стремятся к получению наибольших выгод (доходности, прибыли) в долгосрочной перспективе. Во-вторых, это глобальный критерий эффективности деятельности всей экономической системы (или, в нашем случае, ее части, связанной с морской деятельностью), который должен лежать в основе государственной политики, направленной на обеспечение динамичного развития всего общества. Признание наличия двух групп неоднородных и даже во многих случаях противоречивых критериев требует и разработки различных подходов к методам оценки эффективности капитальных вложений, которые в соответствии с принятой классификацией могут быть названы макро- и микроэкономическими. Вот почему существуют различные варианты понимания эффективности как экономической категории, так как ее вполне возможно оценивать для народного хозяйства страны в целом, для экономики региона или работы той или иной отрасли (в данном случае – функционального направления морской деятельности), отдельных предприятий, проектов, коллективов и даже индивидуумов, иначе говоря, целесообразно отличать разные уровни использования категории «эффективность».

Важной особенностью органов управления или хозяйствующих субъектов, действующих в рыночной экономической среде, является различия в целях, которые они преследуют. Так, например, государственные органы власти, призванные осуществлять регулирование социально-экономических процессов, должны исходить из глобальных, народнохозяйственных целей разви-

тия общества в целом. В данном случае нет существенных расхождений с задачами и целями, которые решали государственные органы управления ранее. Различие состоит в основном в способах реализации этих целей. Если в условиях административно-командной экономики основным средством реализации общегосударственной политики выступал план как форма прямого управления первичными объектами народного хозяйства, то в рыночной экономике государство формирует внешние условия хозяйствования первичных хозяйствующих субъектов, создавая стимулы для экономического роста национальной экономики.

Согласно принятому в общей экономической теории пониманию, экономическая эффективность есть такой уровень организации экономики, при котором уже невозможно осуществить какие-либо изменения в пользу одного лица или группы лиц, не осуществив ухудшения для другого лица или группы лиц¹. Иными словами, эффективна та экономика, в которой искусственное (т.е. экономически не обоснованное, достигаемое посредством личных или групповых связей, путем коррупции, использованием административного, политического, иного внеэкономического ресурса) улучшение положения одних ее субъектов способно вызвать немедленное противодействие со стороны других, положение которых тем самым автоматически ухудшается. Именно так и только так достигшая эффективности экономика становится самодостаточной и самоподдерживающейся. Теоретически этот механизм образует основу саморегуляции рынка.

Сущность явления эффективности в том, что оно показывает (а) наличие системной целостности экономики, ее интегрированности как факта; (б) дает в принципе возможность оценить меру интегрированности в определенные момент и/или период; (в) позволяет диагностировать наличие в экономике как интеграционных, так и дезинтеграционных факторов и тенденций.

Эффективность экономики и критерии ее оценки не следует путать с таковыми обозначениями или выявлениями прибыльности экономики в целом и/или отдельных отраслей, фирм и хозяйствующих комплексов. Отдельные субъекты экономики могут обладать высокой, даже исключительной прибыльностью и в условиях малоэффективной экономики. Последняя также может быть прибыльной (например, вследствие тех или иных внешних операций), но при этом сохранять и даже усиливать свою совокупную (общую) неэффективность. В то же время, приведенное понимание эффективности является «чисто» экономическим и не учитывает критериев внеэкономической природы, однако смежных с экономическими и/или неразрывно связанных с ними. Последние, однако, не только неизменно присутствуют в жизни общества, государства, в практике государственного и даже корпоративного управления, но и нередко играют определяющую роль в кон-

¹ Экономикс: Англо-русский словарь-справочник / Э.Дж. Долан, Б.И. Домненко. – М.: Лазурь, 1994. – 544 с. // <<http://id.julia.net/ec/index.asp?id=13>>. Дата обращения – 28.09.2006.

критические периоды, при данных внутренних и/или международных условиях, в зависимости от решаемых задач.

Обеспечение национальной безопасности, поддержание социальной стабильности, реформы структурного характера в экономике, обществе, государстве, даже завоевание новых для данного хозяйствующего субъекта рынков – эти и многие другие цели и задачи требуют на какое-то время поступиться такой прямой эффективностью собственно экономики ради достижения внеэкономических, но жизненно необходимых эффекта, результатов.

В подобных случаях снижение эффективности или даже неэффективность экономики становятся платой за достижение необходимого и/или желаемого в других сферах. Однако было бы неверно и контрпродуктивно ограничиваться в этих ситуациях лишь констатацией неэффективности экономики в тот или иной момент. Гораздо важнее определить, достигается ли при этом необходимый/желаемый эффект в других областях или экономические жертвы расходуются напрасно; установить и отладить правовые, административные, иные механизмы, ответственные за адекватное использование забираемых у экономики ресурсов; определить те материальные и временные пределы, до которых снижение эффективности экономики не отразится и/или отразится допустимым образом на ее состоянии, темпах и качестве ее развития. В таких ситуациях эффективность должна определяться уже в приложении к тому уровню, на котором решаются соответствующие задачи. Это может быть эффективность государства и/или его отдельных функциональных подсистем; структур территориального и/или отраслевого управления; целевых программ любого рода; социальная эффективность экономики или отрасли и т.д. Такая эффективность определяется по критериям соответствующих задач, а экономика оказывается лишь одним из ее факторов и критериев, в ряде особых случаев даже не главным по значению.

Экономическое понимание эффективности приложимо к анализу морской деятельности лишь в коммерческих ее секторах и на трех уровнях:

национальной экономики в целом; здесь морская деятельность будет рассматриваться как один из секторов народного хозяйства и одновременно как один из факторов изменений в экономике страны на определенном отрезке времени;

коммерческих видов морской деятельности (промышленное рыболовство, транспорт, добыча природных ресурсов и т.п.), однако исключая ее военно-морскую, пограничную, таможенно-экологическую и научно-исследовательскую сферы, но при оценке интегрированности всех видов морской деятельности или соответствующей отрасли;

эксплуатации ресурсов и пространств прибрежного региона; здесь эффективность показывает, сколь глубоко связаны между собой коммерческие сферы локальной морской деятельности и

экономика региона в целом.

Во всех этих случаях экономическая эффективность морской деятельности не может отождествляться с прибыльностью последней. Хотя прибыльность – важный, а в условиях рынка – один из важнейших экономических показателей. В то же время, слишком высокая прибыльность отдельных сферы деятельности и/или субъекта экономики, как правило, свидетельствует о наличии глубоких экономических диспропорций, а следовательно, об отсутствии целостности экономики и тем самым о ее неэффективности, уязвимости перед индивидуальными и клановыми (групповыми) интересами и действиями. С этой точки зрения высокая (50% и более) прибыльность прямо указывает или на крайне невысокий еще уровень развития данной сферы, делающей по существу лишь самые первые шаги; или на наличие мощных антисистемных сил и тенденций (коррупционных, теневых, криминальных) в данном секторе экономики и/или в отрасли, хозяйстве в целом.

Экономическое понимание эффективности морской деятельности, однако, исключает из рассмотрения ее виды и направления, которые имеют особо важное значение для государства, ставящего перед собой те или иные политические цели и задачи обеспечения национальной безопасности и активизации своей роли в мире. Это военно-морская деятельность, все виды и направления научного исследования Мирового океана, сохранение морской среды для продолжительного и устойчивого использования. Кроме того, в экономическое понимание эффективности не укладываются такие виды морской деятельности, как охрана морских границ, обеспечение режимов исключительной экономической зоны и континентального шельфа, таможенной, экологической и других, связанных со спецификой ряда конкретных прибрежных зон, хотя они прямо влияют на экономику государства в целом.

Эффективность морской деятельности страны выражается в достижении определенных масштабов и качества удовлетворения общественных потребностей как результата с минимальными (или оптимальными в определенных условиях) материальными, финансовыми и иными затратами. Она может рассматриваться и оцениваться как мера влияния морской деятельности на уровень реализации национальных интересов России. Такой подход выражает, естественно, наиболее обобщающую характеристику эффективности морской деятельности. Оценка эффективности развития всего морского комплекса в целом является функцией влияния отдельных видов, отраслей морской деятельности на процесс реализации суверенитета и суверенных прав России в Мировом океане, на удовлетворение различных компонент национальных интересов.

Морская деятельность влияет практически на все основные компоненты комплекса национальных интересов страны и тем самым на следующие главные составляющие эффективности ее развития и текущей жизнедеятельности:

роль, значение России в международной жизни, ее способность влиять на формирование и реализацию политических, экономических, военных и иных решений, принимаемых мировым сообществом, блоками стран и отдельными странами, при формировании международных условий морской деятельности;

укрепление национальной безопасности с морских направлений в оборонном, экономическом, продовольственном, экологическом и ином отношениях;

участие страны в процессах формирования экономической и политической глобализации и учет их влияния на перспективы использования ресурсов и пространств Мирового океана;

рост ВВП, налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет России и во внебюджетные фонды от развития морского хозяйства;

повышение качества жизни населения России и решение влияющих на этот процесс текущих и перспективных социальных проблем, особенно в приморских регионах;

экологическая защищенность морской среды в районах национальной юрисдикции, с одной стороны, и преодоление зарубежного экологического алармизма, с другой;

укрепление российского федерализма, единства интересов и действий субъектов Российской Федерации, отдельных административно-территориальных образований страны при развитии морской деятельности.

ФЦП «Мировой океан» в соответствии с ее Концепцией является одним из основных катализаторов морской деятельности, что недвусмысленно подчеркнуто в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 г., поэтому при определении критериев и показателей эффективности в первую очередь должна быть учтена специфика морехозяйственного комплекса, в том числе:

ярко выраженная специфика не только региональных направлений морской деятельности и отраслей (функциональных направлений) морехозяйственного комплекса, но и каждой ее составляющей (например, добывающая и обрабатывающая подотрасли рыбной промышленности), и, как следствие, наличие в них своей системы критериев и показателей, а, следовательно, факторов, определяющих уровень экономической эффективности;

необходимость системного освоения Мирового океана, которая обусловлена:

целостностью природного комплекса, выступающего одновременно как естественно-ресурсная база производственной деятельности и как условие распространения народнохозяйственного комплекса;

спецификой организации производственных процессов, обусловленных их развитием преимущественно за пределами территории страны, а также разрывом во времени и пространстве;

сложившимся размещением морских отраслей, их технологической и хозяйственной взаимосвязанностью с развитием прибрежных регионов и возможностью акваториального распространения в море;

необходимостью создания специфических технических средств и технологий, учета требований научно-технического развития и т.д.;

наличие значительного мультипликативного и синергетического, а в отдельных случаях эмерджентного эффекта, который во многих случаях трудно оценить в стоимостной форме. Например, капитальные вложения в развитие морских портов интенсифицируют экспортные и импортные национальные и транзитные грузопотоки, вызывают социальные эффекты за счет осуществления каботажных, часто жизненно необходимых перевозок, обеспечивают услуги военноморскому флоту и т.д. Полный учет совокупных эффектов при анализе эффективности морской деятельности является, с одной стороны, необходимым, а с другой – сложным вопросом методики такого анализа;

затраты и эффект по многим видам морской деятельности находятся на разных экономических уровнях народного хозяйства. Результат находит свое проявление за рамками морехозяйственного комплекса, а в отдельных случаях связь между затратами и результатом проявляется опосредованно;

наличие временного лага между моментами осуществления затрат и сроками наступления их отдачи. Большинство инвестиционных проектов, осуществляемых в отраслях морской деятельности, отличается достаточно длительными (вплоть до вековых) сроками окупаемости и, как следствие, обладает отложенным экономическим эффектом. Как правило, они требуют больших единовременных капиталовложений и продолжительных предварительных организационно-технических действий. Кроме того, ряд отраслей морской деятельности отличается высокой капиталоемкостью конечной продукции, включает коммерчески не окупаемые, но необходимые виды и направления деятельности;

практически все товаропроизводящие отрасли морского хозяйства и операции военноморских сил сопряжены с серьезным воздействием на природную среду морей и океанов. Предотвращение экологически недопустимых размеров такого воздействия требует проведения системы мероприятий и соответствующих затрат, которые снижают непосредственную коммерческую эффективность, но необходимы в более широкой и более актуальной общественной (интегральной) трактовке понятия «эффективность».

Для того чтобы оценить эффективность морского хозяйства, необходимо понять сложный механизм взаимодействия отраслей морехозяйственного комплекса и экономики России в целом,

выявить в нем роль отдельных связей и факторов, что потребует структуризации исследований, разбиение общей проблемы на ряд взаимосвязанных блоков, каждый из которых имеет свою специфику. Одной из важных задач становится изучение влияния изменений, которые могут происходить во всем народнохозяйственном комплексе в перспективе, на уровень эффективности отраслей морской деятельности. Среди них: темпы роста экономики и ее структурные преобразования, определяющие потребности в продукции морских отраслей и сопряженных отраслей; оценка перспектив реализации глобальных стратегий, связанных с интенсификацией использования трудовых и материальных ресурсов (сырья, топлива, конструкционных материалов и т.д.), основных фондов, производственных мощностей и капитальных вложений, с различными направлениями инвестиционной политики, в том числе территориального распределения капиталовложений.

На уровень эффективности морского хозяйства заметное воздействие оказывают государственные стратегии, связанные с внедрением крупных достижений научно-технического прогресса, способствующие повышению производительности труда, снижению материалоемкости, повышению фондоотдачи, реализацией мероприятий по повышению уровня жизни населения страны, а также различных альтернатив по вовлечению в народнохозяйственный оборот новых месторождений природных ресурсов, в том числе ресурсов океана, развитием внешнеэкономических связей страны.

Другая задача состоит в изучении влияния возможных изменений в экономическом и техническом развитии морского комплекса на общероссийские темпы и пропорции, на общие тенденции в развитии отдельного приморского региона и остальных районов страны. Кроме того, должны исследоваться специфические стратегии формирования регионального морехозяйственного комплекса с точки зрения народнохозяйственных последствий их осуществления. Иначе говоря, различные долгосрочные стратегии развития морехозяйственного комплекса должны оцениваться по их влиянию на динамику макроэкономических показателей, в том числе национальный доход страны, в тесной увязке с финансовыми затратами на их реализацию, по возможным социально-экономическим и экологическим последствиям. Наконец, на заключительной стадии исследований ставятся задачи изучения закономерностей и тенденций во взаимообусловленном развитии морской хозяйственной деятельности и экономики, выявления оптимальных темпов и пропорций в их развитии в системе народного хозяйства с учетом внешних территориально-производственных связей.

Сложность оценки интегральной эффективности морской деятельности состоит в том, что не все из ее составляющих можно оценить количественными или финансовыми показателями. Многие фрагменты вклада отдельных отраслей морской деятельности в общественную эффектив-

ность также не могут быть выражены в стоимостных показателях или их оценка весьма затруднена. Это попросту невозможно, например, в отношении измерения таких результатов морской деятельности, как обустройство морских путей, гидрометобеспечение мореплавания, повышение международной роли страны или укрепление ее национальной безопасности. То же относится и к количественной оценке финансовых затрат, связанных с осуществлением морской деятельности. Например, вряд ли возможна корректная стоимостная оценка политических и международно-правовых усилий государства, направленных на формирование международных условий морской деятельности, благоприятных для российских морепользователей. С учетом таких особенностей предмета анализа для количественной оценки общественной эффективности морской деятельности необходимо искать специальные методические подходы, основанные не только на использовании известных стоимостных экономических показателей для определения соответствующих затрат и результатов.

Системный подход к исследованию проблем развития отраслей и сфер морской деятельности требует комплексного учета многочисленных факторов, оказывающих разнонаправленное влияние на саму возможность ее осуществления, а тем более ее эффективного развития. При этом выбор наилучших вариантов совершенствования морской деятельности в целом и каждого из ее видов для достижения наивысшей совокупной эффективности невозможен без оценок и анализа состояния, перспектив развития, систем управляющих и регулирующих воздействий, совместимых с наложенными на них ограничениями, при которых обеспечиваются высокие показатели эффективности. Сам выбор таких показателей неразрывно связан с интегральными оценками воздействия экономических и политических явлений, с комплексной инвентаризацией состояния и возможностей развития каждого из видов отечественной морской деятельности как в пределах действия суверенитета и суверенных прав нашей страны, так и в районах открытого моря, с выявлением внешних угроз национальной безопасности с морских направлений, усиливающихся по мере становления процессов глобализации.

Основным результатом исследований, проведенных в рамках выполняемого проекта, стал вывод о том, что наиболее приемлемым методом оценки эффективности морской деятельности может стать использование критериального метода. Его сущность состоит в определении перечня критериев, их ранжировании и группировке, что позволит провести всестороннюю оценку ожидаемых (фактически достигнутых) результатов с учетом затрат, использованных для их достижения. Выделяемые критерии должны отвечать следующим основным требованиям: быть адекватными выражению меры достижения цели; быть представительными (репрезентативными), то есть учитывать все основные стороны деятельности системы; быть чувствительными к изменению ис-

следуемых параметров (показателей), то есть при их сравнительно малых измерениях меняться в ощутимых пределах; обеспечивать возможность интегрирования и дифференцирования количественного выражения критерия от низших уровней к высшим; обеспечивать простоту построения количественных показателей эффективности как обобщающего, так и частных; обеспечивать сопоставимость оценок эффективности морской деятельности между различными ее составляющими, как за равный промежуток времени, так и за различные отрезки времени в одной и той же системе.

Решение проблем эффективности морской деятельности в современных условиях весьма затруднительно без всесторонней оценки ее результатов. Как уже отмечалось, эффект от реализации морской деятельности является многоаспектным. На наш взгляд, в процессе определения эффективности морской деятельности, необходимо выделять пять важнейших видов результатов (эффектов): социальный, экономический, экологический, научно-технический и политический.

Экономический результат определяется как экономический потенциал, формируемый в процессе осуществления морской деятельности, в том числе за счет создания новых материалов, технологий, технических средств (используемых как для освоения ресурсов и пространств Мирового океана, так и находящихся применение в других (неморских) отраслях и видах деятельности экономики России), развития инфраструктуры морской деятельности и др.

Социальный результат проявляется в повышении уровня жизни населения, появлении новых видов товаров и услуг, сохранении и создании новых рабочих мест, улучшении характера и условий труда, а также жизнедеятельности приморских поселений, повышении безопасности ведения работ, подготовке и переподготовке кадров морской деятельности, в предотвращении и снижении ущерба от чрезвычайных ситуаций и др.

Экологический результат проявляется как снижение уровня загрязненности Океана при осуществлении морской деятельности, снижение антропогенной нагрузки на природную среду и т.п.

Научно-технический результат определяется приростом разнообразной информации о природе Мирового океана, разработками теории об общих закономерностях изменения климатических условий, разработками в области создания новых материалов, технологий, технических средств (используемых как для освоения ресурсов и пространств Мирового океана, так и находящихся применение в других (неморских) отраслях и видах деятельности экономики России) и другие.

Политический результат выражается в сохранении суверенитета и суверенных прав Российской Федерации в Мировом океане, укреплении позиции России в качестве ведущей морской

державы, росте ее авторитета на мировой арене, в том числе в деятельности международных морских организациях и т.д.

Необходимость учета социально, политических и экологических результатов (эффектов) при расчетах экономической эффективности является сегодня настоятельной необходимостью. В то же время полагаем, что неправомерно суммировать отдельные составляющие этого эффекта, поскольку, несмотря на то, что они взаимосвязаны и взаимообусловлены, являются разнокачественными. Они могут характеризовать уровень эффективности программы отдельно или совместно, но только по присущим им критериям и показателям.

Для оценки эффективности морского хозяйства необходимо понять сложный механизм взаимодействия отраслей морехозяйственного комплекса и экономики России в целом, выявить в нем роль отдельных связей и факторов. Это потребует структуризации исследований, разбивки общей проблемы на ряд взаимосвязанных блоков, каждый из которых имеет свою специфику. Все виды хозяйственной и иной океанической деятельности существенно влияют на основные компоненты совокупных национальных интересов России, а значимость такого влияния требует отслеживания, выявления рациональных направлений повышения общественной эффективности процессов изучения, освоения и использования Россией морских ресурсов и пространств. Полнота и качество такого мониторинга сейчас явно недостаточны, прежде всего в силу неполного и несистемного отражения данных, характеризующих развитие морского хозяйства, в статистическом и оперативном официальном документообороте.

В настоящее время проблемы эффективности экономики России, в том числе повышения результативности бюджетных расходов, чрезвычайно актуальны. Проблема повышения их эффективности является одним из ключевых положений постановления Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», одобдившего «Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004 – 2006 годах». Основным принципом новой организации бюджетного процесса является развитие системы бюджетирования по результатам, которая должна обеспечить прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. В этих условиях основной целью оценки эффективности морской деятельности России является обеспечение максимизации результативности бюджетных расходов государства на основе объективного сопоставления различных вариантов развития морской деятельности и отдельных ее видов, исходя из сравнения затрат и значимости результатов их реализации.

Обычно в системном анализе оптимальным решением считается такое, которое обеспечива-

ет выполнение поставленной цели (достижение запланированных результатов) при минимуме (или фиксированных объемах) затрат ресурсов. Предпочтительность этого варианта подтверждается и новыми подходами, принятыми Правительством Российской Федерации в ходе реформирования бюджетного процесса Российской Федерации. Основная суть данной реформы состоит в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» в соответствии с установленными приоритетами государственной политики.

Обеспечение эффективности морской деятельности России требует управления этой эффективностью. Последнее предполагает поиск балансов и оптимизацию эффективностей всех типов как между различными уровнями вертикали госуправления, так и в пределах каждого из уровней между различными его участниками. Процесс такого управления в идеале должен быть непрерывным. Возможны оценки эффективности по определенным временным рядам (ежегодно, раз в полугодие и/или квартал), а также по итогам определенных периодов (этапов осуществления федеральных и региональных целевых программ и проектов).

Во всех случаях критериями соответствующей эффективности являются:

степень удовлетворения общенациональных и региональных интересов, обеспечиваемых данным видом морской деятельности применительно к стране или региону; такая степень может измеряться количественно (например, доля отечественного флота в обеспечении внешнеторговых перевозок), но должна включать и качественные характеристики;

наличие вне- и антисистемной активности (групповых/клановых связей, коррупционных явлений и процессов, теневых и криминальных проявлений и т.п.); по всем этим позициям требуются их количественная оценка относительно формальных параметров (например, доля законного вылова сравнительно с незаконным) и качественная описательная характеристика;

тенденции и/или циклические колебания названных индикаторов и показателей, выявляемые на протяжении определенного времени (года, 3 - 5, 10 и более лет) и позволяющие диагностировать укрепление или ослабление данного типа эффективности на достигнутом уровне управления.

Эффективным развитием морской деятельности (в целом и/или в какой-то ее части) может, с учетом изложенного, быть признано такое и только такое ее развитие, в процессе и результате которого:

возрастают полнота и надежность достижения целей и решения задач, устанавливаемых перед морской деятельностью в целом и/или определенными ее видами и направлениями соответствующим уровнем госуправления;

на средне- и долгосрочном горизонтах времени расширяются спектр и диапазон задач, ре-

шаемых морской деятельностью (в целом и/или ее частью) на федеральном и региональном уровнях госуправления;

как следствие, возрастает доступное данному уровню управления число степеней свободы собственно в сфере морской деятельности, в экономике страны и региона, а также во всем комплексе отношений с внешним миром.

Позитивные тенденции по всем перечисленным позициям, фиксируемые на протяжении возможно более длительного времени, означали бы максимально высокую эффективность морской деятельности на данном уровне управления в соответствующий период. Положительные тенденции в части названных позиций свидетельствовали бы об относительной ее эффективности. Отсутствие таких тенденций или негативные тренды сигнализировали бы о снижении, падении эффективности и/или о переходе к нарастанию неэффективности на данном уровне управления в соответствующий период.

Необходимость комплексной оценки эффективности морской деятельности России обусловливается положениями Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, определяющими основные критерии эффективности национальной морской политики. В числе основных критериев эффективности морской деятельности в этом документе выделен такой критерий как *«степень реализации краткосрочных и долгосрочных задач морской политики»*. Реализация положений Морской доктрины Российской Федерации призвана способствовать достижению высокой эффективности морской деятельности, обеспечению устойчивого развития государства, защите и обеспечению национальных интересов и безопасности Российской Федерации в Мировом океане, укреплению международного авторитета России. С учетом вышеизложенного, в качестве наиболее общих критериев и показателей, *отражающих степень достижения целей и решения задач, предусмотренных для функциональных направлений морской деятельности основными положениями Морской доктрины Российской Федерации, можно выделить:*

долю российских экспортно-импортных грузов, переработанных в российских морских портах от всех грузов, перевезенных в интересах России морем;

долю российских экспортно-импортных грузов, перевезенных на российских судах в общем объеме таких грузов, перевозимых морем;

долю освоения запасов рыбных ресурсов (ОДУ) отечественным рыбопромысловым флотом;

долю рыбы, выгруженной в российских морских рыбных портах в общем улове российских судов;

долю российских минеральных и энергетических ресурсов, добываемых российскими компаниями на шельфе;

долю списания расходов на ВМФ за период времени, проведенный кораблями в море и на боевом дежурстве в базе.

Однако данный набор показателей отражает только наиболее общие тенденции развития морской деятельности и ее отраслей. Они определяют только текущее состояние и в случае не достижения запланированных нормативных значений сигнализируют о том, что состояние неблагоприятное, при этом не раскрывая сущность причин и факторов, его обусловивших. В то же время морская деятельность характеризуется ярко выраженной спецификой не только региональных направлений морской деятельности и отраслей (функциональных направлений) морехозяйственного комплекса, но и каждой ее составляющей (например, добывающая и обрабатывающая подотрасли рыбной промышленности). Поэтому для более объективной оценки состояния морской деятельности потребуется проведение более глубокого анализа, позволяющего установить причины складывающейся ситуации и определить набор необходимых мероприятий для стабилизации положения.

Исследование природы Мирового океана, использование его ресурсного потенциала, развитие транспортных коммуникаций, воздействие на процессы формирования благоприятных международных условий морской деятельности России, присутствие на морских пространствах в целях сохранения позиций России как морской державы, охрана морских границ, контроль за экологической обстановкой, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, а также климатические наблюдения – все эти и другие конкретные проблемы, имеющие самостоятельное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасного проживания населения, как в прибрежных регионах, так и в стране в целом, должны рассматриваться с единых общегосударственных позиций. Однако, чтобы объективно оценить все составляющие этого многофункционального комплекса, требуется разработка более широкого круга критериев и показателей эффективности, которые смогут объективно отразить специфические особенности отдельных отраслей и регионов, где осуществляется морская деятельность.

В рамках этой научно-исследовательской работы был теоретически обоснован и выделен целостный объект исследования – *система морской деятельности Российской Федерации*. Выявление и обоснование этой системы, включая ее структуру, внутренние и внешние связи, а также основные объективные закономерности развития позволили определить *актуальные направления концентрации организационных усилий и финансовых средств* для решения комплексных задач, поставленных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года.

Необходимость комплексного решения этих задач требует определения конкретного *субъекта*, который станет ответственен за их неуклонное продвижение в фактически складывающихся социально-экономических, политических, международных и иных условиях. Усилия федеральных

органов исполнительной власти, участвующих в государственном регулировании морской деятельности, направлены на обеспечение эффективного развития только соответствующих функциональных ее направлений. В то же время проблемы, связанные с *региональным балансом* специализированных флотов и их береговой инфраструктуры, а также с *политической целесообразностью* развертывания морской деятельности в конкретных районах Мирового океана, находятся за пределами указанных ведомств. *Представляется, что эту проблему можно решить посредством совершенствования структуры и полномочий Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, а также за счет расширения состава приоритетных направлений реализации ФЦП «Мировой океан», дополненного соответствующей модернизацией механизма ее управления.*

В процессе работы по определению состава приоритетных направлений реализации III этапа ФЦП «Мировой океан» были детально проанализированы ведомственные и региональные концептуальные, стратегические, а также программные документы, затрагивающие те или иные аспекты мореведения и морепользования. Кроме того, были учтены решения, принятые Президентом Российской Федерации по результатам доклада «О комплексной оценке состояния национальной безопасности в области морской деятельности», ежегодно представляемого Правительством Российской Федерации, задачи, изложенные в ежегодных посланиях Президента России Федеральному собранию Российской Федерации, а кроме того определенные Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Сравнительный анализ этих документов, а также результаты инвентаризации текущего состояния морской деятельности и отдельных ее видов позволили выявить основные проблемы, препятствующие эффективному и рациональному развитию морской деятельности, оценить вызовы и угрозы, перспективы и риски, наметить первоочередные цели и задачи национальной морской политики, пути их решения и, соответственно, определить приоритетные направления реализации федеральной целевой программы «Мировой океан».

Предлагаемые приоритетные направления сгруппированы в блоки, применительно к ФЦП «Мировой океан», которые могут стать основой для качественно новой структуры на следующем этапе ее реализации. Они станут базовой моделью для формирования новой структуры деятельности России в Мировом океане в соответствии со стратегией внутреннего развития страны, ее перспективными потребностями и положением на мировой арене, то есть *основой для достижения цели третьего этапа ФЦП «Мировой океан».*

Только сбалансированное развитие всех составляющих морской мощи государства может обеспечить формирование конкурентоспособного морехозяйственного сектора экономики страны, позволит России восстановить свои позиции в Мировом океане и стать активным участником гло-

бальных процессов. В свою очередь воплощение в жизнь каждого из направлений, предлагаемых к реализации в рамках ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе, будет способствовать достижению следующих социальных, экономических, политических, экологических, научно-технических и иных результатов:

1. Развитие российского судостроения и кораблестроения:

Диверсификация экспорта за счет высокотехнологичной компоненты.

Повышение конкурентоспособности российского судостроения и морского приборостроения.

2. Развитие методологии и современных средств для комплексных исследований природы Мирового океана:

Новые знания о геологическом строении континентального шельфа и континентального склона Российской Федерации, глубоководных районах Мирового океана.

Разработка научных основ совершенствования методов поиска полезных ископаемых на шельфе и его склоне, в глубоководных районах Мирового океана.

Снижение затрат на ликвидацию последствий, восстановление разрушенных территорий и социальную поддержку населения за счет своевременного предупреждения природных и экологических катастроф.

3. Обеспечение военно-стратегических интересов России в Мировом океане:

Повышение уровня экологической безопасности в районах базирования объектов ВМФ путем предотвращения:

загрязнения окружающей среды в районах базирования объектов ВМФ;

экологических происшествий и катастроф, связанных с эксплуатацией боевой техники.

Улучшение экологической обстановки.

Развитие и использование морских технологий двойного назначения, а также сил и средств двойного назначения.

Инновационные технологии составления и издания морских карт.

Обеспечение развития ВМФ.

Сохранение и развитие научно-производственного потенциала оборонно-промышленного комплекса страны в части кораблестроения.

Контроль и предотвращение конфликтных ситуаций, ликвидация вооруженных конфликтов в прилегающих к Российской Федерации акваториях.

Поддержка морских спасательных операций и подразделений транспортной авиации.

Создание Единой государственной системы освещения надводной и подводной обстановки

(ЕГСОНПО) на базе формируемой системы автоматизированного сбора, обработки, распределения информации (АСОРИ).

Приведение боевых возможностей ВМФ в полное соответствие с задачами мирного и военного времени по защите государственных интересов в Мировом океане и обеспечению национальной безопасности с океанских и морских направлений.

Создание технических средств, обеспечивающих участие России в международных миротворческих и гуманитарных акциях по мандатам ООН.

4. Расширение сырьевой базы и интенсификация освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана:

Полномасштабное освоение минерально-сырьевых ресурсов недр континентального шельфа.

Освоение полезных ископаемых Международного района глубоководного дна.

Улучшение экологического состояния и снижение уровня загрязнения Мирового океана, прибрежных территорий и внутренних морей.

Обеспечение экологической безопасности при освоении ресурсов и пространств Мирового океана. Создание и внедрение систем безопасности нефтегазовых комплексов на континентальном шельфе.

Разработка научных основ поиска полезных ископаемых на шельфе и его склоне, в глубоководных районах Мирового океана.

Производство технических средств для освоения морских минеральных и энергетических ресурсов.

5. Повышение эффективности освоения Российской Федерацией морских биологических ресурсов:

Реализация различных форм государственно-частного партнерства, направленных на рационализацию эксплуатации промысловых запасов ИЭЗ, и обеспечение поставок добываемых биоресурсов на береговые рыбоперерабатывающие предприятия России.

Сохранение ценных видов рыб и эксплуатируемых популяций за счет проведения экосистемных исследований, рационального ведения промысла, воспроизводства и развития марикультуры, использования высокоэффективных технологий и технических средств.

Оценка объемов допустимых уловов промысловых видов рыб и рекомендации по освоению биоресурсов на основе экосистемного и предосторожного подходов.

Научно обоснованные рекомендации по восстановлению ценных видов рыб и беспозвоночных.

Развитие Системы государственного контроля за состоянием промысловых биоресурсов и рыболовством в ИЭЗ России с использованием современных спутниковых программно-технических средств.

6. Поддержание флота и прибрежно-портовой инфраструктуры на уровне, гарантирующем экономическую независимость и национальную безопасность государства:

Обеспечение конкурентоспособности российских товаров и услуг за счет снижения транспортной составляющей.

Создание благоприятного инвестиционного климата в морских перевозках.

Защита экономических интересов России на морских транспортных коммуникациях.

Увеличение грузопотоков и величины использования грузовой базы отечественными судами.

Рост ВВП.

7. Комплексное совершенствование мер по обеспечению безопасности мореплавания, поиску и спасанию на море, защите и сохранению морской среды:

Обеспечение устойчивого развития, защиты и сохранения окружающей среды.

Внедрение современных систем гидрометеорологического и аварийно-спасательного обеспечения морской деятельности.

Снижение аварийности на морском транспорте и других видах морской деятельности.

8. Освоение и использование Арктики:

Сохранение экологической устойчивости природной среды Арктического региона на основе научного обоснования долгосрочных перспектив развития всех видов хозяйственной деятельности в Арктике и допустимого роста производства, разработка механизма согласования оборонной и хозяйственной деятельности в регионе.

Разработка научных основ поиска полезных ископаемых на шельфе и его склоне, а также в глубоководных районах Северного Ледовитого океана.

Улучшение социальных условий для населения АЗР путем более рационального использования Северного завоза.

9. Изучение и исследование Антарктики:

Расширение научных исследований в Антарктике как главного элемента осуществления государственной политики, направленной на сохранение и закрепление позиций России, дальнейшего активного присутствия в этом регионе.

Обеспечение работы научных экспедиций, авиации и морских судов за счет совершенствования методов прогнозов погоды (повышение заблаговременности и точности) особо опасных ме-

теорологических явлений и ледовой обстановки в окраинных морях Антарктиды, а также определение целесообразности восстановления промысловой эксплуатации их ВБР.

Использование Антарктиды как платформы для научных исследований, которые могут быть осуществлены исключительно в Антарктике.

Создание банков данных о состоянии и основных закономерностях развития природных процессов и климата Антарктики.

Прогноз возможных изменений природной среды и климата.

Повышение эффективности комплексных исследований южной полярной области.

Теория гидродинамических процессов в Южной полярной области.

Разработка научных основ поиска полезных ископаемых на шельфе и его склоне, в глубоководных районах Южного океана.

10. Развитие туристско-рекреационного бизнеса в приморских субъектах Российской Федерации (Черноморское побережье Кавказа, Калининградская область, Залив Петра Великого, Сахалин, Западная Камчатка и Беринговы острова, Хабаровский край, Арктика и ее архипелаги: Земля Франца Иосифа, Северная Земля и о. Врангеля):

Интенсификация развития сферы услуг с выходом на конкурентоспособный уровень.

Обеспечение занятости, эффективного социально-экономического развития приморских регионов.

11. Международные вопросы:

Развитие правовой базы для более благоприятной инвестиционной и экономической среды в российском морехозяйственном секторе экономики.

Создание условий и международно-правовой основы для гарантированного участия российской стороны в международных морских глобальных, региональных и субрегиональных организациях.

Развитие правового обеспечения проведения морских научных исследований в различных районах Мирового океана.

Международно-правовое обеспечение пользования невоенными судами под флагом России и кораблями ВМФ России свободами открытого моря, правом мирного прохода через территориальное море, транзитного прохода в международных проливах, архипелажного прохода, а также использования морских природных ресурсов согласно Конвенции 1982 г.

12. Создание условий для сохранения и привлечения квалифицированных кадров в сферу морской деятельности:

Обеспечение отраслей и сфер морской деятельности высококвалифицированными трудо-

выми ресурсами.

Развитие морского образования, укрепление кадрового потенциала в морехозяйственных отраслях прибрежных регионов и поддержка сети научно-исследовательских учреждений.

Повышение престижа морских профессий.

13. Развитие информационного обеспечения морской деятельности:

Улучшение экологического состояния и снижение уровня загрязнения Мирового океана, прибрежных территорий и внутренних морей за счет функционирования развитой системы мониторинга в рамках Единой системы информации об обстановке в Мировом океане и реализации проектов по исследованию природы Мирового океана.

Повышение экологической безопасности при освоении ресурсов и пространств Мирового океана.

Создание системы поддержки принятия решений органами государственной власти Российской Федерации в сфере морской деятельности, отвечающей мировому уровню.

Внедрение в практику морской деятельности новых и модернизированных средств и ресурсов ЕСИМО.

14. Мероприятия Государственного заказчика-координатора программы, направленные на защиту экономической безопасности России при реализации единой скоординированной морской деятельности

Обеспечение партиципативности, информационной открытости, широкого участия в социально-экономическом развитии государства.

Позитивные структурные изменения в экономике России.

Обеспечение и защита экономических интересов России.

Повышение конкурентоспособности российских товаров и услуг морской деятельности.

Создание благоприятного инвестиционного климата в отраслях морехозяйственного комплекса.

Оживление экономики депрессивных регионов путем реализации мегапроектов за счет адресной, дифференцированной господдержки.

Стимулирование раскрытия имманентного потенциала регионов как потенциальных полюсов роста.

Улучшение социально-экономического положения приморских регионов посредством внедрения системы государственно-частного партнерства.

IV. СПИРАЛЬ РОСТА

Проведенный системный анализ сегодняшнего состояния и перспектив развития мореведения и морепользования России, проведенный в работе, привел к двоякому выводу. С одной стороны, созданы все предпосылки – институциональные, финансовые, отчасти правовые – для перехода отечественной морской деятельности на качественно новый этап реализации ФЦП «Мировой океан», на следующий виток спирали роста, сопряженный не только с обеспечением выполнения установленных количественных показателей. Но с другой, основные виды этой деятельности до сих пор находятся в кризисной или предкризисной фазе, в лучшем случае – в состоянии неопределенности. Какой облик они приобретут в ближайшем и более отдалённом будущем напрямую зависит от научно обоснованного осмысления основных социально-экономических и научно-технических тенденций, адекватного анализа внешней обстановки, аккуратного прогноза внутренних факторов развития, а в конечном счете – от конкретного наполнения третьего этапа ФЦП «Мировой океан» адресными проблемно-ориентированными проектами. Успех (или неуспех) их реализации во многом зависит от разных форм финансовой, налоговой и других форм государственной поддержки, вне которых любые направления устойчивого развития морепользования (в том числе выделенные в настоящей работе) повисают в воздухе, не получают прикладного продолжения в повседневной практике.

За годы реализации эта федеральная целевая программа на деле доказала свою состоятельность, превратившись в действенный инструмент претворения в жизнь идеологии ее Концепции и положений Морской доктрины. Достигнутые в ней результаты способствовали укреплению экономического потенциала и обороноспособности Российской Федерации, расширению научных исследований в Мировом океане, повышению уровня занятости населения за счет создания новых рабочих мест, увеличению платежей в бюджеты разных уровней, снижению остроты социальной напряженности и других проблем¹ развития приморских субъектов Федерации.

Естественно, что развитие морской деятельности Российской Федерации происходит в условиях значительной неопределенности, под действием почти непредсказуемых, противоречивых над- и подсистемных факторов, носит ярко выраженный вероятностный характер². Вместе с тем, прогнозирование – важнейший элемент принятия управленческих решений. От степени его достоверности зависит не только рациональное использование пространств и ресурсов Мирового океана, но и благополучие будущих поколений, причем не только на территории, примыкающей к морю.

¹ Подр. см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 5. Динамика развития – М.: СОПС, 2005. – с. 248.; Теория и практика морской деятельности. Выпуск 9. Стратегия: импульсы к разработке – М.: СОПС, 2006. – С. 41 - 52.

² Подр. см.: Теория и практика морской деятельности. Выпуск 8. Факторы развития – М.: СОПС, 2006. – с. 288.

В последнее время происходит значительное повышение роли государства в разработке различного рода программ развития, как правило, устремленных вперёд на значительные временные периоды. Однако конкретные приемы и механизмы имеют многочисленные недостатки: прогнозирование ведется по разрозненным группам показателей; применяются, в основном, изыскательские (экстраполяционные) методы, целиком базирующиеся на сиюминутных требованиях текущего момента; используемая статистическая информация неполна и непоследовательна; адекватность количественных характеристик выявленным целям и задачам, критериям эффективности может быть легко поставлена под сомнение; зачастую используется упрощенный и далеко не полный, не исчерпывающий набор интегральных показателей и индикаторов, тех, которые, – что называется, – лежат на поверхности, в то время как в мировой практике, например, результат военной операции оценивается не размером причиненного противнику ущерба, не числом выигранных сражений и не площадью захваченных территорий, а опосредованно тем, достигнуты ее политико-экономические цели или нет. Такой же подход надо применять к социально-экономическому развитию при реализации функциональных и региональных направлений морской политики России

В современных условиях чрезвычайно востребованным становится совершенствование аппарата прогностического и информационно-аналитического обеспечения морской деятельности. В первом приближении, наиболее обобщенно представляется целесообразным наметить, как минимум, три оценочных варианта развития событий в мореведении и морепользовании, равно как и перспектив реализации ФЦП «Мировой океан».

Во-первых, катастрофический сценарий, применительно к морской деятельности способный проявить себя в продолжении добровольного ухода Российской Федерации из открытого моря и ограничением себя побережьем, а к ФЦП «Мировой океан» – в завершении оставшихся подпрограмм и в стремлении к сворачиванию мероприятий, определяющих развитие всей системы отечественной морской деятельности. Надо сказать, что аппаратные предпосылки к этому имеются, но в настоящей работе такой подход принципиально не рассматривается. Тем более, что сегодня все рельефнее проявляется тот факт, что без интенсивного изучения, освоения и использования пространств и ресурсов Мирового океана радикальное социально-экономическое обновление не только приморских регионов, но и России в целом окажется чрезвычайно трудным, если вообще возможным, процессом. Между тем, с морской деятельностью связаны надежды Российской Федерации на повышение политического веса на международной арене, соответствующее реальным возможностям страны позиционирование в глобальной системе координат, органичное вписывание в международное разделение труда. Морская составляющая, например, мультимодальных транспортных магистралей становится гарантом успешного освоения транзитного потенциала, обуслов-

ленного преимуществами географического расположения нашего государства. Уровнем развития промышленного рыболовства определяется устойчивая продовольственная безопасность Российской Федерации. Углеводородный потенциал континентального шельфа – основной резерв российского ТЭКа, позволяющий реализовать амбициозные долговременные цели стране, претендующей на лидирующие позиции в мировом энергообеспечении, да и не только в этом.

Во-вторых, инерционный сценарий, предполагающий дофинансирование и продолжение реализации относительно успешно выполняемых подпрограмм и мероприятий государственного заказчика-координатора. Если его обобщить до уровня морской деятельности страны, то здесь возможны различные вариации, начиная с ориентации на прошлое, ностальгии по былому морскому потенциалу Советского Союза, попыток его реанимировать и заканчивая пустопорожними декларациями и «протоколами о намерениях» решить актуальные проблемы сегодняшнего дня, проблемы, определяемые здесь-и-сейчас, что постепенно ведет к стагнации с постепенным переходом к первому сценарию. Смысл, между тем, остается неизменным: замкнутый цикл развития, лента Мёбиуса, а отнюдь не поступательное восстановление морской деятельности России по спирали роста, ведущего к новым горизонтам. Ибо даже в предельно конструктивном варианте наличие глобального видения и учета исключительно сегодняшних реалий, несомненно, принесут ощутимые дивиденды и не только в краткосрочной перспективе. К сожалению, в действующие и формируемые программные документы долговременной ориентации (а ФЦП «Мировой океан» относится к их числу) нередко закладываются ценностные установки, базирующиеся лишь на анализе текущей проблематики, обеспечивая некоторое действительное оживление, но в течение небольшого временного интервала, а в долгосрочном плане они могут обернуться своей прямой противоположностью. Подобные подходы не внушают доверия, а это порождает зыбкость, которая отнюдь не облегчает достижение поставленных задач на высшем государственном уровне. Именно поэтому сегодня в развитии морской деятельности заметен парадокс: по мере того, как краткосрочные перспективы выглядят все радужнее, средне- и долгосрочные – все неопределеннее.

Именно к этому вялотекущему сценарию сейчас, по сути, сводится и рассматриваемая федеральная целевая программа, и морская деятельность в целом. Тому есть много причин и причинно-следственных связей. Среди них, по мнению авторов-составителей настоящего выпуска ТПМД, и довольно парадоксальное на первый взгляд объяснение: тяготение к инерционности есть обратная сторона феномена беспрецедентных в истории России темпов экономического роста, практически полностью экстенсивного, базирующегося на действии количественных факторов, а именно на активном использовании богатого ресурсного потенциала страны. Период выгодной конъюнктуры на мировых рынках и связанного с ней относительного преуспевания – это, вопреки логике,

не самое подходящее время для внедрения инноваций. В такой ситуации погоня за краткосрочными преимуществами перевешивает необходимость качественных, структурных преобразований, а общество не готово противостоять соблазну пожертвовать долгосрочной эффективностью ради краткосрочных выгод. Полученные от эксплуатации природных ресурсов средства оно предпочитает направлять куда угодно, только не в инвестирование, скажем, сферы морского образования (то есть в будущие поколения) или в развитие новых технологий освоения пространств и ресурсов Мирового океана. Однако перемены назрели хотя бы потому, что в противном случае страна обречена на перманентное догоняющее развитие, на неконкурентоспособность своих товаров и услуг, сфер их производства на мировых рынках, на череду техногенных и антропогенных катастроф.

По-видимому, внедрением новшеств, с точки зрения авторов-составителей, обязана сопровождаться не только технологическая сфера морской деятельности, но и ее организационная структура (вертикально-интегрированная система координации, находящаяся в стадии своего становления), включая институциональные экономические механизмы нового типа, новые процедуры принятия решений и компьютерные, интеллектуальные, информационно-аналитические системы их поддержки. Исходя из этого в работе повышенное внимание уделяется таким вопросам.

Наконец, *в-третьих*, **оптимистический сценарий**, исходящий из необходимости решения всего комплекса реально существующих проблем отечественной морской деятельности в совокупности с труднопредсказуемыми проблемами будущего (что предполагает оперирование не фактами, а тенденциями) и предусматривающий:

активизацию всех видов мореведения и морепользования в соответствии с приоритетными направлениями социально-экономического развития страны;

ориентацию морехозяйственной и военно-морской деятельности на получение конечных практических результатов в ближайшей и отдаленной перспективах;

восстановление в полном объеме всех подпрограмм ФЦП «Мировой океан» и расширение их спектра;

реализацию мероприятий и проектов федеральной целевой программы не только на период действия Морской доктрины Российской Федерации, но и в более отдаленной перспективе, руководствуясь особенностями формирования основных фондов этой сферы общественной деятельности, в которой они обладают отложенным эффектом, имеющим долговременный период действия;

выделение в каждой подпрограмме перечня приоритетных направлений, базирующегося на установках Морской доктрины на период до 2020 года, положениях ведомственных и региональных стратегических и программных документов, утвержденных Правительством Российской Федерации;

включение в подпрограммы наиболее значимых мегапроектов/проектов, имеющих комплексный характер и высокий мультипликативный эффект, а также направленных на повышение долговременной эффективности морской деятельности Российской Федерации в целом и отдельных ее видов;

анализ тенденций изменения международных условий осуществления морской деятельности в Мировом океане и направлений научно-технического прогресса в этой сфере;

определение основных векторов технологического перевооружения морской деятельности Российской Федерации, влекущих за собой интенсивное социально-экономическое развитие страны и ее приморских субъектов, успешное использование океанической ресурсной базы, обеспечивающее возрастание конкурентоспособности товаров и услуг морехозяйственного комплекса России на мировых рынках, подтверждение ее статуса ведущей морской державы, превращение «полюсов роста» в «полюса технологического притяжения» не только для соседних территорий, но и зарубежных стран;

формулирование основ современной прагматичной концепции развития приграничных приморских регионов, особенно Арктики и Дальнего Востока;

выявление путей интенсификации государственной инновационной и инвестиционной политики в сфере морской деятельности, включая транспортную инфраструктуру, судостроение, информационно-коммуникационные технологии и связь, разведку и добычу ресурсов в экстремальных климатических условиях, морские науки, образование;

разработку пакета мер по активизации политики повышения уровня образования и профессиональной подготовки специалистов в морской деятельности разных уровней (особенно рабочих профессий), привлечения высококвалифицированных иммигрантов, инициирования совместных с зарубежными фирмами проектов с целью преодоления технологического отставания, последующего экспорта приобретенного опыта практического морепользования и высоких технологий.

Третий сценарий ориентирует в большей степени на завтра и послезавтра, чем на вчера и сегодня. В этой связи возникает ряд вопросов, без ответов на которые невозможно продолжать движение вперед по оптимистической траектории. И первый из них – **соотношение рынка и государства в морской деятельности.**

Сегодняшняя морская экономика не способна успешно функционировать вне активного воздействия на нее государства, единственно способного позитивно повлиять на неизбежный круговорот макродинамики, определяя «правила игры», формируя правовое пространство, усмиряя рыночные стихии, исправляя дефекты рынка и структурные перекосы, стабилизируя положительные тренды, стимулируя деловую активность в фазе спада и предотвращая «перегрев» морехозяй-

ственного комплекса на подъеме. Предлагаемые неолиберальными оппонентами альтернативы неокейнсианству, в центре внимания которых микроэкономика и активность частных субъектов рыночных отношений, ориентирующие на всемерное ограничение государственной роли (вместо которой в подобных построениях государству уготован статус статиста), вряд ли способны выдержать серьезную критику. В морской деятельности рынок без государства – миф, который необходимо развеять, и чем скорее это случится, тем скорее будут созданы благоприятные условия для развития отечественного мореведения и морепользования.

Это непросто осуществить, поскольку практически с повсеместным уходом государства из морехозяйственного комплекса, он вступил в фазу затяжного кризиса, стал внутренне дисбалансированным и при этом законсервированным, маловосприимчивым к любым институциональным переменам: с одной стороны, практически не подверженным целенаправленному государственному воздействию, а с другой – не имеющим простора для проявления позитивных рыночных закономерностей. Прямыми следствиями, порождаемыми этой «консервацией ущербности» и внутренней раздвоенности, стали гипертрофия добывающей промышленности морехозяйственного комплекса, его исключительно сырьевая направленность, продолжающаяся недозагрузка обрабатывающих мощностей, катастрофический износ действующего оборудования, при этом низкотехнологичного, а, значит, неконкурентоспособность российских товаров и услуг, сфер их производства на мировых рынках.

Неолиберализм придерживается расширительного понимания рынка, точнее – редуционистской трактовки общества как рынка, предлагая «выживать» только «сильнейшим» предприятиям, регионам, видам морской деятельности. Постоянно ссылаясь на «цивилизованный мир», выразители этой идеологии, нацеливающие на догоняющее развитие и копирование западных схем, почему-то забывают, что ведущие морские державы вовсе не собираются отказываться от координирующих и управляющих функций государства в сфере морской деятельности, ее долговременному планированию в угоду рыночному детерминизму или космополитической системе мироустройства, предпочитая делегировать подобные «привилегии» другим. Как результат, если на Западе краеугольным камнем национальной морской политики стала целостность, то в нашей стране преобладает тенденция ее фрагментировать по ведомствам. Если все развитые морские державы наращивают свое присутствие в Мировом океане, то Российская Федерация практически добровольно уходит из него, объясняя свой демарш «экономической нецелесообразностью».

К тому же стихийная рыночная рациональность, даже будучи двигателем экономического развития, одновременно обуславливает неустойчивость в обществе, в системе «человек – природа», да и в той же экономике. Ее возможности сами по себе не обеспечивают достижения долго-

срочных социально-экономических целей регионального и функционального развития. Последние определяются, исходя из более глубоких ценностных представлений, чем способен предугадать сам рынок, который близорук и реагирует преимущественно на кратко- или в лучшем случае среднесрочные сигналы (текущий спрос, прибыль).

Это вовсе не означает, что морская деятельность как в рамках ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе ее реализации, так и вне ее нуждается в экстраординарных льготах, субсидиях и преференциях со стороны государства. И мировая, и отечественная практика убедительно показывают, что все без исключения ее виды (кроме единичных случаев, продиктованных политической целесообразностью) не только самодостаточны с финансовой точки, но и способны приносить существенную прибыль в бюджеты всех уровней. Представляется целесообразным вести речь (и в первую очередь в федеральной целевой программе) о партнерских отношениях государства и частного бизнеса – носителя рыночных предприимчивости, приспособляемости, прагматичности, гибкости и скорости реагирования. Нормальной можно считать такую ситуацию, когда государство не только поддерживает макроэкономический баланс и обеспечивает необходимые социальные услуги, но и берет на себя прямую ответственность за увеличение финансовых ресурсов и их перевод в производственные инвестиции.

Кроме того, помимо чисто экономических вопросов именно государство повсеместно в мире отвечает за разработку *основных направлений*:

1) *структурной промышленной политики в сфере морской деятельности*. Речь идет о модернизации производственной базы, рационализации размещения мощностей морехозяйственного комплекса, стимулировании наиболее перспективных и поддержке депрессивных видов морской деятельности, содействии внедрению инновационных технологий, особенно по таким направлениям, как критические инфраструктуры, энергосбережение, ресурсоэффективность, экологическая безопасность, безотходное производство, простые, но эффективные технологии для промышленного рыболовства и марикультуры и т.д.;

2) *социальной политики в приморских субъектах Российской Федерации*, которые включают в себя образование, обеспечение занятости трудоспособного населения, распределение доходов, поддержку коренных народов и т.п. Эти общественные службы и услуги не должны отдаваться на откуп рынку;

3) *культурной политики в приморских субъектах Российской Федерации*. Коммерциализация культуры, с одной стороны, способствует увеличению производства и потребления культурных благ, с другой – ведет к распространению низкокачественного интеллектуального ширпотреба и деформации нравственных ценностей. Россия нуждается в артикулированной культурной политике, особенно на региональном уровне, в ясно выраженных стратегических ориентирах. Сказанное относится и к сфере образования, ибо его коммерциализация ведет к элитарности и узкому практицизму, что губительно для морской деятельности;

4) *демографической политики в приморских субъектах Российской Федерации*. Сложившаяся в регионах России тяжелая демографическая ситуация требует особого внимания. Необходим комплекс мер по противодействию тенденции к сокращению численности населения, включая поддержку молодых семей, содействие решению жилищной проблемы, продуманную миграционную политику, всеохватывающую систему профилактики заболеваний, развитие массового спорта и пропаганду здорового образа жизни, увеличение бюджетных ассигнований на эти цели;

5) *экологической политики в приморских субъектах Российской Федерации*. Разработка, введение в действие и контроль за соблюдением экологических нормативов – прямая задача государства, его центральных, региональных и местных органов. К сожалению, в России, несмотря на ухудшающуюся экологическую ситуацию, значение этой задачи недооценивается, фактически ею жертвуют ради решения текущих экономических задач и «улучшения» инвестиционного климата.

Специальная проблема, требующая повышенного внимания, связана с необходимостью **усиления роли России в формировании международной морской политики**, повышения влияния нашей страны в международных морских глобальных, региональных и субрегиональных структурах с целью отстаивания национальных интересов в Мировом океане.

В условиях повсеместной унификации морских политик прибрежных государств с целью защиты и создания глобальной системы океанического управления (ГСОУ), а также экологизации международного морского права¹ в рамках ФЦП «Мировой океан» вполне реально осуществить концентрацию сил и средств на трех приоритетных вопросах:

определение перспективных направлений международного сотрудничества в морской деятельности;

обеспечение активного участия России в международных морских глобальных, региональных и субрегиональных организациях;

разработка мер по сохранению суверенитета и суверенных прав России над морскими пространствами, представляющими для нее жизненно важные интересы в Балтийском, Черном, Азовском, Каспийском, Японском, Охотском, Беринговом и в морях Северного Ледовитого океана, а также по поддержанию благоприятного международно-правового режима проливов.

Для решения подобных задач желательно обеспечить:

разработку методологических, информационно-технологических, нормативно-правовых документов, уточняющих механизм и условия международного обмена научной (мореведческой), гидрометеорологической и океанографической информацией и эффективного участия Российской Федерации в международных программах и проектах;

интенсификацию межгосударственного обмена экологической информацией на основе использования согласованных нормативов, стандартов, критериев и целевых показателей;

разработку согласованных межгосударственных мероприятий по поэтапному устранению источников загрязнения или снижению их влияния;

увеличение вклада Российской Федерации в общий объем международных данных: океанографических станций, батитермографных зондирований и т.д.;

интенсификацию сотрудничества с международными организациями системы ООН, межправительственными организациями;

¹ Эта проблематика «красной нитью» проходит через всю серию ТПМД, начиная с третьего выпуска под названием «В условиях глобализации» и заканчивая девятым – «Стратегия: импульсы к разработке».

активизацию сотрудничества в рамках международных программ и центров, научных программ МОК и других организаций;

гарантированное, представительное и компетентное участие Российской Стороны в международных организациях и форумах;

определение перспективных направлений глобального, регионального и субрегионального сотрудничества Российской Федерации в сфере морской деятельности при реализации «прорывных» инфраструктурных проектов в сферах высоких технологий мореведения и морепользования, предотвращения стихийных бедствий и техногенных катастроф, энергодиалога с взаимопроникновением инвестиционных потоков и формированием межстрановых региональных альянсов.

Этот вопрос в ФЦП «Мировой океан» может быть тесно увязан с приданием дополнительных к **развитию регионального измерения морской деятельности**. В своем прошлогоднем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент страны весьма эмоционально акцентировал внимание на этой проблематике¹.

Приоритетом из приоритетов на ближайшие 10 - 15 лет должно стать осуществление проектов, способных дать непосредственный практический эффект. Особо следует подчеркнуть важность инфраструктурных преобразований во всех видах морской деятельности – от транспортной до туристско-рекреационной. Значительную роль в этой связи, как уже отмечалось, должна играть интенсификация международного сотрудничества и партнерства. С целью комплексной реализации целей и задач, связанных с управлением морской деятельностью в региональном разрезе и созданием действенного механизма межотраслевой и межрегиональной координации, в рамках ФЦП «Мировой океан» можно предложить расширить сферы ведения и деятельности органов исполнительной власти приморских субъектов Российской Федерации.

Региональное развитие в настоящее время необходимо рассматривать в контексте глобальной макроэкономической динамики. Для России необходимо, с одной стороны, использовать преимущества и эффективность международного разделения труда и экономической интеграции, а с другой – активно участвовать в создании и установлении обоснованных, справедливых международных механизмов (причем, не обязательно институциональных, но и сетевых) и быть способной отстаивать их. В условиях, когда решение этой задачи невозможно в глобальном масштабе, отстаивание государственных интересов, как считают специалисты, может осуществляться локально, путем создания различных форм трансграничного сотрудничества на договорной основе. Таким образом, в результате глобализации на современном этапе возникает тенденция нового регионализма, в условиях которого реализация суверенитета, суверенных прав и укрепление экономической независимости страны могут защищаться и осуществляться в т.ч. через региональную интеграцию. Даже для крупного государства в наше время невозможна полная автаркия, а экономика среднего – вообще не может эффективно функционировать без всесторонних взаимоотношений с другими странами. К тому же субрегиональное сотрудничество, переходящее в кооперацию, способствует выравниванию диспропорций социально-экономического развития приграничных регионов.

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (2006 год). Официальный Интернет-портал Президента Российской Федерации: <http://www.kremlin.ru/>

Интенсификация кросс- и трансграничных связей подчас становится гарантом выживания региона в современном мире. Достаточно привести пример Камчатской области. В принципе, считается общепризнанным, что отдаленность и закрытость территории делают ее малопривлекательным для размещения внешних инвестиций и наращивания экспортно-импортных связей, что в свою очередь отрицательно влияет на ее освоение. Однако слабость легко превращается в силу, а угроза – в возможность. Окраинное положение полуострова в Российской Федерации, значительные расстояния поставок продукции в регион и обратно, большие сроки оборота капиталов способствуют активному международному сотрудничеству местных предприятий (как правило, рыбохозяйственных) и сохранению их экспортной специализации. По величине объемов поставок продукции на внешние рынки Камчатка входит в число десяти наиболее экспортно-ориентированных субъектов нашей страны.

Следующий блок вопросов, требующих поиска ответов, сопряжен с **выявлением основных направлений научно-технического прогресса (НТП) в мореведении и морепользовании**. Развертывающийся на наших глазах очередной *научно-технологический переворот* способен существенно повлиять на конкурентоспособность товаров и услуг отечественного морехозяйственного комплекса на мировых рынках в первой трети наступившего века, способствовать стандартизации требований к их технологическому уровню, ассортименту, качеству.

Говоря о прогнозировании научно-технического прогресса, прежде всего, следует выделить три его основных направления, широкое освоение которых закладывает основы новых морских технологий: информатика и комплексная автоматизация на базе микроэлектроники, биотехнологии и новые материалы. Кроме того, нужно принимать во внимание результаты симбиотического развития био-, нано- и информтехнологий (то есть создание информационной гиперсети). Информационные и коммуникационные технологии окажут революционное влияние на информационное обеспечение морской деятельности (в этой связи особый интерес представляют вопрос формирования единого информационного пространства в этой сфере). Конструирование и выращивание водных биоресурсов с наперед заданными характеристиками, использование действия микроорганизмов для создания альтернативных источников энергии, наука о наносистемах и прецизионных технологиях повлекут за собой не менее серьезные последствия для морской деятельности в целом. Новая перспективная эргономичная и безопасная морская техника, равно как и прогрессивные технологии, мультифункциональные и «умные» материалы, изменяющие свои физические свойства при изменении окружающих условий и созданные с применением интеллектуальных компьютерных систем, строительство грандиозных надводных и подводных сооружений и объектов призваны обеспечить инновационные преобразования в мореведении и морепользовании. Мощный импульс к развитию получают комплексные и сложные системы, описывающие процессы моделирования климата, состояния стрессовой экологической ситуации, взаимодействия между социальными и морскими природными системами, а также комплексные системы планирования приморских городов и регионов, управленческих и организационных подходов к управлению морской деятельностью (управление рисками, самоорганизующиеся и самовосстанавливающиеся системы) с повышенным доверием к системному моделированию и симуляционным расчетам. Та же тенденция справедлива и для самих технологий устойчивого развития; учитывающих совершенствование управления природными ресурсами и состоянием окружающей среды, устранение негативных последствий НТП, внедрение нетрадиционных (альтернативных) ресурсосберегающих источников энергии. Последние связаны с освоением возобновляемых или неисчерпаемых энергетических ресурсов, имеющих своим истоком энергию Солнца (круговорот воды и водотоки, тепловую океаническую, в том числе за счет температурного градиента воды, ветровую, волновую, собственно солнечную), планетарную гравитационную энергию (приливы и отливы), внутреннюю тепловую энергию Земли (геотермальную), а также с опреснением воды, поскольку уже в ближайшее время человечеству предстоит столкнуться с проблемой дефицита чистой воды, которая может повлечь за собой гораздо более серьезные последствия, непоставимые по масштабам даже с энергетическим кризисом или перенаселенностью, добычей руд-

ных полезных ископаемых и многокомпонентных образований, включающих железо-марганцевые конкреции (ЖМК), кобальто-марганцевые корки (КМК) и полиметаллические сульфидные руды (ГПС) и т.д.

Тем более, что «...в условиях жесткой международной конкуренции экономическое развитие страны должно определяться главным образом ее научными и технологическими преимуществами... Нам в целом нужна сегодня такая инновационная среда, которая поставит производство новых знаний «на поток». Для этого нужно создать и необходимую инфраструктуру: технико-внедренческие зоны, технопарки, венчурные фонды, Инвестиционный фонд... Государство должно оказывать содействие и в приобретении современных технологий за рубежом... В первую очередь, конечно, для модернизации приоритетных секторов промышленности»¹.

Благодаря научно-техническому прогрессу произошли тектонические по масштабу изменения в структуре мировой торговли. Конкурентоспособность сейчас во многом зависит от скорости внедрения инноваций. Это, в первую очередь, наукоемкие технологии нового поколения, которые способствуют приумножению научного потенциала, значительному увеличению эффективности морского сектора экономики, обеспечивают снижение энерго- и ресурсоемкости. В этой связи представляется востребованным скорейшее создание информационной системы мониторинга прорывных морехозяйственных производств, включающей региональные сегменты в приморских субъектах Российской Федерации. За ней закрепляются функции выявления приоритетных векторов инновационного развития морской деятельности, определения предприятий морехозяйственного комплекса, которые имеют определенные заделы в сфере высоких технологий, выбора спектра товаров, услуг и технологий, имеющих высокий инновационный потенциал, поиска источников и способов финансирования разработок, позволяющих быстро окупить вложенные средства, исследования соответствия технологической инфраструктуры и предпочтительных нововведений. Для достижения этой цели совершенно необходимо воспользоваться информационным ресурсом Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, т.к. благодаря развитию Интернет-портала «Морская коллегия» и планируемое к развертыванию на его основе единое информационное пространство в сфере морской деятельности, могут способствовать этому.

Наша страна способна в максимальной степени адаптировать к собственной специфике привносимые глобализацией новые технологические, организационные, производственные навыки, защищая свою цивилизационную самобытность, ни в коем случае не претендуя на свою исключительную цивилизаторскую роль для соседей, но объединяя их вокруг себя на взаимовыгодных началах. Еще А. Тойнби отмечал, что есть государства, которые по-разному могут относиться

¹ Там же.

к России, но которым легче перенимать именно у нее все передовые достижения (главным образом, технологические), нежели адаптировать под себя западные¹. Именно на них следует сконцентрировать внимание при формировании глобальной стратегии развития России. Но одновременно с этим необходимо интенсифицировать сотрудничество и с теми сопредельными государствами, которые в технологическом отношении ушли далеко вперед, совершив качественный скачок.

Морская деятельность в становлении подобной стратегии призвана сыграть наипервейшую роль. Тому есть, как минимум, две причины. *Во-первых*, в мореведении и морепользовании, как в никакой другой деятельности человека, востребован широчайший спектр самых прогрессивных технологий. Практически все достижения научно-технического прогресса аккумулируются при изучении, освоении и использовании пространств и ресурсов Мирового океана. *Во-вторых*, морская деятельность обречена на трансграничный характер, поскольку Океан находится в общем пользовании человечества, а приморские регионы – это приграничная полоса. И даже во времена острейших драматических кризисов и в самые депрессивные годы именно они, во многом благодаря внешнеторговым морским контактам, воспринимали, осваивали и даже транслировали на всю страну передовые технологии и инновации. Соответственно, возможен и обратный процесс ретранслирования с выгодой для себя собственных технологий. И, благодаря именно развитию морской деятельности, наша страна уже в нынешних условиях или в самом ближайшем будущем способна стать мощным цивилизационным магнитом, силой гравитационного притяжения, вовлекающим в свою орбиту прилежащих и противолежащих соседей. В этой связи можно вспомнить, что основой китайского экономического «чуда» стали именно приморские специальные экономические зоны, успешно использовавшие налоговые и торговые преимущества.

Залогом процветания нашей страны становится широта ее экономических интересов и укрепление ослабленных, но стратегически важных отраслей. Без сомнения, к ним следует причислить все виды морской деятельности, способные не только обеспечивать существенный рост доходов государства и повышение его престижа на международной арене, а также придать мощный импульс развитию приморских регионов, но и национальную безопасность Российской Федерации.

¹ «Возможно, самая важная роль России в следующей главе истории человечества будет заключаться в том, чтобы служить посредником в модернизации незападных народов, менее продвинутых на пути модернизации, чем сама Россия... Были, однако, и другие сателлиты России, которые не чувствовали себя так далеко продвинутыми в цивилизации, какими в этом смысле считали русских... Они осознавали, что в культурном плане Россия предлагает им кратчайший и самый легкий доступ в современный мир и русский язык является лучшим инструментом для того, чтобы овладеть современными знаниями и идеями... Они могут чувствовать враждебность по отношению к России в политическом плане... Но они смиряются с ней, как с неприятным, но необходимым средством на пути к той вершине, которую они видят; и все это для того, чтобы стать гражданами первого класса в восходящем современном ойкуменическом обществе» (Тойнби А. Дж. Цивилизация перед судом истории: Сборник / Пер. с англ. – 2-е изд. – М.: Айрис-пресс, 2003. – С. 228-229).

Только в последние годы морская деятельность начала выходить из кризисного состояния, однако усиление этой тенденции становится приоритетной целью, для достижения которой необходимо применение комплексного интегрального подхода в решении ее ключевых проблем под пристальным вниманием государства.

К тому же Мировой океан сегодня становится стратегическим резервом развития России, источником благосостояния будущих поколений. Освоение его пространств и ресурсов – сложная и трудоемкая задача, которая требует консолидации усилий государства, частного бизнеса, простых граждан, но ее решение гарантирует укрепление обороноспособности нашей страны, усиление ее роли в системе международных отношений, высокие темпы социально-экономического роста в приморских регионах и Российской Федерации в целом и связанную с ним внутривнутриполитическую стабильность. Потенциал ФЦП «Мировой океан» далеко не исчерпан, и эта программа способна сыграть важнейшую роль в процессе восхождения морской деятельности нашей страны по спирали роста на качественно новый уровень.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Структура отчета о НИР

по теме: «Разработка рекомендаций по эффективному и рациональному развитию морской деятельности российской федерации на основе использования интегральных подходов», материалы которого использованы при подготовке настоящей публикации

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

1 Вступление	15
(Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Крояло И.В.)	
2 Предпосылки и научно-методические основы	23
(Варнавский В.Г., д.э.н.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Коновалов А.М., к.т.н.; Косолапов Н.А., к.и.н.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Синецкий В.П., д.в.н.; Смирнов В.С., д.э.н.)	
2.1 <i>Выбор подходов к разработке темы</i>	23
2.2 <i>Методика организации работы и ее информационный базис</i>	35
2.3 <i>Приоритетные направления социально-экономического развития Российской Федерации, связанные с морской деятельностью</i>	43
2.4 <i>Системный подход к решению комплексных задач морской деятельности третьего этапа ФЦП «Мировой океан»</i>	80
2.5 <i>Использование интегрального подхода и программно-целевого метода к развитию морской деятельности</i>	93
3 Общая характеристика ФЦП «Мировой океан» и хода ее реализации	
(Апиманова Т.Е.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Коновалов А.М., к.т.н.; Федоренко Н.М.)	
3.1 <i>Структура и основные направления</i>	109
3.2 <i>Оценка результатов реализации ФЦП «Мировой океан»</i>	126
3.3 <i>Надсистемные тенденции развития морской деятельности</i>	151
4 Возможности государственно-частного партнерства в морской деятельности Российской Федерации	
(Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Варнавский В.Г., д.э.н.; Киреев В.Е., Кондаков А.В., к.г-м.н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Кудрявцева С.С.; Раненко В.В., к.э.н.)	
4.1 <i>Государственно-частное партнерство в отраслях морской деятельности</i>	168
4.2 <i>Направления стратегического развития ГЧП при реализации капиталоемких проектов морской деятельности</i>	190
5 Общие закономерности развития морской деятельности на основе интегральных подходов	210
	209

(Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Синецкий В.П., д.в.н.)

5.1 Предпосылки к разработке теоретических основ	210
5.2 Введение в развитие теории	225
5.3 Морской потенциал – основа морской деятельности	249
5.4 Исходные положения и постулаты	264
5.5 Общая интегральная модель морской деятельности	268
5.6 Взаимосвязи между региональными и функциональными направлениями	270
5.7 Объективные закономерности морской деятельности	280
5.8 Возможности реализации теоретических положений	295

ЧАСТЬ ВТОРАЯ

6 Процессы формирования международных условий

(Батурова Г.В.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Гиголаев Г.Е.; Гудев П.А., к.и.н.; Гуреев С.А., д.ю.н.; Крайшкина С.А.; Писарев В.Д.; Русакова С.М.; Саксина Т.Т.; Черноудова М.И.; Чернявский Е.Б.; Шаповалов Б.П., к.ю.н.) **302**

6.1 Мировые тенденции в морепользовании	302
6.2 Международные организации и их воздействие на правопорядок в Мировом океане	312
6.3 Практика урегулирования межгосударственных конфликтов	333

7 Становление вертикально-интегрированной системы управления морской деятельностью

(Баврина Е.Е.; Батурова Г.В.; Жуков А.И.; Коновалов А.М., к.т.н.; Котенев М.Б.; Рабинович Ю.И.; Синецкий В.П., д.в.н.; Чернявский Е.Б.) **356**

7.1 Институциональное обеспечение морской деятельности	356
7.2 Общие подходы к формированию вертикально-интегрированной системы управления (на примере судостроения)	372
7.3 Финансовое обеспечение морской деятельности и его резервы	377
7.4 Об управлении использованием природных ресурсов и пространств прибрежных зон России	385

8 Основные направления ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе ее реализации

(Апиманова Т.Е.; Антонова Е.В.; Батурова Г.В.; Варнавский В.Г., д.э.н.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Имереков Б.И.; Коновалов А.М., к.т.н.; Котенев М.Б.; Крояло И.В.; Кудрявцева С.С.; Синельников И.З.; Синецкий В.П., д.в.н.; Федоренко Н.М.; Чернявский Е.Б.) **391**

8.1 Определения направленности	391
8.2 Формирование направлений	401
8.3 Принципы развития морской деятельности	459
8.4 Оценка ожидаемой эффективности	471

9 Заключение

(Варнавский В.Г., д.э.н.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Коновалов А.М., к.т.н.; Ко-
солапов Н.А., к.и.н.; Синецкий В.П., д.в.н.)

491

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ - ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Инвентаризация морской деятельности на функциональных направлениях националь- ной морской политики

(Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Апиманова Т.Е.; Антонова Е.В.; Баврина Е.Е.; Батурова Г.В.;
Загашвили В.С., д.э.н.; Имереков Б.И.; Иняков А.Ф., к.в.н.; Киреев В.Е.; Кондаков А.В.,
к.г.-м.н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Корзун В.А., д.э.н.; Крупнов Ю.А., д.э.н.; Московенко
М.В., к.и.н.; Плаксий В.Я.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Раненко В.В., к.э.н.; Рабинович Ю.И.;
Сейранов Т.Р.; Синецкий В.П., д.в.н., Соков А.В., к.г.н.; д.в.н.; Чернявский Е.Б.; Шапова-
лов С.М., к.ф.-м.н.)

526

А.1 Морские перевозки

526

А.2 Морское промышленное рыболовство

555

А.3 Освоение морских минеральных и энергетических ресурсов

589

А.4 Исследование природы Мирового океана

621

А.5 Военно-морская деятельность

654

А.6 Судостроение

664

А.7 Текущее состояние мобилизационного производства

692

А.8 Кадровое обеспечение морской деятельности

696

А.9 Информационное обеспечение морской деятельности

700

А.10 Рекреация и туризм

708

Приложение Б

Инвентаризация морской деятельности на региональных направлениях националь- ной морской политики

(Батурова Г.В.; Варнавский В.Г., д.э.н.; Гиголаев Г.Е.; Гудев П.А., к.и.н.; Загашвили В.С.,
д.э.н.; Иняков А.Ф., к.в.н.; Киреев В.Е.; Клячкин С.В., к.г.н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Кор-
зун В.А., д.э.н.; Кудрявцева С.С.; Плаксий В.Я.; Рабинович Ю.И.; Синельников И.З.)

721

Приложение В

Морская политика прибрежных государств

(Баврина Е.Е.; Батурова Г.В.; Гиголаев Г.Е.; Жукова Г.Н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Кроляло
И.В.; Кудрявцева С.С.; Малышев Л.П., д.п.н.; Писарев В.Д.; Свиных Е.А.; Сергеев
П.А., д.э.н.; Синельников И.З.)

849

Приложение Г

Роль новых форм управления и применения ГЧП

(Варнавский В.Г., д.э.н.)

892

ЧАСТЬ ЧЕТВЕРТАЯ - ПРИЛОЖЕНИЯ

211

Приложение Д

Сравнительный анализ целевых установок концептуальных, программных и других документов по морской деятельности

(Батурова Г.В.; Варнавский В.Г., д.э.н.; Войтоловский Г.К., д.э.н., проф.; Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Гуреев С.А., д.ю.н.; Иняков А.Ф., к.в.н.; Киреев В.Е.; Коновалов А.М., к.т.н.; Косолапов Н.А., к.и.н.; Крайшкина С.А.; Кудрявцева С.С.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Раненко В.В., к.э.н.; Рабинович Ю.И.; Русакова С.М.; Саксина Т.Т.; Синецкий В.П., д.в.н.; Черноудова М.И.; Чернявский Е.Б.; Шаповалов Б.П., к.ю.н.) **900**

Д.1 Морские перевозки 900

Д.2 Морское промышленное рыболовство 912

Д.3 Освоение минеральных и энергетических ресурсов 920

Д.4 Совершенствование научной деятельности 927

Д.5 Военно-морская деятельность 940

Д.6 Обеспечение безопасности морской деятельности 966

Д.7 Кадровое обеспечение 972

Д.8 Информационное обеспечение 976

Д.9 Международные отношения 982

Д.10 Судостроение, кораблестроение, судоремонт 989

Приложение Е

Оценка преимуществ и рисков пространственного развития морской деятельности **1004**

(Батурова Г.В.; Варнавский В.Г., д.э.н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Кудрявцева С.С.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Раненко В.В., к.э.н.; Синельников И.З.; Синецкий В.П., д.в.н.; Чернявский Е.Б.)

Е.1 Методологические основания определения и оценки основных факторов 1005

Е.2 Формы пространственной организации морской деятельности и возможные варианты её эффективного и рационального развития 1007

Е.3 Определение методических подходов к направлениям развития морских особых инновационно-производственных (промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых, береговых) зон при федеральном прогнозировании регионального развития 1055

Е.4 Основные факторы, препятствующие эффективному и рациональному развитию морских портов России 1101

Е.5 Экономическая оценка эффективности и рационального развития рыбохозяйственного комплекса 1112

Приложение Ж

Предпрогнозные оценки некоторых тенденций развития отдельных видов морской деятельности

(Гиголаев Г.Е.; Гудев П.А., к.и.н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Московенко М.В., к.и.н.; Плаксий В.Я.; Сейранов Т.Р.) **1120**

Приложение З

Институциональные сдвиги в управлении морской деятельностью: мировые тенденции и Россия

(Варнавский В.Г., д.э.н.) **1152**

Приложение И

Разработка нефтегазовых месторождений континентального шельфа Российской Федерации : прогнозы и перспективы

(Арбатов А.А., д.э.н., проф.; Кондаков А.В., к.г.-м.н.; Корзун В.А., д.э.н.; Смирнов В.С., д.э.н.)

1184

Приложение К

Сравнительная таблица особенностей морской деятельности на акваториях с различным международно-правовым режимом

(Апиманова Т.Е.; Баврина Е.Е.; Батунова Г.В.; Гиголаев Г.Е.; Гудев П.А., к.и.н.; Жуков А.И.; Имерекоев Б.И.; Иняков А.Ф., к.в.н.; Киреев В.Е.; Кондаков А.В., к.г.-м.н.; Коновалов А.М., к.т.н.; Котенев М.Б.; Крояло И.В.; Москоуенко М.В., к.и.н.; Полетаев Д.В., к.э.н.; Раненко В.В., к.э.н.; Рабинович Ю.И.; Свиных Е.А.; Сейранов Т.Р.; Синельников И.З.; Синецкий В.П., д.в.н.; Федоренко Н.М.)

1198

Приложение Л

Функции международных организаций, деятельность которых оказывает влияние на правопорядок в Мировом океане (базовые сведения для учета)

(Вылегжанин А.Н., д.ю.н.; Крайшкина С.А.; Русакова С.М.; Саксина Т.Т.; Черноудова М.И.; Шаповалов Б.П., к.ю.н.)

1205

Приложение М

Методическая поддержка экспертных оценок

(Войтоловский С.Г.; Коновалов А.М., к.т.н.)

1216

Приложение Н

Алгоритм решения задачи «Интенсификация разведки и разработки углеводородных месторождений арктического шельфа»

(Войтоловский С.Г.; Коновалов А.М., к.т.н.)

1222

Приложение О

Графические интерпретации общей модели для некоторых государств

(Батунова Г.В.; Синецкий В.П., д.в.н.)

1232

Оборот последней страницы

Научное издание серии

«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ».

Выпуск одиннадцатый

Батурова Г.В., Гудев П.А., Коновалов А.М., Синельников И.З.
при участии Войтоловского Г.К., Крояло И.В.

**Вектор определяющий:
ФЦП «Мировой океан» на третьем этапе ее реализации**

ред. Кузиванов А.М.