

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



ПОИСК РЕШЕНИЙ:
*материалы сессии
«Системные исследования
морской деятельности»
юбилейной конференции СОПС*

ВЫПУСК

7

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

**ЭТОТ ВЫПУСК ПОСВЯЩЕН 90-ЛЕТИЮ
СОВЕТА ПО ИЗУЧЕНИЮ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНЫХ СИЛ**

Публикуется по решению секции «Комплексные проблемы изучения, освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана» Ученого Совета СОПС

Выпуск 7. Поиск решений: материалы сессии «Системные исследования морской деятельности» юбилейной конференции СОПС. - М.: СОПС, 2006 - с.

Составители: Б.И. Имереков (ответственный за выпуск), Т.Е. Апиманова, Е.Е. Баврина, И.В. Крояло

СОДЕРЖАНИЕ

От составителей	4
Часть I. Доклады	5
Войтоловский Г.К. О динамике развития исследований морской деятельности в Совете по изучению производительных сил.....	5
Колодкин А.Л. Научно-практические аспекты морского права.....	12
Фролов А.В. О развитии гидрометеорологического обеспечения морской деятельности России.....	16
Капитанец И. М. XX век и судьба Российского флота.....	23
Клячко Л.М. Современное состояние и перспективы развития отечественного судостроения.....	29
Синецкий В.П. О новых подходах к реализации Морской доктрины на основе институциональных процессов.....	39
Лаппо С.С., Соков А.В., Шаповалов С. М. Научное обеспечение развития морской деятельности Российской Федерации.....	46
Вылегжанин А.Н. Актуальные проблемы международно-правового обеспечения морской деятельности.....	53
Московенко М.В. Организационные основы реализации положений Морской доктрины.....	71
Кудинов Н.Н. Об обеспечении безопасности морской деятельности России в морском пограничном пространстве и Мировом океане.....	80
Часть II. Об актуализации мероприятий II и III этапов ФЦП «Мировой океан»	91
1. Обоснование необходимости разработки проекта Комплексного плана действий по решению долгосрочных задач, поставленных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года.....	91
2. Подходы к формированию проекта Государственной стратегии развития морской деятельности.....	100
2.1. Общие положения.....	100
2.2. Организационные основы.....	102
2.3. Пространственный фактор.....	110
2.4. Возможные приемы разработки.....	115
3. Порядок разработки и ориентировочная структура «нулевого цикла» проекта Государственной Стратегии развития морской деятельности.....	118
Часть III. Список участников сессии 3 «Системные исследования морской деятельности» на Всероссийской научной конференции «Производительные силы и социально-экономическая динамика» 20 - 21 октября 2005 г.	128

От составителей

20-21 октября 2005 г. в рамках Всероссийской научной конференции «Производительные силы и социально-экономическая динамика», посвященной 90-летию учреждения СОПС, проходила работа сессии «Системные исследования морской деятельности», ориентированная на выявление и решение специальных проблем, связанных с изучением и освоением Российской Федерацией пространств и ресурсов Мирового океана.

Сознавая тот факт, что все основные доклады участников юбилейной конференции подготавливаются к опубликованию, тем не менее секция «Комплексные проблемы изучения, освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана» Ученого совета СОПС сочла целесообразным рекомендовать издание в качестве препринта текстов докладов и выступлений, заслушанных на упомянутой секции, в специальном выпуске научной серии «Теория и практика морской деятельности». Эти рекомендации связаны с ориентацией названной научной серии на специалистов морского профиля и ученых, исследующих возможности развития морепользования, а также в связи с тем, что некоторые из обсужденных на конференции проблем уже достаточно активно реализуются. Материалы, характеризующие этот процесс, также приводятся в настоящем выпуске и возможность ознакомления с ними может представлять для читателей определенный интерес.

Часть I. Доклады

д-р экон.наук, проф. Войтоловский Г.К.
зам. Председателя СОПС

О динамике развития исследований морской деятельности в Совете по изучению производительных сил

СОПС - многофункциональный комплексный институт. В то же время сам факт выделения на этой конференции морского направления подчеркивает понимание его важности для развития российской науки и экономики, для обеспечения национальной безопасности нашей страны. Поводом для созыва нашей конференции послужил 90-летний юбилей деятельности СОПС. Но мне не хотелось бы, чтобы в работе нашей сессии звучал историко-комплиментарный тезис. Лучше, если обсуждение оставит его в стороне и сосредоточится на подходах к решению массы проблем, от которых зависит позитивная динамика развития отечественной морской деятельности, большинство видов которой не вышли до сих пор из глубочайшего системного кризиса.

Общие причины этого явления всем присутствующим хорошо известны и нет смысла в данном случае говорить о них подробно. Они характерны для всей современной экономики страны и ее общественной жизни. Однако на две старейших из них, четко отражающихся на отечественной морской деятельности, хочу обратить Ваше внимание.

Во-первых, развитию морской деятельности России на протяжении ее истории препятствовали сугубо континентальные взгляды властей предрержащих. Кроме того, как отмечает в октябрьском выпуске «Морского сборника» за этот год адмирал флота И.М. Капитанец¹, в недооценке властями флота морской деятельности проявляется одна характерная закономерность, связанная с разрывом политики и стратегии, которая имело место в истории России как в далеком и недавнем прошлом, так и в настоящее время. Может быть поэтому проблем освоения Мирового океана нет в приоритетных направлениях развития технологий, недавно установленных на государственном уровне.

Во-вторых, в течение последних трех столетий, а особенно в XX в., было отмечено, что «флот является одним из важнейших атрибутов российской государственности»². Но вместе с этим, внимание власти к морской деятельности усиливалось преимущественно в кризисные и послекризисные периоды, носило и носит пульсирующий, синусоидальный характер. Так было в результате Цусимского поражения в Русско-японской войне, в годы разрухи в послеоктябрьский период, после Великой отечественной войны и в начале - середине 1990-х гг.

¹ Капитанец И.М. Уроки и выводы к 100-летию Цусимы. - «Морской сборник», №10, 2005, с. 21-26.

² Там же, с. 23.

Эту историческую пульсацию можно отметить в каждом виде морской деятельности. Мне она видна даже в работе СОПС на протяжении его 90-летней истории. Не буду сегодня развивать эту мысль дальше, так как все присутствующие могли или смогут ознакомиться с пятым выпуском СОПСовского сериала «Теория и практика морской деятельности», в котором этому явлению уделено достаточно внимания. В то же время не могу не отметить еще одну причину неровного внимания властей и общества к морской деятельности и отношения к ней как к чему-то экзотическому, не первостепенному, далекому от повседневной экономической и политической жизни России. Эта причина глубоко субъективная, развившаяся из-за политической и идеологической пассивности морского сообщества, его упертости в сугубо свои ведомственные, отраслевые или профессиональные интересы.

Все мы, активно занимаясь различными видами морской деятельности, исключительно вяло относимся к ее пропаганде, мало рассказываем и пишем о настоящем и будущем значении Мирового океана. Ни власть, ни российское общество не знают о том, что Россия из великой морской державы превращается в маргинальное прибрежное государство, день ото дня теряющее свои позиции, уступающее свои роль и значение в мировой морской политике, переставшее оказывать на нее какое-либо влияние.

Полагаю, что в наших силах внести коррективы, изменения в общественное сознание, повлиять на формирование позитивного отношения к морской деятельности. Мне представляется, что общей задачей всего морского сообщества и, в первую очередь его научной части, является приложение усилий к тому, чтобы обеспечить комплексному освоению Мирового океана соответствующий когнитивно-идеологический фон, способствующий благоприятному восприятию властями и широкими кругами населения важности развития морской деятельности, принятия его в качестве составляющей части общенациональной идеи.

В настоящее время для реализации этого тезиса всеми нами делается очень мало. Начну с себя. На протяжении последних 8 лет в СОПС оживилось морское направление исследований. В нем участвует в той или иной мере около 50-60 исследователей, но... **ни одного** пиарщика, ни одного специалиста по связям с общественностью, журналиста, занимающегося морской тематикой. Конечно, результаты работ научных сотрудников освещались в печати, обсуждались на конференциях, рецензировались в разных изданиях. За последние годы нами было опубликовано 27 коллективных и индивидуальных монографий, 109 статей в различных трудах и научной периодике. Но кто о них знает? Каковы тиражи этих публикаций? 500 экземпляров и менее. Их хватает лишь для вручения руководству и подарков коллегам. Даже объемный ежегодник «Морская деятельность России», подготовленный в СОПС в 2005 г. по инициативе Морской коллегии, издан таким же тиражом и ... с грифом ДСП.

Плохо с этим делом и не в Датском королевстве, а у нас грешных.

И вот результаты.

В середине - конце 1990-х гг. благодаря инициативе руководства РАН, Миннауки и Главкомата ВМФ, ряда научных и практических работников была коллективно разработана (в этом принимали участие 45 федеральных и региональных органа исполнительной власти, 20 НИИ различной принадлежности) и одобрена Указом Президента страны Концепция ФЦП «Мировой океан» (январь 1997 г.). На ее основе была разработана и в 1998 г. утверждена Правительством ФЦП «Мировой океан». Принятие этих двух исключительно важных документов на самом высоком уровне в первоначальный период их реализации положительно сказалось на развитии российской морской деятельности, так как важная цель Программы состояла в том, чтобы:

преодолеть **узковедомственные** подходы к освоению и использованию Мирового океана;

дать всем участникам морской деятельности четкие научно обоснованные и **долговременные ориентиры** того, какие из ее направлений (подпрограмм), видов (мероприятий, проектов) и форм будут рассматриваться как приоритетные и, следовательно, получать помощь и поддержку государства.

Конечно, сам факт того, что эта ФЦП была утверждена и начала финансироваться в год дефолта не мог не сказаться на размере средств, выделяемых из бюджета на реализацию ее целей. Ну, и всем, конечно, известны последствия низких базовых показателей, устанавливаемых первоначально. При вялотекущей экономической жизни они почти никогда не изменяются в сторону существенного увеличения. В результате на большинство проектов и мероприятий, за исключением может быть, осуществляющих весьма ограниченное научное сопровождение, из бюджета выделялись просто смешные средства. Тем не менее, активная деятельность всех участников подпрограмм, координирующих структур и МВК по реализации ФЦП, ее НЭС, обеспечили достижение целей первого этапа программы: *в 1997 - 2002 гг. был приостановлен процесс неуправляемого спада в развитии российской морской деятельности, стабилизировались основные параметры ее характеризующие.*

Кроме того, четко обозначились приоритеты развития морской деятельности не отраслевого или ведомственного, а общегосударственного характера.

Одним из положительных результатов стало усиление внимания к нашим проблемам со стороны правительственных и президентских структур.

Вопросы развития морской деятельности неоднократно рассматривались Правительством, Советом Безопасности. Результаты этого не заставили себя ждать. В рекомендациях Совета Безопасности, в ряде постановлений Правительства, в указах и указаниях Президента нашей страны подчеркивалась *необходимость* государственной поддержки морской деятельности,

сбалансированного развития ее основных фондов на основе *единой государственной политики*, усиления государственного регулирования и контроля в этой сфере.

Уже в середине реализации мероприятий первого этапа ФЦП «Мировой океан» Президентом страны была утверждена Морская доктрина РФ на период до 2020 г. (27 июня 2001 г.), предусматрившая учреждение Морской коллегии при Правительстве России, которая вскоре определила свой состав и порядок деятельности. В Центре и на местах стали формироваться структуры, способствующие координации и развитию морской деятельности в регионах и т. д., и т. д.

Иначе говоря, многие эти общегосударственные мероприятия вытекали из ФЦП «Мировой океан», которая в настоящее время является одним из наиболее эффективных и реальных механизмов достижения целей морской деятельности, определенных Морской доктриной, сформировавшей основные тезисы морской политики России.

Казалось бы, ну чего нам еще надо - только работай. Однако «нет мира под оливами».

В самом начале реализации *второго* этапа ФЦП «Мировой океан» весной 2004 г. по инициативе Минэкономразвития России «независимая группа экспертов» сочла целесообразным и рекомендовала властям координировать и реализовать на общегосударственном уровне только две из одиннадцати океанских подпрограмм. Эти сверхкрутые предложения не были приняты Правительством полностью, но по трем подпрограммам 17 ноября 2004 г. состоялось его решение об их завершении: «Международно-правовые вопросы и их политический аспект» (МИДовская); «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана» (судоостроительная); «Использование биоресурсов Мирового океана» (рыболовство).

Более чем спорное решение, так как две первых из названных являются *системообразующими*, а третья - была нацелена на поддержку вида морской деятельности, находящегося в *самом кризисном* положении.

Все бывает, бывают и эпизодические издержки движения, которое, до оценок «независимой группы экспертов», проходило в соответствии с Концепцией, утвержденной Указом Президентом страны. Тем не менее, последовательное наступление на нашу ФЦП было продолжено: вскоре не стало программной МВК, НЭСа.

Короче говоря, процесс пошел и не прекращен до сих пор. В частности, 12 октября на заседании МВК по национальной морской политике и ФЦП «Мировой океан», образованной по рекомендации Морской коллегии и координируемой Минэкономразвития России, было рассмотрено два вопроса, изложенные руководителями этой МВК. Основные тезисы их докладов можно свести к следующему:

существует необходимость совершенствования механизмов контроля за эффективным расходованием бюджетных средств ФЦП «Мировой океан»;

возникла целесообразность рассмотрения вопроса об исключении из этой ФЦП еще трех подпрограмм ("Минеральные ресурсы Мирового океана, Арктики и Антарктики"; "Транспортные коммуникации России в Мировом океане"; "Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003-2012 годы"), которые не содержат амбициозных целей, а также изучение надобности реализации *третьего* этапа этой Программы в связи с тем, что ее Концепция была принята почти 9 лет назад и многие ее взгляды устарели;

по итогам формализованных оценок тридцати пяти ФЦП, проведенных «независимыми экспертами» уже в 2005 г., было установлено, что ФЦП «Мировой океан» реализуется достаточно давно, малоэффективна и имеет самый низкий рейтинг. К тому же, в последнее время многие задачи развития отдельных видов морской деятельности стали решаться или подниматься в рамках других программ и ведомственных постановок (речь шла о морском транспорте, судостроении, разработке УВ шельфа, рыболовстве).

Попутно было отмечено, что в 2006 г. размер бюджетных средств, выделяемых на реализацию мероприятий ФЦП будет увеличен и задача состоит в том, чтобы направить их на реализацию проектов, обеспечивающих наибольшую отдачу.

В дискуссию с докладчиками вступил один человек - Ваш покорный слуга. Суть моих выступлений (их было два) сводилась к следующему.

Обе проведенные оценки вызывают сомнения в компетентности «группы независимых экспертов». Полагаю, что в их среде не было специалистов, понимающих экономическое и политическое значение развития отечественной морской деятельности, и что чисто бухгалтерский подход к ней неприемлем. Кроме того, мне представляется, что нельзя было с одинаковой меркой подходить к оценкам многоэтапной и продолжительной программы «Мировой океан» и таких среднесрочных ФЦП как «Дети России», «Народы Севера», «Жилище», «Муниципалитеты», «Суды», «Гипертония», «Село» и др. Отметил также, что на морскую деятельность надо смотреть не с точки зрения сегодняшнего ежегодного вклада в ВВП, а с учетом того, что в ней есть вещи качественные, которые простому измерению не поддаются, а в перспективе их роль для России трудно переоценить.

Указал на то, что морская деятельность выступает в качестве интегратора нескольких очень важных процессов общественного развития, является позитивным ускорителем экономических усилий реализации будущих возможностей страны, выступает как активный двигатель НТП потому, что вряд ли в каком-то другом производственном и оборонном комплексе востребован весь спектр научных и технологических достижений.

Обратил внимание на то, что происходящие автономные отраслевые, ведомственные и региональные разработки перспектив того или иного вида морской деятельности, свидетельст-

вуют о том, что мы возвращаемся к тому от чего пытались уйти в конце 1990-х годов, когда формировались проекты и мероприятия обсуждаемой Программы. Безусловно, определение ведомственных и региональных перспектив необходимо, но они должны быть увязаны с *общегосударственными долгосрочными целями морепользования* и учитывать развитие и *взаимосвязь* всех видов морской деятельности страны.

Изначально считалось, что ФЦП «Мировой океан» учреждается в качестве системообразующей многих видов деятельности и областей знаний. Происходящий же полный отход от согласованного и комплексного развития морской деятельности противоречит президентским решениям, одобрявшим и Концепцию ФЦП «Мировой океан» и Морскую доктрину до 2020 г.

Оба этих основополагающих документа подчеркивают, что морская деятельность в ее организации и содержании, в ее практической отдаче особенно чувствительно к наличию и отлаженности широчайшего спектра внутренних структурных связей. В этих связях преломляются общие цели, стратегия и содержание развития функциональных и региональных направлений, характер взаимодействия как между отдельными видами морского хозяйства, так и между активной подвижной частью его основных производственных фондов с соответствующим береговым обеспечением (социальные условия жизни семей плавсостава, порты, ремонтные базы и пр.), обслуживаемыми (судостроение, приборостроение и пр.) производствами и видами деятельности.

Мною было подчеркнуто, что ключевой проблемой развития морской деятельности на реализуемом втором этапе ФЦП «Мировой океан» и предстоящем - третьем, вплоть до 2020 г., является обеспечение содержательного *единства и целостности* всех ее региональных и функциональных направлений, определенных Морской доктриной. Кроме того, желаемые амбициозные цели требуют соответствующих затрат. Ну и в чем можно упрекнуть, например, судостроителей, когда проектирование и изготовление современных судов и кораблей продолжается по многу лет и требует миллиардных затрат, а ежегодные средства, выделяемые на их подпрограмму ограничивались несколькими миллионами рублей. Такая же ситуация была и по линии всех подпрограмм, подвергаемых в последнее время острой критике.

Более того, в отношениях к морской деятельности на государственном уровне наглядно проявляются два взаимоисключающих процесса, протекающих одновременно и в одном и том же русле. Морская коллегия интенсивно стремится к регулированию океанопользования, способствуя его эффективной направленности, а ее реальный механизм осуществления доктринальных положений и коллегиальных мероприятий - ФЦП «Мировой океан» - мало-помалу демонтируется путем перевода общепрограммных акций на ведомственные и другие уровни.

С точки зрения долговременных общегосударственных целей морской политики страны эти противоречия должны быть устранены из практики управления процессами использования

Мирового океана в общегосударственных интересах. В этой связи было предложено использовать оставшиеся два года реализации II этапа ФЦП «Мировой океан» для разработки Государственной Стратегии реализации положений Морской доктрины, для составления комплексного долговременного плана действий по развитию всех видов морской деятельности до 2020 г. и в более отдаленной перспективе. Принятие таких документов на самом высоком уровне подчеркнет политическую и экономическую важность развития морской деятельности, подвигнет проблему Мирового океана в круг особо важных национальных интересов и даже может сделать ее национальной идеей Российской Федерации.

Высказанные соображения были приняты положительно, и МВК рекомендовала СОПС совместно с Департаментом государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России в месячный срок организовать подготовку предложений по актуализации мероприятий II и III этапов ФЦП "Мировой океан", имея в виду, что главной целью их реализации в 2006 - 2007 гг. должна стать разработка проекта комплексного плана действий по осуществлению конкретных долгосрочных задач, поставленных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 г. Кроме того, Государственным заказчиком подпрограмм ФЦП "Мировой океан" поручено принять участие в такой разработке с целью включения в вышеуказанный план проектов и предложений, имеющих стратегическое значение для реализации Морской доктрины до 2020 г. и развития морской деятельности в более отдаленной перспективе.

В СОПС уже приступили к подготовке соответствующих предложений¹. Мы будем рады, если вы присоединитесь к этой работе и с благодарностью принимаем все предложения к разработке упомянутой стратегии. Полагаю, что этот вопрос должен занимать всех участников российского морского сообщества.

И еще одно предложение. Мы уже говорили о необходимости усиления профессиональной и массовой пропаганды морской идеологии. Механизмы ее организации известны. Однако в условиях, когда средства информации находятся в частных руках, а свободных денег для оплаты пропагандистских акций у каждого из нас практически нет, давайте изучим, рассмотрим вопрос о возможности создания коллективного пропагандистского пула. Кроме самой идеи, у нас никаких конкретных предложений по этому поводу нет. Давайте попробуем составить их коллективно. Может быть, таким образом мы сумеем создать механизм, который будет способствовать изменению отношения властей и общества к российской морской деятельности.

¹ Такие предложения были подготовлены СОПС в соответствии с поручением Межведомственной комиссии по реализации национальной морской политики и ФЦП «Мировой океан» (Протокол №2 от 12 октября 2005 г.) и в виде научного доклада были 10 ноября 2005 г. направлены в адрес руководства этой МВК. Текст упомянутого доклада публикуется во второй части настоящего выпуска.

д-р юрид. наук, проф. Колодкин А.Л.
Президент Ассоциации
международного морского права,
Судья Международного Трибунала
ООН по морскому праву

Научно-практические аспекты морского права

Позвольте от имени Ассоциации международного морского права, объединяющей многих ученых, специалистов в морской области, офицеров Армии и Флота, сотрудников судебных и правоохранительных органов, аспирантов и студентов, сердечно приветствовать и поздравить Вас с 90-летием СОПСa!

Я особо хочу поздравить академика Гранберга А.Г., профессора Войтоловского Г.К., профессора Вылегжанина А.Н. и других коллег, работающих в СОПСе, а также поблагодарить их за вклад в наше сотрудничество.

Необходимо подчеркнуть, что с момента создания в составе Вашего научного подразделения СОПС Центра по морскому праву началось тесное деловое сотрудничество с нашей Ассоциацией, членами которой многие из Вас являются со дня ее основания. В последние годы нами совместно подготовлен ряд работ по ФЦП “Мировой океан” для Минэкономразвития и МИДа. В настоящее время разрабатывается проект Закона по Севморпути, проект Морского Кодекса, который явится полным собранием всего российского морского законодательства, и др.

Многие проблемы связаны сегодня непосредственно с судоходством, так как некоторые приоритетные государства нарушают Конвенцию ООН по морскому праву, в частности, свободу судоходства в своих исключительных экономических зонах. В этих зонах свобода судоходства прямо гарантирована статьей 58 названной Конвенции.

Между тем, российские танкеры “Московский фестиваль” и “Герои Севастополя” были противоправно выдворены кораблями Испании и Португалии из своих экономзон, когда эти суда осуществляли свое право на свободу судоходства.

Рядом западных стран вносилось предложение об объявлении всего Балтийского моря “особо уязвимым районом”. Их принятие будет означать существенное ограничение российского судоходства, так как потребуются извещение всем странам о выходе в море, может быть введена обязательная лоцманская проводка, буксировка и т.д.

Значительные проблемы обостряются и в области промышленного рыболовства.

Как известно, 3 июня 1977 г. Норвегия объявила о создании вокруг Шпицбергена 200-мильной рыбоохранной зоны, а 15 июня 1977 г. СССР опротестовал правомерность ее создания.

Такая позиция СССР была вполне справедливой, т.к. Договор от 9 февраля 1920 г. о Шпицбергене не предусматривает каких-либо рыбоохранных мер за пределами территориального моря. Кроме того, хотя рыболовную зону имеют некоторые государства (напр., Великобритания и др.), современное международное право, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. ее не знает. Кроме того, среди стран-участниц Договора 1920 г. наблюдается известное недовольство действиями Норвегии, которая все чаще выходит за пределы тех прав, которые были установлены этим Договором.

Эта страна постепенно ужесточала режим своих вод за пределами территориального моря. В 2003 г. Норвегия установила систему спутникового слежения за деятельностью рыболовных судов в “рыбоохранной зоне, территориальном море и внутренних водах”. Задерживаются рыболовные суда вовсе не только России, но и других стран. Так за нарушение правил рыболовства в 2005 г. были задержаны два испанских судна.

Исландия считает, что в соответствии с Договором о Шпицбергене от 1920 г. все страны-участницы его имеют свободный доступ на Шпицберген, в его воды и порты, имеют право заниматься промышленными, судоходными, горными, торговыми операциями без какой-либо дискриминации. Опираясь на мнение профессора Кардиффского университета (Великобритания) Робина Черчилля, Исландия намерена подать жалобу в Международный суд ООН (Гаага).

В то же время, следует указать на то, что между Россией и Норвегией установились *особые отношения* относительно рыболовства в этом районе: 16 марта 1978 г. СССР и Норвегия на уровне министров договорились об обмене информацией и отчетами о рыболовной деятельности, о двусторонних консультациях и др. Обе стороны признали необходимость охраны запасов трески в соответствии с договоренностями – минимальный размер ячеи, орудий лова, минимальный размер трески. Существует понимание того важнейшего фактора, что при всяких обнаруженных нарушениях стороны незамедлительно оповещают друг друга без необходимости принятия каких-либо принудительных мер, имея в виду, что соответствующие меры будут приняты к своим морякам властями государства флага. В случае с судном “Электрон”, который произошел в октябре 2005 г., были нарушены эти договоренности. Норвежские власти могли поставить в известность российских судовладельцев и российские власти для принятия мер. Однако, по имевшимся данным, “Электрон” уже находился в “черном списке” за неоднократные нарушения. Преследование судна произошло из-за нарушения правопорядка в пределах территории Норвегии: этот траулер, будучи задержанным, ушел из порта без разрешения прибрежных властей.

По этому поводу вызывает одобрение высказывание начальника погрануправления ФСБ Мурманской области В.Губенко (“Известия” от 21 октября 2005 г.):

- «Действия капитана необъяснимы, и оценить их можно как отрицательные. Капитан должен был выполнять требования норвежской береговой охраны. А потом судовладелец мог разбираться через суд, если считает, что норвежская сторона не права. Но нельзя устраивать гонки, подвергая людей опасности. Такая ситуация у нас впервые, и геройства я здесь не вижу. Наоборот, такая практика судовладельца может привести к непоправимым последствиям, гибели людей, тем более в сложных штормовых условиях. Вы же понимаете, что такими действиями можно было спровоцировать международный конфликт. Траулер стал уходить с двумя инспекторами Норвегии на борту, тем самым спровоцировав такой вопрос, как захват заложников. Скорее всего, наши юристы и прокуратура будут расценивать этот факт как незаконное лишение иностранных граждан свободы. Этот траулер неоднократно привлекался к ответственности и российскими властями. Это не такие уж добросовестные морепользователи.»

Два других наших судна, тоже были задержаны и не в оспариваемой рыбоохранной зоне, а в территориальном море Норвегии за то, что пришли осуществлять промысел без всякого уведомления. Причем, по реакции наших СМИ и представителей судовладельца, было отчетливо видно, что ими вообще не проводится качественного различия между понятиями “территориальное море” и “рыбоохранная зона”. Между тем в июле 2005 г. Норвегия приняла Правила регулирования рыболовства во внутренних водах и территориальном море, требующие соответствующего уведомления.

Вполне понятно, что Российская Федерация заинтересована в правомерном промысле, без каких-либо нарушений правил рыболовства, так как запасы в этом регионе исторически являются основой нашего промысла. Любое нарушение правил промысла объективно ведет к уменьшению колоссального запаса во всем Баренцевом море, где весь ежегодный улов достигает 700 тыс. т трески, пикши, сельди, мойвы, а наш улов в смежном районе составляет 90 тыс. т.

Поскольку почти 30 лет между Россией и Норвегией существуют уже сложившиеся в целом нормальные отношения по рыболовству в рыбоохранной зоне, представляется целесообразным согласовать с норвежцами возможность организации и обеспечения контроля с нашей стороны за рыболовством российских судов в этой зоне. Можно было бы продумать шаги и предложения по *совместному* контролю.

Нельзя игнорировать принятые в отношениях между странами Правила рыболовства в том или ином регионе. Более того, согласно положения Морской доктрины, утвержденной Президентом Российской Федерации, любая морская деятельность должна соответствовать и подчиняться международным договорам, общепризнанным международно-правовым нормам.

Следует уважать решения международных судебных органов. Однако, несмотря на постановление Международного Трибунала ООН по морскому праву (Гамбург, 2002 г.) о незамед-

лительном освобождении нашего судна “Волга”, арестованного Австралией за нарушение правил рыболовства в ее исключительной экономической зоне, владелец судна не посчитался с таким решением, с престижем своей страны, а продал его, исходя исключительно из финансовых соображений. И этот факт ни у кого не вызывал тревоги.

Между тем в руководящих документах, действующих на рыбопромысловом флоте, подчеркивается значение такого фактора, как соблюдение международно-правовых норм и договоренностей. Каждый член экипажа, включая капитана, “обязан... соблюдать требования международных, национальных и местных правил...”. Капитан “обязан обеспечить “соблюдение на судне законов государства, международных, национальных и местных правил, правил промысла и режима рыболовства в районе промысла судна...”. (Устав службы на судах рыбопромыслового флота 1995 г. и Устав о дисциплине работников рыбопромыслового флота, 2000г.).

Согласно общепризнанной норме морского права капитан судна обязан следовать распоряжениям судовладельца. Еще древние римляне считали капитана “тенью судовладельца”. Как определено в упомянутом Уставе службы на судах рыбопромыслового флота, капитан судна “подчиняется непосредственно судовладельцу. Все указания, относящиеся к деятельности судна, передаются только капитану, который отвечает за их выполнение”. Не секрет, что руководство рыболовной компании ООО “Корж” одобрило побег “Электрона” из порта Тромсе. Один из начальников компании даже позволил себе сказать по телевизору: “Победителей не судят!”. Число подобных нарушений международного морского права и российских нормативных документов возрастает. Последствия таких действий могут принять весьма конфликтные формы.

Представляется необходимым дополнить Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации 1999 г. положением об обязательности для капитана судна указаний судовладельца и о *совместной ответственности* судовладельца и капитана за несоблюдение как положений международных договоров (конвенций, соглашений) с участием Российской Федерации, так и общепризнанных принципов, норм международного права.

Следует особо подчеркнуть подчиненность законам и юрисдикции государства флага судов всех типов независимо от форм собственности на эти суда. Иными словами, *суда, находящиеся в собственности тех или иных компаний, но плавающие под государственным флагом России, обязаны соблюдать все нормы права, все правила, все обязательства, принятые Российской Федерацией.*

Отсюда вытекает необходимость усилить государственный надзор за всей деятельностью рыболовных компаний, морских парокходств, всех частных и государственных организаций имея в виду повышение авторитета и престижа государства флага – Российской Федерации - путем соблюдения законности и международного правопорядка.

О развитии гидрометеорологического обеспечения морской деятельности России

Для реализации многоплановых морских интересов России необходима обширная гидрометеорологическая информация о состоянии приземного слоя атмосферы, океанической поверхности, глубокого океана, прибрежных зон, морских экосистем. К приоритетным направлениям гидрометеорологического информационного обеспечения следует отнести повышение безопасности людей и снижение экологического и экономического ущерба от опасных природных явлений океанического происхождения (сильного ветра, волн, штормовых нагонов, цунами, льда, наводнений), обеспечение морских транспортных операций, рациональное освоение биологических и минеральных ресурсов Мирового океана, осуществление военно-морской деятельности.

Российская исключительная экономическая зона одна из самых больших в мире. Хотя цифры годового оборота экономики России, связанной с океаном, точно не подсчитаны, но отдельные показатели (объемы морских перевозок, улов рыбы) растут быстрее, чем скорость роста национального валового продукта. Это указывает на особое значение, которое следует уделять рациональному управлению морской деятельностью и освоению океанических ресурсов, в первую очередь нефтегазового потенциала континентального шельфа.

Для решения подобных сложных проблем необходимы междисциплинарные исследования и глубоко проработанные экономические программы. Многолетний опыт СОПС дает основание считать, что апробированные ранее подходы к решению крупных народно-хозяйственных задач дадут хорошие результаты в новой области. В этой связи следует приветствовать создание в СОПС подразделения системных морских исследований и выразить надежду, что сложившиеся между Росгидрометом и СОПС в ходе разработки и реализации подпрограммы «Создание единой информационной системы об обстановке в Мировом океане» ФЦП Мировой океан будут укрепляться.

Росгидромет является головным федеральным органом исполнительной власти в области гидрометеобеспечения морской деятельности и исследований процессов в Мировом океане. Гидрометеорологическое информационное обеспечение морской деятельности осуществляют девять территориальных управлений Росгидромета (УГМС), четыре тематических и пять региональных научно-исследовательских институтов. Пользователями данных и информационной продукции являются более 150 региональных и центральных организаций Минобороны России (ВМФ), МЧС России, Федерального агентства по рыболовству, Минтранса России, МПР Рос-

сии, РАН, а также все приморские субъекты Российской Федерации и сотни коммерческих организаций.

Ежедневно подразделениями Росгидромета выпускается более 350 единиц информационной продукции в поддержку морской деятельности, в том числе более половины – оперативный анализ и прогноз гидрометеорологической обстановки в Мировом океане, континентальном шельфе, внутреннем территориальном море. Пользователям в настоящее время доступна информация из более чем 300 массивов и баз данных, в том числе 30 массивов данных – по льду, 3 – по загрязнению морских вод. Ежегодно пользователям передается свыше 30 тыс. экземпляров информационной продукции, в том числе на регулярной основе - 25%, по долгосрочным соглашениям и договорам - 35%, по запросу – 35%, по схемам штормового оповещения об опасных гидрометеорологических явлениях на морях - 5%.

Можно указать шесть главных направлений развития гидрометеорологического обеспечения в Росгидромете:

а) повышение гидрометеорологической безопасности людей и морской деятельности, включая выпуск экстренной информации об опасных морских явлениях, резких изменениях погоды и экстремально высоком загрязнении морской среды в прибрежных районах;

б) максимально полное удовлетворение потребностей населения и органов государственной власти прибрежных субъектов Российской Федерации, ВМФ, других потребителей достоверной фактической и прогностической информацией о состоянии и загрязнении морской среды;

в) восстановление и модернизация систем государственного мониторинга за состоянием и загрязнением морской природной среды;

г) развитие научных исследований гидрометеорологических и геофизических процессов в Мировом океане, Арктике и Антарктике для получения надежных оценок многолетней и сезонной изменчивости климатической системы, создания математических моделей и технологий краткосрочных и долгосрочных прогнозов метеорологических, гидрологических, гидрохимических и, потенциально, биологических характеристик;

д) пополнение научно-исследовательского флота;

е) выполнение международных обязательств Российской Федерации по морским наблюдениям, обмену гидрометеорологическими данными и продукцией, проведению соответствующих научных исследований.

Росгидромет разработал программу действий на 2005-2008 гг., которая определяет основные работы и мероприятия в области морского гидрометеорологического обеспечения морской деятельности, и учитывает основные положения среднесрочной программы социально-экономического развития Российской Федерации на этот период. Финансирование предусмот-

ренных программой мероприятий предполагается через реализацию бюджетных федеральных и ведомственных целевых программ и подлежит уточнению в процессе ежегодного планирования бюджетного финансирования. Представить в данном докладе все мероприятия указанной программы не представляется возможным, поэтому сконцентрируемся на некоторых наиболее крупных проектах.

Проект МБРР. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации Росгидромет провел переговоры с Международным банком реконструкции (МБРР) о привлечении займа МБРР для финансирования проекта «Модернизация и техническое перевооружение учреждений и организаций Росгидромета». По результатам переговоров 11 августа 2005 г. в Москве было подписано соглашение между Российской Федерацией и МБРР о привлечении займа в размере 80 млн. долл для финансирования этого проекта. Полная стоимость проекта 133,3 млн. долл, из них 53,3 млн. долл – софинансирование со стороны Российской Федерации.

Проект направлен на модернизацию и техническое переоснащение сетей гидрометеорологических наблюдений, внедрение в прогностических центрах Росгидромета высокопроизводительной вычислительной техники, техническое развитие средств телесвязи, совершенствование прикладного программного обеспечения. Проект должен привести к повышению точности и заблаговременности гидрометеорологических прогнозов, что, согласно результатам экономического исследования специалистов Росгидромета и МБРР с участием представителей топливно-энергетического комплекса, авиации, водного транспорта, связи, поможет предотвратить около 8,5% прямых экономических потерь для российской экономики, вызванных опасными гидрометеорологическими явлениями.

Данный проект, будучи сфокусированным на гидрометеорологических наблюдениях и прогнозах, поможет решить ряд крупных проблем в области морского метеорологического и океанографического обеспечения потребителей. Достаточно указать, что в рамках проекта будет проведено техническое перевооружение Мирового метеорологического центра Москва (одного из трех в системе ВМО) высокопроизводительными вычислительными комплексами, средствами архивации данных и системами связи. В ГВЦ Росгидромета будет установлен суперкомпьютер пиковой производительностью около 4 триллионов операций в секунду (терафлоп), модернизирована существующая ЛВС до уровня 1 Гб на всем протяжении магистральной сети, переоснащен мировой центр данных в г. Обнинске (ВНИИГМИ-МЦД). В итоге вычислительные мощности ММЦ Москва будут сравнимы с возможностями ведущих прогностических центров мира.

ФЛОТ. Одним из основных механизмов реализации интересов страны в Мировом океане являются морские научные исследования. При этом, несмотря на прогресс спутниковой океанографии, главным инструментом исследования океанов и морей остается научно-

исследовательский флот. Морская доктрина Российской Федерации относит проведение морских научных исследований и поддержание российского флота, в том числе и научно-исследовательского, к основным принципам национальной морской политики России.

Научно-исследовательский и экспедиционный флот Росгидромета является составной частью единой комплексной государственной системы гидрометеорологических наблюдений России. Морская наблюдательная сеть Росгидромета состоит из пунктов стационарной и подвижной, включая регулярные наблюдения на «вековых» разрезах, наблюдательной сети открытого моря и прибрежных территорий, а также из тематических морских и океанских экспедиций.

До конца 80-х г. на научно-исследовательских судах Росгидромета выполнялось в год около ста морских научных экспедиций. Вследствие прекращения с 1992 г. целевой поддержки деятельности научного флота из средств федерального бюджета в значительной степени свернуто участие флота в международных проектах и программах, а также выполнение наблюдений на «вековых» и стандартных океанографических разрезах и сети Глобальной системы наблюдений океана. Тематические экспедиции проводятся, в основном, на коммерческих началах и ориентированы на обеспечение работ недропользователей в районах континентального шельфа Российской Федерации. В последние годы научно-исследовательским и экспедиционным флотом Росгидромета выполняется ежегодно около 30 экспедиционных рейсов, при минимальной потребности 60 экспедиций в год.

Росгидромет в настоящее время располагает 17 судами неограниченного района плавания, из которых подлежат списанию, как выработавшие свой ресурс, 8 судов (свыше 25 лет эксплуатации) и 13 морскими судами ограниченного района плавания, общим водоизмещением около 2 тыс. т. Основной состав судов флота Росгидромета постройки 70- 80-х г. По сравнению с современными судами они имеют неэкономичные двигательные установки, оборудованы маломощными и малопроизводительными техническими средствами, судовые системы и механизмы имеют минимальную автоматизацию, что приводит к необходимости держать на судах увеличенный состав экипажа. За последние 16 лет флот Росгидромета не пополнялся, суда продолжают стареть. При наметившейся тенденции к 2015 г. существующий научно-исследовательский флот может быть полностью выведен из эксплуатации.

Росгидромет подготовил предложения в государственную программу развития научно-исследовательского флота России. Взамен морально и физически устаревших научно-исследовательских судов необходимо в период 2006 – 2020 гг. построить 12 научно - исследовательских и экспедиционных судов, обладающих хорошими мореходными качествами, оборудованных совершенными радионавигационными системами и способных проводить наблю-

дения с помощью зондирующих и буксируемых измерителей, устройств отбора проб воды и грунта. Общая стоимость проекта по экспертным оценкам составляет около 5 млрд. руб.

Особые требования по тоннажу, ледовому классу, комплексности построения предъявляются к экспедиционному судну, которое придет на смену НЭС «Академик Федоров». Помимо научного оборудования и лабораторий это судно должно иметь пассажирские отделения, трюмы, емкости, палубное оборудование, позволяющие выполнять научные комплексные гидрометеорологические наблюдения, доставку смены персонала, топлива, продуктов, технических средств, материалов и оборудования для деятельности арктических и антарктических станций. Строительство нового судна для обеспечения деятельности Российской антарктической экспедиции предусмотрено соответствующим распоряжением Правительства Российской Федерации.

ЦУНАМИ. Волны цунами относятся к особо опасным природным явлениям. Цунами потенциально подвержено население и народнохозяйственные объекты береговых районов Сахалинской, Камчатской областей, Приморского края, возможно, Хабаровского края и Магаданской области. В цунамиопасных зонах Камчатской и Сахалинской области проживает и работает около 190 тыс. человек. В Приморском крае, в связи со стремительным развитием туристической индустрии, максимальную опасность с точки зрения возможной гибели людей представляет возникновение волн цунами в летний период, когда на цунамиопасном побережье Приморья находятся многие тысячи людей.

Для обеспечения безопасности жизни и деятельности населения прибрежных районов Дальнего Востока Российской Федерации и снижения ущерба от этого исключительно опасного природного явления в России действует Система предупреждения о цунами (СПЦ), созданная Росгидрометом совместно с Геофизической службой Российской академией наук, Мининформсвязи России и МЧС России.

Система предупреждения о цунами в целом выполняет возложенные на нее функции. Однако, принимая во внимание возросшую в последнее время сейсмическую активность и опасность цунами в регионе, требуется принятие неотложных мер по повышению оперативности и надежности СПЦ, осуществлению мероприятий по совершенствованию ее организационно-технических основ. С этой целью подготовлен проект модернизации технической базы СПЦ, представленный в виде программных мероприятий готовящейся к принятию ФЦП "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года".

В рамках этих мероприятий предусматривается:

- восстановление, развитие и техническое перевооружение системы сейсмических наблюдений, привлеченных к СПЦ (сейсмических станций, центров сбора и обработки данных);
- организация сети пунктов прибрежных наблюдений за уровнем моря, оснащение их современными автоматическими комплексами для регистрации цунами;
- создание и внедрение в опытную эксплуатацию донных автоматических регистраторов цунами, устанавливаемых в открытом море на глубине до 1 км;
- техническое перевооружение центров СПЦ в городах Южно-Сахалинск, Петропавловск-Камчатский и Владивосток, создание и внедрение современных аппаратно-программных комплексов;
- создание и внедрение технологий оперативного прогнозирования вероятности генерации волн цунами, моделирования распространения и трансформации волн цунами, расчета их характеристик для прогнозирования степени опасности цунами для пунктов побережья;
- обеспечение внедрения в СПЦ современных средств связи и оповещения (спутниковые системы связи, компьютерные сети, носимые средства связи);
- распространение среди населения прибрежных районов Дальнего Востока, хозяйствующих субъектов знаний о цунами и правил действий при угрозе цунами.

Общая стоимость работ оценивается величиной порядка 550-600 млн. руб.

ЕСИМО. «Морская доктрина Российской Федерации до 2020года» предусматривает совершенствование информационного обеспечения морской деятельности в России посредством развития глобальных систем информации, включая создание Единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане (ЕСИМО) через интеграцию и рациональное использование информационных систем, комплексов и других средств ведомственного подчинения.

К настоящему времени организациями и научными центрами ряда министерств и РАН при координирующей роли Росгидромета завершена разработка методической, технологической и информационной основы ЕСИМО. Созданы основные компоненты технологий сбора, обмена и удаленного доступа к гидрометеорологической, геофизической, геологической, биоресурсной, правовой, социально-экономической и другой информации об обстановке в Мировом океане с использованием современных технологий. Проведены успешные испытания ЕСИМО на примере морей Северо-Европейского бассейна, морей Дальневосточного региона и Тихого океана. Описание элементов первой очереди ЕСИМО приведено в документах, размещенных на Интернет-портале ЕСИМО (<http://www.oceaninfo.ru>).

Мероприятия по вводу первой очереди ЕСИМО в эксплуатацию ориентированы на достижение целей и количественных показателей системы, сформулированных в паспорте подпро-

граммы ЕСИМО ФЦП “Мировой океан” . Мероприятия ориентированы на внедрение в практическую деятельность основных элементов системы: нормативной базы ЕСИМО; центров ЕСИМО и технологий их функционирования; технологии интеграции распределенных информационных ресурсов об обстановке в Мировом океане и системы распределенных баз данных (СРБД) ЕСИМО; автоматизированных рабочих мест (АРМ) пользователей системы. Финансирование мероприятий предполагается осуществить за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. Общий объем финансовых ресурсов для выполнения этих мероприятий составляет 188,0 млн. руб.

Ввод в эксплуатацию первой очереди ЕСИМО позволит впервые в практике морской деятельности в России использовать интегрированную информацию, содержащую физико-химические, биологические, геолого-геофизические данные наряду с показателями хозяйственной деятельности.

Таким образом, реализация проектов Росгидромета по развитию системы гидрометеорологического обеспечения морской деятельности России будет иметь значительные положительные социально-экономические последствия – повышение оперативности проведения мероприятий по защите населения прибрежных районов в чрезвычайных ситуациях, снижение материального ущерба от опасных океанических явлений, росту эффективности инвестиций в освоение ресурсов Мирового океана.

XX век и судьба Российского флота

90-летие Совета по изучению производительных сил (СОПС) – хороший повод поговорить о судьбах Российского флота. С момента основания СОПС морская проблематика была в поле зрения этого научно-исследовательского учреждения, а с последнего десятилетия прошлого века оно ведет многоплановые комплексные исследования морской деятельности России. Не остается без внимания и военно-морской потенциал нашей страны.

Необходимо отметить, что XX в. в развитии мировой цивилизации можно характеризовать веком стремительного развития науки и техники, определившего революционные преобразования в техническом вооружении армии и флота и появлении новых средств поражения, что привело к возникновению новых форм ведения войны.

В начале века Россия, используя научный потенциал, создала броненосный флот, который был потерян 14-15 мая 1905 г. в Цусимском сражении. В дальнейшем был создан паросиловой и атомный ракетно-ядерный флот. В течение века возможности флота благодаря атомной энергетике и ракетно-ядерному оружию выросли от решения оперативно-тактических до стратегических задач.

Родились новые рода сил флота - подводные лодки и морская авиация, которые к концу века стали основными родами сил ВМФ. Атомный подводный флот, созданный во второй половине XX в. стал властелином мирового океана и основным носителем стратегического ракетно-ядерного оружия.

В середине 80-х гг. произошла информационная революция, она явилась следующим этапом развития военного дела, что позволило сделать военные объекты прозрачными, наблюдаемыми в реальном масштабе времени из космоса.

Таким образом, к исходу XX в. научно-технический потенциал в максимальной степени был реализован в военном деле. Россия первая была в космосе, но результаты его освоения использовались не в полной мере, не эффективно.

XXI в. станет веком информации, и успех будущих войн независимо от их размаха будет зависеть от того, кто ею владеет. Страна до распада СССР, имела значительный научный потенциал, однако на стыке веков Россия утрачивает позиции в мировой науке и в практической их реализации.

Несмотря на достижения НТП и наличие научно–военно-технического потенциала, начало и конец XX в. для Российского флота оказались трагическими. Как свидетельствует история, судьба флота зависит от воли политического руководства и общественного мнения. Человечество в XX в. создавало принципиально новые средства поражения, что, в свою очередь, определило возникновение новых форм и способов ведения войны (российско-японская война - позиционная, зарождение новых средств поражения, первая мировая война - появление танков, самолетов, вторая мировая - маневренная). В связи с этим в XX в. человечество прошло через испытание трех типов войн:

с использованием обычного оружия с широким применением авиации, танков, артиллерии и автоматического оружия (войны четвертого поколения, вторая мировая война 1939-1945гг.),

с применением ядерного оружия (война пятого поколения, август 1945г.),

воздушно-космические морские, с применением высокоточного оружия (война шестого поколения, Ирак, Югославия, Афганистан 1991-1999гг.).

К сожалению, к войнам шестого поколения Россия оказалась не готова, хотя научный потенциал и практические разработки по отдельным направлениям позволяют решить эту работу в сжатые сроки.

Печально, что Российский ВМФ, начав в 70-80-е гг. вооружаться высокоточным оружием с воздушно-космическими системами освещения обстановки, которым были подконтрольны «горячие точки» в Мировом океане, что и присуще великой державе, в настоящее время утратил черты океанского ракетно-ядерного флота из-за отсутствия в течение 20 лет специальных государственных кораблестроительных программ его развития и фактически становится прибрежным.

В России в течении XX в. произошла смена двух общественно-экономических формаций, что привело к потере двух армий - царской и советской.

Сейчас в стране на фоне крайне низкого общего уровня жизни реализуются попытки создания наемной, контрактной армии и флота на базе Советской Армии. Начатое в конце 90-х гг. реформирование планируется завершить к 2025 г. Однако из-за низкого финансового обеспечения военная реформа идет крайне медленно и трудно. В ее основе лежит снижение численности личного состава и техники, что привело к сокращению округов, армии, флотов, корпусов, эскадр и дивизий.

Развал СССР значительно изменил построение и эшелонирование стратегических группировок войск и сил флота.

24 группы войск, округов и флотов были созданы для предупреждения развязывания войн на соответствующих сухопутных и морских театрах в советское время. Теперь остались только шесть стратегических направлений.

Военно-политические изменения в конце XX в., связанные с распадом СССР и Варшавского договора, изменили возможный характер будущей войны и стратегическое построение войск и сил флотов.

В настоящее время бытует мнение, что ракетно-ядерная и всеобщая войны маловероятны. Ведутся локальная и этнические. В этих условиях на территории Российской Федерации созданы шесть стратегических направлений - северо-западное, юго-западное, центрально-азиатское, сибирское и дальневосточное, войска которых должны пресечь любые военные конфликты.

Однако, следует еще раз подчеркнуть тот факт, что после распада СССР в стране до сих пор нет ясной стратегии, определяющей как защитить страну и какие для этого необходимо иметь армию и флот.

История напоминает о том, что в течение последних двух веков русская армия не была готова к отражению агрессии. За это Россия расплачивалась большой ценой, по причине все той же неготовности и технической отсталости (война 1812 г., " Крымская война 1854-1855гг., Русско-Японская 1904-1905гг., Первая мировая война и первая половина ВОВ до 1943г.).

Перевооружение армии и флота России на новую технику ожидается после 2016 г., но необходимого финансирования для ее разработки и испытания нет. Это в то время, когда деньги в стране есть, но они находятся в руках олигархов и криминалитета. Кстати, на Западе в бюджет страны идет 40-60% от ВВП, а у нас 20-25%. Из-за недостаточного финансового обеспечения национальная безопасность России находится в крайне сложном положении и только наличие стратегических ядерных сил пока еще является ее гарантом. В связи с чем к реализации договора СНВ-2 и СНВ-3 должен быть реалистичный подход: нельзя разрушать составляющие стратегических ядерных сил (РВСН, МСЯС и авиация), не обеспечив создание ее новой структуры и необходимость учета в договоре стратегических крылатых ракет (Томагавк).

В общественном сознании (за последние годы) профессия защитника Родины дискредитирована и понятие патриотизма подвергается эрозии, ликвидированы многие структуры, занимавшиеся ранее пропагандой. Дух времени можно оценить словами Н. А. Некрасова «Бывали хуже времена, но не было подлей». Общество, не зная истории России, запутывается в искусно расставленных сетях Запада, забывая о том, что он не желал видеть Россию сильной. Только с Петровской эпохи, Россия участвовала в 26 войнах, в трех из них - в советское время.

История XX в. связана в первую очередь с двумя мировыми войнами, в ходе которых человечество понесло огромные людские потери (около 80 млн. человек) и значительный материальный ущерб.

Начало XX в. было связано с крупным поражением Российского императорского флота в Цусимском морском сражении (14-15 мая 1905г.) и поражением России в русско-японской войне 1904-1905гг. Безданная операция прорыва второй Тихоокеанской эскадры во Владивосток основанная не на тактических расчетах, а на слепой надежде на удачу, закончилась для нее поражением. Из 14 313 человек личного состава эскадры погибло 5182. Из них: офицеров - 1666, кондукторов - 79, матросов - 4937. В морском сражении участвовало 36 кораблей, из них погиб 21 корабль, остальные: 6 интернированы, 5 сдались в плен, 4 прибыло во Владивосток. Такова цена просчетов реформирования флота и его тактической и технической отсталости. Это было последнее морское сражение флота в XX в. Героизм, проявленный офицерами и матросами в сражении даже проигранном, явился образцом выполнения воинского долга и служения Отечеству. В нечеловеческих условиях, жертвуя жизнью, они боролись с превосходящим противником, показав всему миру стойкость и твердость духа, верность традициям русской морской школы. Личный состав крейсера «Варяг» и канонерской лодки «Кореец» в бою 10.02.1904г. с японской эскадрой в неравных условиях проявил образец мужества и стойкости перед лицом превосходящего противника, силу духа и негибимой воли к победе. В воспитании морально-боевых качеств личного состава императорского флота основная заслуга дворянского морского корпуса офицеров.

Погибшие при «Цусиме» завещали быть мощными, быть сильными, быть властными, не отказываться от тех морей, на которые мы имеем право.

Потеряв в ходе Российско-Японской войны броненосный флот, Правительство России в течение 1906-1914гг. сумело при поддержке общественного мнения восстановить флот, который в ходе первой мировой войны решил поставленные задачи. Со сменой общественно-экономического строя и в ходе гражданской войны 1918-1920гг. Российский флот был потерян и в течение 20 лет вплоть до 1937 г. шла дискуссия, нужен ли флот России, т.е. повторялся печальный опыт русско-японской войны. Из-за отсутствия у России в течении XX в. четкой морской политики и эволюционного пути развития флота, его строительство шло революционными скачками, каждый раз неся определенные потери. Традиция русского флота «стоять на смерть» способствовала, в первый период ВОВ 1941-1945гг. совместно с войсками на приморских направлениях срыву планов молниеносной войны фашисткой Германии. Путем упорной обороны Одессы, Севастополя, Ленинграда и Заполярья потомки участников обороны Севастополя, Порт-Артура и Цусимы в борьбе с фашизмом проявили массовый героизм и свой долг выполнили до конца.

Вторая половина XX в. вошла в историю как период «холодной войны» 1946-1991 гг., как противостояние двух систем. Социалистическая система в ходе второй мировой войны выдержала удар военной мощи почти всей западной Европы, во главе с фашистской Германией, показала свою прочность и стойкость и к 1943 г. превзойдя своих противников в количестве и качестве войск и вооружения, сыграла главную роль в их разгроме и в исходе второй мировой войны.

Безусловно, это не устраивало ведущие западные державы, которые с 1946 г. навязали СССР «холодную войну», которая длилась 45 лет, особенно на просторах Мирового океана. По сути она продолжается и сегодня. Вот почему концепция о том, что «никто на нас не нападет» вредна. Она расхолаживает патриотические чувства и работает на тех, кто заинтересован в слабости России.

Происходящее расширение НАТО и его новая стратегия представляет серьезную угрозу для России в XXI в. Против распространения НАТО на восток Россия должна вести оперативно-тактическое ядерное сдерживание в связи с тем, что западные державы нарушили свои обязательства, данные при выводе наших войск из Восточной Европы.

Поскольку в условиях общего кризиса в ближайшие годы строительство армии и флота в России на новой научно-технической основе затруднено, нужны активные меры по сохранению войск и сил флота, которые были созданы в советское время, отдавая должное внимание основным носителям ядерного оружия.

Среди них флот находится в закритическом положении и для его сохранения необходимо:

1. Финансирование флота отдельной статьёй в бюджете Российской Федерации и принятие 10-15-летней Федеральной кораблестроительной программы для его развития.

2. Сохранить существующий корабельный состав, особенно атомный подводный флот.

3. На флотах создать группировки сил для срыва ударов с морских направлений в ходе стратегического сдерживания.

Как представляется, в настоящее время подходы к дальнейшему развитию флота, должны основываться на общих доктринальных установках и с учетом существующей потенциальной угрозы и условий обеспечения и поддержания боевой готовности флота, а также политических и экономических факторов.

Россия должна ориентироваться на создание флота, способного быть одним из инструментов ее внешней политики, обеспечения ее экономических интересов и национальной безопасности. В основу морской стратегии России должны быть заложены две основные концепции применения ВМФ:

в мирное время - сдерживание на стратегическом уровне и военно-морское сотрудничество;

в военное время - своевременная оборона и пресечение агрессии.

Из анализа военных конфликтов, военно-политической обстановки, количественного и качественного состава ВМС США и НАТО можно сделать вывод, что создается новая материальная основа для ведения войны на море. Основным средством огневого поражения является высокоточное оружие, применяемое авиацией и кораблями с использованием космических и воздушных систем освещения обстановки, а также автоматизированных систем боевого управления, позволяющих следить в реальном масштабе времени и обеспечивать поражение береговых и морских целей. России нужен флот, способный противостоять группировкам ВМС отдельно взятых прибрежных государств, не исключая ВМС НАТО и США.

В основе реформирования ВМФ должно быть его новое качественное состояние на базе современной науки и новейших технологий. Речь идет о сбалансированности в решении задач родов сил флота и морских вооружений для реализации своего назначения: «флот против берега» и «флот против флота» на базе высокоточного оружия, единого информационного поля и автоматизированных систем управления.

Основой развития флота является судостроительная промышленность, обуславливающая деятельность таких важных наукоемких отраслей как машиностроение, приборостроение и электроника; отраслей, без развития которых невозможно иметь сбалансированный флот.

Наличие ВМФ у России – объективно и исторически подтвержденная необходимость, одно из непереносимых условий ее безопасности, защиты национальных интересов экономического и культурного развития. Флот является одним из важнейших атрибутов российской государственности. Сегодня, как никогда, он нуждается в серьезной поддержке и конкретной помощи со стороны государства. Его внутренние резервы практически исчерпаны. Без помощи науки и поддержки государства, флот обречен на гибель.

Научное решение обозначенных мною проблем мы считаем своей важной задачей и в рамках исследований, проводимых Морским отделением Академии военных наук. Отрадно, что в них продуктивно участвуют ученые СОПС – действительные члены АВН д-р экон. наук, проф. Г. К. Войтоловский, д-р воен. наук В. П. Синецкий, д-р воен. наук, проф. Э. Г. Шевелёв, проф. АВН канд. воен. наук Ю. А. Крупнов. Думается, что объединение усилий государственного научно-исследовательского учреждения, каким является СОПС, и общественного объединения ученых – Академии военных наук послужит возвращению в XXI в. России статуса ведущей морской державы.

Современное состояние и перспективы развития отечественного судостроения

Что представляет собой судостроительная промышленность России сегодня? По итогам 2004 г. общий объем производства возрос более чем на треть по сравнению с 2003 г. При этом существенный рост наблюдался как в производстве спецтехники (~ 137%), так и в области гражданского судостроения (~ 127%). Необходимо подчеркнуть, что отмеченные положительные тенденции наблюдаются уже на достаточно продолжительном отрезке времени: с 1999 г. общий объем производства возрос на 262%, объем производства спецтехники возрос на 292%, объем производства гражданского судостроения возрос на 174%.

Таким образом, можно констатировать, что судостроение является динамично развивающейся отраслью промышленности и провозглашенная Президентом Российской Федерации задача удвоения ВВП за десять лет реализована российскими судостроителями (в своей отрасли промышленности) вдвое быстрее.

При этом особо следует отметить, что 2004 г. стал для судостроительной промышленности в определенной степени переломным: впервые с начала девяностых годов прошлого столетия, с момента обвального сокращения гособоронзаказа, объем гособоронзаказа превысил объем военно-технического сотрудничества (который, в свою очередь существенно вырос), т.е. впервые за многие годы отечественный судостроитель больше работал на нужды российского флота, нежели в интересах флотов Индии, Китая и других стран. Однако, груз нерешенных проблем, накопившихся в 90-е годы прошлого столетия - колоссальный износ активной части основных производственных фондов в судостроении - более 60%, угроза потери ряда технологий и производства продукции мирового уровня, ограниченность ежегодного бюджетного финансирования для создания перспективных образцов кораблей и комплексов вооружения приводит к увеличению сроков создания новой техники в 2-2,5 раза по сравнению с нормативами, и к возрастанию фактической стоимости строительства кораблей и т.д. не позволяет говорить о необратимости этих процессов.

В «Морской доктрине на период до 2020 года», утвержденной Президентом Путиным, задачи строительства Флота отнесены к числу приоритетных задач государства и подчеркнута «... необходимость создания условий, стимулирующих строительство флота на отечественных предприятиях».

Однако, за 2000-2005 гг. существенного улучшения в решении этой задачи не произошло. Это отмечено в Протоколах заседаний Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации в 2004-2005 гг.: объемы производства судов для обновления российского транспортного и промыслового флота продолжают оставаться крайне низкими, из-за отсутствия нормативно-правовых и организационных условий судостроение России не может приступить к полномасштабному решению задач обновления транспортного и промыслового флота страны.

Для того чтобы понять ситуацию, рассмотрим рынок судостроительной продукции, в первую очередь, внутренний рынок и ответим на вопрос: а есть ли он в настоящее время в полном понимании этого слова?

Кто является участниками этого рынка? Это грузовладельцы, судовладельцы и, наконец, судостроители.

Субъекты, определяющие спрос на продукцию судостроения это:

во-первых, Государство, которое реализует свой спрос, формируя заказ для ВМФ, научно-исследовательской деятельности или для специальных целей: ледокольный флот и т.п.;

во-вторых, это грузоперевозчики - морские и речные пароходства, которые в основном принадлежат частному капиталу.

Еще одним важнейшим участником рынка водных транспортных перевозок являются российские грузоотправители. Именно ими определяется объем грузовой базы и, тем самым, потенциальная потребность в грузоперевозках. Исторически сложилось так, что на первом этапе развития рыночных условий многие российские предприятия стремились снять с себя ответственность за доставку произведенной продукции в тот момент, когда она пересекала границу завода или фабрики.

Сегодня ведущие российские корпорации, будучи нацелены на капитализацию своих активов, заинтересованы в повышении прозрачности структуры и потоков своей финансово-экономической деятельности. Как следствие, крупнейшие российские компании осуществляют переход в рамках торговли с иностранными партнерами на условия доставки товара до потребителя. Ряд компаний организуют в своем составе собственные транспортные дочерние предприятия, например, «Газфлот» в составе Газпрома.

Рассматривая структуру рынка судостроительной продукции необходимо отметить, что ее левая часть - удовлетворение потребностей государства регулируется в основном нерыночными методами. Его объем зависит исключительно от определения приоритетов в рамках бюджетной политики. И в этом секторе судостроительная промышленность обеспечивает реализацию поставленных задач (сюда же можно отнести и поставки морской техники по военно-техническому сотрудничеству, реализуемые в рамках гособоронзаказа и объем которых в бли-

жайшей перспективе будет составлять ~50% всех поставок по военно-техническому сотрудничеству).

Что касается собственно рыночного сектора- коммерческого судостроения, то необходимо отметить, что в последнее время объем водных транспортных услуг демонстрирует устойчивую динамику роста. Грузовладельцы и транспортные организации развиваются соответственно росту экономики, но свои потребности, например, в морских транспортных судах вынуждены реализовывать на зарубежных мощностях. Сегодня общий объем рынка транспортных услуг, реализуемых морским и речным транспортом, составляет порядка 300 млн. т груза в год. В этой связи российские транспортные компании ежегодно размещают заказы за рубежом на строительство судов на сумму около 1 млрд. долл США. Доля же российских производителей в объеме заказов российских судовладельцев ничтожно мала.

И надо признать, что дело тут не в отсутствии патриотизма у российских компаний-судовладельцев (крупнейшие из которых, кстати, находятся под контролем государства, например, Совкомфлот), а в том способны ли мы на конкурентных условиях удовлетворить данный спрос? Нет. Существующих условий для работы судостроительной отрасли недостаточно. Высокая кредитная и налоговая нагрузка (по сравнению с существующими в мировой практике) приводят к тому, что стоимость постройки судов на российских верфях для российских заказчиков на 20-25% выше стоимости аналогичных экспортных заказов.

При этом, мы успешно изживаем наше основное в недавнем прошлом «конкурентное преимущество»- низкая заработная плата. И хотя непосредственно по уровню заработной платы мы еще отстаем от западных стран, в целом в структуре цены постройки судна, учитывая низкий технический уровень основных фондов судостроительных предприятий и, соответственно большую трудоемкость (большее количество нормочасов) по сравнению с западными конкурентами, затраты на оплату труда сопоставимы с западными.

Что необходимо предпринять? В первую очередь следует провести:

- законодательное и нормативно-правовое обеспечение развития судостроения;
- развитие научного потенциала, комплексную модернизацию и техническое перевооружение отрасли;
- структурные преобразования и оптимизацию развития потенциала отрасли.

Реализация указанного комплекса мер стимулирования российских производителей позволит не ограничиваться подготовкой корпусов для достройки на зарубежных верфях, а производить готовые суда в интересах российских грузоперевозчиков и других морепользователей. Тогда, за счет этого мы бы могли расширить не только российский рынок гражданского судостроения, но и, ориентируясь на растущие мировые потребности рынка успешно конкурировать по отдельным нишам на зарубежных рынках.

Следует подчеркнуть, что предлагаемые меры направлены в первую очередь на строительство судов и морских сооружений, т.е. на развитие морской техники и тем самым на решение главной задачи «Морской доктрины» - сохранение России как морской державы.

Надо прямо сказать, что даже при реализации указанных предложений отечественному судостроению сложно конкурировать с ведущими судостроительными державами - Японией, Республикой Корея, Китаем в создании судов массовой постройки. Следует отметить, что основные российские судостроительные заводы исторически в качестве основной задачи имели задачи строительства кораблей ВМФ. Логистика этого производства отличается от логистики строительства гражданских судов. В связи с этим, даже при размещении на этих заводах достаточно крупных серий гражданских судов синергетический эффект будет менее значительным, чем на специализированных производствах.

Ниши отечественного судостроения, в которых в наибольшей степени проявляется возможность реализовать свои конкурентные преимущества, составляют сложные наукоемкие суда: научно-исследовательские суда, ледоколы и специальные суда для устойчивого функционирования Северного Морского пути, танкеры, газовозы ледового класса и сложные инженерные сооружения для изучения и освоения месторождений нефти и газа на континентальном шельфе. С другой стороны, именно эти классы судов и морских сооружений наиболее значимы для развития российской экономики.

Суммарная стоимость потребностей России в судах и плавсооружениях на период 2006-2010 гг. оценивается в 22,8 млрд. долл, из которых на отечественных верфях (при создании соответствующих условий) могут быть построены суда и плавсооружения суммарной стоимостью 21,2 млрд.долл.

Российские судостроительные предприятия и сейчас готовы выполнить заказы, к сожалению, размещаемые отечественными заказчиками на зарубежных верфях. Так, например, ОАО «Совкомфлот» выигравшее тендер, объявленный компаниями «ЛУКойл» и «Сопосо Philips» на вывоз нефти с Варандейского терминала, проводит переговоры с одной из корейских компаний о строительстве трех танкеров, аналогичных по тоннажу и ледовому классу танкерам, размещаемым на ФГУП «Адмиралтейские верфи» и способного параллельно выполнять заказ ОАО «Совкомфлот» по единому проекту. ЗАО «Севморнефтегаз» в 2004 г. разместило в Норвегии заказ на строительство судна-снабженца ледокольного типа для обслуживания буровых установок на Арктическом шельфе. Строительство этого технологически сложного, энергонасыщенного и дорогостоящего судна можно было осуществить как минимум на 3 – 4-х российских заводах, подтверждавших свою готовность. ОАО «Норильский никель» разместил заказ на строительство контейнеровоза усиленного ледового класса для вывоза своей продукции на одной из финских верфей, хотя заказ готовы были выполнить два завода Санкт-Петербурга и т.д.

Какие же соответствующие условия должны быть созданы и какие меры нормативно правового характера предприняты? Эти меры должны быть направлены на создание равных финансово-экономических условий с зарубежными партнерами.

Для устойчивой работы судостроения России должны быть созданы равные с зарубежными конкурентами экономические условия по кредитной, налоговой и таможенной нагрузке, как это сделано во всех странах с развитым судостроением (в странах Европейского сообщества, США, Японии, Южной Кореи, Китае). Западноевропейские страны в последние годы рассматривают судостроение как особенно чувствительный сектор промышленности, который должен получать политическую поддержку и государственную помощь, в том числе в виде частичного бюджетного субсидирования,

В принятой в 2003 г. Европарламентом специальной программе развития европейского судостроения - «LeaderSHIP—2015», отмечается, что только принятие специальных мер по финансовой и законодательно-правовой поддержке обеспечит сохранение европейского судостроения, что необходимо для решения задач национальной безопасности всех европейских стран. В США разработана и утверждена программа «Возрождения национального судостроения», предоставляющая государственные гарантии инвесторам, кредитующим строительство судов на верфях США. Кроме того, в рамках этой программы осуществляется специальное финансирование из бюджета приоритетных НИОКР в области судостроения. Подобные программы существуют в Китае и Японии.

В целях решения перечисленных выше проблем и нормативно-законодательного обеспечения развития судостроения и всех сфер морской деятельности необходим комплекс мер на всех уровнях: Президента Российской Федерации, Федерального собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации. Этот комплекс мер должен предусматривать:

- разработку и принятие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания нормативно-правовых условий для развития судостроительной промышленности»;
- разработку предложений, касающихся развития национального судостроения и утверждение их Постановлением Правительства Российской Федерации;
- разработку и утверждение Комплексной программы развития судостроительных предприятий и продвижения их продукции на рынок на 2006-2015 гг.;
- включение в ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию, раздела, подготавливаемого на основе ежегодного доклада, утверждаемого Морской Коллегией, о состоянии национальной безопасности в области морской деятельности Российской Федерации, а также включение морских технологий в приоритетные направления развития науки и техники.

Особо хочу остановиться на вопросе строительства рыбопромысловых судов.

В 1986-1990 гг. построено и сдано заказчику 448 ед. рыбопромысловых судов (учитываются суда свыше 300т водоизмещением и выше 300 л.с. мощностью главных двигателей). В 1991- 1995гг.- 112 судов. В 2001-2004 гг.- 26 судов. В 2005 г. сдано заказчикам всего 4 судна. В чем причина такого положения?

Ни один собственник не будет вкладывать деньги в средства производства, которые он не может использовать. Соответственно, никто не будет строить рыбопромысловые суда, если заранее не решен вопрос об их использовании, т.е. о выделении соответствующих квот биоресурсов. В результате серийное строительство новых морских промысловых судов не осуществляется. Постройка промысловых судов носит единичный характер. Были построены лишь 2 судна пр.50010 на ФГУП СЗ «Звездочка» в г. Северодвинске, 2 судна для прибрежного рыболовства в Астрахани, а также несколько малых судов на Дальнем Востоке. Серийное строительство новых конкурентоспособных на мировом уровне морских промысловых судов, в том числе по пр. 13720 и 21060 (это проекты ЦНИИТС, прошедшие экспертизу Морского регистра и НИИ «Гипрорыбфлот») оказалось фактически заблокированным в связи «...с фактическим отсутствием законодательного обеспечения государственной поддержки развития промыслового флота...» (цитата из письма Минпромэнерго России от 1 апреля 2005 г. № АР-848/06 в адрес Минэкономразвития России по вопросу строительства рыбопромысловых судов).

В результате, за период с 1994 г. годовые объемы добычи рыбы и других гидробионтов снизились более чем в 2 раза, а также более чем в 2 раза снизились объемы потребления рыбной продукции на душу населения в России.

Не секрет, что в настоящее время значительное количество судов, особенно рыбопромыслового флота, находится за пределами нормативных сроков службы. Их эксплуатация не только малоэффективна, но и несет угрозу экологической безопасности, здоровью и жизни экипажа. Представляется целесообразным рассмотреть возможность введения нормативного ограничения эксплуатации физически изношенного, морально устаревшего и неэффективного рыбопромыслового флота, в том числе введение методов лицензирования и организации соответствующей экспертизы. Эта мера прямо предусмотрена «Морской доктриной», указывающей на необходимость «...сохранения и развития государственного лицензирования строительства новых и продажи эксплуатируемых судов в целях обеспечения оптимального соотношения между количеством судов и величиной допустимых уловов, а также систематического рационального обновления рыбопромыслового флота».

На правительственном уровне целесообразно рассмотреть вопросы, которые должны предусматривать при ежегодном формировании бюджета Российской Федерации показатели,

характеризующие объемы целевых статей расходов бюджета на развитие судостроительной промышленности, включая расходы:

- на формирование с участием государства уставного капитала специализированной лизинговой компании для осуществления операций лизинга морских, транспортных и промысловых судов, строящихся в России (в судостроении, в отличие от авиастроения, отсутствуют специализированные лизинговые компании. Возможно привлечение к решению этого вопроса банковского капитала, в частности Банка развития);
- на предоставление в соответствии со статьей 116 Бюджетного кодекса государственных гарантий инвесторам по крупным кредитам, привлекаемым для строительства новых морских, транспортных и промысловых судов, плавучих сооружений и др. (следует рассмотреть варианты взаимовыгодного частно-государственного партнерства при решении этой задачи с привлечением банковского капитала, в частности Банка развития);
- на субсидирование (не менее 2/3) процентных ставок по таким кредитам;
- на фундаментальные и прикладные научные исследования в области кораблестроения и судостроения по созданию кораблей и судов новых поколений, на модернизацию производственных мощностей национального судостроения для обеспечения строительства конкурентоспособной на мировом уровне морской техники новых поколений, на обновление основных производственных фондов в интересах создания военной продукции, технологий двойного назначения.

Для реализации Морской доктрины, необходимо включить в состав приоритетных направлений развития науки и техники и критических технологий, сформулированных в рамках «Основ политики Российской Федерации в области развития науки и технологий до 2010 г. и дальнейшую перспективу», одобренных Советом безопасности и утвержденных Президентом Российской Федерации, *морские технологии*.¹

Для развития научно-технического потенциала и повышения конкурентоспособности отечественных судов, концентрации ресурсных потоков на критических направлениях необходимо разработать и утвердить в правительстве РФ «Комплексную программу продвижения продукции судостроительных предприятий на рынок на 2006-2015 гг». В рамках данной программы предполагается решить следующие задачи:

разработать новейшие наукоемкие морские и судостроительные технологии, а также научно-технические решения и провести их экспериментальную апробацию в целях обеспечения улучшения технических, экономических и эксплуатационных характеристик продукции судостроения;

¹ (В «Основах...» определен двухлетний срок, по истечении которого основные направления и критические технологии подлежат корректировке с учетом изменений в экономике, развития промышленности и насущных потребностей страны).

осуществить техническое перевооружение и реконструкцию предприятий судостроительной промышленности, осуществляющих постройку гражданских судов и кораблей военного назначения;

разработать нормативное и метрологическое обеспечение производств по созданию судов.

Безусловно, реализация вышеперечисленных мер должна проходить на фоне структурных преобразований, направленных на приведение судостроительной промышленности в соответствие с объективными качественно и количественно изменившимися задачами военного строительства, современными потребностями гражданского судостроения для приданию этой отрасли нового облика, основу которого составит группа крупных системообразующих конкурентоспособных интегрированных структур:

- адаптированных к условиям рыночной экономики;
- способных обеспечить выполнение государственного оборонного заказа (ГОЗ), международных договоров по поставкам по линии военно-технического сотрудничества (ВТС) и заданий мобилизационного плана;
- имеющих возможность за счет собственных ресурсов и привлекаемых внебюджетных средств и госинвестиций эффективно решать вопросы диверсификации и наращивания объемов выпуска наукоемкой, высокотехнологичной и конкурентоспособной продукции военного и гражданского назначения.

В предстоящий период предполагается создание на базе научных организаций Центра морской науки – Федерального государственного учреждения «Крыловский государственный научный центр» и двух крупных системообразующих интегрированных структур надводного и подводного кораблестроения. В «Центр подводного кораблестроения» планируется включить государственные предприятия этого сектора. «Центр надводного кораблестроения» предполагается создать на базе консолидации государственной собственности в этом секторе промышленности с включением в состав интегрированной структуры судостроительных предприятий-акционерных обществ при достижении компромиссов с негосударственными акционерами этих предприятий. При построении этой структуры использован опыт и схема создания Объединенной авиационной корпорации.

Изменение существующих нормативно-правовых условий деятельности отечественного судостроения в целях реализации государственной промышленной политики развития всех сфер морской деятельности соответствует общепринятой мировой практике поддержки национального судостроения. Принятие законопроекта и соответствующих нормативных актов правительства позволит устранить значительный ежегодный ущерб, наносимый бюджету и экономике страны из-за размещения российскими компаниями строительства новых судов и морской техники за рубежом и сокращения налогооблагаемой базы отечественного гражданского

судостроения. Предлагаемые меры по созданию в России новых видов морской техники с применением современных двойных технологий окажут положительное влияние на сохранение научно-производственного потенциала военного кораблестроения и обеспечение национальной безопасности страны.

Существенный вклад в научно- методическое обеспечение решения стоящих перед российским судостроением задач вносит Научно- экспертный совет Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации и секция по судостроению этого Совета.

В состав секции по судостроению входит 16 человек, 8 из них являются членами НЭС. В их число входят ведущие ученые и специалисты, связанные с развитием морской деятельностью и глубоко понимающие проблемы отечественного судостроения: профессор Глумов И.Ф. - Советник Министра природных ресурсов Российской Федерации, руководители центральных институтов ВМФ- профессор Захаров И.Г., морского флота- профессор Пересыпкин В.И., рыболовства- профессор Романов В.А., профессор кафедры пограничной службы, вице-адмирал Кудинов Н.Н., Заместитель директора Института океанологии им.П.П.Ширшова РАН Соков А.В., Управляющий директор Союза Российских судовладельцев Туреев В.М., Генеральный директор ВЭО «Судоимпорт» Максименко М.Р., руководители ведущих заводов, НИИ и КБ судостроительной промышленности- профессор Александров В.Л. (ФГУП «Адмиралтейские Верфи»), профессор Горбач В.Д. (ГНЦ ФГУП ЦНИИ ТС), профессор Юхнин В.Е. (ФГУП «Северное ПКБ»), Поляков В.Н. (ФГУП «ЦНИИ им. акад. А.Н. Крылова», нач. отделения), Пялов В.Н. (ФГУП «СПМБМ «Малахит»), Шляхтенко А.В. (ФГУП «ЦМКБ «Алмаз»).

Всего проведено 6 заседаний секции, в том числе одно выездное. На заседаниях секции были рассмотрены вопросы:

- Подготовка предложений в проект Стратегии развития судостроительной промышленности до 2015 г.
- Научное обоснование приоритетов развития рыбопромыслового флота Российской Федерации для эффективного освоения биоресурсов в исключительной зоне Российской Федерации и удаленных районах Мирового океана.
- Определение основных проблем разработки Концепции Единой кораблестроительной программы Прогностическая оценка мобилизационного потенциала водного транспорта (п.5 Плана работы Морской коллегии).
- Подготовка предложений в проект Программы развития научно- исследовательского флота.
- Определение приоритетов при создании комплексной системы безопасности нефтегазовых комплексов на континентальном шельфе.

- Предложения по проекту концепции федеральной целевой программы строительства и модернизации флота рыбопромышленного комплекса России (п.1 вопроса III протокола от 8 июня 2005 г №2(9) Морской коллегии).

Все рассмотренные вопросы были тесно скоррелированы с планами работы НЭС и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации в целом.

В заседаниях принимали участие руководители ведущих научных организаций (ЦКБ МТ «Рубин», 40 ЦНИИ МО, ГМП «Звездочка», ДВЗ «Звезда», завод «Прибой», ЦНИИ «Морфиз-прибор», «Северная верфь», КБ «Винт» и др.), федеральных органов исполнительной власти (Минпромэнерго России, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Российская академия наук и др.), общественных организаций (Ассоциация судостроителей Санкт-Петербурга, Научно-техническое общество им. акад. А.Н. Крылова).

Результаты обсуждения оформлялись в виде протоколов, которые представлялись в НЭС. Выписки из протоколов направлялись также в адреса федеральных органов исполнительной власти, ответственных за подготовку соответствующих вопросов на Морской коллегии. Необходимо отметить заинтересованную реакцию федеральных органов исполнительной власти на решения секции (за исключением Минобороны России). Представители секции участвовали в соответствующих рабочих совещаниях в Минтрансе России, Минпромэнерго России, Минэкономразвития России, Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды и др.

Следует высказать удовлетворение, что в результате вышеизложенного предложения секции отражались в протоколах заседаний НЭС, а затем и в протоколах Морской коллегии.

Особо хочется отметить, что на работу секции по судостроению обратил внимание Председатель Правительства Российской Федерации М.Е.Фрадков. В своем обращении к пятому заседанию этой секции (которое проходило совместно с 6-ой Морской международной конференцией по морским высоким технологиям «Моринтех - 2005») М.Е.Фрадков отметил, что: «Судостроительная промышленность России в настоящее время занимает одно из ведущих мест в экономике России. Уверен, что плодотворная работа 6-ой Морской международной конференции «Моринтех - 2005» и секции по судостроению Научно- экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации внесут важнейший вклад в решение этих важнейших государственных задач».¹

¹ Личная запись автора доклада.

О новых подходах к реализации Морской доктрины на основе институциональных процессов

По мнению США, Россия – «...самая большая по территории страна в мире, однако имеет неудачное расположение относительно основных маршрутов судоходства»¹. Думается, что такая оценка современного географического положения Российской Федерации не лишена объективности, однако в целом носит пропагандистский характер и преследует цель отвратить нашу страну от стремления полноценно участвовать в освоении пространств и ресурсов Мирового океана.

Между тем, преемница Российской Империи и Советского Союза, Россия и в настоящее время региональных направлений имеет непосредственные, открытые выходы в Атлантический, Северный Ледовитый и Тихий океаны, в три важнейших полузамкнутых² европейских моря – Балтийское, Черное и Азовское, а также в уникальное море-озеро Каспий. Эти выходы расположены на достаточно локальных участках побережья Российской Федерации, где базирование специализированных флотов возможно. По своим физико-географическим характеристикам указанные места пригодны для проживания, там имеются заливы с достаточно длительным периодом навигации, с множеством глубоких и вместительных бухт, а на их берегах удобно располагаются гидротехнические сооружения, другие объекты прибрежно-портовой инфраструктуры и прилежащие к ним поселения.

Экономико-географические характеристики участков территории страны, где относительно компактно размещены элементы морского потенциала, определяют их с точки зрения пространственной организации общественного производства, связанного с морской деятельностью. Прежде всего, это экономическое значение океанских бассейнов, характеризуемое: международным судоходством, добычей и потреблением морских биологических и энергетических ресурсов. Характерно, что наличие развитых на побережье прибрежно-портовой инфраструктуры и транспортных коммуникаций (морских, железнодорожных, внутренних водных, воздушных, автомобильных, трубопроводных) позволяет обеспечить связь морских портов с местами

¹ Географический справочник ЦРУ. - Екатеринбург: «У-Фактория», 2004, с.426.

² 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 сообщаемое 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.

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.

Чрезвычайно опасна для окраинных приморских регионов нестабильность социальной обстановки и отток населения вследствие резкого снижения его жизненного уровня. Такие районы могут быть потеряны для морской деятельности.

Политико-географические и экономические характеристики этих участков территории определяют их значение в политике и экономике государства. Весьма важно отсутствие в таких местах территориальных притязаний к России со стороны иностранных государств. Причем как реальных, так и потенциальных. Это связано с тем, что развитие элементов морского потенциала на побережье требует длительных и объемных капитальных вложений. Такие вложения не совместимы с высокими политическими рисками. Вряд ли следует ожидать интенсивного комплексного развития морского потенциала на Южных Курилах в условиях неопределенности их принадлежности в будущем. По тем же причинам большое значение имеет отсутствие проявлений в рассматриваемых районах этнического и регионального сепаратизма, межнациональных и религиозных противоречий. Их наличие, также как и трансграничная организованная преступность, терроризм, неконтролируемая торговля оружием и наркотиками (Махачкала, Каспийск) сдерживает инвестиции в морской сектор экономики. И, напротив, возможности создания зон свободной торговли или свободного предпринимательства в приграничной зоне способствуют развитию потенциала региона (проект Большой порт Санкт-Петербург).

В политическом плане характерно, что берега, дающие России возможность свободного выхода в моря и океаны, достались ей в результате трехсот лет крайнего напряжения сил и неоднократно подвергались нападению со стороны других морских держав. В конце XX в. большинство таких мест на Балтике, Черном, 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-географические особенности рассматриваемых 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. На театрах в целом обеспечены приемлемые оперативно-технические возможности региональных

систем связи, навигации, наблюдения и разведки. На побережье размещены стационарные командные пункты сил и войск, развернуты 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.

Проведенный с учетом вышеизложенного анализ размещения элементов российского морского потенциала показал, что у России мало осталось участков побережья, обладающих одновременно всеми благоприятными для развития морской деятельности физико-географическими, экономико-географическими, политико-географическими и военно-географическими характеристиками. Это – особые части территории России, включающие пригодное для базирования специализированных флотов побережье морских и океанских бассейнов значительных в экономическом, политическом и военном отношении с развитыми на нем элементами морского потенциала, транспортом и поселениями. Назовем такие участки *особыми береговыми зонами* (ОБЗ). На основе производительных и вооруженных сил, размещенных на таких территориях, государство обеспечивает национальные интересы в Мировом океане¹:

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

суверенные права и юрисдикцию в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управления этими ресурсами, производства энергии путем использования воды, течений и ветра, создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, морских научных исследований, защиты и сохранения морской среды;

свободу открытого моря, включающую свободу судоходства, полетов, рыболовства, научных исследований, свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы.

К российским территориям, в разной степени отвечающим требованиям, которым должны удовлетворять ОБЗ, можно отнести:

на арктическом региональном направлении – побережье Кольского и Мотовского заливов, устье Северной Двины;

на тихоокеанском региональном направлении – побережье заливов Петра Великого, Стрелок и Находка; побережье Авачинской губы; побережье южной части острова Сахалин.

На каспийском региональном направлении признаками ОБЗ обладает дельта Волги. Однако при этом следует учесть, что сегодня вокруг Каспия на основе бывших советских аэродромов развернута полноценная система базирования военно-воздушных сил НАТО, которые,

¹ Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г., Пр-1387.

при определенных условиях, способны обеспечить себе господство в воздухе над акваторией со всеми вытекающими из этого факта последствиями для России.

На атлантическом региональном направлении в качестве ОБЗ можно рассматривать: на Балтике – побережье Финского и Калининградского заливов, на Черном море – кавказское побережье. Заметим, что на этих морях обстановка развивается не благоприятно для России, но, на удивление, аналогично и синхронно:

во-первых, основные районы базирования как Балтийского, так и Черноморского флотов находятся на значительном удалении от мест концентрации большинства хозяйственных объектов морского потенциала соответственно на берегах Финского залива и на кавказском побережье;

во-вторых, в обоих случаях имеет место возрастающая стараниями бывших союзных республик, а в настоящее время натовских и пронатовских государств, изоляция по суше главных баз обоих флотов – Балтийска и Севастополя;

в-третьих, перспективы развития морской деятельности для России на указанных морях атлантического бассейна напрямую связаны с доступностью международных балтийских и черноморских проливов, режимы прохода через которые имеют тенденцию к ужесточению.

Кроме того, на Черном море с 2003 г. существует конфликт между Россией и Украиной вокруг острова Коса Тузла. Украина настаивает на необходимости признать якобы существовавшую административную границу между РСФСР и УССР в акватории Керченского пролива. Российская сторона считает, что такой границы в соответствии с советским законодательством не было и быть не могло. В 2005 г. конфликт вновь обострился. В таких условиях он может затянуться надолго.

В складывающихся обстоятельствах идея интенсивного развития прибрежно-портовой инфраструктуры морского транспорта в этих двух регионах в долгосрочной перспективе может себя не оправдать. Представляется, что в первую очередь здесь целесообразно сосредоточиться на решении внешнеполитических проблем, а также развитии сил и систем базирования Балтийского и Черноморского флотов.

Таким образом, в XXI в. на всем бескрайнем побережье Российской Федерации можно насчитать лишь несколько весьма непротяженных участков, которые по совокупности физико-географических, экономико-географических, политико-географических и военно-географических условий можно отнести к категории ОБЗ. Именно здесь нужно обеспечить гармоничное и безопасное развитие морского потенциала.

Национальную морскую деятельность нельзя рассматривать в отрыве от административного устройства Российской Федерации, внутренних экономических и социальных процессов, происходящих в приморских регионах страны.

Сегодня в приморских субъектах федерации организация власти на местном уровне неоднобразна¹. В одном случае, статус муниципальных образований² присвоен городам, районам, поселкам и сельским округам. При этом центральный город и районы не имеют четко определенного статуса. В другом случае правами муниципальных образований наделены крупные города (областного значения) и районы субъекта федерации. Вся территория субъекта федерации³ состоит из них. В третьем случае, субъект федерации (город федерального значения Санкт-Петербург) имеет и административные районы, где осуществляется государственное управление и муниципальные образования с местным самоуправлением. Кроме того, ряд крупных портов и военно-морских пунктов базирования имеют статус ЗАТО.

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.

Принципиально особенности политико-административного управления российским побережьем определяются следующим важным обстоятельством. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды, территориальное море и воздушное пространство над ними⁴. Именно Российская Федерация, а не субъекты федерации, обладает суверенитетом над этими акваториями.

В отличие от сухопутной территории страны, где государственная исполнительная власть осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, российские морские акватории находятся в ведении только федеральной власти, так как эти акватории не являются частью территорий субъектов Российской Федерации. Также обстоит дело и 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 веде-

¹ Говоренкова Т.М., Жуков А.И «Россия. Федеративное устройство, административно-территориальное деление и муниципальное устройство субъектов федерации», составители. - М: ОАО "Институт развития Москвы", 2002.

² Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления (Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., № 154-ФЗ).

³ Калининградская, Ленинградская, Мурманская, Архангельская, Сахалинская, Камчатская, Ростовская области, Краснодарский и Приморский края, республики Карелия, Дагестан, Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Чукотский автономные округа.

⁴ Конституция Российской Федерации, ст. 67, п.1.

нии целого ряда федеральных министерств. Причем, 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 г. было принято решение¹ 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 идет не об оптимизации участия субъектов федерации в осуществлении морских перевозок, в промышленном рыболовстве или в содействии базированию сил ВМФ, а об *институциональном* обеспечении реализации конкретных долгосрочных задач, определенных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 г.

Как уже было отмечено, морские акватории находятся в ведении Российской Федерации, а не ее субъектов, даже приморских, поэтому соответствующее положениям Конституции Российской Федерации 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 своем уровне, в ее реализации многочисленных органов государственной власти и местного самоуправления.

Эту фундаментальную для современной России проблему, как представляется, можно решать путем выделения особых береговых зон и придания им статуса, адекватного политическому, социально-экономическому и военно-стратегическому значению этих территорий для судьбы России в целом.

Во-первых, следует выделить и ограничить только полноценные и перспективные по сочетанию физико-географических, экономико-географических, политико-географических и военно-географических условий российские ОБЗ по критерию концентрации морского потенциала. В настоящее время таких ОБЗ мы имеем две-три: Северо-Кольская (атлантическое и арктическое направления), Южно-Приморская (тихоокеанское, арктическое, индоокеанское направления) и, может быть, Северо-Каспийская (каспийское направление). Именно здесь необходимо сосредоточить основные организационные и финансовые усилия по реализации Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г.

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

Во-вторых. Нужно обеспечить в выделенных ОБЗ комплексное и последовательное развитие морского потенциала основных функциональных направлений национальной морской политики: морских перевозок, промышленного рыболовства, освоения морских энергетических ресурсов, военно-морской деятельности, морских исследований природной среды океана. Представляется, что такое развитие возможно исключительно на основе научно обоснованных, долгосрочных исполнительных документов: программ (стратегий или планов). Их содержание должно быть проблемно ориентированным и направленным на решение конкретных задач, в том числе «нерешаемых», таких как: неприемлемые масштабы браконьерства в исключительной экономической зоне России, критическое падение доли перевозки российскими судами своих экспортно-импортных грузов, увод флота под иностранные флаги, стагнация отечественного судостроения, критическое состояние сил флотов и пр.

В-третьих. Исходя из положений Конституции Российской Федерации, управление реализацией этих программ должно четко разделяться на три уровня компетенции: федеральный, региональный и местный. Федеральные функции управления и контроля могут осуществляться различным образом. Например, специальной дирекцией при полпреде Президента России в соответствующем федеральном округе во взаимодействии с Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации. Функции субъекта федерации и местного самоуправления по отношению к прилегающим морским акваториям и дну могут осуществляться с участием созданных региональных советов по морской деятельности.

Возможны и другие схемы управления. Так, для управления ОБЗ может быть использован потенциал органов управления создаваемыми в 12 российских регионах – в том числе в Сибири и на Дальнем Востоке особыми экономическими зонами¹. Эти зоны уже называли «техничко-внедренческими» и «промышленно-производственными». Формируется Федеральное агентство по управлению особыми зонами, которое будет разрабатывать единую государственную политику и осуществлять функции по нормативно-правовому регулированию в сфере компетенции. У агентства будут территориальные органы. Все это может составить единую централизованную систему управления.

Представляется, что экономический, военный потенциал и ценность для России оставшихся немногочисленных особых береговых зон не меньшая, чем отдельных «наукоградов» и научно-исследовательских институтов. Следует извлечь урок из расчленения и потери для России *полноценных* особых береговых зон СССР на Балтике, на Черном море и на Каспии, а для этого эти зоны необходимо увидеть, осознать их уникальность и хрупкость, ответственность за их сохранение и развитие.

¹ Федеральный Закон Российской Федерации от 22 июля 2005 года N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», <http://www.akdi.ru/gd/>

Научное обеспечение развития морской деятельности Российской Федерации

Морская доктрина Российской Федерации, принятая в 2001 г., определила основные направления морской деятельности в стране на период до 2020 года.

Одним из основных положений Морской доктрины является совершенствование научных морских исследований. Их проведение во внутренних и окраинных морях Российской Федерации, в стратегически важных районах Мирового океана, а также путем развития систем мониторинга за состоянием морской природной среды и отечественных разработок обеспечивают развитие отечественной морской деятельности путем выполнения ряда научных программ. Среди них наиболее важными для страны являются:

- подпрограмма «Исследование природы Мирового океана» ФЦП «Мировой океан»;
- направление «Исследования и разработки по морскому природопользованию» ФЦНТП "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники";
- программа фундаментальных исследований Российской академии наук “Фундаментальные проблемы океанологии”.

Структура и задачи этих программ достаточно хорошо известны участникам сессии и не являются задачей нашего доклада, в котором хотелось бы остановиться на некоторых результатах исследований, чтобы показать как они служат выполнению задач Морской доктрины.

Как известно, в последние годы в мире резко обострились проблемы, связанные изменениями климата. Их решению посвящен, в частности, проект «Комплексные исследования климата Мирового океана для обеспечения экономической деятельности, обороноспособности страны и ее устойчивого развития» подпрограммы «Исследования природы Мирового океана» ФЦП «Мировой океан». В рамках этого проекта в последние годы получен ряд важнейших результатов, которые объясняют некоторые аномальные климатические явления. В частности, разработано семейство высокоразрешающих моделей Северной Атлантики с горизонтальным разрешением от 1/4 до 1/12 градуса: модель в разрешении 1/6 градуса достоверно воспроизводит Гольфстрим; модель с разрешением 1/12 градуса - конвекцию в море Лабрадор. Модельные результаты за последние 8 лет позволили обнаружить удивительно хорошее воспроизведение распространения лабрадорских вод – ключевого сигнала в Северной Атлантике. Они хорошо совпадают с оценками, полученными по данным экспедиционных на-

блюдений в Северной Атлантике. Лабрадорские воды появляются в восточной Атлантике через 5-7 лет и в районе Большой Ньюфаундлендской банки через 3 года.

Исследование формирования циклонов над Северной Атлантикой и путей их перемещения на Европейский континент показало, что эти циклоны тесно связаны с Северо-Атлантическим колебанием. Этот результат был получен на основе анализа эмпирических ортогональных функций. Изучение связей циклонической активности с величинами средних и экстремальных осадков в Европе показало, что характер этих связей со средними и экстремальными величинами различен. Было обнаружено, что в ряде районов может обнаруживаться рост средних величин и уменьшение экстремальных и наоборот. Таким образом, океан может существенным образом влиять на формирование экстремальных осадков в Европе.

Другим примером, иллюстрирующим вклад научных исследований в выполнение задач Морской доктрины Российской Федерации и развитие морской деятельности страны, могут служить работы, проведенные институтами Российской академии наук в одном из наиболее сейсмоопасных районов страны – в центральной части Курило-Камчатской островной дуги.

Эти исследования были инициированы вице-президентом Российской академии наук Н.П. Лаверовым после разрушительного цунами, произошедшего 26 декабря 2004 г. в районе о. Суматры и приведшего к колоссальным человеческим жертвам и материальным потерям в странах Индоокеанского региона. Анализ сейсмической ситуации, проведенный учеными Российской академии наук, показал, что очаг землетрясения вблизи северной оконечности о. Суматра (Зондская островная дуга) охватил район, в котором до настоящего времени подобного рода события и сопровождающие их цунами, зарегистрированы не были. Это ещё раз подтвердило концепцию «сейсмических брешей» (Федотов, 1965; Mogi, 1968), в соответствии с которой вероятность возникновения сильнейшего землетрясения в зонах субдукции (островные дуги и активные континентальные окраины) является тем большей, чем больше время, прошедшее после предыдущего сильнейшего толчка в данном районе.

Анализ показал также, что в пределах территории Российской Федерации находится активная зона субдукции (Курило-Камчатская островная дуга), которая по своей геодинамике (скорости и направлению поддвига океанической плиты, вулканизму и сейсмичности) близка к геодинамике Зондской зоны субдукции. Более того, в центральной части Курило-Камчатской островной дуги располагается «сейсмическая брешь» (С. А. Федотов и др., 1980), в которой, аналогично заполнившейся «сейсмической брешей» в северной части Зондской дуги, за длительный период времени не было отмечено ни одного сильнейшего землетрясения и цунами. В случае возникновения здесь землетрясения с магнитудой 8,0 – 9,0 (подобного катастрофическому землетрясению 04.11.1952 г., которое произошло у побережья Камчатки) можно ожидать генерации мощного цунами, которое приведёт к сильнейшим разрушениям на побережьях Российской Федерации (Курильские острова, Камчатка, Сахалин) и соседних стран – Японии (о-ва Хоккайдо, Хонсю) и США (Алеутские острова). В связи с этим изучение строения и сейсмичности центрального района Курило-Камчатской островной дуги является одной из первоочередных задач в рамках морской деятельности Российской Федерации. Инициатива Российской

академии наук была поддержана Президентом РФ В.В.Путиным, и по указанию Председателя Правительства Российской Федерации М.Е.Фрадкова (№ МФ– П7-2511 от 23.05.2005) 16 августа-22 сентября 2005 г. силами сотрудников Института океанологии им. П.П. Ширшова РАН и Тихоокеанского океанологического института им. В.И. Ильичёва ДВО РАН была проведена морская научно-исследовательская экспедиция на НИС «Академик Лаврентьев» в районе Курильских островов для оперативной оценки состояния тектонической структуры в сейсмоактивной зоне. Необходимо отметить, что значительная часть средств для проведения экспедиции была выделена целевым назначением Министерством образования и науки РФ.

Экспедиционные исследования подтвердили высокую сейсмическую и тектоническую активность центральной части Курильской гряды, где были обнаружены рифтовые зоны растяжения, блоки с вертикальными границами и ранее неизвестные вулканы. В результате выполненных работ кроме первоначально рассмотренного «клавишного» механизма генерации волн цунами были выявлена возможность срабатывания «поршневого механизма» генерации волн цунами. Проведённые оценочные расчёты распространения волн цунами как в открытый океан, так и через проливы в Охотское море показали, что как при «клавишном», так и при «поршневом» механизмах приходящие длинные волны к восточному побережью о. Сахалин в отдельных участках побережья могут достигать 7 - 9 метров от единичного источника. При срабатывании же 2-х и более блоков в отдельных пунктах возникают катастрофические волны до 17м высоты.

Приведенные примеры лишь малая часть того, что реально дают научные исследования для развития морской деятельности Российской Федерации, осуществление которых было бы невозможно без научно-исследовательского флота.

Согласно Морской доктрине Российской Федерации научно-исследовательский флот в составе гражданского морского флота в целом отнесен к основной составляющей морского потенциала Российской Федерации. В этом же документе содержатся все основные положения и задачи по развитию научно-исследовательского флота до 2020 г.

Характеризуя нынешнее состояние научно-исследовательского флота в стране, необходимо отметить следующее. Научно-исследовательский флот (НИФ), как вид морской деятельности, в целом сохранен, но научная эффективность его крайне низка, так как разрушена старая система управления и функционирования НИФ и не создана новая.

И тем не менее НИФ России является одним из крупнейших в мире, не смотря на существенное сокращения количества научных судов в последние годы. Только США обладают сейчас большим числом судов. Все остальные развитые страны имеют существенно меньший научный флот.

Сохранение действенности научного флота связано, прежде всего, с коммерческой деятельностью судовладельцев. Так, например, когда с середины 1990-х гг. полностью прекратилось бюджетное финансирование научных экспедиций и содержания флота, основная ставка в Институте океанологии им. П.П. Ширшова РАН была сделана на поиск коммерческих контрактов. Средства, полученные в результате фрахтовой деятельности, направлялись, прежде всего, на поддержание жизнеспособности научно-исследовательских судов (НИС), на которых проводятся научные рейсы. Таким образом, в ИОРАН была выполнена одна из основных задач I этапа реализации ФЦП «Мировой океан» - предотвращение разрушения, а затем восстановление и модернизация научного флота.

По нашему мнению, основная системная проблема состоит не в отсутствии программы по обновлению или строительству новых судов, а в отсутствии механизма использования существующего флота.

Основная идеология деятельности научного флота ИОРАН сконцентрирована в рамках Межведомственного проекта «Меридиан» ФЦП «Мировой океан», который финансируется с 2002 г. Однако основные принципы проекта отрабатывались в ИОРАН, начиная с 1999 г., когда стали выделяться небольшие бюджетные средства на проведение научных экспедиций. По договоренности с фрахтователями была внедрена схема проведения научных рейсов в период возвращения или передачи судна под фрахт. Такая схема, при оплаченном фрахтователями переходе судна к месту работ, дает значительную экономию средств (в зависимости от района проведения исследований, что в 4-5 раз ниже стоимости при традиционной схеме проведения научных рейсов). Таким путем решалась еще одна из задач I этапа реализации ФЦП «Мировой океан» - обеспечение экспедиционных исследований в Мировом океане в разумных пределах.

При реализации II этапа ФЦП «Мировой океан», этапа создания и наращивания заделов в исследовании Мирового океана, в изучении его минеральных и биологических ресурсов, изменений климата и мониторинга состояния, выяснилось, что внедрение накопленного положительного опыта комплексных океанографических исследований в Мировом океане, в сочетании с коммерческим использованием судов, привело к значительным результатам, которые выразились в:

- проведении комплексных океанографических исследований в Мировом океане в интересах всех заинтересованных министерств и ведомств;
- привлечении внебюджетных источников для поддержания флота и проведения экспедиций;
- координации работы государственных заказчиков подпрограмм;
- расширение участия в международных проектах;
- увеличении роли прикладной тематики.

Основными механизмами, позволившими этого достигнуть являлись:

- наличие финансового базиса, основанного на средствах, получаемых от фрахтовой деятельности;
- концентрация ресурсов на важнейших направлениях деятельности в Мировом океане;
- повышение эффективности использования ограниченных бюджетных средств.

Эта схема не получила широкого развития. Большинство научных судов либо простаивают, либо ведут эпизодические научные исследования или находятся под фрахтом и научных исследований не проводят.

Все это сказалось на резком сокращении экспедиционных данных. Если в 70-80-х гг. прошлого столетия основная масса научной информации по Мировому океану приходилась на долю СССР, то в настоящее время вклад России в получение натуральных данных в океане крайне незначителен.

Особенно ярко это проявляется сейчас, когда широко обсуждаются вопросы последствий так называемого «изменения климата». Строятся многочисленные сценарии, основанные, как правило, на математических моделях. Именно данные наблюдений составляют первооснову знаний о климате. И математические модели, какими бы совершенными они ни были, настраиваются на существующие данные. Именно отсутствие натуральных данных резко снижает достоверность любых прогнозов.

Основной задачей научного флота является проведение научных исследований. Критерии оценки эффективного использования НИФ должны соответствовать характеру выполняемых задач. Это могут быть, например, количество научных рейсов, включая число участников от различных организаций и ведомств, объем полученной научной информации, соответствие проведенных исследований основным направлениям и задачам Морской доктрины и т.д. Страна располагает целым рядом относительно молодых и модернизированных судов, которые на протяжении ряда лет проводят успешные работы по выполнению задач, поставленных в Морской доктрине. Например, НИС «Академик Сергей Вавилов» и «Академик Иоффе», модернизированные за счет средств Минэкономразвития России в последние годы и отвечающие самым современным требованиям по проведению комплексных исследований в Мировом океане, из года в год увеличивают количество судосутки научных рейсов в удаленные районы (акватории Атлантического океана от Гренландии до Антарктиды). По существу эти два НИС являются единственными в Российской Федерации, проводящими регулярные комплексные исследования в открытых районах Мирового океана, обеспечивая реализацию положений Морской доктрины. Такая экспедиционная деятельность осуществляется также за счет средств Государственного заказчика-координатора ФЦП «Мировой океан» - Минэкономразвития России. Необходимо

учитывать и расширять этот опыт для реализации конкретных мероприятий при создании системы наблюдений в Мировом океане.

При этом необходимо учитывать, что применяемая схема имеет свои ограничения. Практика привлечения внебюджетных средств за счет фрахтов широко применяется почти всеми ведомствами и сейчас. Именно благодаря использованию средств фрахта удалось сохранить большую часть научного флота. Только сочетание научной и коммерческой деятельности позволяет в настоящий момент поддерживать у судов мореходные качества и проводить научные экспедиции. Однако опыт показал, что система работает эффективно только в том случае, когда судно, сданное во фрахт, одновременно проводит и научные работы. А вот разделение судов по принципу одно зарабатывает во фрахте для научной работы другого - не работает, так как такое решение является половинчатым, ибо невозможно выполнить оба из поставленных условий одновременно. Специфика НИФ состоит в том, что суда проектировались и строились исключительно под проведение научных исследований. Они по определению не высокорентабельны в коммерческой деятельности. С другой стороны, существующая на западе протекционистская политика по использованию только собственных судов для проведения научных работ не оставляет шансов российским судам на этом рынке услуг, несмотря на их относительную дешевизну. Такая практика позволила сохранить и поддержать флот на этапе его выживания. Однако строить серьезную государственную стратегию по выполнению Морской доктрины до 2020 года на таком базисе представляется не перспективным. Необходимо предусматривать увеличение бюджетных средств, прежде всего, на экспедиционную деятельность.

Кроме того, для успешной реализации положений Морской доктрины после 2007 г. уже сегодня необходимо решить основную системную проблему НИФ, которая состоит в отсутствии его организации

В мире существуют четкие модели организации работы научного флота. Флот бывает *ведомственным*, решающим конкретные отраслевые задачи. И тогда каждое конкретное ведомство решает свои собственные проблемы по составу, содержанию, количеству флота и его финансированию внутри выделенного государством ведомственного бюджета.

Флот бывает *государственным*, решающим принципиальные государственные задачи. Его напрямую содержит государство в лице выбранного федерального органа (министерства, агентства, администрации и т.д.). Финансирование содержания и ремонта таких судов осуществляется либо напрямую самим федеральным органом, либо через управляющую компанию, иногда частную, выбранную на конкурсной основе. Финансирование на экспедиции распределяется на конкурсной основе среди заинтересованных организаций по тематике, определенной федеральным органом.

С нашей точки зрения принципиальным выходом из сложившейся ситуации является реструктуризация научного флота. Необходимо принять решение по подчиненности и финансированию флота – общегосударственного и ведомственного. Необходимо выбрать или сформировать федеральный орган, отвечающий за выполнение Морской доктрины Российской Федерации (Морская коллегия, Министерство морского транспорта, Морская администрация и т.п.). Этот федеральный орган, исходя из выделенного бюджета, покрывающего расходы по функционированию НИС (ремонт, содержание, проведение экспедиций, модернизация), должен определить необходимое количество НИС для выполнения основных жизненно важных задач, сформулированных в Морской доктрине. Весь остальной научный флот закрепляется за конкретными ведомствами, решает ведомственные задачи и финансируется из выделенного ведомством бюджета. Решения по его количеству и составу должно принимать само ведомство.

Федеральный орган, отвечающий за реализацию национальной морской политики, самостоятельно или с использованием структуры типа НЭС формирует план экспедиций по приоритетным направлениям морской деятельности и объявляет конкурс на проведение этих работ среди заинтересованных организаций.

Актуальные проблемы международно-правового обеспечения морской деятельности¹

Морская доктрина Российской Федерации на период 2020 г. ориентирует на опережающий учет тенденций развития современного международного морского права при принятии решений в области государственного управления морской деятельностью. Это важно, потому что, как свидетельствуют результаты отечественных и зарубежных исследований международного морского права, сложившиеся международно-правовые правила поведения государств в Мировом океане *постоянно подвергаются проверке на соответствие реальностям*. В Морской доктрине отмечено, что ее правовую основу составляет не только Конституция Российской Федерации, законы и иные правовые акты России, но и «международные договоры в области морской деятельности, использования ресурсов и пространств Мирового океана»².

Международный договор – это источник (причем основной) международного права – системы права, отличной от национального права, существующей с ним во взаимосвязи. Упрощенно говоря, международное право – согласительное, прежде всего межгосударственное. Оно регулирует межвластные отношения – не в смысле отношений между ветвями власти одного государства (это – предмет национального права), а в смысле отношений между государствами, осуществляющими территориальное верховенство, иные властные полномочия³. Отношения между государствами, возникающие в связи с использованием Мирового океана, регулируются древнейшей отраслью международного права – международным морским правом. Соответственно, выверенная морская политика государства должна опираться на действующие нормы и принципы международного права, своевременно учитывать его развитие, кодификационные процессы. Существующие в реальной морской политике государства проблемы надлежит юридически идентифицировать, подвергать правовой экспертизе, решать в соответствии с международным правом.

Иной путь чреват не только журналистскими расследованиями профессиональной и иной пригодности конкретных министров (вроде тех, которые сопровождали известное «политическое», а не международно-правовое решение в 1990 г. вопроса о делимитации в Беринговом море). Подписание международного соглашения, предусматривающего односторонние

¹ В основу статьи положен доклад на Всероссийской научной конференции «Производительные силы и социально-экономическая динамика», 20-21 октября 2005 г., Москва.

² Национальная морская политика России. - М. 2001, с. 8.

³ Международное право. Отв. Ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривенкова. - М. 2005, с. 19-20.

уступки вопреки общему международному праву чреваты созданием для государства дополнительных экономических и юридических трудностей на десятилетия вперед, даже если представительная власть этого государства, вопреки воле «подписанта», такое соглашение не ратифицирует. С этих позиций развитые государства, в том числе морские державы прилагают усилия к финансовому обеспечению подготовки международно-правовых экспертных заключений, вообще научных исследований международного права.

Среди множества проблем международно-правового обеспечения морской деятельности России в данном докладе основной акцент сделан на *арктическом направлении*, с учетом его особой роли, обозначенной в Морской доктрине.

Россия – арктическое государство, что для нее стратегически важно (М.В. Ломоносов), поскольку весь фасад ее «выходит на Северный Ледовитый океан» (адмирал С.О. Макаров), а «около льдов немало и золота, и всякого иного добра» (Д.И. Менделеев) – это не раз отечественная наука подчеркивала. Тем не менее, именно в настоящее время – активного продвижения на север природоресурсной деятельности – актуально уточнение ее международно-правовых рамок. Тем более, что даже содержание *понятия «арктические государства»* вызывает дискуссию: являются ли таковыми все государства, территория которых пересекается Северным полярным кругом? Или все государства – члены Арктического совета? Или же только те из них, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану? В последнем случае кроме России и Канады, имеющих самое протяженное такое побережье, к арктическим государствам надо еще отнести Данию (из-за о. Гренландия), Норвегию и США (из-за полуострова Аляска, в 1867 г. проданного Россией США)¹.

В конце 2005 г. газеты «Нью-Йорк Таймс» и «Российская газета» обменялись, похоже, популярными версиями правопритязаний на Арктику и ее природные ресурсы². «Нью-Йорк Таймс» заинтриговала читателей данными о стоимостных оценках нефтегазовых месторождений шельфовых районов у арктических побережий России и Норвегии, о грядущем, якобы, заявлении Дании о том, что «Северный полюс принадлежит датчанам», о пожеланиях Индии и Китая принять участие в освоении нефтегазовых месторождений в Баренцевом море и о том, что «именно в Арктике эксперты ожидают самые напряженные конфликты» между государствами. Для наглядности в газете представлены карты возможных международно-правовых сценариев раздела прав на природные ресурсы Арктики: во-первых, по секторальному принципу (имеется в виду – по секторам, образованным выходящим к Северному Ледовитому океану побережьем соответствующего арктического государства и сходящимися в северном полюсе ме-

¹ Подробнее см.: Oppenheim L. International Law. A Treatise. Six edition. London. New York. Toronto. Ed. H. Lauterpacht, 1947, p. 486-538. Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. - М., 2003, с.210-212.

² A Gold Rush at the Top of the World. – World Trends. The New York Times, October 17, 2005, pp. 1, 4 – 5. Кому достанется Севморпуть. «Российская газета», 22 декабря 2005 г.

ридианами, проведенными от западной и восточной оконечностей такого побережья); во-вторых, без учета секторального принципа.

В «Российской газете» заместитель председателя Государственной Думы страны доктор географических наук А.Н. Чилингаров и академик РАН А.Г. Гранберг подчеркнули, прежде всего, значимость Северного морского пути как регулируемой Россией транспортной коммуникации, открытой для грузов не только из России, но и из Японии, Китая, других стран Азии в Западную Европу, а также для грузопотоков в обратном направлении. Ими показан потенциальный рост значения Севморпути по мере освоения масштабных месторождений шельфовых районов России в Баренцевом море – Штокмановского, Тимано-Печерской нефтегазоносной провинции, прежде всего, с Приразломным месторождением. Как сказано, утомительно перечислять все разведанные здесь минеральные ресурсы, это – «миллиарды тонн нефти, триллионы – газа и угля, миллионы тонн металлических концентратов». Кроме того, корреспондент «Российской газеты» напомнил о призыве «Нью-Йорк Таймс» проводить «жесткую линию в вопросе пересмотра «секторального принципа», на что заместитель председателя Государственной Думы России резонно заметил, что «никому не запрещается мечтать и хотеть».

Для международно-правовой оценки притязаний арктических государств на природные ресурсы Арктики необходимо напомнить и об устоявшемся понятийно-терминологическом аппарате, присущем правовому режиму Арктики, и о несомненно дискуссионных вопросах (в том числе о юридическом содержании термина «полярный сектор арктического государства»), которые поставлены жизнью и «над поиском верного международно-правового ответа» на которые, выражаясь словами министра иностранных дел России, «надо работать»¹. Начать же надо, видимо, с «цены» вопроса о режиме арктических природных ресурсов.

Морские минеральные и биологические ресурсы в Арктике – дорогостоящие объекты правоотношений. По экспертным оценкам, «в Арктике сосредоточены самые большие из имеющихся в Мировом океане углеводородные ресурсы... - порядка 180 миллиардов метрических тонн... Большая их часть – 66 миллиардов метрических тонн (37%) находится в азиатской части Арктики..., 54 миллиарда метрических тонн (30%) углеводородов – в районах между полюсом и Северной Америкой»². Кроме углеводородных ресурсов (не только нефтегазовых, но и таких, как газовые гидраты), арктический шельф богат и залежами твердых минералов, в том числе руд ценных металлов³. Экспертное обобщение оценки запасов нефти и газа в морских районах, прилегающих к побережью арктических государств, выглядят так: Россия: 20 – 46 млрд. т нефти и 0,5 – 1,5 трлн. кубометров газа; Норвегия: соответственно, 5 – 8,5 млрд. т и 3-4

¹ «Российская газета», 11 ноября 2005 г.

² The Oceans: Key Issues in Marine Affairs. Ed. H.D.Smith. Dordrecht/Boston/London, 2004, p. 283.

³ Ibid, p. 284.

трлн. кубометров; Канада: 3,5 – 9,5 млрд. т и 6,5 – 18,5 трлн. кубометров; США (к северу от Аляски): 1- 3 млрд. т и 1 – 2 трлн. кубометров¹.

Что касается морских живых ресурсов Арктики, то, за исключением биоресурсов Баренцева и Норвежского морей, они не являются объектом конфликтных правопритязаний разных государств: лов рыбы и охота на морского зверя в арктических морях в пределах юрисдикции конкретного государства являются по большей части традиционными элементами жизнеобеспечения прибрежных общин коренного населения, а не масштабным коммерческим промыслом. Здесь, как отмечают специалисты, нет эндемических видов: рыбоборесурсная компонента ихтиофауны Арктики – примерно 150 видов - представлена «пришельцами» из средних широт (сельдь, треска, палтус, лосось и др.)². Охота за морскими млекопитающими (их порядка 20 видов) или ограничена, или запрещена³. При этом «восточные моря Арктики – «самый бедный животными ресурсами и, соответственно, наименее освоенный район»⁴.

Напротив, ресурсы, например, Баренцева моря, традиционно значимые для России, существенные по объему биомассы запасов - это объект *многих договорно-урегулированных межгосударственных отношений*, возникших в связи с промышленным рыболовством, сложных по структуре и содержанию; с учетом этого, правопритязания Норвегии на эти ресурсы будут детальнее рассмотрены ниже.

В общем плане действующий международно-правовой режим природных ресурсов Мирового океана в юридической литературе исследован⁵, но без выявления *правовых особенностей режима арктических биологических и минеральных ресурсов*. Они определяются как обитающие или залегающие в пределах наземных, подземных, водных, подводных пространств Арктики, в том числе в недрах суши, морского дна, а также во льдах⁶. Правовой режим таких природных ресурсов зависит, прежде всего, от международно-правового статуса того пространства Арктики, где эти ресурсы залегают или обитают.

Пространственные пределы природоресурсных правопритязаний государств в Арктике. Пять упомянутых государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, бесспорно осуществляют, в соответствии с международным правом и в порядке *lex generales*: суверенитет над *внутренними морскими водами*, их дном и недрами дна, а также над природ-

¹ Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М. 2002, с. 112.

² Там же, с. 149.

³ Там же, с. 152.

⁴ Там же, с. 153.

⁵ См., например: Rights to Oceanic Resources. Ed. by D.G. Dalmeyer and L. De Vorse, Jr. Dordrecht/Boston/London, 1989, 208 pp. Jones E.S. Law of the Sea. Oceanic Resources. Dallas, 1972, XIV, 162 pp. Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы. - М., 2001 г., 298 с. Об экономико-географическом обзоре состояния минеральных морских ресурсов см.: Дж. Меро. Минеральные богатства океана. Пер. с англ. И.М. Варенцова. - М. 1969, 440 с.

⁶ См., например: Правовой режим минеральных ресурсов. Словарь. Под ред.: Арбатова А.А., Аренса В.Ж., Вылегжанина А.Н., Тропко Л.А. - М., 2002, с.27.

ными ресурсами в пределах внутренних морских вод; суверенитет над *территориальным морем*, дном и его недрами, а также над природными ресурсами в пределах территориального моря; суверенные права над *континентальным шельфом*, включая недра континентального шельфа, в целях разведки и разработки его естественных богатств. Эти права арктических государств существуют, выражаясь терминами Международного Суда ООН, *ipso facto* (в силу факта) и *ab initio* (изначально), независимо, например, от того, провозгласило арктическое государство или нет национальным законом прилегающие к его государственной территории конкретные районы дна Арктики своим континентальным шельфом¹. Однако для установления – в рамках международно-правовых возможностей – исходных линий, ширины территориального моря, внешней границы континентального шельфа национальный закон значение имеет.

В отличие от этих морских пространств, нет «в силу факта и изначально» прав арктического государства на 200-мильную (считая от исходных линий) исключительную экономическую или рыболовную зону, простирающуюся в Северном Ледовитом океане. Если арктическое государство посредством национального законодательства такую зону не установило, то ее нет и по международному праву. Надо отметить, что четыре из пяти арктических государств (т.е. все, кроме США) в своем национальном законодательстве не только распространили на арктические районы свое законодательство о 200-мильных исключительных экономических, рыболовных зонах, но и последовательно применяют его² – без увязки с концепцией арктических секторов (Норвегия) или в сочетании с секторальным принципом (Канада). Пятое арктическое государство - США - не последовательно в своем отношении к секторальному принципу и на деле не применяют свой закон Магнусона-Стивенса – «Закон о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими» - именно к вышеупомянутым ледовым районам к северу от Аляски (хотя Арктика отнесена к компетенции Совета по управлению рыбными ресурсами в северной части Тихого океана)³. Но это не означает еще, что данный закон не будет применим в случае практической востребованности.

Ясность относительно наличия природоресурсных прав Канады, России, Норвегии, США и Дании во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе в Арктике не означает, что ясен вопрос о пространственных пределах таких прав.

Прежде всего, *установление исходных линий* (от которых отмеряется ширина территориального моря) у арктического побережья – вопрос не однозначный. И не только потому, что прибрежное государство вправе применить метод *прямых исходных линий* – эту позицию Норвегии в ее споре с Великобританией поддержал Международный Суд ООН в известном деле,

¹ Подробнее об этом см.: Морские природные ресурсы, с. 137 и сл.

² The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone. United Nations. New York, 1993, p. 392, etc.

³ Magnuson Fishery Conservation and Management Act. Public Law 94-265. – Us Department of Commerce. National Oceanic and atmospheric Administration, Washington, 1990, p. 30.

решенном в 1951 г.¹. Сложность этого вопроса обусловлена в еще большей степени *правом* прибрежного государства *квалифицировать* тот или иной *морской район*, омывающий его берега, *историческими водами*. А, как отметил еще французский правовед Жидель, «исторические воды есть внутренние воды»², и это мнение поддерживается доктриной международного права³, в том числе при отнесении государствами арктических пространств к историческим водам⁴. Например, английские правоведы отмечают, что в силу исторических или освященных давностью оснований ... прибрежное государство вправе притязать на более широкий пояс береговых вод, при условии, что оно должно положительно доказать, что такое притязание прямо или молчаливо признано подавляющим большинством других государств»⁵. В 1984 г. мне довелось, исключительно по данным отечественной и зарубежной международно-правовой литературы, составить некий сводный перечень морских районов, в отношении которых на тот период было выражено намерение квалифицировать их в качестве исторических вод. В их числе – находящиеся в Арктике *Гудзонов пролив* и *Гудзонов залив* (заявленные *Канадой* ее исторические воды); *моря Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Белое, Кольский залив, Чешская и Печерская губы, проливы Лаптева, Дмитрия Санникова, Вилькицкого* (заявленные *Советским Союзом* исторические воды в Арктике)⁶. В современной научной литературе отечественным юристом-международником отмечено: «Арктические моря, образующие систему Северного морского пути, представляют собой узкие и неглубокие ледовые моря заливного типа... С особыми природными условиями этих морей, а именно с тем, что они покрыты льдом, образующим ледовый припай, связаны экологическая и военная безопасность ее арктического побережья... Само освоение этих морей потребовало вековых усилий русского народа. В связи с этим правительство Российской империи и преемник, к которому перешли ее территориальные права – СССР, заявляло в свое время об исторических правах на отдельные акватории. В частности, особый режим Карского моря официально устанавливался правительством России в течение трех столетий. Исторические права в этих акваториях молчаливо или прямо признавались другими государствами»⁷.

¹ I.C.J. Reports 1951, p. 131.

² Gidel G. Le Droit International Public De La Mer, Vol. III, Paris, 1934, p. 626.

³ Нечаев Б.Н. Статус исторических вод (доктрина и практика). – Океан, техника, право. - М., 1972, с.45 и сл. Вылегжанин А.Н. Исторические воды: проблема обоснования статуса. – Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. - М. 1980, с. 90-102. Саваськов П.В. Исторические воды в международном морском праве. – Морское право и международное торговое мореплавание. - М. 1987, с. 29-42.

⁴ D. Pharand. Historic Waters in International Law with Special Reference to the Arctic. – University of Toronto, 1971, vol. XXI, № 1.

⁵ Хиггинс и Коломбос. Международное морское право. Перев. с англ. Под ред. С.Б. Крылова. - М. 1953, с. 126 – 127.

⁶ Вылегжанин А.Н. Теория и практика использования особых обстоятельств в решении проблем международного морского права. Дисс. на соис. уч. ст. канд. юр. наук. М., 1984, с.164.

⁷ Барсегов Ю.Г. Цит. соч., с. 27 – 28.

На пространственных пределах природоресурсных прав конкретного арктического государства сказывается, как следует из цитированных доктринальных источников, убеждение в международной правомерности его природоресурсной деятельности, ее национально-законодательного регулирования, последовательность и непротиворечивость такой законодательной практики, отсутствие противодействия такой практике со стороны других заинтересованных государств и иных субъектов международного права¹. В Арктике этот процесс взаимодействия правопритязаний одних государств и ответных юридических шагов других имеет в настоящее время существенное значение для определения, прежде всего, внешних пределов природоресурсной юрисдикции государств. При анализе позиций арктических государств в отношении таких пределов очевидно различие между позициями 1) государств, имеющих *наиболее протяженное побережье в Северном Ледовитом океане* (Россия и Канада); 2) и государствами с относительно *небольшими* такими побережьями (Дания, Норвегия, США). Первые в числе оснований своих природоресурсных прав в Арктике опираются на те пространственные пределы, которые обозначены *их национальным законодательством об арктических секторах*. Вторые – такого законодательства не имеют.

Правопритязания Канады и России на природные ресурсы в Северном Ледовитом океане. Международно-правовые позиции этих двух государств в отношении рассматриваемого вопроса совпадают, прежде всего, в следующем: 1) и Россия, и Канада исходят из наличия их *особых прав в пределах, соответственно, своего арктического сектора*; 2) и Россия, и Канада в течение многих веков не только *de facto* реализовывали свои властные полномочия в Арктике, но и *оформляли их национальным законодательством*; 3) исторически сложившиеся права России и Канады в Арктике (хотя и в разных проявлениях) *признаются, в том что в доктрине международного права*².

В юридическом плане *заслуги России* в Арктике состоят, прежде всего, в открытии и освоении многих и многих арктических пространств, а право первооткрытия было, сообразно международному праву того периода, достаточным титулом для распространения на них властных полномочий российского государства:

¹ Как отмечено: «Международное морское право является не просто статичным корпусом правил, а целостным процессом принятия решений. Это процесс непрерывного взаимодействия (a process of uninterrupted interaction), постоянно предъявляемых претензий и ответов на них, в ходе чего те, кто принимают решения в конкретных государствах, односторонне выдвигают различные притязания на использование районов Мирового океана, а другие, принимающие решения на национальном или международном уровнях, отвечают на такие притязания, принимая их или отвергая (by either accepting or rejecting them)» - Lung-chu Chen. An Introduction to Contemporary International Law. A Policy- Oriented Perspective. New Haven and London. 1989, p. 132.

² Паламарчук П.Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики. – Международное право и международный правопорядок. - М. 1981, с. 111 – 124. Эфендиев О.Ф. Арктические воды. – Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. - М. 1974, с. 184-190. L. Timchenko. Quo Vadis, Arcticum? The International Law Regime of the Arctic and Trends in its Development. Kharkiv, 1996, pp. 73-85.

«История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьмисот лет. Уже в середине XII в. новгородские люди шли далеко на север к берегам «Студеного моря», переходили Уральские горы, осваивали новооткрываемые земли экономически и культурно. В XVI в. Россия вела торговлю с европейскими странами через северные моря, для чего имелось несколько пристаней и таможен на берегах и в устьях рек. В конце XVI - начале XVII вв. русские землепроходцы осваивают реки: Обь, Енисей, Лену, в 1649 г. отряд Ф. Попова и С. Дежнева достигает самой восточной точки континента - нынешнего мыса Дежнева - и выходит в Тихий океан, впервые в истории сумев обогнуть Азию с Востока. В XVIII в. Академия наук начинает научное изучение и картографирование побережья северных морей, большую роль в котором сыграла Великая Северная экспедиция 1733—1743 гг. Значительные океанографические исследования морей Ледовитого океана были проведены и в XIX в. — они связаны с именами Ф. П. Врангеля, П. К. Пахтусова, О. Е. Коцебу, П. П. Крузенштерна, Н. Я. Данилевского, Ф. П. Литке и др. Новая волна усиленного изучения северных морей началась в конце XIX в., когда в России впервые в мире для этой цели были применены ледоколы. В начале XX в. в области северных морей у побережья России побывали экспедиции Б. А. Вилькицкого, Э. В. Толля, Г. Я. Седова, В. А. Русанова и др.»¹.

С XVI в. Россия поднимает на официально-государственный уровень свои правопритязания на северные земли и моря. Царь Иван Грозный отвечал Англии отказом на ее ходатайства о предоставлении исключительного права на торговлю в устьях северных рек, подчеркивая, что «те места в нашей земле ... с три тысячи верст»². В 1821 г. Сенат издал Указ «О приведении в исполнение постановления о пределах плавания и о порядке приморских сношений вдоль берегов Восточной Сибири, Северо-Западной Америки и островов Алеутских, Курильских и проч.», согласно которому «право торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах и вообще по всему северо-западному побережью Америки..., а также по островам Алеутским и по всем берегам Сибири предоставляется в пользование единственно российским подданным»³. Права России на северные земли и моря отражаются в русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., русско-американской конвенции 1824 г., русско-английской конвенции 1825 г.⁴

Согласно «*Договору, заключенному между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18(30) апреля 1867 года, об уступке Российских Североамериканских колоний*» (чаще называемом русско-американской конвенцией 1867 г. об уступке Аляски), обозначена граница, к востоку от которой все земли передавались Россией Соединенным

¹ Паламарчук П.Г., цит. соч., с. 112.

² Там же, с. 113.

³ Там же, с. 114.

⁴ О.Ф. Эфендиев, цит. соч., с. 184.

Штатам Америки, а к западу – оставались без изменения под суверенитетом России. Положение этого договора, особенно важное для характеристики международно-правового статуса Арктики, в том числе современного, предусматривает, что указанная граница проходит через точку меридиана, отделяющего в Беринговом проливе «на равном расстоянии острова Крузенштерна или Игналукъ от острова Ратманова или Нунарбукъ и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется въ Ледовитом океане (et remonte en ligne direct, sans limitation, vers le Nord jusqu'a ce qu'elle se perde dans la mer Glaciale)» (ст. I)¹.

В XIX - XX вв. изданы новые нормативные акты, закрепляющие права России в Арктике. Инструкция 1893 г. исходит из того, что под суверенитет России подпадают все заливы, бухты, рейды «русского побережья Северного Ледовитого океана» и все Белое море к югу от линий, соединяющих входные мысы. Нотой российского МИД от 4 сентября 1916 г. земли и острова, открытые экспедицией Вилькицкого в 1913—1914 гг., объявляются включенными в территорию России; одновременно подтверждалась принадлежность России ранее открытых островов, которые «*составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири*»².

Канада первой – в 1904 г. – юридически точно заявила о пределах своих правовых притязаний в Арктике – то есть о ее правах на арктический *сектор*: как обозначено на карте, выпущенной канадским министерством, границы этого сектора проходят от канадских оконечностей (западной и восточной) на северном побережье страны по меридианам 60 и 141 градус западной долготы до их схождения в точке северного полюса³. В порядке закрепления прав Канады на ее арктический сектор последовали заявления на правительственном уровне, принятие известного закона «О северо-западных территориях (the Northwest Territories Act)»; в 1925 г. в соответствии с принятыми поправками к нему Канада установила, что для осуществления деятельности в пределах канадского арктического сектора, в том числе в целях разведки и разработки природных ресурсов, требуются соответствующие разрешения канадских властей⁴. В 1926 г. законодательством Канады предусматривается установление «Заповедника арктических островов (the Arctic Islands Preserve)»; северные границы этого заповедника, согласно законодательству, совпадают с границами арктического сектора Канады. В мае 1929 г. вновь в законодательном акте Канады применены границы ее арктического сектора⁵.

¹ Договор 1867 г. подписан от России Тайным Советником Императора Всероссийского Э. Стеклем, а от США – статс-секретарем В. Сьюардом. Текст договора (русский и французский) цитируется по: «Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами». Издано в С.-Петербурге, 1891, с. 299 – 303. См. также: Овчинников И.А. Сборник действующих трактатов, конвенций и других международных актов, имеющих отношение к военному мореплаванию. – Петроград, 1914, с. 82 и сл.

² Паламарчук П.Г., с. 115.

³ Reid I. The Canadian Claim to Sovereignty over the Waters of the Arctic. – 12 Canadian Yearbook of International Law, III, 1974. – Цит. по: Барсегов Ю.Г., цит. соч., с. 29.

⁴ D. Pharand. Canada's Arctic Waters in International Law. – Cambridge, 1988, pp. 45-50.

⁵ L. Timchenko. Op. cit., p. 73.

Вслед за упоминавшимися законодательными актами Канады 1904 и 1925 г. Президиум ЦИК СССР в апреле 1926 г. принял известное постановление о подтверждении того, что «все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова» в пределах обозначенного арктического сектора являются «территорией Союза ССР»¹. Термин «земли и острова» по-разному был истолкован правоведами, поскольку, как отмечалось, в обычном значении острова – это тоже земли. Волю законодателя Е.А. Коровин истолковал в том смысле, что в данном правовом акте речь идет о суверенитете государства в пределах обозначенного арктического сектора над: а) островами; б) ледовыми пространствами; в) морскими пространствами, не спаянными льдом². Ранее еще более расширительное толкование этого правового акта было предложено В.Л. Лахтиным, по мнению которого суверенитет каждого государства распространяется не только на наземные районы соответствующего арктического сектора, но такой суверенитет еще «может быть распространен на воздушное пространство над ним»³.

Права прибрежных к Северному Ледовитому океану государств установить суверенитет над соответствующим арктическим сектором обосновывали также В.Н. Дурденевский⁴, Е.Б. Пущуканис⁵, С. А. Вышнепольский, Г. М. Гуслицер и др.⁶ Обобщая доктринальные обоснования прав арктических государств в своем соответствующем секторе, В.Н. Кулебякин пишет: «По многочисленному признанию юристов-международников, Северный Ледовитый океан и его окраинные моря совершенно отличаются от других океанов и морей и представляют собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. Главная особенность, которая отличает Северный Ледовитый океан от других океанов, заключается в том, что его территория площадью 13,1 млн. кв. км, за исключением лишь некоторых районов, постоянно либо большую часть года покрыта льдами. Именно комплекс исторических, экономических, политических, географических, экологических и других факторов позволяет сделать вывод, что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения, что и морские пространства вообще»⁷. П.Г. Паламарчуком сделан вывод о том, что «в Арктике сложился международно-правовой обычай деления ее на сектора между пятью арктическими государствами»⁸. А.А. Ковалев предупреждает, что «США продолжают начатую в 1994 г. беспрецедентную программу изучения Арктики при помощи атомных подводных

¹ Текст постановления Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. см.: Военно-морской международно-правовой справочник. Под ред. А.С. Бахова. - М. 1956, 351 с.

² L. Timchenko. Op. cit., p. 76.

³ Ibid. Некоторые районы в пределах арктического сектора, по мнению В.Л. Лахтина, должны подчиняться «хотя бы и ограниченному суверенитету приполярных государств по секторам их тяготения». Цит. по: Паламарчук П.Г. Цит. соч., с. 119.

⁴ Дурденевский В.Н. Проблема правового режима приполярных областей. Вестник МГУ, 1950, № 7.

⁵ L. Timchenko. Op. cit., p. 77.

⁶ Цит. по: Паламарчук П.Г. Цит. соч., с. 120-121.

⁷ Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. - Международное морское право. Отв. ред. И.П. Блищенко. - М. 1988, с. 139.

⁸ Паламарчук П.Г. Цит. соч., с. 121.

лодок, оснащенных новейшими системами для картографирования морского дна и донных отложений... К сожалению, отдельные канадские юристы и политические деятели под давлением США отказываются от секторального принципа и заявляют о том, что приарктические государства не могут осуществлять верховенство в пределах арктического сектора над морскими пространствами»¹.

Вместе с тем, ключевой вопрос сегодня – не в защите прав арктических государств на морские пространства и природные ресурсы их соответствующего арктического сектора у побережья, вообще в пределах 200-миль от исходных линий. Эти права пяти арктических государств четко определены международным правом. Вопрос – в обосновании природоресурсных притязаний арктических государств *на высокоширотные районы Арктики, находящиеся на удалении более 200-миль от исходных линий* (а обоснованность таких притязаний с развитием технологий морских разработок и их продвижением на север все более востребуются).

Канада, как точно подмечено, проводит в целях защиты таких своих интересов весьма продуманную правовую политику: 1) воздерживаясь от «прямого провозглашения суверенитета» над всем канадским сектором, продолжает в законодательстве называть его «национальным пространством», «национальными водами» и тщательно избегать «шагов или заявлений, которые рассматривались бы как отказ от претензий на суверенитет»². В таком правовом поле иностранному государству не позволительно начинать, к примеру, разведку минеральных ресурсов без разрешения Канады в ее арктическом секторе, хотя бы и у Северного полюса.

В России же, судя по сопоставлению опубликованных международно-правовых идей, существуют два возможных подхода. Первый (условно, узко конвенционный) состоит в том, чтобы, исходя из своих прав, предусмотренных в положениях Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. о внешней границе континентального шельфа, «найти обоснование того, что шельф Северного Ледовитого океана является продолжением Сибирской континентальной платформы и применить нормы Конвенции» 1982 г., затем «данные о границах российского арктического континентального шельфа должны быть представлены в Комиссию по границам континентального шельфа и зарегистрированы в ООН». Сторонник этой линии отмечает далее: «Встречающиеся в последнее время попытки некоторых специалистов все же выступить в защиту секторального разделения Арктики и закрепить это разделение в национальном законодательстве приарктических государств, в частности, России, не имеют под собой правовых оснований»³. Именно эта линия была воспринята отечественными природоресурсным и внешнеполитическим ведомствами: в 2002-2003 гг. заявка России на район континентального шельфа, меньший чем обозначенный в 1926 г. арктический сектор, была подготовлена и подана в ООН, но это действие исполнительной власти критикова-

¹ Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. - М. 2003, с. 214.

² Барсегов Ю.Г. Цит. соч., с. 30-31.

³ Ковалев А.А. Цит. соч., с. 222.

лось сторонниками второго подхода (акцент делается не только на Конвенцию 1982 г., а на общее международное право, в том числе его нормы об исторических правооснованиях). В доказательном формате эта критика прозвучала на заседании в 2005 г. круглого стола в Совете Федерации РФ и опубликована¹. Эта же критика в адрес МПР и МИД России поддержана и в Научно-экспертном совете Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации². Есть и более жесткая критика: «В условиях отсутствия у Российской Федерации внятной концепции по освоению Арктики возникает угроза потери суверенитета...»³.

Ознакомление с обоими подходами (узко конвенционным и широким) к защите прав России на пространства и природные ресурсы в Арктике указывает, прежде всего, на *сложность поиска верных ответов на международно-правовые вопросы*; соответственно, на востребованность, до принятия управленческого государственного решения, тщательной международно-правовой экспертизы – лучше, с состязательных правовых позиций. Внешнеполитические ведомства многих стран, как известно, придают колоссальное значение подготовке международно-правовых заключений, вообще доктрине международного права, с учетом ее значения в ряду источников международного права. И такая практика дает результаты, как показывают, к примеру, судебные успехи Дании в продвижении ее правопритязаний на пространства и ресурсы в Арктике.

Правопритязания Дании и США на природные ресурсы Арктики. Вопрос о том, имеет ли Дания права на природные ресурсы арктического сектора (основанием которого является северное побережье о. Гренландия) был решен в 1933 г.: *Постоянная палата международного правосудия* решила в пользу Дании ее спор с Норвегией относительно суверенитета над Гренландией⁴. В этом деле судом подчеркнут, в частности, относительный характер требования об эффективном контроле государства над территорией, в отношении которой выдвинуты притязания, в данном случае, контроля со стороны Дании над Гренландией, простирающейся к высокоширотной Арктике. Как отметил Суд, в данном случае он «удовлетворен очень малым в плане фактического осуществления суверенитета, при условии, что другое государство не может предъявить более весомое притязание (provided that the other State could not make a superior claim)»⁵.

Второй серьезный судебный успех Дании – это решение Международного Суда ООН, вынесенное в 1993 г. по ее спору с Норвегией о морской делимитации между о. Гренландия и о. Ян-Майен. У Суда не возникало сомнения в том, что Дания распространяет суверенитет на весь остров Гренландия (Норвегия в деле 1933 г. претендовала на некоторые районы Гренландии). В

¹ Гуреев С.А. и Буник И.В. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике. – «Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения. Под ред. В.А. Попова. - М. 2005, с. 162-163.

² Войтоловский Г.К. Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. - М. 2005 г., с. 222.

³ «США нацелились на Арктику». РИА «РосБизнесКонсалтинг», 16 января 2006 г., РБК. – <http://www.rbc.ru>

⁴ Eastern Greenland Case (1933), PCIJ series A/B, № 53, at 46. Данное судебное решение изложено в: Green L.C. International Law through the cases. - London, 1959. pp. 128-139.

⁵ Ibid.

1993 г. Международный Суд не согласился с позицией Норвегии, выступавшей за разграничение морских пространств по линии, равностоящей от датского и норвежского островов (Гренландии и Ян-Майена). С учетом явного неравенства протяженности побережий Гренландии и Ян-Майена, а также в целях обеспечения «справедливого доступа» рыболовецких общин Гренландии к рыбным ресурсам спорного района, Суд обозначил разграничительную линию, при которой Дания получала значительно большую часть спорного района континентального шельфа и рыболовной зоны¹. Надо отметить, что ни Дания, ни Норвегия не обосновывали свои позиции в этом судебном деле концепцией арктических секторов.

В конце 2005 г. газета «Нью-Йорк Таймс» сообщила о попытках Дании «доказать, что 1600-километровый подводный хребет Ломоносова геологически соединен с Гренландией»². Конечно, для юридической оценки таких притязаний необходимы более обстоятельные фактические данные. В предварительном порядке отметим лишь, что к юридическим основаниям притязаний Дании на хребет Ломоносова названный геологический фактор нельзя отнести – не зависимо от того, есть такое соединение или нет. *Континентальный шельф* в Арктике – как и в большинстве районов – это продолжение *континентов*: Евразийского и Северо-Американского; но, конечно же, не многочисленных арктических островов, в том числе – не острова Гренландия. Кроме того, континентальный шельф является, как отметил Международный Суд ООН в 1969 г., продолжением «чего-то, уже обладаемого, и эта идея является, по мнению Суда, решающей. Подводные районы в действительности принадлежат прибрежному государству не потому (или не только потому), что они находятся возле него. Конечно, такие подводные районы находятся возле него; но этого не достаточно для создания оснований прав на них... То, что *ipso jure* создает правовой титул в отношении районов континентального шельфа, которыми, согласно международному праву, обладает прибрежное государство, так это тот факт, что данные подводные районы можно рассматривать в действительности как часть территории, которой прибрежное государство уже обладает – в том смысле, что эти покрытые водой районы являются продолжением или продлением такой территории, ее ответвлением под морем»³. Юридически абсурдно выглядело бы утверждение, что не Россия, а Дания, основная территория которой находится значительно южнее Северного полярного круга, «уже обладает» хребтом Ломоносова, что этот простирающейся от сибирской континентальной платформы подводный хребет, носящий имя великого русского ученого, «является продолжением или продлением» основной территории Дании, омываемой водами Балтийского моря, балтийских проливов и Северного моря. Вместе с тем, корректно подмечено, что Дания, не выступавшая против применения в Арктике

¹ I.C.J. Reports 1993, pp. 42-79. Об этом судебном споре см.: Вылегжанин А.Н. Решения Международного Суда ООН о делимитации морских пространств. - М. 2004 г., 224 с.

² The New York Times October 17, 2005.

³ I.C.J. Reports 1969, p. 31.

секторального принципа, но и не заявившая официально о своих правах на ее арктический сектор, тем не менее, пользуется «правовыми последствиями, которые дает этот принцип для арктических государств»¹. На такой основе природоресурсные притязания Дании в Арктике обосновываются последовательно и осторожно.

Притязания США на арктические природные ресурсы – напротив, наиболее не последовательные в юридическом плане, хотя в конечном счете – прекрасно обоснованные. Изначально США, по примеру Канады, на официальном уровне заявили свои притязания на арктический сектор к северу от Аляски. Так, министр морского флота США, выступал в 1924 г. в комиссии палаты представителей (нижняя палата американского Конгресса) отметил, что США принадлежат все необитаемые территории к северу от Аляски². Эта позиция представителя администрации США была поддержана наукой. Американский правовед Д. Миллер в статье, опубликованной в 1925 г., обосновал, почему практически удобно и юридически оправданно секторальное деление пространств Арктики между выходящими к Северному Ледовитому океану государствами, включая США. По его мнению, правовой базой для установления арктического сектора США являются российско-английская конвенция 1825 г. и российско-американский договор 1867 г., в которых секторальные границы в Арктике обозначены³. Другой американский юрист И.И. Хайд подчеркнул возможность применения к Арктике секторального принципа: «Необходимо признать, что в арктических районах суверен смежной территории, глубоко заходящей за полярный круг, находится в сравнительно благоприятных условиях для того, чтобы дать почувствовать свое верховенство в пределах обширного, но еще не занятого пространства. Такие возможности, обусловленные в значительной мере географическими обстоятельствами, усиливают возможность применения системы секторов в районах, расположенных вокруг Северного полюса»⁴. Вопрос о заявлении США прав на арктический сектор вновь обрел актуальность, когда в 1968 г. в районе залива Прудо (Аляска) были обнаружены нефтяные месторождения⁵.

Тем не менее, в последующем США и на официальном уровне (прежде всего, противодействуя Канаде в ее реализации прав в арктическом секторе) и на уровне доктрины международного права демонстрировали свое несогласие с применением в Арктике секторального принципа⁶. Вероятно на изменение позиции США повлияло сопоставление возможностей природоресурсных и иных экономических притязаний этого государства в Арктике в случае: а) применения секторального принципа; б) интернационализации пространств Арктики за пределами

¹ Барсегов Ю.Г. Цит. соч., с. 32.

² Эфендиев О.Ф. Цит. соч., с. 187.

³ Miller D.H. Political Rights in the Arctic. Foreign Affairs, 1925, V. 4, № 1, p. 54, etc.

⁴ Эфендиев О.Ф. Цит. соч., с. 187.

⁵ Там же, с. 188.

⁶ L. Timchenko, op. cit., p. 82.

континентальных шельфов и 200-мильных исключительных экономических зон. Как подметил Я. Броунли, применение секторального принципа в Арктике «выглядит несколько абсурдно, когда речь идет о претензиях на суверенитет в отношении узкой полосы, простирающейся к полюсу»¹.

Отрицая секторальный подход к пространствам Арктики, США проявляют повышенный интерес к арктическим природным ресурсам. Создана правовая база для разработки нефти в природном арктическом заповеднике на Аляске (добытая нефть, как предписано законодательством, пойдет только на внутренний рынок США). Арктический компонент занял важное место в «Энергетической стратегии» США»².

Итак: 1) арктический сектор США обозначен: на востоке Аляски – законодательством Канады; к западу от Аляски – российско-американским договором 1867 г.; 2) в настоящее время США не заявляют притязаний на арктический сектор к северу от Аляски (за 200-мильным пределом), этот факт имеет значимые правовые последствия; 3) не будучи участником *Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.* США не обязаны ограничивать свои права на континентальный шельф и его природные ресурсы к северу от Аляски пределами, установленными в Конвенции 1982 г.: в 350 морских миль или иным. США, как участник *Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.*, вправе осуществлять над таким шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств значительно дальше – «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов» (ст. 1), то есть, в перспективе, и до Северного полюса.

Притязания Норвегии на природные ресурсы Арктики. Норвегия – и на уровне доктрины международного права, и в своей правовой политике не высказывалась за свои права на природные ресурсы и пространства в пределах оставшегося для нее арктического сектора. Основные тому причины две: 1) возможность, вследствие признания разграничительной линии в Баренцевом море на основе секторального принципа, потерь ее прав в прилегающем к материковым побережьям Норвегии и России районе этого моря, который находится между двумя предлагаемыми линиями разграничения (а) по сектору – позиция СССР; по линии равного отстояния – позиция Норвегии); 2) притязания Норвегии на природные ресурсы ее эвентуального арктического сектора могут быть поставлены под сомнение в контексте Договора о Шпицбергене. Нынешние разногласия по вопросу о легитимности введения Норвегией в 1977 г. законодательства о 200-мильной рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена и о постепенно ужесточающихся мерах обеспечения выполнения данного законодательства – это не только отражение

¹ Броунли Я. Международное право. Книга первая. Перев. с англ. Под ред. Г.И. Тункина. - М. 1977, с. 238.

² «США нацелились на Арктику» РИА. «РосБизнесКонсалтинг», 16 января 2006 г., РБК.

состязательных правопритязаний Норвегии и других государств на биоресурсы морских районов за пределами территориальных вод Шпицбергена, это, кроме всего прочего, еще и «проба сил» в предстоящем юридическом ристалище за нефтегазовые запасы шельфовых районов вокруг Шпицбергена.

Первая лицензия на разработку нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе в Баренцевом море, по данным МИД Норвегии, была выдана в 1980 г., а «в целом баренцевоморская южная часть была официально открыта для нефтегазовых разработок в 1989 году». Норвегия выдала уже 41 лицензию на такие разработки; пробурено более 60 скважин в этой части Баренцевоморского шельфа¹. Развернуты исследовательские, изыскательские работы на всем протяжении континентального шельфа южнее Шпицбергена. Наиболее известное, активно осваиваемое Норвегией месторождение газа - Снохвит (Snøhvit) - расположено к югу от острова Медвежий (последний, напомним, входит в район действия Договора о Шпицбергене 1920 г.).

Не случайно Шпицберген, как следует из цитировавшегося выше доклада МИД Норвегии № 30 (2004 – 2005 гг.) Стортингу, является ключевым объектом «высокоширотной северной политики (the High North Policy)» Норвегии, а последняя, в свою очередь, «занимает уже в течение длительного периода центральное место в политике Норвегии»². В этом же документе МИД Норвегии, напомнив об установлении в 1977 г. 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена как о широко признаваемом законодательном акте, констатирует с сожалением, что «нет международного консенсуса в отношении права Норвегии регулировать рыболовство и осуществлять юрисдикцию над континентальным шельфом в этом районе. Например, Исландия и Россия оспорили такое право по принципиальным основаниям, ссылаясь на положения Договора о Шпицбергене»³.

Норвегия, надо признать, пошла на активный переговорный процесс с Исландией и с Советским Союзом с тем, чтобы не допустить эскалации напряженности в двусторонних отношениях по поводу морских ресурсов в районах вокруг Шпицбергена. Тем не менее, однозначно вопрос о правовом режиме морских пространств вокруг Шпицбергена и природных ресурсов решен не был. Об этом свидетельствуют, разумеется, не только норвежско-исландские конфликты 90-х гг. прошлого века, но и нынешние проблемы, обусловленные современным промыслом в районе Шпицбергена и проявившиеся в акциях военных кораблей Норвегии против испанских и российских рыболовных судов.

¹ Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Report № 30 (2004 – 2005) to the Storting. Opportunities and Challenges in the North. - Oslo, 2005, p. 12.

² Ibid., p. 11, ets.

³ Ibid., p. 26.

Односторонние меры Норвегии по расширению ее «рыбоохранной» юрисдикции иногда увязывают с тенденцией к усилению мер защиты окружающей среды, с общей «экологизацией» международного правосознания, особенно усилившейся в 70 -90 гг. XX в. Одним из ее последствий стало возрастание роли международно-правовых регулятивных механизмов сохранения морских живых ресурсов и рационального управления ими, «встроенных» в развивающееся международное экологическое право, включая такие его принципы и механизмы, как «осторожный подход (предосторожности)»; экологический мониторинг; «загрязняющий платит» и т.д. Именно в таком контексте морские природные ресурсы становятся в современных международных договорах значимым объектом правоотношений. Эти международно-правовые реалии не могли не учитываться в ходе эволюции природоохранной политики Норвегии в морских районах вокруг Шпицбергена. И эти факты, как представляется, подлежат научному анализу и учету.

Общий вывод состоит в том, что необходима фундаментальная современная научно-правовая экспертиза ситуации, складывающейся в Арктике, и, на такой основе, современная корректировка арктической политики России. Растущие притязания государств на природные ресурсы Арктики – это реальность, хотя пока весьма изменчивая, разноликая. В ней еще очень много неизвестных слагаемых. Известны лишь общие юридические установления: международно-правовой режим природных ресурсов Арктики, особенно в ее высокоширотных районах подо льдами, несомненно, имеет специфику. Сведение применимого к этим районам права лишь к Конвенции по морскому праву 1982 г. было бы ошибочным.

В будущем международно-правовой режим природных ресурсов Арктики и защиты окружающей среды в ней может уточняться не арифметическим большинством арктических государств, а, прежде всего, практической правовой политикой двух из них, России и Канады, протяженность побережий которых в Северном Ледовитом океане в разы превосходит общую протяженность такого побережья трех других государств. Исходя из международного-правового принципа справедливости, это естественное неравенство в природной характеристике Арктики подлежит приоритетному юридическому учету. Как отметил Международный Суд ООН: «Справедливость не обязательно подразумевает равенство. Ни в коем случае нельзя пере моделировать природные характеристики района, и справедливость не требует, чтобы государство, не имеющее выхода к морю, было бы наделено районом континентального шельфа, как не может быть вопроса о схожести положений государства с протяженным побережьем и государства с ограниченным побережьем». Соответственно, подытожил Суд, «справедливость не может исправлять подоб-

ные естественные неравенства»¹. На практике это означает, что у России и Канады объективно наличествуют основания сотрудничества в сфере арктической политики, более активного продвижения своих природоресурсных, природоохранных интересов в Арктике – прежде всего, на двусторонней договорно-согласованной базе.

Но может, при правовой пассивности или неудачных правовых шагах этих крупнейших арктических государств, возобладать и иной сценарий: 1) юридическое уравнивание Северного Ледовитого океана и любого иного района Мирового океана; 2) переоценка значения Конвенции 1982 г. в ряду источников международного права, применимых к Арктике; на такой основе «пробуксовывание» России и Канады (государств-участников этой Конвенции) в процедурах установления внешних границ континентального шельфа за 200-мильным пределом; 3) юридический «рывок» США, которые не обременены этими процедурами, к высокоширотным районам к северу от Аляски на основе Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.; 4) интернационализация высокоширотных районов в российском и канадском арктических секторах за 200-мильным пределом.

Таким образом, на арктическом направлении несомненно предстоит природоресурсная битва государств; в лучшем случае – битва лишь юридическая, которая, впрочем, уже началась. Но, как сказал Иоанн Златоуст: «Ни уклоняться от битвы нельзя, ни самому искать битвы; тогда и победа будет славнее».

¹ I.C.J. Reports 1969, p. 49-50.

канд. ист. наук Московенко М.В.
помощник Главнокомандующего
Военно-Морским Флотом,
секретарь-координатор Морской коллегии
при Правительстве Российской Федерации

Организационные основы реализации положений Морской доктрины

Благодаря принятию Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года и созданию Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, на всех уровнях государственной власти утвердилось, наконец, понимание того, что устойчивое развитие России, обеспечение ее национальной безопасности в сфере экономики не может происходить без опоры на морскую деятельность, являющейся одним из важных факторов осуществления стратегии социально-экономического развития Российской Федерации.

Поэтому проблеме поддержания и развития морского потенциала Российской Федерации будет уделяться самое пристальное внимание.

Будущее России, освоение и сохранение имеющихся у нее уникальных сырьевых и биологических ресурсов, укрепление всестороннего международного сотрудничества неразрывно связаны с наличием и развитием торгового, судостроительного и научного приморских регионов страны, их портово-промышленной инфраструктуры, расширением туристических возможностей в рамках единой государственной морской политики России.

Известно, что в ходе административной реформы была проведена большая работа по упорядочению состава координационных, совещательных, иных органов и групп, образованных Правительством Российской Федерации. Не ставя под сомнение их важность и значимость, Правительство все же пошло на их решительное сокращение, с учетом наделения федеральных министров соответствующими полномочиями и правами самостоятельно образовывать межведомственные комиссии и советы. При этом особое внимание было уделено продолжению деятельности правительственных комиссий под непосредственным руководством Председателя Правительства.

К таким комиссиям решением Правительства Российской Федерации была отнесена и Морская коллегия, созданная по поручению Президента Российской Федерации. В течение 2001-2004 гг. она показала себя дееспособным, эффективным и перспективным органом, в работе которого наряду с руководителями федеральных органов исполнительной власти, аппарата Совета Безопасности Российской Федерации, Российской Академии наук, членов Федерального Собрания постоянно принимали участие полномочные представители Президента Российской Федерации в приморских федеральных округах, руководители заинтересованных субъектов

Российской Федерации и представители организаций и деловых кругов, связанных с морской деятельностью.

Благодаря принятым на заседаниях Морской коллегии решениям, в государстве были заложены основы административно-правового механизма реализации национальной морской политики в целях развития сектора экономики, связанного с морехозяйственной деятельностью, и обеспечения национальной безопасности с морских и океанских направлений.

Прежде всего, о новом составе Морской коллегии, который был утвержден специальным распоряжением Правительства.

По сравнению с предыдущим составом значительно расширен и он продолжает расширяться. Это связано главным образом с результатом административной реформы, в ходе которой увеличилось число федеральных органов исполнительной власти, участвующих в морской деятельности. Их теперь около 40%.

Должен особо отметить роль Минобороны России в развитии морской деятельности страны и в работе Морской коллегии. На Минобороны России также возложена ответственность за подготовку проекта ежегодного доклада Правительства Российской Федерации Президенту Российской Федерации о комплексной оценке состояния национальной безопасности в области морской деятельности.

В состав Морской коллегии также включены представители деловых кругов, полномочные представители Президента и руководители администрации приморских регионов. Это действительно факт признания необходимости укрепления дальнейшего взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и тех непосредственных исполнителей, в интересах которых и принималась Морская доктрина России.

Значительно повышен статус Ответственного секретаря Морской коллегии, при котором сформирован секретариат Морской коллегии.

В новой структуре федеральных органов исполнительной власти и в принятой структуре Морской коллегии основная ответственность за исполнение принятых решений ложится на федеральных министров. Более того, федеральные министры ответственны и за выработку и проведение эффективной морской политики по кругу своего ведения. Рабочими органами у них стали межведомственные комиссии, которые призваны обеспечить глубокую проработку и дальнейшую реализацию мер по совершенствованию морской деятельности самостоятельно и через Морскую коллегию. Создание межведомственных комиссий должно полностью исключить возможность принятия решений, не обеспеченных соответствующими ресурсами.

Нужно признать абсолютно правильным решение Морской коллегии в том, что **дальнейшее социально-экономическое развитие нашей страны, в особенности приморских субъектов Федерации, должно осуществляться с обязательным учетом требований Мор-**

ской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, как основополагающего документа, определяющего государственную политику Российской Федерации в области морской деятельности. Укрепление морской силы России – это для нас вопрос жизни. Такова наша долгосрочная государственная политика.

Но жизнь не стоит на месте. Само развитие нашего государства требует внесения определенных корректур в принятые ранее действующие нормативные документы в области морской деятельности. Поэтому в ходе обсуждения хода реализации национальной морской политики, изложенной в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, на заседании в Архангельске, состоявшемся 16 июля 2004 г., был выработан новый прогнозно-программный подход к реализации долговременных задач российского морепользования. Его суть заключается в выполнении долгосрочных доктринальных документов, а они сейчас разработаны в каждом федеральном министерстве, связанном с морской деятельностью, через конкретные трехлетние программы. На заседании Морской коллегии в декабре 2004 г. такие программы на период 2005-2008 гг. были доложены соответствующими федеральными министрами на утверждение.

Установлен также ежегодный доклад Председателя Правительства Российской Федерации, председателя Морской коллегии Президенту о результатах работы Морской коллегии за истекший год.

Значительно расширены и утверждены формы работы Морской коллегии. Они включают теперь заседания Морской коллегии, как правило, четыре раза в год, совещания членов Морской коллегии по наиболее важным оперативным вопросам, конференции, заседания межведомственных комиссий, Научно-экспертного совета, морских советов в регионах и федеральных округах, рабочих групп и так далее.

В этой аудитории всем должно быть ясно, что гарантированное поддержание обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в области морской деятельности требует постоянной, целенаправленной и согласованной **работы всех федеральных органов исполнительной власти и органов власти приморских субъектов Российской Федерации.** Поэтому успешность реализации национальной морской политики, объявленной Президентом в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, будет во многом определяться нашей практической работой.

К решению таких вопросов нужно подходить системно, с учетом обеспечения национальной безопасности с морских и океанских направлений, а также состояния и перспектив развития Военно-Морского Флота, как силовой основы решения задач морской политики на соответствующих региональных направлениях. Видимо в сферу деятельности Морской коллегии мы внесем и проблемы, связанные с речным транспортом.

Совершенно необходимо секретариату, межведомственным комиссиям Морской коллегии организовать с указанными советами по морской деятельности **полноценное информационное взаимодействие по всему кругу решаемых вопросов.**

Все принимаемые Морской коллегией решения, если они не будут реализовываться на местах в интересах непосредственных производителей или потребителей результатов морской деятельности, останутся лишь декларациями.

Решение в текущем году этих первоочередных задач заложит организационную основу нашей работы до 2008 г. В дальнейшем Правительству следует продолжить совершенствование административно-правового механизма реализации национальной морской политики в целях развития реального сектора экономики Российской Федерации, связанного с морской деятельностью. Формирование механизма реализации национальной морской политики должно постоянно и целенаправленно сопровождаться и обеспечиваться научными исследованиями в рамках системного проектирования по обеспечению национальной безопасности России в сфере изучения, освоения и использования Мирового океана, а также подготовкой и переподготовкой руководящих кадров в сфере государственного управления морской деятельностью.

В совокупности, по нашему мнению, предлагаемые меры формирования механизма реализации национальной морской политики позволят объединить усилия органов государственного и военного управления, обеспечивающих реализацию и защиту национальных интересов России в Мировом океане и создать благоприятные условия для исполнения субъектами предпринимательства своих обязанностей и реализации прав. Это должно также способствовать укреплению экономической основы функционирования органов местного самоуправления береговых муниципальных образований, практически полностью зависящих от результатов морской деятельности. Все эти вопросы должны быть увязаны с федеральной целевой программой «Мировой океан» и скоординированы с ближайшими планами социально-экономического развития государства. Кроме того, мы обязаны рассмотреть вопросы состояния ВМФ и перспективы его строительства, а также обеспечения мобилизационной готовности гражданского флота.

В регламенте Морской коллегии подробно изложено, что подготовка вопросов к рассмотрению на заседаниях Морской коллегии осуществляется рабочими группами и постоянно действующими межведомственными комиссиями (МВК), создаваемыми профильными федеральными органами исполнительной власти по следующим основным вопросам:

по военно-морской деятельности - ее возглавляет главнокомандующий ВМФ адмирал Масорин Владимир Васильевич;

по освоению морских биологических ресурсов - ее возглавляет Министр сельского хозяйства Гордеев Алексей Васильевич;

по научным исследованиям Мирового океана - ее возглавляет Министр образования и науки Фурсенко Андрей Александрович;

по морскому и речному транспорту – ее возглавляет Министр транспорта Левитин Игорь Евгеньевич;

по реализации национальной морской политики и ФЦП «Мировой океан» - ее возглавляет директор Департамента программ обороны и безопасности Минэкономразвития Путилин Владислав Николаевич;

по судостроению – ее возглавляет Министр промышленности и энергетики Христенко Виктор Борисович;

по освоению минеральных и энергетических ресурсов – ее возглавляет Министр природных ресурсов Ледовских Анатолий Алексеевич;

по международному морскому праву – ее возглавляет заместитель Министра иностранных дел Федотов Юрий Викторович.

С созданием таких комиссий **руководители федеральных органов исполнительной власти - члены Морской коллегии** взяли на себя непосредственную ответственность за реализацию Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года по соответствующим функциональным направлениям национальной морской политики.

В соответствии со спецификой деятельности МВК в их состав включаются подгруппы по вопросам компетенции заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, а также рекомендуются соответствующие научная и информационно-аналитическая подгруппы.

Деятельность научных и информационно-аналитических подгрупп, входящих в МВК, координирует директор Центра научного и информационно-аналитического сопровождения деятельности Морской коллегии СОПС.

В решениях (распоряжениях) об образовании МВК персонально определяется секретариат МВК. Секретари МВК входят в секретариат Морской коллегии, который осуществляет свою деятельность под руководством секретаря-координатора Морской коллегии.

Работа МВК осуществляется в соответствии с планами подготовки к заседаниям Морской коллегии, выполнения решений Морской коллегии и текущей работы с учетом работы подгрупп. Заседания МВК проводятся под руководством их председателей.

Решения, принятые МВК, оформляются протоколами, которые утверждаются председателем МВК, а по вопросам, входящим в компетенцию федерального министерства – федеральным министром. Решения представляются ответственному секретарю Морской коллегии, в СОПС и, при необходимости, доводятся до других МВК.

Для участия в работе МВК могут привлекаться специалисты заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений и общественных организаций.

Состояние дел по вопросам, включенным в план работы Морской коллегии, может по решению председателя Морской коллегии предварительно изучаться ответственным секретарем Морской коллегии, специально созданными рабочими группами и представителями МВК с выездом на места.

Заседания МВК проводятся, как правило, ежемесячно. Об образовании, реорганизации и упразднении, а также о годовых итогах деятельности МВК их председатели докладывают в Морскую коллегию.

Заседания Морской коллегии проводятся, как правило, открыто. При необходимости заседания могут носить закрытый характер.

Также уточнено, что Аппарат Правительства Российской Федерации для выполнения функций секретариатом Морской коллегии привлекает по согласованию с федеральными органами исполнительной власти на временной основе их представителей и создает им необходимые условия для работы. По результатам своей деятельности Морская коллегия периодически издает бюллетени и сборники.

По нашему глубокому убеждению, судьба России, как морской державы, будет во многом зависеть от выполнения недавно принятых государственных решений. Только объединение усилий всех государственных органов, организаций и лиц, которым дороги интересы России в Мировом океане, при главенствующей роли государства, станет основой решительного поворота к наращиванию вклада морской деятельности в устойчивое развитие, национальную безопасность и международный авторитет России.

В этом залог будущей успешной работы Морской коллегии. Национальная морская политика России стала реальностью и в этом мы видим главный результат нашей совместной работы. Анализ показал, что социально-экономические условия развития приморских субъектов Российской Федерации существенно отличаются от соответствующих условий континентальных регионов. Основные отличия заключаются в непосредственной зависимости уровня жизни населения и экономики приморских регионов от морской деятельности, а также политики государства в отношении развития этой деятельности с учетом специфики и интересов приморских регионов. Федеральное законодательство этой специфики не учитывает.

Поэтому назрела насущная потребность формирования на федеральном и региональном уровнях государственной власти административно-правового механизма управления морской деятельностью, позволяющего комплексно проводить морскую политику, как в интересах Российской Федерации, так и в интересах ее субъектов. В конечном итоге, признается необходимым формирование реального сектора экономики на основе всех составляющих морского потенциала России.

Направления для выработки мер по совершенствованию организации управления морской деятельностью с учетом специфики регионов являются следующими:

уточнение полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти по управлению морской деятельностью, исключающее их дублирование;

приведение состава и структуры этих органов в соответствие с задачами, определенными Морской доктриной и иными нормативными документами о совершенствовании морской деятельности;

создание в приморских федеральных округах и субъектах федерации органов, ответственных за координацию морской деятельности по всем функциональным направлениям в регионах;

согласование функций федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование морской деятельностью и функций органов власти приморских субъектов Российской Федерации в интересах, как обеспечения безопасности страны, так и социального и экономического развития регионов.

В совокупности, принимаемые меры позволят создать административно-правовой механизм, объединяющий усилия органов государственного и военного управления, обеспечивающих реализацию и защиту национальных интересов России в Мировом океане, решать задачу разграничения полномочий между центром и приморскими регионами в сфере морской деятельности и использовать ее результаты для формирования строительства дееспособной, финансово обеспеченной системы управления морской деятельностью.

Воспитание морской культуры государства объективно требует привлечения всего отечественного духовного потенциала, особенно возможностей православной церкви.

Без этих конкретных шагов по созданию в государстве системы управления морской деятельностью любые принимаемые решения в области морской политики, тем более военноморской деятельности, останутся на уровне деклараций.

И в дальнейшем, на основе опыта деятельности Морской коллегии, реализации Морской доктрины и ежегодных государственных докладов Президенту Российской Федерации о морской деятельности, результатов проведения морской политики и функционирования специально созданного государственного механизма по управлению морской деятельностью Российской

Федерации, эффективности внедрения системных проектов перейти к формированию федеральных органов руководства морской деятельностью, необходимость в которых будет диктоваться уровнем экономического развития Российской Федерации, характером ее деятельности в Мировом океане и обеспечением безопасности с морских и океанских направлений.

Только после этого переходить к разработке и принятию закона о государственном регулировании морской деятельности Российской Федерации – Закона о Российском Флоте, дополнять Морскую доктрину Российской Федерации и на ее основе проводить постоянную, целенаправленную, скоординированную, преемственную государственную морскую политику России, продолжать наращивание усилий и совершенствование механизма государственного регулирования морской деятельности в направлениях:

- активизации деятельности России в Мировом океане в увязке с целями и задачами развития страны;

- ориентации морской деятельности на получение конкретных практических результатов, как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе;

- сохранения принадлежащих России ресурсов и богатств Мирового океана;

- обеспечения максимальной координации и повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов власти приморских регионов и российских деловых кругов;

- экономического развития страны, поддержания военно-политической стабильности на морских и океанских пространствах, обеспечения военной безопасности и нейтрализации угроз с морских направлений, укрепления международного авторитета России.

Такая направленность действий позволит обеспечить проведение в государстве и обществе целенаправленной, скоординированной, преемственной, национальной морской политики России, способствующей устойчивому экономическому развитию государства и его безопасности.

Большое значение будет иметь правильная организация в средствах массовой информации и через общественные организации пропаганды необходимости обладания Россией морской силой, поддержания ее авторитета, как морской державы.

Постоянное внимание общества к проблемам национальных интересов России в Мировом океане должно способствовать воспитанию морского мышления в органах государственной власти, выработке у руководства страны и в государственном аппарате политической воли не только к созданию всех составляющих морской силы, но и умению ими эффективно пользоваться.

Мы должны разобраться со всеми составляющими морского потенциала, оценить наши возможности в морской деятельности во всех формах собственности, как по регионам, так и в

целом по стране, а именно: портов, лоцманская, навигационная службы; научно-исследовательский, морской, речной, рыболовный, ледокольный флоты, их мобилизационная готовность; состояние внутренних водных путей и гидротехнических сооружений на них; связь с судами в море, поисково-спасательные службы, судостроение и так далее. Эту работу должны организовать и возглавить соответствующие федеральные министры и руководители федеральных органов исполнительной власти в рамках работы МВК.

Морская деятельность это как раз тот **реальный сектор экономики**, в котором **интересы бизнеса** должны в наибольшей степени **совпасть с интересами государства**. Действительно, командовать бизнесом мы не вправе. Но планы бизнеса должны быть увязаны с государственными планами, особенно в области рыболовства и реализации его продукции, освоения и добычи энергоресурсов, их технического и транспортного обеспечения. Анархии и хаоса в этом деле допускать нельзя. У государства есть достаточно рычагов, чтобы воздействовать на ситуацию. Это тарифы, налоги, кредитная политика, пошлины, лицензирование и многое другое. В то же время нерациональное применение государством этих рычагов средств может оказать и негативное воздействие на экономику.

При этом наиболее сложными являются проблемы межведомственного характера, которые ни одно министерство самостоятельно решить не может.

Очевидно, что в сложившихся условиях, исходя из результатов административной реформы, нового регламента работы Правительства, главный, если не единственный путь решения таких проблем лежит через **создание межведомственных комиссий и советов по морской деятельности, в которые должны входить как представители государственной власти, так и представители деловых кругов, научных и общественных организаций**.

Если в стране идет практическая реализация национальной морской политики, то видимо следует подумать о **подготовке специалистов**, способных комплексно решать проблемы морехозяйственной деятельности государства. Мы должны говорить на одном языке и быть сейчас единомышленниками в такой важной и сложной для России области, как морская деятельность.

Работа Морской коллегии должна соответствующим образом **пропагандироваться**. Сейчас начал издаваться ежегодный проблемный аналитический сборник морехозяйственной деятельности. Организация этой работы за руководителями федеральных органов исполнительной власти и секретариатом Морской коллегии.

Секретариату необходимо организовать встречи с представителями морской журналистики, довести до них наши позиции, наладить постоянное взаимодействие. В начале 2006 г. под патронажем Морской коллегии будет проведена **всероссийская конференция** по проблемам, изложенным в Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года, участ-

никами которых будут общественные объединения и хозяйствующие субъекты. Это позволит нам объединить усилия всех этих организаций на поддержку флота. И рекомендовать им, исходя из перспектив нашей деятельности, уточнить свои задачи на следующие три года.

Несколько слов об **организационно-технических мерах** по обеспечению взаимодействия Морской коллегии с региональными органами власти, субъектами морской деятельности, общественностью. Нам необходимо обеспечить информационный обмен на самом современном уровне в реальном масштабе времени. Такой обмен необходим, прежде всего, для информационно-аналитического сопровождения деятельности Морской коллегии и принятия нами решений. В этих целях планируется создать поэтапно на базе СОПС полномасштабный информационно-аналитический центр. На первом этапе следует организовать эффективное информационное взаимодействие между всеми участниками морской деятельности. Базой для этого могут стать ведущиеся в настоящее время в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия» масштабные работы по созданию инфраструктуры для подобного обмена между федеральными органами государственной власти и субъектами Российской Федерации.

Думаю, что мы вышли на новый качественный уровень решения морских проблем. Однако, чтобы национальная морская политика стала реальностью, **результаты морехозяйственной деятельности** должны стать **неотъемлемой частью** планов реализации социально-экономического развития нашего государства. Поэтому, исходя из требований Президента Российской Федерации по вопросам административной реформы, задачей **текущего года** было формирование в государстве действенного механизма реализации проводимой морской политики. **С 2006 г.** созданный механизм должен полноценно работать. **За три года необходимо добиться конкретных результатов, чтобы** к концу этого периода мы смогли **отчитаться** за проделанную работу и при необходимости **спросить** за качество и эффективность ее выполнения

Морской потенциал нашего государства, как и во все времена, должен быть направлен на обеспечение благоприятного экономического развития страны и неустанного укрепления ее обороноспособности.

Об обеспечении безопасности морской деятельности России в морском пограничном пространстве и Мировом океане

Территория России распространяется за пределы ее сухопутной части. Морские территориальные воды имеются в 12 морях, а Россия омывается 13 морями (Беринговым, Охотским, Японским, Каспийским, Черным, Азовским, Балтийским, Баренцевым, Карским, Белым, Чукотским, Восточно-Сибирским и морем Лаптевых) и двумя океанами (Северным Ледовитым и Тихим). Площадь территориальных вод, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации составляет более 50% ее сухопутной территории. Под морским пограничным пространством Российской Федерации понимается – территориально-пространственная область, охватывающая государственную границу на море, морские пункты пропуска через государственную границу, трансграничные (пограничные) водные объекты, внутренние морские воды, территориальное море и их подводную и воздушную среды, в пределах которых Российская Федерация осуществляет свою пограничную политику, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации.

Если сравнивать Россию и Канаду (по ресурсному потенциалу, пространственному, географическому и климатическому расположению они почти близки друг другу), то следует отметить, что средняя плотность населения России в 3 раза выше, чем Канады, а уровень жизни людей в России в несколько раз ниже, чем в Канаде. Уровень жизни российских граждан в приморских субъектах Федерации напрямую связан с их деятельностью в морском пограничном пространстве и защищенностью ее от различных угроз, так как более 20% этого населения проживает в приморских регионах.

Канада практически не имеет проблем с сопредельными странами по разграничению морских пространств, а у России они имеются на всех основных бассейнах. В результате развала СССР, страна получила такие территориальные потери, как утрату более 5 млн. км² территории, выходы к Балтике и Черному морю, почти потеряны шельфы Черного, Каспийского, Балтийского морей, а также не обустроенные государственные границы. Кроме того, ценой уступок российской территории, решена проблема по установлению государственной границы России на речном участке с Китаем.

В общественном сознании имеют место проявления «синдрома избыточности территории России». Оно сказывается даже на характере территориального устройства России и прямо связано с развитием и состоянием экономики, общества, Российского флота и обороноспособности страны. Назрела необходимость в основном законе Российской Федерации внести изме-

нения по вопросу прав и полномочий государственных деятелей и государственных структур в отношении территорий, которые могли бы отторгаться от России только на основании всенародного референдума, независимо от их размеров, как и изменение внутренних границ субъектов России.

Кризисное состояние всех сфер деятельности государства, и особенно экономики, обороны и безопасности не создают условий защищенности морской деятельности российских субъектов, оказывают существенное негативное влияние на развитие мирового сообщества, на напряженность обстановки в приграничных районах. В таких условиях роль ВМФ и пограничных органов Береговой охраны ФСБ России (по мнению автора, ее более объективно было бы называть Морская охрана ФСБ России) возрастает и является объективной необходимостью, инструментом обеспечения защиты и реализации национальных интересов в морском пограничном пространстве и Мировом океане.

Наличие взглядов на роль и значение морской составляющей у политиков и практиков не должно влиять на государственные позиции, изложенные в «Основах политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года», «Морской доктрине Российской Федерации на период до 2020 года» и других документах, касающихся морской проблематики. Противоречивость взглядов политиков, практиков и государственных деятелей на обеспечение безопасности и обороноспособности, в том числе на ВМФ и пограничные органы Береговой охраны ФСБ России, разнополярна. В случае ослабления внимания России к обладанию реальной военно-морской силой, может быть нанесен огромный, невосполнимый ущерб безопасности и обороноспособности страны. Ведь в непосредственной близости от государственной границы, по всему ее периметру, сосредоточены мощные военно-морские силы сопредельных стран и группировки США и НАТО, а также силы, осуществляющие охрану морских границ и морских пространств, обеспечивающие защиту их интересов в Мировом океане. Потенциал военно-морских сил и сил пограничных служб зарубежных стран в последнее время растет в основном за счет качественного улучшения, и эта тенденция будет сохраняться в течение 10-15 лет.

Исторический опыт России и настоящая действительность свидетельствуют о том, что со снижением активности деятельности ВМФ и пограничных органов Береговой охраны ФСБ России закономерно возрастает активность деятельности военно-морских сил других стран, а в морском пограничном пространстве развивается массовый браконьерский промысел биоресурсов, терроризм и пиратство, транспортировка наркотиков, оружия и других материальных и духовных ценностей российского народа.

Естественно, у государств-соседей возникает желание в использовании не только ресурсов России, но и владения ее водными пространствами и сухопутными территориями. Интен-

сивное расширение экономической и военной деятельности мирового сообщества в океанских и морских акваториях, и, связанный с ней раздел акваторий и шельфа, привели и продолжают усугублять сложившееся положение противоречиями в этом разделе, который может быть урегулирован при наличии у России сильных ВМФ и пограничных органов Береговой охраны ФСБ России. В то же время отдельные политики и руководители федеральных министерств и ведомств утверждают, что абсолютное большинство угроз носят невоенный характер.

В Военной доктрине Российской Федерации, утвержденной Президентом России 21 апреля 2000 г., перечислены основные угрозы военной безопасности, к которым относятся: территориальные претензии к России; вмешательство во внутренние дела России; попытки игнорировать, ущемлять интересы России; наличие очагов вооруженных конфликтов вблизи государственной границы России и ее союзников; расширение военных блоков и союзов в ущерб военной безопасности России; враждебные, наносящие ущерб военной безопасности России и ее союзников, информационные действия; международный терроризм; попытка насильственного свержения конституционного строя; создание, оснащение, подготовка и функционирование незаконных вооруженных формирований; организованная преступность, терроризм, контрабандная и иная противозаконная деятельность в масштабах, угрожающих военной безопасности России.

Вероятно, те положения, которые закреплены в таких документах, должны проводиться всеми государственными органами в жизнь с соответствующей прерогативой в их деятельности. С учетом военных угроз, отмеченных в Военной доктрине и угроз в последующих ее дополняющих документах, следует уделить особое внимание строительству, развитию и использованию основы морского потенциала России, ВМФ и пограничных органов Береговой охраны ФСБ России. Вместе с тем, развивая силовой потенциал государства, необходимо вести сбалансированное строительство всех морских составляющих. Только при таком подходе страна будет иметь возможность занять и отстоять соответствующее положение в мировом сообществе, как ведущая морская держава. Безусловно, что определенные мероприятия в области обеспечения безопасности морской деятельности нашей страной проводятся. Так, вступившие в силу поправки с 1 февраля 1999 г. к Международной Конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года - Конвенции СОЛАС, возложившие на Правительства - Стороны Конвенции обязательства по внедрению Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности (ГМССБ), Россией частично претворены в жизнь. Но следует отметить, что эти требования и меры в основном относятся к критическим ситуациям, а не повседневной деятельности.

ГМССБ обеспечивает прием сигналов бедствия с судов, связь судов друг с другом и морскими спасательно-координационными центрами при проведении операций по поиску и

спасанию судов и людей, терпящих бедствие на море, а также передачу судам информации по безопасности мореплавания.

Реализация требований Конвенции СОЛАС по обеспечению оснащения морских судов средствами ГМССБ, а также функционированию береговых объектов связи, входящих в единую глобальную сеть, обеспечивающую надежное оповещение о бедствии и связь с судами в море, находящимися в любой точке Мирового океана, определена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1997 г. №813 «О создании и функционировании Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности (ГМССБ)».

Работа по внедрению ГМССБ в Российской Федерации проведена по следующим основным направлениям: подготовка национальной нормативной правовой и технической базы; оснащение морских судов комплексами оборудования ГМССБ; создание береговой инфраструктуры ГМССБ; подготовка и переподготовка квалифицированных специалистов для обслуживания оборудования ГМССБ.

В течение 1998-2005 гг. в портах Российской Федерации построены, введены в эксплуатацию и внесены в реестр Международной морской организации около 60 объектов ГМССБ. Создание береговой инфраструктуры связи и навигации, отвечающей современным международным стандартам, позволяет отнести российские порты к наиболее благоприятным по уровню безопасности судоходства на подходах к ним, что повышает уровень их конкурентоспособности.

Российская Федерация, совместно с Францией, Канадой и США является основным участником международного проекта КОСПАС-САРСАТ спутниковой системы, предназначенной для определения географических координат, государственной принадлежности терпящих бедствие судов, самолетов и других подвижных объектов и оперативного реагирования на сигналы бедствия.

С начала своей работы в 1982 г. система КОСПАС-САРСАТ предоставила аварийные данные, которые способствовали спасению более 16 тыс. человек в более чем 4,5 тыс. поисково-спасательных операций. В тоже время силами и средствами Береговой охраны ФСБ России ежегодно спасается свыше 130 человек, которые не имеют возможностей вхождения в данную систему.

Эффективность внедрения ГМССБ оценивается повышением уровня безопасности мореплавания и охраны человеческой жизни на море.

Российская Федерация внесла реальный вклад в усилия мирового морского сообщества по созданию Глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности на море, в тоже время не решила внутренней проблемы полной безопасности своих граждан при осуществлении морской деятельности.

Более отвечающей требованиям по обеспечению безопасности морской деятельности, является Глобальная автоматизированная система мониторинга и контроля за местоположением судов «Виктория», созданная в 2000 г. в соответствии с приказом Минтранса России от 17 июля 2000 г. № 74. С учетом решений и рекомендаций Международной морской организации для повышения уровня безопасности мореплавания в последние годы в рамках Минтранса России реализован ряд проектов по созданию локальных и региональных систем контроля и управления судоходством, интегрированных в единую информационную систему Минтранса России. Эта система основана на комплексном использовании морских спутниковых систем связи и навигации, наземных каналов связи, интернет-технологий и обеспечивает глобальный мониторинг судов в Мировом океане в непрерывном круглосуточном режиме.

В настоящее время система мониторинга обеспечивает службы Минтранса России и судовладельцев информацией о более чем 1000 судах, зарегистрированных в системе. Дискретность обновления информации о местоположении судов в автоматическом режиме составляет от 10 минут до нескольких часов в зависимости от требований потребителей. Возможен мониторинг в режиме реального времени по принципу «запрос-ответ». Детализация информации в системе позволяет оценить расстановку и динамику движения судов в каждом отдельном регионе Мирового океана.

В системе предусмотрена возможность документирования информации о всех судах, что позволяет, при необходимости, восстановить маршруты их движения. Система позволяет обеспечивать контроль за судами, имеющими ограничения по районам плавания. Потенциальные суда-нарушители автоматически регистрируются в отдельном списке, по которому можно проанализировать нарушения за определенный период времени.

Информация о нарушениях в автоматическом режиме направляется в Федеральную службу надзора в сфере транспорта, Российский морской регистр судоходства, Российский Речной Регистр. Необходимость и целесообразность направления такой информации в системы управления ВМФ и Береговой охраны не вызывает сомнений, однако, до настоящего времени в полном объеме этот вопрос не отработан.

В системе поддерживается база данных судов, синхронизированная с базами данных Российского морского регистра судоходства и Российского речного регистра. База данных содержит детальную информацию по каждому судну, включая данные о судовладельце и сведения об имеющихся на судне средствах связи.

С целью повышения эффективности использования системы при координации действий поисково-спасательных служб система мониторинга содержит информацию о региональных морских спасательно-координационных центрах (СКЦ) и подцентрах: их место расположения, данные о средствах связи, ответственных работниках и так далее. В систему введена визуальная

информация о зонах ответственности морских СКЦ и спасательно-поисковых центров, а также имеется возможность оперативной оценки расстояний между объектами.

В соответствии с Концепцией мероприятий по внедрению судовой системы охранного оповещения, утвержденной распоряжением Минтранса России от 14 августа 2003 г. № ВР-126-р, система мониторинга «Виктория» адаптирована для приема, обработки и передачи ответственным подразделениям сигналов об угрозе безопасности судну, передаваемых судовыми системами охранного оповещения. Наличие таких систем на судах регламентировано требованиями Главы Х1-2 Конвенции СОЛАС, вступившими в силу 1 июля 2004 г. Практика использования системы мониторинга «Виктория» с 2000 г. показала ее эффективность для решения задач: контроля за судоходством, планирования поисково-спасательных операций на море, а также оперативно-диспетчерского управления флотом и борьбы с терроризмом.

Проведенные за последнее десятилетие исследования практики мореплавания указывают на чрезвычайно высокую вероятность осуществления террористических актов в Мировом океане. Основными способами террористических действий на море являются: нападение на торговые суда в целях их захвата или ограбления; захват коммерческих транспортных судов с опасными грузами для совершения терактов против береговых объектов и морского судоходства (угон супертанкеров с нефтью с последующим их подрывом и затоплением в крупных портах или в стратегически важных международных проливах); использование малых судов и быстроходных катеров при нападении на боевые корабли и важные объекты морской инфраструктуры; захват пассажирских судов с последующим предъявлением политических и иных требований под угрозой уничтожения заложников.

Помимо этого, транспортирование морским путем ядерного, радиологического, химического и бактериологического оружия или материалов для их производства, а также обычного оружия, наркотиков и других запрещенных грузов также может быть использовано для проведения незаконных акций.

Для достижения своих целей участники незаконных акций могут использовать: в подводной среде — сверхмалые подводные лодки, оснащенные торпедами, ракетами, минами и подрывными зарядами, а также боевых пловцов-диверсантов с соответствующими подводными боевыми средствами; над водой — суда различного типа и скоростные универсальные катера, вооруженные подрывными зарядами, ракетами, артиллерийскими установками, торпедами и минами; в воздушном пространстве — ракетное оружие, применяемое с корабельных установок, пилотируемые и беспилотные летательные аппараты, артиллерию и другое стрелковое оружие.

Ясно, что успешное решение проблемы борьбы с морским терроризмом невозможно без тесного сотрудничества и совместных усилий большинства государств мира. При этом основ-

ными задачами противодействия экстремистским акциям являются: контроль морского движения; предотвращение транспортирования оружия массового уничтожения (ОМУ) и его элементов; выявление и захват или уничтожение плавсредств террористов; спасение заложников.

Эффективное решение данных задач требует применения многонациональных военно-морских тактических групп и соединений, а также проведения совместной оперативно-тактической подготовки. Основы такого сотрудничества заложены международной антитеррористической организацией, получившей название «ФРУКУС». В ее составе американские, российские, английские и французские военно-морские специалисты. В результате их работы были апробированы правила ведения операций на море; в основном отработана единая терминология; рассмотрен ряд вопросов организации объединенного командования и управления; решены многие проблемы оперативной совместимости, тылового и технического обеспечения; получен опыт планирования совместных операций; определены основные темы совместных учений по борьбе с терроризмом; установлено, в каких случаях необходимо применение объединенных сил в соответствии с мандатом Совета Безопасности ООН. Главным считается борьба с распространением ОМУ, поскольку около 30 стран обладают запрещенным химическим оружием, а еще 10 - близки к созданию собственного ядерного оружия, что также противоречит международным договоренностям. Поэтому приоритетной задачей становится отработка действий по контролю морского движения в рамках резолюции Совета Безопасности ООН в целях предотвращения транспортирования ОМУ и соответствующих материалов.

В настоящее время очень нестабилен и подвержен актам международного терроризма Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), в частности, увеличилось число нападений на гражданские суда в Тихом и Индийском океанах. Это объясняется ростом экономического потенциала и быстро развивающимся судоходством в северо-восточной части АТР. В целях предотвращения незаконных морских перевозок и террористических актов требуются серьезные усилия по защите морских линий и коммуникаций.

Мероприятия, проводимые в последнее время Тихоокеанским флотом, с формированиями других министерств и ведомств, были направлены и на конкретную отработку форм и способов совместных действий при выполнении следующих специфических задач: пресечение деятельности пиратских и террористических групп, осуществляющих незаконные задержания и грабежи транспортных судов и прочие преступные действия против них, часто с применением оружия, в различных районах операционной зоны Тихоокеанского флота; предотвращение нападений экстремистских формирований с моря на административные, промышленные, военные и другие объекты; ликвидацию последствий террористических актов и аварий техногенного характера на объектах нефтегазового комплекса, размещенных на побережье и в акваториях Японского и Охотского морей, а также на судах, осуществляющих транспортировку нефтепро-

дуктов, угрожающих экологической безопасности региона; обеспечение безопасности мореплавания и оказание помощи кораблям и судам, подвергшимся нападению. На основе этих мероприятий ВМФ подготовлен соответствующий документ, по организации проведения совместных операций в мирное время.

С 1 июля 2004 г. вступил в действие Международный кодекс по охране судов и портовых сооружений. За время его действия сделан вывод о его эффективности по охране судов от возможного морского терроризма и пиратства. На основе Кодекса разрабатываются документы, конкретизирующие обязанности судовых команд и портовых властей по осуществлению охранных мероприятий. Охранные мероприятия имеют общую их часть и конкретную для каждого судна, порта, морского сооружения, района плавания. Проверки и факты свидетельствуют о том, что на многих судах не уделяется должного внимания этой проблеме, рекомендуемые мероприятия не выполняются или выполняются частично.

Мировое сообщество осознало реальную опасность морского терроризма и принимает активные меры по ее локализации. Россия на словах уделяет достаточное внимание этой проблеме, справедливо считая, что террористические акты представляют серьезную угрозу не только ее национальной безопасности, но и всему человечеству планеты.

Таким образом, обеспечение безопасности морской деятельности в нашей стране идет по двум направлениям: в глобальном масштабе – разработка и создание международных систем, в масштабе государства – разработка и создание государственной системы безопасности. Вероятно, такой подход оправдан тем, что морское пограничное пространство России составляет более 50% сухопутной территории. В тоже время, реально обеспечение безопасности морской деятельности возлагается на огромное количество федеральных ведомств, при котором эффективность проводимых мероприятий снижается, в связи с дублированием их деятельности и распыления материальных средств.

Историей развития ВМС зарубежных стран и России показаны различные пути использования ВМФ и структур, подобных Береговой охране. В условиях, сложившихся в настоящее время, наиболее целесообразным представляется вести строительство морской силовой составляющей по следующим направлениям.

Пограничные органы Береговой охраны ФСБ России – осуществляют свою деятельность на морском побережье и в морском пограничном пространстве, для чего формируют береговую инфраструктуру и строят специальные многофункциональные корабли и катера для решения задач, как в мирных, так и в военных условиях в морском пограничном пространстве. Ее подразделения и корабли должны иметь военное вооружение, обеспечивающее правоохранительную деятельность на берегу, а в море - противовоздушную, противокатерную, противоподводнодиверсионную обороны и защиту от оружия массового поражения своих сил в целях гаран-

тированного решения стоящих задач. Также, пограничные сторожевые корабли должны обеспечивать защиту российских судов в море от возможного нападения на них и неправомерных действий против них, пресекать нарушение российского законодательства и международного морского права со стороны любых субъектов морской деятельности, за исключением военных кораблей. Пограничные сторожевые корабли должны решать все те задачи, которые определены международными договорами и российским законодательством. Без присутствия пограничных сторожевых кораблей не должна осуществляться морская деятельность в исключительной экономической зоне России и на ее континентальном шельфе. Пограничные сторожевые корабли, в отдельных случаях, должны осуществлять контроль за российскими судами и в исключительной экономической зоне других стран, например в рыболовной зоне Шпицбергена. На пограничные сторожевые корабли целесообразно возлагать те задачи, которые они могут решать в ходе своей деятельности в море: поиск подводных лодок, других объектов подводной деятельности. На основе системного подхода государственные органы должны пересмотреть порядок распределения задач на различные ведомства, в целях более эффективного использования потенциала уже имеющихся сил и средств.

ВМФ присутствием военных кораблей в удаленных от России районах (создать пункты базирования сил флота на территории стран, ориентированных на Россию) должен решать задачи по защите национальных интересов России, в том числе по защите российских судов, осуществляющих промысел морских биологических ресурсов, судов, следующих по международным морским путям, по предупреждению насильственных действий против российских судов любой формы деятельности и принадлежности, демонстрировать свою мощь и силу. В океанские районы должны направляться многоцелевые, современные корабли ВМФ.

Безопасность морской деятельности в пределах российской территории должна обеспечиваться в общей системе обеспечения безопасности государства, а безопасность конкретного объекта должна обеспечиваться созданием системы безопасности объекта, объектовой системы.

Объектовая система может состоять из организационных мероприятий и конструктивных устройств. К примеру, противодействие распространению наркотических веществ среди экипажей судов может быть реализовано путем установки на судне соответствующих детекторов наркотиков; по противодействию использованию взрывчатых веществ в целях проведения террористических или диверсионных актов – установкой различных типов детекторов взрывчатых веществ.

Следует отметить, что детекторов наркотиков и взрывчатых веществ отечественного производства практически нет. В настоящее время проводятся научные изыскания в этой области и российскими учеными. Производительность же специально подготовленных для этих целей животных, как правило, собак, низкая. Стоимость иностранных детекторов наркотиков и

взрывчатых веществ высокая. Поэтому эту проблему должны решить российские ученые и практики. А применение в практической деятельности должно быть решено созданием нормативно-правовой базы, которая бы предусматривала обязанности и ответственность для владельцев объектов морской деятельности, мероприятия по обеспечению объектов системами безопасности. В складывающейся обстановке, вероятно, это направление деятельности будет иметь наиболее существенное значение в решении проблемы обеспечения безопасности морской деятельности.

Основа действий в борьбе с терроризмом заложена в резолюции Совета Безопасности ООН 1373. В соответствии с федеральным законом Российской Федерации «О борьбе с терроризмом» государственными органами предпринят ряд мер по снижению угрозы терроризма. Одной из этих мер является развитие проектирования, строительства и установки на объектах отечественных образцов детекторов и систем.

Государственная система обеспечения безопасности морской деятельности должна также включать мероприятия по предупреждению природного и техногенного воздействия.

Анализ морской деятельности и негативных явлений в ней дает основание утверждать, что в настоящее время внимание государства к обеспечению безопасности морской деятельности не имеет системности.

Одним из приоритетных направлений политики России в области военно-морской деятельности является обеспечение безопасности плавания, производственной и иной деятельности российских судов в Мировом океане силами ВМФ. Однако мер по реализации обеспечения безопасности производственной и иной деятельности российских судов не предусмотрено ни Основами политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года, ни Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года. Поэтому в качестве мер обеспечения безопасности производственной и иной деятельности могут быть:

- обеспечение необходимой и своевременной информацией о неблагоприятных погодных и опасных явлениях природы;
- обеспечение информацией о враждебных действиях по отношению к российским судам и сооружениям в море;
- контроль за обеспечением информацией и принятием соответствующих мер субъектами морской деятельности;
- разработка теории форм и методов применения сил и средств ВМФ и пограничных органов Береговой охраны ФСБ России и практическая реализация их и другие.

В качестве основных задач ВМФ в этой области являются: создание и поддержание условий для экономической безопасности и других видов деятельности Российской Федерации в морском пограничном пространстве и в удаленных районах Мирового океана.

В мирное время основными формами боевого применения ВМФ являются боевая служба, боевое дежурство, выполнение отдельных и специальных задач. Специальными задачами могут быть: защита и охрана российских рыбопромысловых судов в удаленных районах Мирового океана, где в настоящее время промысел практически не ведется, а необходимость в нем имеется; защита и охрана российских судов на международных путях сообщений; операции сил ВМФ по спасанию экипажей судов и материальных ценностей России и др.

В последние годы наметилась тенденция роста пиратских нападений на торговые суда и танкеры на международных морских путях. Россия предприняла ряд мер, направленных на противодействие этим враждебным действиям, однако, как показывает практика, они оказались малоэффективными. Успешно противодействовать пиратам возможно только при международном сотрудничестве прибрежных стран и стран, имеющих флоты в Мировом океане, отлаженной системой информационного обеспечения.

Следует также отметить, что данная проблема требует дальнейших системных исследований и значительного материально-технического обеспечения на государственном уровне.

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Безопасность морской деятельности в морском пограничном пространстве в мирных условиях должна обеспечиваться системой мер, осуществляемых пограничными органами Береговой охраны ФСБ России; в Мировом океане в мирное время - деятельностью ВМФ и пограничных органов Береговой охраны ФСБ России, в военных условиях - силами ВМФ и Министерства обороны России.

2. Необходимость создания современного ВМФ и пограничных органов Береговой охраны ФСБ России и активной деятельности их сил диктуется в первую очередь обеспечением национальной безопасности и обороноспособности России с морских направлений и в морском пограничном пространстве, защитой экономических и других интересов России в интенсивном освоении Мирового океана.

3. В России должна быть создана законодательная и нормативно-правовая база, обеспечивающая строительство флота, развитие его инфраструктуры, регламентацию деятельности и использование его в различных условиях обстановки.

Часть II. Об актуализации мероприятий II и III этапов ФЦП «Мировой океан»¹

1. Обоснование необходимости разработки проекта Комплексного плана действий по решению долгосрочных задач, поставленных Морской доктриной Российской Федерации на период до 2020 года

В начале текущего десятилетия на самом высоком государственном уровне были приняты два документа, исключительно значимых для эффективного развития морской деятельности Российской Федерации:

Концепция ФЦП «Мировой океан» (одобрена указом Президента Российской Федерации от 17 января 1997 г. №11);

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г. Пр-1387).

Среди важнейших целей, определенных этими документами, отмечалась необходимость: дать всем участникам морской деятельности четкие научно обоснованные и долговременные ориентиры выбора ее приоритетных направлений, видов и форм;

обеспечить преодоление узковедомственных подходов к освоению и использованию Мирового океана и эффективное пространственное развитие морского потенциала страны.

Принятие этих фундаментальных документов способствовало тому, что в 1997 - 2002 гг. был приостановлен процесс неуправляемого спада морской деятельности страны, характерный для 1990 гг.; стабилизировались основные параметры, характеризующие российское морепользование. Указанные документы определили содержание государственной политики Российской Федерации в области морской деятельности, долгосрочные задачи по изучению, освоению и использованию Мирового океана в интересах укрепления безопасности и устойчивого социально-экономического развития страны.

Несмотря на то, что Морская доктрина содержит многие важные тезисы Концепции ФЦП «Мировой океан», она принципиально отличается от последней. Так, Концепция, как и программа ее реализации, не является документом, предусматривающим обязательность комплексного развития всех видов морской деятельности, в каждом из которых сохранен *ведомственно-отраслевой* акцент.

В Морской доктрине подчеркнута общегосударственная *надведомственная позиция* при определении путей развития морской деятельности. Главное - интересы государства, а не устремления ведомств, регионов или хозяйствующих субъектов. Такие акценты, содержащиеся в

¹ Настоящий доклад подготовлен СОПС и 10 ноября 2005 г. представлен руководству Межведомственной комиссии по реализации национальной морской политики и федеральной целевой программы «Мировой океан» Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации в соответствии с ее поручением (протокол № 2 от 12 октября 2005 г.)

Морской доктрине, особенно актуальны, так как при любой форме развития морского хозяйства (что подтверждено мировой практикой) оно нуждается в *государственном регулировании*. Во-первых, потому, что морская деятельность основывается на эксплуатации Мирового океана и происходит в основном в особо опасных для жизнедеятельности природных условиях. Во-вторых, она организуется в среде общего пользования преимущественно вне сферы прямого действия государственного суверенитета, поэтому находится под сильным влиянием состояния и характера развития международных отношений, субъектом которых может выступать только государство. Кроме того, морская деятельность осуществляется в основном за пределами Государственной границы Российской Федерации и в значительной мере вне ее юрисдикции. С учетом таких обстоятельств упорядочение государственного контроля в этой сфере представляется целесообразным и своевременным.

Морская доктрина, определив задачи по реализации государственной политики в этой сфере, установила ориентиры развития для всех видов морской деятельности на федеральном и региональном уровнях. Основные из них были конкретизированы в ряде общегосударственных, ведомственных и региональных документов стратегического и концептуального плана. Их анализ свидетельствует о том, что в большинстве федеральных органов исполнительной власти, связанных с морской деятельностью, как и в приморских регионах формируется новый подход к проблемам развития морепользования. Тем не менее, нельзя не отметить, что в прошлом многие попытки добиться целостности развития всех видов морской деятельности во взаимосвязи между собой были малоуспешными, так как они формировались на основе сугубо ведомственных, даже субъективных взглядов. Согласованного общегосударственного подхода, декларируемого Концепцией ФЦП «Мировой океан» и провозглашенного Морской доктриной в качестве базового принципа национальной морской политики, достичь пока не удалось. Более того, в Морской доктрине совершенно четко сформулирована идеология долговременного развития морской политики Российского государства. Однако для того, чтобы эта идеология способствовала ускоренному и устойчивому развитию производительных сил всего морехозяйственного комплекса и укреплению национальной безопасности с морских направлений, необходимы время и дополнительные усилия власти. Для этого нужна соответствующая государственная стратегия, определяющая этапы, способы и средства решения долгосрочных задач, поставленных Морской доктриной на региональных и функциональных направлениях национальной морской политики. Кроме того, учитывая затратность морепользования, к тому же обладающего отлаженным экономическим эффектом (при эксплуатационных сроках 30, 40, 50 и более лет), указанная стратегия должна содержать и ориентиры на соответствующие перспективы.

Основные положения Морской доктрины только начинают претворяться в жизнь, в первую очередь через ФЦП «Мировой океан», которая до последнего времени являлась одним из

немногих механизмов реализации этих положений. Программа “Мировой океан”, при поступательно усиливающейся активности Морской коллегии и при ее поддержке, может реально стать еще более эффективным инструментом согласования федеральных, отраслевых, региональных и даже муниципальных интересов при решении отдельных проблем освоения и использования океанических ресурсов, ориентации входящих в ее состав подпрограмм на достижение единых целей морской политики государства.

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

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 чреваты для государства снижением морского потенциала и потерями колоссальных средств, вложенных в него за многие годы. Крайне необходимо использование накопленного опыта, тем более 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 неоправданных трудностей. Кроме того, нельзя не отметить, что реализации рекомендаций Морской коллегии подчас препятствуют несовпадающие позиции и интересы разных 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. По-видимому, возникла целесообразность образования нового устойчивого и эффективного механизма, обеспечивающего реализацию определяемой Президентом Российской Федерации морской политики государства, ее четкого выполнения по этапам и срокам, устанавливаемым Правительством Российской Федерации в тесном взаимодействии с Федеральным Собранием Российской Федерации. 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 и общегосударственная институционализация их в рамках исполнительной вертикали власти, в рамках функций 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 между государствами. Права на такие ресурсы принадлежат именно государству, а оно уже на основе внутреннего законодательства обеспечивает доступ к ним юридическим и физическим лицам.

Изначально намечалось, что реализация ФЦП «Мировой океан» будет способствовать обеспечению максимальной координации и повышению эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней в Мировом океане с учетом фактически имеющихся возможностей их материального и иного обеспечения¹. Это и происходило в период реализации I этапа Программы, в том числе благодаря активности Государственного заказчика-координатора, постоянной работе Межведомственной комиссии (МВК) и Научно-экспертного совета (НЭС) ФЦП «Мировой океан». Однако на II этапе начались сбои.

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

Другие стали проявляться в самое последнее время.

Так в 2004 г. по инициативе Минэкономразвития России «независимая группа экспертов» сочла целесообразным и рекомендовала властям реализовать на общегосударственном уровне только две из одиннадцати подпрограмм. Хотя эти предложения не были приняты Правительством полностью, но по трем подпрограммам состоялось его решение об их завершении². Весьма странное решение, так как две из них («Международно-правовые вопросы и их политический аспект»; «Создание технологий для освоения ресурсов и пространств Мирового океана») являются *системообразующими*, а третья («Использование биологических ресурсов Мирового океана») - была нацелена на поддержку вида морской деятельности, находящегося в *самом кризисном* положении.

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

² Постановление Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2004 г. № 649.

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

Обе проведенные оценки вызывают сомнения в обоснованности рекомендаций «группы независимых экспертов». Складывается впечатление, что в их среде не было специалистов, профессионально понимающих, учитывающих экономическое и политическое значение развития отечественной морской деятельности. По-видимому, нельзя было с одинаковыми критериями подходить к оценкам самой многоэтапной и продолжительной программы «Мировой океан» и таких концептуально отличных от нее среднесрочных ФЦП как «Дети России», «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года», «Жилище», «Развитие судебной системы России», «Профилактика и лечение артериальной гипертонии в Российской Федерации», «Социальное развитие села до 2010 года» и др. Морскую деятельность нельзя оценивать с точки зрения учета сегодняшнего ежегодного вклада в ВВП и результатов эффективности мероприятий в краткосрочной перспективе. В развитии морской деятельности есть факторы качественные, которые простому измерению не поддаются, а в перспективе их роль для России трудно переоценить (например, направленность формирования международно-правового режима разработок УВ на Арктическом шельфе). При определении результатов реализации ФЦП «Мировой океан» необходимо иметь отчетливое представление о том, что морская деятельность выступает в качестве интегратора нескольких принципиально важных процессов общественного развития, ускорителя экономических усилий, приближающих реализацию потенциальных возможностей страны, активного двигателя НТП в условиях глобализации. Вряд ли в каком-то другом производственном и оборонном комплексе востребован весь спектр современных научных и технологических достижений в том же объеме, как для морской деятельности.

Автономные отраслевые, ведомственные разработки перспектив того или иного вида морской деятельности свидетельствуют, что происходит возвращение к тому, от чего пытались уйти в конце 1990-х гг. Безусловно, определение ведомственных и региональных направлений развития необходимо, но они должны быть увязаны с общегосударственными долгосрочными целями морепользования и учитывать взаимосвязь всех видов морской деятельности страны в комплексе, с точки зрения как долговременных экономических интересов России, так и с позиций обеспечения ее национальной безопасности.

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

Ключевой проблемой развития отечественной морской деятельности на реализуемом втором этапе ФЦП «Мировой океан» и предстоящем, третьем, вплоть до 2020 г. и даже в более отдаленной перспективе, является обеспечение содержательного единства и целостности всех ее региональных и функциональных направлений, определенных Морской доктриной. Кроме того, желаемые амбициозные цели требуют соответствующих затрат, а между тем в отношениях к морской деятельности на государственном уровне наглядно проявляются два взаимоисключающих процесса, протекающих одновременно и в одном и том же русле. Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации стремится к повышению эффективности океанопользования за счет координации усилий его участников (рис. 1). Реальный механизм осуществления доктринальных положений и коллегиальных мероприятий - ФЦП «Мировой океан» - мало-помалу демонтируется путем перевода общепрограммных акций на ведомственные и другие уровни, что снижает возможности координации. С точки зрения долговременных общегосударственных целей морской политики страны эти противоречия должны быть устранены из практики управления.

Рис.1. (Отдельный файл)

Основная причина указанных противоречий состоит в том, что и Концепция ФЦП «Мировой океан» и Морская доктрина носят преимущественно идеологический и, в известной мере, рамочный характер, представляют собой составные части достаточно обоснованной и выверенной политики развития отечественной морской деятельности. Однако для воплощения всех ее положений на практике необходимы продолжительные общегосударственные мероприятия, разрабатываемые большим числом участников морской деятельности и согласованные на федеральном и региональном уровнях.

Наиболее подходящим и, главное, реально существующим механизмом разработки такого проекта Комплексного плана действий по осуществлению конкретных долгосрочных задач, связанных с реализацией Морской доктрины Российской Федерации до 2020 г., является ФЦП «Мировой океан», естественно, не в усеченном, а в расширенном виде, как это было предусмотрено в ее Концепции, одобренной Президентом Российской Федерации. По-существу, **речь идет о необходимости формирования проекта Государственной стратегии комплексного развития всех видов морской деятельности до 2020 г. и в более отдаленной перспективе.** Такая стратегия - производная политики государства - может стать особым инструментом долгосрочного и направленного прогнозирования, даже планирования, организации и управления операциями, необходимыми для достижения важнейших общегосударственных целей (национальная безопасность, устойчивое развитие, качество жизни населения, укрепление международных позиций). Тем более, что на путях реализации морской политики Российской Федерации имеется достаточно много сугубо внутренних препятствий.

Среди наиболее серьезных препятствий можно выделить:

секторально-отраслевой подход к организации морской деятельности, а также неэффективность механизмов взаимодействия ведомственных систем управления ею. Такое положение дел обусловлено традиционным неприятием руководством отраслей и регионов самой идеи регулирования их усилий, даже координации, которая не только воспринимается как инструмент ущемления региональных прав и свобод, но и реализуется в позициях их представителей в соответствующих комитетах Федерального собрания;

отсутствие необходимых и законодательно закрепленных полномочий на управление и координацию деятельности в океанической сфере у приморских субъектов и, особенно, на локальном уровне принятия решений, где существуют реальная заинтересованность в межотраслевом регулировании и отношении к освоению (например, прибрежной зоны) с позиций не только экономических, но, в значительной мере, социальных и экологических в русле стратегии устойчивого развития;

отсутствие заметного вклада в развитие систем океанического управления со стороны гражданского общества (научное сообщество, профсоюзы, некоммерческие и неправительственные организации). В индустриальных государствах и в документах международных организаций этому компоненту системы океанического управления уже достаточно давно придается особое значение;

отсутствие на высших уровнях принятия решений по регулированию морепромышленного производства достаточного понимания порочности доминирования рыночных механизмов в регламентации морской деятельности, действующих вне системы государственного, прописанного в законе целенаправленного, контроля и учета общенациональных интересов в океанической сфере как внутри страны, так и при участии в международных отношениях по поводу морепользования и охраны морской среды;

недооценка в действующих системах управления океанической деятельностью ключевого фактора экологической взаимозависимости природных процессов в морской среде, антропогенных воздействий на прибрежные и океанические экосистемы и необходимости противодействия государствам, являющимся их источниками. Это проявляется в недооценке мировых тенденций, направленных в сторону внедрения в управленческие системы в

океанической сфере на всех уровнях принятия решений транспроблемного, трансведомственного и трансграничного подхода, учитывающих императивы экологии.

Разработка проектов документов, способствующих преодолению и устранению таких препятствий, и их принятие на самом высоком уровне **подчеркнет политическую и экономическую важность развития морской деятельности, подвигнет проблему освоения Мирового океана в круг особо важных национальных приоритетов и даже может сделать ее составной частью национальной идеи Российской Федерации.** Между тем, и сама их разработка, а, тем более, последующее принятие на высоких уровнях управления - задачи исключительной важности и сложности.

Традиция выборочного использования привычных инструментов отраслевого и территориального прогнозирования здесь не подходит. Такой традиционный подход был ориентирован на полную ресурсную обеспеченность.

В настоящее время и в ближайшие 10-15 лет почти во всех видах морской деятельности сохраняется совершенно иное положение:

повсеместный дефицит квалифицированной рабочей силы и кадров инженерно-технических работников активных возрастных групп (особенно в дальневосточных и приарктических приморских регионах);

недостаточность финансовых ресурсов, сочетающаяся с трудностью их привлечения;

наличие множества самостоятельных хозяйствующих субъектов, участвующих в различных видах морской деятельности независимо друг от друга. Достаточно отметить, что состав собственников основных производственных фондов в морском хозяйстве - преимущественно судовладельцев - непрерывно меняется.

Эти и другие организационно-производственные факторы влияния, характерные или проявляющиеся в морской деятельности, требуют изменений методов и технологий прогнозирования ее развития. Этому препятствуют устаревшие представления в сочетании со стремлением совмещать процедуры управления и регулирования, не разделяя их между собой. Тем более тогда, когда переходный период оказался опасно затянутым не только из-за объективных обстоятельств, но и в силу отсутствия в обществе долговременных представлений о перспективах развития общеэкономических процессов, а также конкретных стратегических целей и планов.

Многие практические попытки комплексных долговременных оценок развития морской деятельности не выходили за пределы видовых или отраслевых концептуальных и доктринальных представлений. Обобщенные в документах, даже одобренных или утвержденных федеральными властями, горизонты комплексного развития видов морской деятельности, плохо просматриваются по целому ряду причин и нуждаются в особом типе межведомственного, точнее, *надведомственного* осмысления. Несмотря на то, что основные контуры этого развития обозначены Морской доктриной, его конкретные элементы не определены в числовом (количественном) масштабе, в то время как в процессе стратегического прогнозирования должны складываться об этом четкие общие и дифференцированные по направлениям национальной морской политики представления. В них, в этих представлениях, должна просматриваться связь между всеми участниками морской деятельности и научным обеспечением морепользования с учетом происходящих процессов формирования или изменения международных условий морской деятельности в Мировом океане.

Естественно, что любые прогнозные оценки могут быть только ориентировочными, однако при достаточно глубоком научном обосновании они становятся достаточно надежной базой для принятия долговременных плановых и инвестиционных решений, опорными узлами

каркаса намечаемого пространственного развития. Для реализации основных положений Морской доктрины необходимо ясное представление о порядке развития деятельности долгосрочной стратегии на громадных пространствах страны и Мирового океана. Разработка и формирование такого порядка - сложная и продолжительная работа многих коллективов.

Координатором такой работы должно быть Минэкономразвития России (и как Государственный заказчик-координатор ФЦП «Мировой океан», и как структура, возглавляющая Межведомственную комиссию по реализации национальной морской политики). Тем более, что в стране нет иного федерального ведомства, обладающего уникальными правами в системе государственного управления и опытом интеграции интересов множества федеральных структур и субъектов Российской Федерации. К тому же, большинство общероссийских отраслевых и региональных документов, предусматривающих развитие морской деятельности, разрабатывалось с участием этого министерства или по согласованию с ним.

Научное руководство и оперативная координация этой работы, в которой должны будут участвовать более 22 субъектов Федерации, свыше 20 министерств и ведомств, более 40 научно-исследовательских и проектно-конструкторских структур, могут быть поручены Совету по изучению производительных сил.

Для поэтапной разработки проекта Государственной стратегии развития морской деятельности в качестве долгосрочного плана действий по реализации Морской доктрины потребуется не менее двух лет. Тем более, что Концепцией ФЦП предусмотрено формирование новой структуры деятельности России в Мировом океане, а МВК по национальной морской политике рекомендовала актуализировать текущие и перспективные мероприятия ФЦП «Мировой океан» (Протокол №2 от 12 октября 2005 г.).

Остановимся подробнее на рассмотрении подходов, предложений о возможном характере такой работы и ее ориентировочной структуры.

2. Подходы к формированию проекта Государственной стратегии развития морской деятельности

2.1. Общие положения

Реализация ряда доктринальных положений, в частности, тезиса о том, что Россия относится к числу ведущих морских государств, нуждается в постоянном подтверждении экономическими результатами и научными достижениями, а также идеологическими установками. Совершенно ясно, что любые идеологические установки, тем более, реализуемые государством в морской деятельности, не могут возникнуть из ничего. Они формируются под воздействием директивных акций властей, построенных на основе традиций, практики и теории развития морской деятельности. Если важнейшей целью Российской Федерации при освоении океанических пространств и ресурсов является преодоление, устранение опасностей утраты страной истори-

ческих достижений предыдущего полувека исключительно активного осуществления морской деятельности, то в процессе формирования и реализации долговременной морской политики на данном этапе следует исходить из необходимости единого системного подхода к разработке стратегии развития, организации и регулирования всех видов морепользования, а также последующей реализации ее под жестким государственным контролем. Такой подход должен сочетать не только научно обоснованный выбор эффективных направлений укрепления и наращивания океанического потенциала России, но и оптимизацию состава сил и средств как для освоения пространств и ресурсов во многих районах Мирового океана, так и обеспечения военной безопасности страны с морских направлений.

Эффективное развитие морской деятельности требует специальной организации и широкого пространственного мышления, при котором только экономико-географического или научно-технического подходов недостаточно. Специалисты каждого вида морской деятельности обеспечивают ее развитие на базе своих профессиональных представлений, опирающихся на большой исторический и практический опыт по эксплуатации ресурсов и пространств в различных районах Мирового океана. Однако сама природа пространственно-стратегического мышления налагает особые требования к информации о внешних факторах реализации морской политики. Такой информации всегда недостаточно, что осложняет выбор направлений развития, принятие комплексной долгосрочной программы действий для всех участников морской деятельности. Сложности возникают не только из-за нечеткости перспективной внешнеполитической и внешнеэкономической картины.

В современных условиях деятельности российского морехозяйственного комплекса внутренние факторы его развития непрозрачны, а внешний учет результатов морепользования, особенно вне системы госрегулирования, затруднен. Главное предназначение Стратегии состоит в принятии Комплексного плана действий по решению приоритетных задач развития морской деятельности, взаимоувязанных по срокам осуществления, конечным результатам и необходимым ресурсам для достижения целей, поставленных в Морской доктрине.

Естественно, что взаимная увязка видов морской деятельности возникает только тогда, когда сама стратегия формируется на основе обоснованных научных представлений о характере и природе тех или иных явлений, их корнях и причинах возникновения и движущих силах. Стратегия морской деятельности призвана конкретизировать доктринальные и концептуальные положения морской политики российского государства, направить их в практическую область. В ходе разработки такой стратегии необходимо отслеживать процессы социально-экономического развития Российской Федерации, систему государственного регулирования, ее отражение в каждом из видов морской деятельности с учетом новаций рыночной среды, импульсов, получаемых от базовых и прикладных наук при определении пространственной орга-

низации производственного и оборонного морепользования в конкретных внешних условиях, параллельно с оценкой возможностей привлечения реальных средств, предусматриваемых государственными долгосрочными программами и прогнозами.

2.2. Организационные основы

Многолетняя практика подготовки крупных общегосударственных решений, в которых заинтересовано множество организаций и лиц, свидетельствует о том, что им предшествует серьезная подготовительная работа больших коллективов управленцев разного уровня, исследователей и производителей.

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

В таких условиях обсуждение теоретических основ и проблем реализации морской стратегии России целесообразно начать с дискуссий в рамках российского «морского сообщества» о том, как способствовать, во-первых, пониманию в стране и в высших эшелонах власти роли океанических пространств и ресурсов для России и, во-вторых, содействовать отражению этого понимания в национальном законодательстве о морской политике России. Для этого существует два пути:

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

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

Такая работа, связанная с участием в ней многих ведомств, их научных организаций, регионов и хозяйствующих субъектов, финансовых внешнеторговых структур, общественных организаций и профессиональных сообществ осуществляется эффективно преимущественно тогда, когда ей предшествует обстоятельная подготовка так называемого «нулевого цикла». Она может выражаться в чисто уведомительной практике, в составлении и рассылке вопросника или в распространении первой редакции будущего проекта. Последний вариант по результативности представляется предпочтительным, хотя и наиболее затратным, т.к. связан с продолжительной работой многих крупных научных коллективов.

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

В этом смысле может оказаться исключительно продуктивной имеющаяся практика системного подхода при разработке крупных программных мероприятий федерального уровня и опыт региональных исследований морской деятельности, которые были приобретены сотрудниками СОПС за последние 6-7 лет¹.

Ключевое свойство принятого системного подхода - его внимание к взаимозависимости всех видов морской деятельности и механизмам взаимодействия частей этой системы, а не к

¹ Подр. см.: Войтоловский Г.К. Динамика развития. - «Теория и практика морской деятельности», вып. 5. - М.: СОПС, 2005, 248 с.

самим частям, внимание к внешнему фону реализации этих взаимозависимостей в динамике. Для морской деятельности таким фоном являются международные условия, формирование которых связано с множеством политических, экономических, военных и других факторов. Безусловно, что главным системообразующим положением основного замысла разрабатываемой Стратегии выступают цели, вокруг которых формируется направленность развития морской деятельности. Эти цели зафиксированы в Морской доктрине и носят для государства фундаментальный характер (рис.2). Одна из основных особенностей предлагаемого 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.

В дополнение к инвентаризации состояния морской деятельности страны следует прибавить еще один обзорно-аналитический раздел, выполненный по той же методике и состоящий из обобщенных выводов предыдущих заделов по результатам НИР, выполненных по заказам Минэкономразвития, Минобрнауки, Минобороны (ВМФ), МПР и других структур, а также результатов комплексного анализа ряда прогнозных и программных документов и материалов научной периодики, определяющих развитие основных видов морской деятельности Российской Федерации и ведущих морских держав. Такой учет характера современного морепользования и обеспечивающих его видов научной и производственной деятельности будет способствовать выявлению основных стратегических ориентиров, а главное - выбору конкретных признаков развития и первоначальной трактовке последних. Он поможет сформировать предварительную основу для достаточно длительной работы, которая должна будет многократно обсуждаться и дополняться с тем, чтобы сформулировать научные взгляды, определить структуру и содержание долговременной Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации. Этот предварительный проект должен будет содержать не изложение уже действующих ведомственных и региональных стратегий и концепций, а подробную и развернутую схему Стратегии, исключающую пробелы и противоречия, порождаемые ведомственным подходом к определению перспектив морской деятельности.

Таким образом, прежде чем приступить к формированию собственно Стратегии морской деятельности Российской Федерации на длительный период, представляется необходимым провести аналитическую обработку всех федеральных, отраслевых, региональных и муниципальных прогностических и программных документов с тем, чтобы выявить все общее и выделить особенное в каждом из них. На базе такого анализа будет возможным подготовить *Предварительный* проект будущей Стратегии. На первом этапе перспективного программирования,

Рис.2 (Отдельный файл)

т.е. в этом проекте, предстоит наметить период прогнозирования и временные этапы долговременного развития морской деятельности России, а также обозначить важнейшие способы и средства реализации такой стратегии.

Перед разработчиками этого системного проекта встанет задача выбора приоритетных целей в хозяйственной и иной деятельности на региональных направлениях национальной морской политики с учетом их особенностей. Именно в этом проекте, в самых первых его разделах, следует обозначить основные стратегические линии осуществления и потенциальные возможности всех видов морской деятельности, определить адекватность отраслевых, ведомственных, региональных и корпоративных направлений развития общегосударственным целям, наметить горизонты и главные районы концентрации, основные географические координаты пунктов базирования специализированных флотов, а также центры развития обеспечивающих производств и подготовки кадров. При этом следует постоянно иметь ввиду влияние морской деятельности на национальную безопасность (рис.3).

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

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

Основное структурное содержание этой НИР может сводиться к определению методологии разработки Стратегии, ограничению множества факторов, необходимых для учета, а также поиску количественных характеристик основных параметров и анализу многих разнородных материалов.

Рис.3 (Отдельный файл)

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

В рамках исследований должны находиться также все виды обеспечения морской деятельности. Изначально необходимо специальное рассмотрение вопросов навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания.

Не меньшего внимания заслуживают проблемы состояния и возможности активизации деятельности специализированных научно-исследовательских и проектно-конструкторских структур, обеспечивающих саму перспективную возможность устойчивого морепользования. Специализированные флот и космические средства, без которых морская деятельность не может успешно развиваться, нуждаются в срочном и постоянном пополнении, так как в их действующем составе уже сейчас, по-существу, не осталось судов и спутников, отвечающих современному мировому техническому уровню.

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

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

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

Большого внимания потребует оценка экологических аспектов морской деятельности, а также кадрового обеспечения и социально-экономические проблемы приморских поселений, муниципальных образований вплоть до городов и портов. К сожалению, в документах рамочного характера, кроме упоминательных фрагментов, конкретизации этих вопросов, как и последствиям их нерешенности, во всех известных программах федерального уровня уделялось крайне мало внимания. Объективно судить об их состоянии в регионах пока не представляется возможным - в настоящий момент имеются сведения только о некоторых из них.

Ни у кого не вызывает сомнений необходимость специального рассмотрения проблемы охраны здоровья граждан, занятых в морской деятельности. Большая часть жизни этих людей происходит в особо сложных условиях, всегда связанных с длительным пребыванием в море, сопровождаемом большими рисками. Продолжительность учетного трудового стажа должна быть короче установленного общепринятыми нормами, сопровождаться социальными гарантиями и дополняться приоритетным пенсионным обеспечением. В морской деятельности кадровая проблема всегда существовала и в крупных приморских городах, в ядрах ее концентрации и в муниципальных образованиях, и поселениях вокруг средних и небольших портов и портпунктов, в особенности - вблизи вновь строящихся. Обеспечение морской деятельности трудовыми ресурсами - задача стратегическая. Ее решение необходимо обеспечить на долгосрочной основе. Тем более что в настоящее время отмечается отток трудовых ресурсов из всех видов морепользования, особенно с предприятий и хозяйств, расположенных на Крайнем Севере и в отдаленных дальневосточных регионах. Именно для преодоления этой тенденции в

будущий состав Рабочей группы необходимо привлечь специалистов ведомств, обеспечивающих создание условий жизнедеятельности в приморских регионах, представителей соответствующих профсоюзов, общественных организаций и профессиональных сообществ.

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

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

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

Исходя из представлений о поэтапности таких работ и подходов к их осуществлению (обзор состояния, предварительные наброски, нулевой цикл, Предварительный проект, его многократная экспертиза и доработка, многоступенчатое обсуждение, а затем - передача в МВК по национальной морской политике), основное внимание в данном случае должно быть сосредоточено на первых циклах, которые необходимо осуществить до формирования собственно основ проекта Стратегии.

Разработка самой Стратегии развития морской деятельности не будет проще и короче работ над Предварительным проектом. Однако предопределять его преждевременно, так как многое из того, что потребуется в будущем, проявится только в ходе работ нулевого цикла этих исследований. Предварительный алгоритм разработки проекта Государственной стратегии развития морской деятельности страны схематически приведен на рис. 4.

В совокупности на формирование и утверждение результатов всех таких работ по определению долговременных перспектив и конкретных этапов (как и их сроков) комплексного развития морской деятельности страны в целом с дифференциацией по ее видам потребуется 2-3 года с момента выдачи государственного заказа и открытия финансирования.

2.3. Пространственный фактор

Стратегия развития любой деятельности всегда связана с географией, морская - в особенности. Состояние морской среды, биоты и климата на побережье, а также в различных океанических зонах и основных районах базирования специализированных флотов определяют саму возможность использования ресурсов и пространств в производственных масштабах или в целях обеспечения безопасности. Долгий исторический период развитие морской деятельности определялось наличием возможностей базирования. Географическое положение портов оказывало решающее влияние на осуществление этого развития.

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

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

Прибрежные государства всегда настороженно относились к присутствию иностранного флота вблизи их морских границ или нерегулируемым прохождением чужих судов через контролируемые ими воды. После Второй мировой войны их действия на море или по поводу моря стали принимать достаточно агрессивный характер. Потребовалось три конференции ООН по морскому праву для того, чтобы если не ограничить их претензии на районы открытого моря, то хотя бы ввести в те или иные общеприемлемые рамки, чтобы достичь компромисса интересов между активными морепользователями, приложившими громадные усилия для развития всех видов своей морской деятельности, и прибрежными развивающимися государствами, пожелавшими получать доход без вложения труда и капитала. Причем, первых было меньше, чем вторых. Политический компромисс был достигнут в 1982 г. подписанием большинством государств мира Конвенции ООН по морскому праву, которая вступила в силу в 1994 г. (для Российской Федерации - в 1997 г.).

В настоящее время участниками Конвенции 1982 г. является 149 государств. Однако ревизия результатов работы III Конференции ООН по морскому праву началась еще до вступления в силу этой Конвенции.

Рис. 4 (Отдельный файл)

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

Уже на уровне формирования Предварительного проекта необходимо выявить действительные или возможные пространственные, политические, экологические и научно-технические ограничения морской деятельности прибрежными странами и международными организациями. Особое внимание к развитию пространственных ограничений размещения флота, перекрытию морских путей и производственных операций в открытом море следует сосредоточить, в первую очередь, на экологической политике, осуществляемой соседними прибрежными государствами, припроливными странами, универсальными и специализированными международными организациями.

В поле зрения разработчиков должны находиться процессы, вызываемые претензиями прибрежных государств на районы открытого моря, стремления некоторых из них к ужесточению режима исключительных экономических зон, к распространению на прибрежные акватории режимов, признанных мировым сообществом только для пространств, находящихся под суверенитетом прибрежного государства. Кроме того, требуют уточнения многие собственно российские законодательные акты, определяющие реальность развития продолжительной морской деятельности.

Исследование генезиса процессов формирования международных условий, анализ их проявлений в настоящее время и прогнозирование - неизменные составляющие стратегического планирования пространственного развития¹ морской деятельности. Если неэффективная пространственная организация хозяйственной деятельности на территории России обходится ей потерями, как минимум, 2-3% ВВП ежегодно, то в районах Мирового океана, находящихся за пределами действия государственного суверенитета, они возрастают многократно.

Изменения миропорядка под воздействием политической и экономической глобализации помимо прочего негативно отражаются на возможностях развития морской деятельности России. Поэтому попытки унификации морской политики прибрежных стран не должны происхо-

¹ Под пространственным развитием в данном случае понимается наиболее общий *подход* к определению задач стратегического планирования, опирающийся на системно-структурные представления о целостности морской деятельности, в которой происходит (должна происходить) перестройка процесса ее государственного регулирования. Рациональное изменение, например, в морехозяйственном комплексе, возможно только при изменении самой парадигмы пространственного развития всей морской деятельности России.

дить без участия Российской Федерации, а возникающие при этом тенденции подлежат глубокому анализу и тщательной оценке.

Процессы и последствия глобализации необходимо держать в центре внимания разработчиков всех проектов развития отечественной морской деятельности как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе. Задачи подготовки адекватных времени стратегических решений или постановки соответствующих вопросов функционального развития нередко упираются в отсутствие приоритетных и пространственных рамок в сознании лиц, принимающих отраслевые или ведомственные решения, в особенности в тех случаях, когда в этих пределах необходимо уложить различные виды морской деятельности. Это приводит к тому, что программы инновационной экономики игнорируют необходимость инфраструктурных инвестиций в проекты, обладающие длительным циклом эффективной отдачи, но безальтернативные для развития государства и даже его существования. К таким проектам можно отнести развитие системы, обеспечивающей транспортировку морем и внутренними водными путями стратегически важных грузов, в том числе и УВ, освоение рыболовством иностранных 200-мильных зон и открытого моря, присутствие сил и средств ВМФ в отдаленных районах морей и океанов в форме несения боевой службы, а также других инициатив, от которых зависят процессы формирования международных условий не только в пределах национальной юрисдикции России.

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

Для любого государства возможность размещения производительных и вооруженных сил в Мировом океане определяется в первую очередь двумя обстоятельствами - достижениями научно-технического прогресса и международными условиями в том или ином его районе. Такие обстоятельства, в свою очередь, зависят от множества различных факторов, воздействие которых на характер пространственного развития проявляется по-разному в отдельных видах морской деятельности. Эти проявления могут иметь свои особенности при организации судоходства, развитии добычи минеральных или биологических ресурсов в открытом море, при формировании рекреационных возможностей в прибрежьях или создании береговой инфраструктуры, без которой невозможен ни один вид морепользования. Интегрируясь, они создают определенную ситуацию, которая является исходной для решения задач национальной морской политики. Однако любые формы учета воздействия различных факторов на характер настоящего и будущего морского хозяйства предполагают стратегические, долговременные оценки са-

мой возможности перспектив морепользования, которые строятся на выявлении следующих общих предпосылок потенциального развития:

выбор целей и их общественная поддержка;

определение научно-технических и финансовых реальностей состояния и возможностей повышения технического уровня морепромышленного производства;

оценка приоритетности и реальность развития в том или ином районе Мирового океана в условиях международной конкурентной среды;

способы экономии усилий и обеспечение гибкости передислокации при неблагоприятных обстоятельствах (или маневренности пространственного развития);

организация взаимодействия с другими видами морской деятельности;

характер и структура управления;

условия для образования благоприятного когнитивно-идеологического фона.

Естественно, что реальные оценки возможностей развития не всегда исходят из учета всех принципиальных признаков в совокупности. Однако при разработке стратегии развития морской деятельности, чем шире их диапазон и чем точнее они определены и обусловлены ходом событий, тем меньше просчетов при ее дальнейшей реализации.

Вместе с тем, любой набор общих предпосылок развития обладает отдельными чертами, заслуживающими внимания и разработчиков, и исполнителей Стратегии. Во-первых, они ни в коем случае не могут быть абсолютными или постоянными в течение длительного времени. Во-вторых, отобранные и сгруппированные общие предпосылки потенциального развития могут противоречить друг другу и даже взаимно исключаться. Тем не менее, все они определяют те условия, которые целесообразно предвидеть и которые могут встретиться в реальной морской деятельности, хотя не всегда в явном виде. Формализуются эти предпосылки благодаря знаниям, практическому опыту и интуиции как разработчика, так и управленца. В широте отбора упомянутых предпосылок и в изначальной оценке их принципиального значения в будущем проявляется стратегическое мышление и искусство крупномасштабного управления морской политикой государства.

2.4. Возможные приемы разработки

Вышеприведенный набор и последующая трактовка общих предпосылок и признаков при конкретных стратегических разработках, являются не столько принципами, сколько содержательными положениями, способствующими верной интерпретации с экономической и политической точек зрения различных условий развития морской деятельности при реализации той или иной политики эксплуатации ресурсов и пространств Мирового океана.

Эти принципиальные положения лежат в основе оценок того, что происходит или может происходить при развитии морехозяйственного комплекса в разных районах моря и в разные периоды времени (через 10, 20, 30, 50 и более лет), при различных и динамично меняющихся международных условиях. Они могут нести реальные сведения или предложения естественно и искусственно возникающих преимуществ или ущербе, сдерживающих обстоятельствах в зависимости от разных видов информации. Следовательно, они имеют скорее апостериорное (основанное на опыте), чем априорное (непроверенное опытом, предварительное) значение. При долгосрочном прогнозировании избежать эмпирической оценки развития морской деятельности страны почти невозможно. Но масштабы неверных оценок тем меньше, чем продуманней,

обоснованной подходы к формированию стратегии, чем чаще в нее вносятся коррективы с учетом опыта прошедших периодов и текущей практики. Анализировать прошлое, естественно, легче, чем оценивать возможности будущего развития. Однако неопределенность последнего проясняется при наличии соответствующих научного опыта и инструментария, квалифицированного учета реальностей морепользования, а также практики прогнозирования и программирования.

Факт разработки Концепции ФЦП «Мировой океан» большим числом участников (ведомств, структур, специалистов), представлявших все виды морской деятельности Российской Федерации, свидетельствует в пользу сохранения такого подхода и при разработке Государственной стратегии отечественного морепользования на длительную перспективу. Такая стратегия, построенная в главных тезисах Морской доктрины на период до 2020 года, но охватывающая и более отдаленные перспективы, будет призвана существенно изменить традиционные подходы к развитию отдельных видов морепользования.

Специфика морской деятельности определяется ее многоотраслевым характером, а развитие зависит от комплексного учета межведомственной, междисциплинарной и многосторонней направленности. Следовательно, результаты реализации стратегических целей имеют мультипликативный эффект и находят проявление не только в морепользовании, но и в смежных видах производственно-хозяйственной деятельности, в экономике России в целом.

Отмечая некоторые положительные сдвиги в российском морепользовании, которые произошли в 1998 -2005 гг., в том числе и за счет реализации проектов ФЦП «Мировой океан», других федеральных и региональных программ, активизации деятельности Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, а также региональных структур, образованных по ее инициативе, приморских субъектов Федерации и соответствующих хозяйствующих структур, говорить о кардинальных изменениях в развитии морской деятельности еще рано. За последние годы исследования освоение ресурсов и пространств Мирового океана существенно продвинулись, но они еще не соответствуют задачам, которые должны решаться в интересах социально-экономического развития, укрепления обороны и ресурсного потенциала страны. Преодоление негативных тенденций и стихийности, характеризующих морскую деятельность России на современном этапе и угрожающих ее национальным интересам, поворот к решительному наращиванию вклада морской деятельности в устойчивое развитие, национальную безопасность и международный авторитет России возможны только при лидирующей роли государства в этих процессах, наличии у него четкой, долговременной и всеохватывающей стратегии построения и осуществления всех видов национальной деятельности в Мировом океане, практической способности направлять и координировать эту деятельность в указанных целях.

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

Исходной целью такого подхода является необходимость выведения всех видов морской деятельности из фактического статуса автономии каждой отрасли морского хозяйства и придание им статуса объекта, являющегося многоотраслевым и многофункциональным, использование которого является неотъемлемым компонентом фундамента обеспечения экономической, военной, социальной и экологической безопасности страны, ее устойчивого развития, способствующего повышению качества жизни российского населения и укрепления международных позиций России в Мировом океане. Переход от трактовки деятельности в океанической сфере в категориях совокупности морских отраслей к ее восприятию в целом как действующую на региональных направлениях в едином пространстве, окаймляющем сухопутную часть российской территории и неразрывно связанном с ней через прибрежную зону, заложит в будущей Стратегии основу двух значимых целей.

Во-первых, закрепление в законе о морской политике императива развития интеграционных процессов в сфере управления производственными и иными видами деятельности, которые используют взаимосвязанные и взаимозависимые пространства и ресурсы этого приморско-прибрежного пояса.

Во-вторых, согласование на уровне приморских субъектов Федерации двух изначально конфликтных систем отраслевого и пространственного управления деятельностью в прибрежной зоне. Губернатор, чье влияние распространяется и на пространство субъекта, и на деятельность предприятий на управляемой им территории, получает возможность делегировать на места право принятия решений и ответственность за их исполнение (сохраняя за собой право отмены этих решений). Это создаст почву для инициатив на местах, возможность соуправления всех вовлеченных сторон на основе межведомственной и внутрисубъектной координации. Это, в свою очередь, резко повысит эффективность морской деятельности в прибрежной зоне, ответственность лиц, принимающих решения, улучшит социально-экономический климат и условия жизни населения в приморских районах.

Как никогда ранее, то или иное направление отечественного морепользования, как и обеспечивающих отраслей и регионов, при решении долговременных задач вынуждены учитывать тенденции глобального наступления на Мировой океан, собственные возможности в условиях конкурентной среды на российском и зарубежных рынках, а также рассматривать свои проблемы во взаимосвязи с остальными видами морской деятельности. Речь в последнем случае идет об оптимизации отношений всех участников разноплановых направлений изучения, освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана. На деле это должно выливаться в создании общей совместной стратегии морской деятельности страны, формируемой всеми ее участниками. Именно *всеми*, в тесном взаимодействии и ведомств, и приморских регионов, и хозяйствующих субъектов, их корпоративных и общественных объединений с тем, чтобы еще на уровне разработки ее проектов преодолеть будущие ведомственные и отраслевые, а также региональные противоречия, столь характерные для всех исторических этапов и современного развития морской деятельности.

При существующем состоянии российской морской экономики, когда возникла необходимость освоения минеральных ресурсов Международного района морского дна, арктического

шельфа России, когда возникла необходимость активизации коммерческого использования Северного морского пути отечественным и зарубежным судоходством, а также ускоренного развития здесь других видов морской деятельности, когда возобновлена добыча биоресурсов в районах открытого моря, в том числе в водах Южного океана, становится очевидной необходимость уточнения характера и содержания государственного регулирования морской деятельности вне зависимости от форм собственности соответствующих хозяйствующих субъектов.

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

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

3. Порядок разработки и ориентировочная структура «нулевого цикла» проекта Государственной Стратегии развития морской деятельности

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

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

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

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

В этом разделе особое внимание следует уделить развитию морской деятельности и ее инфраструктуры в Арктике и в регионах Тихого океана (дифференцировано). Отдельно должны быть

рассмотрены возможности развития Северного морского пути и меридиональных перевозок внутренним водным транспортом в связи с началом реализации масштабных проектов освоения шельфовых месторождений УВ, которые необходимо будет обслуживать судами различного назначения. Специально необходимо оценить ожидания и риски, связанные с возможным открытием внутренних водных путей для плавания судов стран СНГ, а также иных государств.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.5. Анализ развития взаимоотношений с соседними прибрежными странами по поводу управления морской деятельностью в прилежащих, но спорных акваториях и территориях на всех направлениях морской политики Российской Федерации. Специальных оценок требуют последствия вовлечения приморских субъектов Федерации в региональное международное со-

трудничество в области морской деятельности. Комплексное содействие промышленному рыболовству в спорных районах Балтийского, Баренцева и Берингова морей.

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

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

7. Общеэкономические и производственные факторы.

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

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

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

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

При этом специально следует рассмотреть с точки зрения концентрации инвестиционных потоков целесообразность образования трех-четырех особых береговых зон (ОБЗ), в которых может происходить комплексное и последовательное развитие всех составляющих потенциала морской деятельности. Инвестиционные потоки, по-видимому, следует сосредоточить так: Северо-Кольская ОБЗ (атлантическое и арктическое направления), Южно-Приморская ОБЗ (тихоокеанское, арктическое, индоокеанское направления), Северо-Каспийская ОБЗ. Предусмотреть исследование зонально-дифференцированного подхода к развитию морской деятельности Российской Федерации.

ской Федерации. Обоснование пространственного размещения и локализации особых береговых зон.

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

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

7.5. Анализ перспектив развития трансконтинентальных мультимодальных логистических коридоров.

7.6. Уточнение законодательного режима каботажного плавания во внутренних морских водах и в территориальном море. Составление реестра подводных потенциально опасных объектов во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации. Меры по обнаружению и очистке внутренних вод и территориального моря от подводных потенциально опасных объектов.

7.7. Оценка последствий создания крупного промышленного холдинга в судостроении и перспективы развития судостроительных предприятий. Особо: снижение затрат государства на содержание ледокольного флота и его обновление.

8. Реализация региональной политики.

8.1. Любая морская деятельность является важным фактором развития приморских субъектов Федерации, поэтому все акценты, которые будут сделаны в Стратегии прямо отражаются на жизнедеятельности этих регионов. В первую очередь они должны быть усилены на демографическом развитии прибрежных регионов, в которых отчетливо просматриваются элементы депопуляции. Соответствующие механизмы и мероприятия должны противостоять этому негативному явлению.

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

В рамках этого раздела проекта Стратегии целесообразно уделить специальное внимание мероприятиям, связанным с организацией оперативного регулирования производственной деятельности хозяйствующих субъектов, занимающихся добычей биологических и минеральных ресурсов в зоне национальной юрисдикции Российской Федерации. По-видимому, переход на новую систему комплектования Губернаторского корпуса будет способствовать смягчению зако-

нодательных противоречий между Центром и регионами в области управления использованием ресурсов и пространств исключительной экономической зоны и континентального шельфа. При этом соответствующие федеральные органы исполнительной власти, проводящие государственную политику морепользования, сохраняя за собой конституционные функции по всему периметру действия национальной юрисдикции, смогут возложить на соответствующие региональные структуры исполнительной власти реализацию некоторых регуляционных действий в морских районах, примыкающих к территории распространения их компетенции.

9. Инновационные факторы

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

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

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

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

10.2. Повышение роли Военно-Морского Флота как одного из инструментов внешней политики государства. Уточнение специфических задач Военно-Морского Флота в системе Вооруженных Сил по защите:

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

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

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

жизненно-важных морских коммуникаций, в том числе трубопроводов.

10.3. Модернизация региональной системы дислокации Военно-Морского Флота, поддержание и развитие самостоятельных инфраструктур базирования, судостроения и судоремонта, всех видов обеспечения, основой которых является исторически сложившаяся в России система городов - военно-морских баз. Укрепления международно-правового статуса и обеспечения деятельности Черноморского флота. Обеспечение базирования сил Военно-Морского Флота на территории иностранных государств.

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

10.5. Обеспечение безопасности национального морского судоходства с возникновением военной угрозы и в военное время (рис. 5). Восстановление и развитие мобилизационной базы государства, необходимой для защиты государственных интересов и безопасности Российской Федерации в Мировом океане в случае эскалации вооруженных конфликтов, возникновения прямой военной угрозы или агрессии.

10.6. Обеспечение навигационно-гидрографической безопасности мореплавания.

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

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

10.9. Осуществление поэтапного перевода разработки и производства ключевых элементов морской техники и вооружения на российскую научно-промышленную базу, привлечение негосударственных структур и иностранных инвесторов к участию в морской деятельности страны при сохранении государственного контроля и обеспечении гарантий соблюдения государственных интересов Российской Федерации.

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

обеспечения прав Российской Федерации в Арктике;

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

Рис. 5 (Отдельный файл)

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

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

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

11. Обеспечивающие составляющие морской деятельности.

11.1. Гидрометеорологическое обеспечение морской деятельности.

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

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

11.2. Международное морское право и совершенствование внутреннего законодательства.

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

В рамках этой составляющей должна вестись борьба с коррупцией, но и определение, исследование причин теневой деятельности в морехозяйственном комплексе России. Почти в каждом виде морской деятельности теневые отношения, даже теневой бизнес - очень весомая составляющая. Выявление причин того, от чего именно в морской деятельности заложены такие возможности для неформальной и теневой активности, является задачей стратегического плана. Вот почему целесообразно не только анализировать эти процессы, но и прогнозировать, чем они могут обернуться в будущем. Тем более потому, что нельзя сразу и окончательно изменить существующую криминальную систему при исключительном развитии коррупции, охватившей весь морехозяйственный комплекс.

11.2.1. Кодификация морского законодательства Российской Федерации.

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

11.3. Кадровая составляющая.

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

11.4. Информационное обеспечение и популяризация морской деятельности.

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

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

11.4.3. Формирование единого информационного пространства в области морской деятельности.

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

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

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

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

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

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

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

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

Часть III. Список участников сессии 3 «Системные исследования морской деятельности» на Всероссийской научной конференции «Производительные силы и социально-экономическая динамика» 20 - 21 октября 2005 г.

1.	Абузяров З.К., к.г.н.	Гидрометцентр России
2.	Антонова Е. В.	СОПС
3.	Апиманова Т. Е.	СОПС
4.	Арбатов А. А., д.э.н., профессор	Зам. Председателя СОПС
5.	Баврина Е. Е.	СОПС
6.	Батурова Г. В.	СОПС
7.	Бочарова Л. К.	СОПС
8.	Буник И. В.	СОПС
9.	Варнавский В. Г., д.э.н.	МИЭМО РАН
10.	Войтоловский Г.К., д.э.н., профессор	Зам.председателя СОПС
11.	Войтоловский С. Г.	СОПС
12.	Вылегжанин А. Н., д.ю.н.	СОПС
13.	Гиголаев Г. Е.	СОПС
14.	Гранберг А.Г., академик РАН	Председатель СОПС
15.	Гудев П. А., к.и.н.	СОПС
16.	Гуреев С. А., д.ю.н., профессор	СОПС
17.	Деомидов Ю.М.	СОПС
18.	Живаго В. Н.	Минобрнауки России
19.	Жохов А.Д.	ГОИН Росгидромета
20.	Жуков А. И.	СОПС
21.	Жукова Г.Н.	ИМЭМО РАН
22.	Имереков Б. И.	СОПС

23.	Иняков А. Ф., к.в.н.	СОПС
24.	Каламкарян Р. А., д.ю.н.	СОПС
25.	Камчатов В.Ф.	Директор ГОИН Росгидромета
26.	Киреев В. Е.	СОПС
27.	Клячко Л. М., к.т.н.	Директор ФГУП «ЦНИИ Курс»
28.	Колодкин А. Л. д.ю.н., профессор	Зам.директора «Союзморниипроект»
29.	Кондаков А.В., к.Г-м.н.	СОПС
30.	Коновалов А.М., к.т.н.	СОПС
31.	Корзун В. А., д.э.н.	ИМЭМО РАН
32.	Косолапов Н. А., к.и.н.	ИМЭМО РАН
33.	Котенев М. Б.	СОПС
34.	Краишкина С. А.	СОПС
35.	Красюк В. С., к.г.н.	Гидрометцентр России
36.	Крояло И.В.	СОПС
37.	Крупнов Ю. А., к.в.н.	Начальник службы ВАСО, ВМФ
38.	Кудинов Н.Н., вице-адмирал к.в.н., профессор.	Пограничная академия ФСБ России
39.	<u>Лаппо С. С.</u> член.корр РАН, профессор	Директор ИО РАН
40.	Метальников А. П., к.ф.-м.н.	Советник руководителя Росгидромета
41.	Михайличенко В.В.	Некоммерческое партнерство по координации использования СМП
42.	Московенко М. В., к.и.н.	Секретарь-координатор Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации
43.	Нестеров Е. С., д.г.н.	Гидрометцентр России
44.	Писарев В. Д., д.и.н.	ИСК РАН
45.	Плаксий В.Я.	Союзморниипроект

46.	Полетаев Д. В., к.э.н.	ВНИИВС
47.	Польнев А. О., к.э.н.	СОПС
48.	Поляков А. Е.	СОПС
49.	Рабинович Ю. И.	СОПС
50.	Раненко В. В., к.э.н.	СОПС
51.	Ройзман И.И., д.э.н., профессор	СОПС
52.	Русакова С.М.	СОПС
53.	Сейранов Т.Р.	СОПС
54.	Синельников И. З.	СОПС
55.	Синецкий В. П., д.в.н	СОПС
56.	Сиражетдинова О.А.	СОПС
57.	Студенецкий А. С.	Роснаука
58.	Тамбиев С.Б., к.г.-м.н.	Дирекция международного проекта НПД «Арктика»
59.	Толкачев А. Я	Роснаука
60.	Ушакова М.Г.	ИО РАН
61.	Федоренко Н.М.	СОПС
62.	Фролов А. В., к.ф.-м.н	Зам. Руководителя Росгидромет
63.	Чернявский Е. Б.	СОПС
64.	Чичаев А. В.	Секретариат Морской коллегии при Прави- тельстве Российской Федерации
65.	Шаповалов Б. П., к.ю.н.	СОПС

Оборот последней страницы

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

Научно-реферативная, составительская и редакционная работа над выпуском осуществлена группой сотрудников СОПС в составе: Б.И. Имерекоев (ответственный за выпуск), Т.Е. Апиманова, Е.Е. Баврина, И.В. Крояло

ред. Сейранова А.Я.