

# Морская стратегия России: проблемы и пути их решения

**Б.П. УСАНОВ**, профессор Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, действительный член Российской академии транспорта



**В жизни нашей страны намечается знаковое событие: подготовлен проект «Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 года и на более отдаленную перспективу». Актуальность и важность этого события трудно переоценить, если вспомнить, что речь идет об одной из ведущих морских держав мира.**

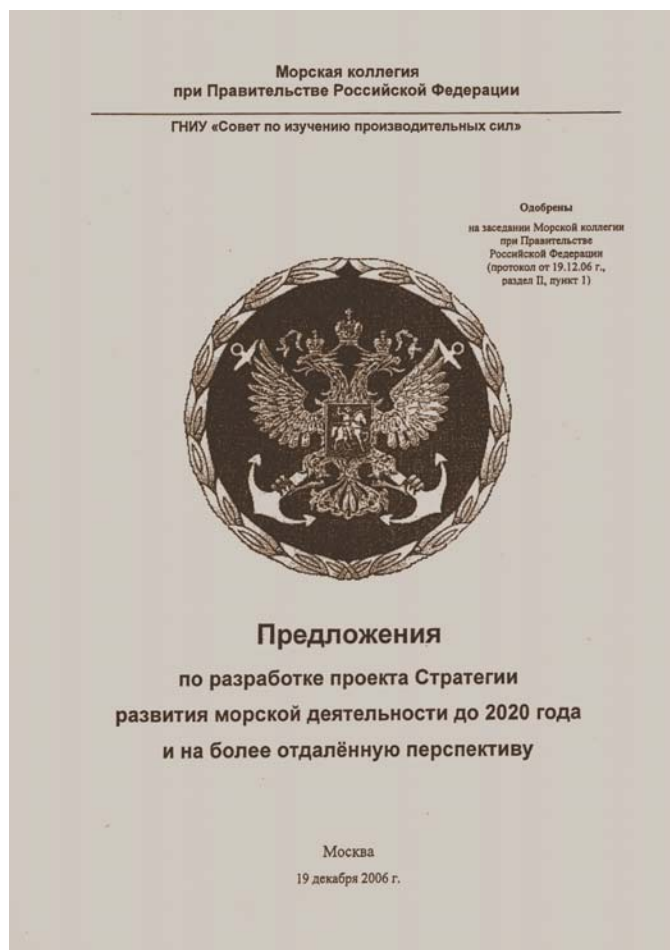
две евроазиатские международные конференции по проблемам транспорта. В русском издании «Белой книги...» были опубликованы почти 30 комментариев специалистов из России и других стран СНГ.

**27** февраля 2008 года Совет по изучению производительных сил провел в Москве совещание, посвященное ситуационному анализу данного проекта. А спустя две недели, 11–13 марта, в Санкт-Петербурге состоялся IX Международный форум «День Балтийского моря», и в его рамках был организован круглый стол «Перспективы развития морской деятельности России», участники которого обсудили указанный документ. В ходе обоих обсуждений была подчеркнута своевременность разработки Морской стратегии и высказано много конкретных предложений по совершенствованию проекта.

## Стратегии российские и европейские

Роль Морской стратегии тем более значима, что перспективное планирование и управленческие решения в отечественной транспортной сфере все чаще вызывают справедливые нарекания со стороны профессионалов.

Журнал «Эксперт» отмечает: «Несмотря на прямое поручение Владимира Путина, данное им правительству еще в начале ноября, наши чиновники так и не удосужились доработать национальную стратегию развития транспорта до 2030 года. В результате почти все последние действия Минтранса, направленные на консолидацию в транспортной отрасли, не только несут несистемный характер, но и неминуемо приведут к потерям у крупнейших компаний с государственным участием» [1].



Между тем, соседи по европейскому дому показывают нам пример, тщательно выстраивая долгосрочные программы действий. Совет министров транспорта ЕС еще 7 декабря 2001 года утвердил документ под названием «Белая книга. Европейская транспортная политика на период до 2010 года: время решать». К моменту выхода «Белой книги...» наши транспортные эксперты уже наладили продуктивную кооперацию со своими зарубежными коллегами, четвертый год работали над отечественными участками международных транспортных коридоров, а в 1998 и 2000 годах провели в Санкт-Петербурге

А спустя пять лет Еврокомиссия представила для обсуждения всеми заинтересованными сторонами новый крупномасштабный проект — «К будущей морской политике Евросоюза: европейское видение океанов и морей».

Российские ученые вносят свою лепту в реализацию европейской транспортной (в частности, морской) политики, последовательно развивая международное сотрудничество. Так, совместно с датскими коллегами мы разработали план действий, направленных на решение первоочередных проблем Балтийского моря. 15 ноября прошлого года он был утвержден чрезвычайной сессией Хельсинкской конвенции по безопасности окружающей среды региона Балтийского моря (ХЕЛКОМ).

Сегодня Россия готовится принять долголетнюю морскую стратегию. Это означает принципиально новое качество в осуществлении нашей морской деятельности и в налаживании широкой межгосударственной кооперации. Вот

почему так важно проанализировать, каково состояние проекта Стратегии на данный момент, как его оценивают отечественные и зарубежные эксперты и какие вопросы необходимо доработать, чтобы в жизнь вошла полноценная, высокоэффективная и научно обоснованная программа действий, органично увязывающая национальные интересы с международными программами.

## Научный подход или администрирование?

11 октября прошлого года «Коммерсантъ» опубликовал большой матери-

ал, обобщающий разгоревшуюся дискуссию: участники рынка высказывали серьезные сомнения в экономической обоснованности двух проектов — переноса мощностей Мурманского порта и строительства нового объединенного порта на Сахалине. Показательна реакция руководителей Росморречфлота: в отношении несогласных стивидоров они избрали силовую тактику — «Найдем рычаги воздействия и заставим их...». А где же научное обоснование намеченных проектов? Об этом в комментариях главы федерального агентства не прозвучало ни слова.

Не дает ответа на эти острые вопросы и «Стратегия развития транспортного комплекса Северо-Западного федерального округа», выполненная работниками НИПИ территориального развития и транспортной инфраструктуры России. В ней Мурманскому порту посвящено 1,5 страницы в разделе «Морские порты Северного бассейна». По результатам 2006 года, говоря о падении грузооборота практически по всем (кроме контейнерных перевозок) показателям, авторы текста ограничились простой констатацией: «...в настоящее время в порту Мурманск заявлено о реализации нескольких проектов по строительству новых и модернизации имеющихся портовых мощностей. Эти проекты связаны со строительством портовых мощностей на противоположном берегу Кольского залива или с использованием временно свободных площадей объектов Министерства обороны РФ». Ну а в разделе «Приоритетные направления развития морского транспорта и морских портов» о Мурманске даже не упоминается. А между тем, Минтранс уже создал здесь управляющую компанию...

Может быть, министерству не на кого опираться в аналитической деятельности, и отечественная наука неспособна выполнять соответствующие разработки на качественном уровне? Отнюдь. И не потому ли ушел с поста президента Российской академии транспорта профессор В.И. Ковалев, что игнорирование своей отраслевой академии со стороны Минтранса носило беспрецедентный характер: за 3 года — ни одного заказа на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ?

Сложившаяся порочная практика приводит к тому, что в ряде случаев наблюдается отступление с ранее занятых позиций. К тому же, до сих пор отсутствует единый понятийный аппарат, столь необходимый для взаимопонима-

ния участников транспортного комплекса и для формирования адекватной правовой базы. Так, термин «логистика» часто употребляется без понимания того, о чем идет речь. И под этой маркой создаются терминалы для длительного или сезонного хранения товаров — что не имеет никакого отношения к сфере ответственности товаро-транспортной логистики, занимающейся перемещением грузов.

Таким образом выстраивается затратная система, негативно влияющая на конкурентоспособность национальных товаров. Ведь именно необходимость снижать себестоимость товаров и повышать их конкурентоспособность вынудила правительства и бизнес западных стран заменить стратегию «затратную со склада» на «оборотную с колес» (что позволило повысить коммерческую скорость перемещения товаров «от двери к двери» до 1400 километров в сутки, обеспечивая минимальные складские запасы, не превышающие трехдневного объема).

Нам же такие показатели только снятся. Хотя еще лет 30 назад в области отечественных мультимодальных перевозок существовала технология «прямого цикла», исключавшая издержки товаровладельцев на кредитование грузов для содержания их на складе и затраты на дополнительные погрузо-разгрузочные работы. Эта технология называлась методом Ленинградского транспортного узла. Очевидно, что есть смысл вернуться к оправдавшему себя опыту и для его реализации воссоздать Северо-Западный информационно-аналитический центр транспортной логистики «Айлот».

С трибуны IX Международного форума «День Балтийского моря» (в том числе, и в выступлении автора этих строк) звучало требование: непременно обеспечивать строгое научное обоснование любых перспективных разработок в области стратегических задач развития морской деятельности и строительства объектов транспортной инфраструктуры. Было признано необходимым поднять роль транспортной науки, активно использовать высокий интеллектуальный потенциал Российской академии транспорта. А также — вернуться к практике периодического проведения Международных евроазиатских конференций по транспорту — основной трибуны, способствовавшей формированию транзитного моста между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. И далее укреплять Евроазиатский транспортный союз — ЕАТС.

Представляется, что новая Стратегия должна начисто исключать силовое администрирование и отсутствие научного обоснования принимаемых решений, разработок и планов.

### Море «в рамках отрасли»

Как известно, океаны и моря покрывают 72% земной поверхности. На их прибрежные акватории приходится 90% мирового улова рыбы, здесь же производится четверть всей планетарной первичной биопродукции и сконцентрировано 90% морского транспорта, обеспечивающего международную торговлю, а морские курорты признаны лидерами в мировой туристической индустрии. Благодаря своим богатствам, освоенные прибрежные территории давно стали наиболее населенными и эксплуатируемыми районами (согласно прогнозу ООН, к 2025 году в них будет проживать уже три четверти населения планеты).

Повсеместно практиковавшийся отраслевой подход к морской деятельности обострял социально-экономические проблемы прибрежных территорий, приводил к деградации окружающей среды. По этой причине в последние 15 лет в мире проявляется стремление совершенствовать управление морской деятельностью на всех уровнях. Поворотным моментом стали разработка и применение интегральных подходов к управлению прибрежной территорией. Будучи нацеленными на преодоление фрагментарности, присущей отраслевому подходу, они имеют многоцелевую ориентацию, обеспечивают гармоничную взаимосвязь всех видов морского природопользования и состояния окружающей среды, позволяют любым заинтересованным сторонам участвовать в разработке планов развития.

Многие международные организации издали свои руководства по комплексному управлению приморскими зонами (КУПЗ). Практика развития прибрежных государств доказывает, что КУПЗ представляет собой наиболее прогрессивную и апробированную методологию природопользования в мире. Около ста стран сегодня реализуют или разрабатывают программы, ориентированные на КУПЗ.

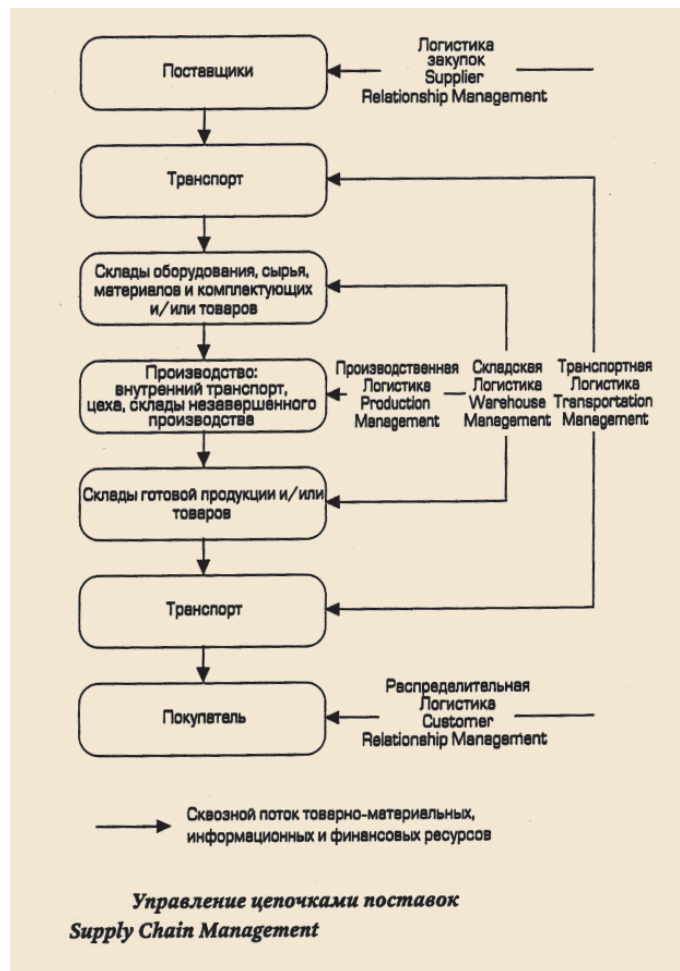
Россия по праву входит в число ведущих морских держав. Располагаясь на побережьях трех океанов, она обладает одной из самых протяженных морских береговых линий: 61 тысяча километров, без учета небольших островов. Площадь исключительной экономи-

ческой зоны (акватории, прилегающей к территориальному морю, где страна обладает определенными суверенными правами, в первую очередь — в отношении разведки и разработки природных ресурсов) составляет свыше 6 миллионов квадратных километров. Российское побережье протянулось от Арктики до субтропиков, по своим природным и социально-экономическим параметрам оно отличается сильной неоднородностью. 21 субъект Федерации и 5 федеральных округов непосредственно выходят к морю.

Вместе с тем, комплексный ситуационный анализ хозяйственной деятельности высветил неэффективное использование ресурсного потенциала и критическое состояние окружающей среды практически во всех приморских субъектах Федерации. Назрела необходимость по-новому организовать процесс ресурсопользования и взаимодействия его участников — самих ресурсопользователей, населения и органов управления. Такие «точки роста» проявились уже на всех акваториях страны. Однако в целом КУПЗ с трудом пробивается в жизнь, поскольку этот вопрос пока еще зависит, в первую очередь, от субъективной мотивации руководителей регионального и местного уровня.

Еще в 1992 году в Рио-де-Жанейро Конференция ООН по окружающей среде и развитию определила стратегию в отношении океанов, морей и прибрежных зон, сформулировав ее в итоговом документе — «Повестке на XXI век». Его авторы подчеркивали: половина населения Земли проживает в городах, многие из которых поражены экологическим и экономическим кризисом, и потому создание устойчивых поселений является одной из важнейших задач человечества. А для этого необходимы национальные программы, которые предусматривали бы наличие доступного и достойного жилья, снабжение чистой водой, снижение загрязнений от транспорта и промышленности, сокращение отходов и т.д.

Откликаясь на эти веяния, сотрудники Санкт-Петербургского государственного политехнического университета под руководством М.П. Федорова не так давно разработали учебное пособие



«Экологические основы управления природно-техническими системами». Под такой системой понимается совокупность природных и искусственных объектов, формирующихся в результате строительства и эксплуатации инженерных и иных сооружений и технических средств, взаимодействующих с природными объектами.

Участники круглого стола, проведенного в рамках IX Международного форума, приняли резолюцию, в которой выразили полную поддержку заложенному в проекте Стратегии надведомственному подходу (в противовес подходу отраслевому). Представляется, что готовящаяся Стратегия в обязательном порядке должна включать в себя такие понятия, как КУПЗ, устойчивое развитие, природно-технические системы.

Исходя из взаимоувязанности всех составляющих дальнейшей эволюции мореведения и морехозяйственной деятельности, мы считаем целесообразным, чтобы регионы и страна в целом перешли к определению своих перспектив по принципу обеспечения устойчивого развития (тут может быть использован положительный опыт английского «Форсайта»). Речь идет о модели, гармонично сочетающей три стратегические цели:

- перманентный экономический рост;
- социальная стабильность, достигаемая благодаря обеспечению занятости населения и повышению уровня его жизни;
- рациональное использование природных ресурсов, от состояния которых зависит жизнедеятельность населения.

Устойчивое развитие реализуется посредством следующих мер:

- привлечение представителей экологических и негосударственных организаций к выработке стратегической политики;
- отражение экологических и социальных аспектов во всех направлениях стратегического развития;
- создание системы экономических, социальных и экологических показателей для каждого из проектов сотрудничества.

Только подобный подход позволит во всех сферах морской деятельности пе-

рейти от отдельного рассмотрения экономических, социальных и экологических факторов к их объединению, учитывать роль окружающей среды как источника природного капитала и поглотителя отходов.

Мне представляется, что в стратегических планах развития приморских субъектов Федерации непременно должен присутствовать раздел «Интеграция в мировую экономику перспективных отраслевых кластеров».

### Порт и город: государство в государстве?

Белым пятном в отечественном законодательстве остается вопрос о роли местной исполнительной власти в жизнедеятельности портов.

Сегодня разделить территориально объекты порта и объекты города не представляется возможным. Однако, согласно действующему положению, администрация порта никак не связана с администрацией города и рассматривается как федеральное государственное учреждение, функционирующее на обособленной территории.

В недавно принятом Законе «О морских портах в Российской Федерации» указано: «Под морским портом понимается совокупность объектов инфра-



структуры морского порта, расположенных на специально отведенных территории и акватории...». Определение границ территории и акватории морского порта возлагается на Правительство России.

Выделение площадей для морского порта безусловно затрагивает внутреннее устройство приморских городов, но осуществляется без согласования с органами государственной власти субъекта Федерации. То есть от участия в портовой политике государства практически отстранены его субъекты Федерации и муниципальные образования. Не отражены взаимоотношения федеральных органов исполнительной власти, ответственных за работу портов, с органами власти субъекта Федерации, отвечающими за функционирование транспорта и его безопасность.

Такое положение не только противоречит сложившейся структуре государственной власти, но и вносит серьезную сумятицу в решение целого ряда вопросов существования приморского региона. Ведь, например, только Невская губа выполняет 10 хозяйственных функций, помимо функции судоходства. И закон не дает ответа — как ее «делить» между разными управленческими структурами. Не просматривается и взаимосвязь портовой деятельности с другими пятью видами внешнего транспорта.

И еще один вопрос, оставшийся за рамками отечественного законодательства. Морской порт, по нашему мнению, должен включать в себя не только торговые (транспортные), рыбные и специализированные порты, но и терминалы (районы, базы, стоянки) спортивных и прогулочных судов. Однако эти объекты в тексте закона не упомянуты и потому остались за рамками программ развития портового комплекса России. Равно как и портовые пункты, филиалы, представительства, отдельные объекты на побережье и на островах, являющиеся составными частями морского порта. А ведь морской порт — это центр обеспечения, в который входят и портовый флот, и объекты береговой инфраструктуры морского профиля, и судостроительные, судоремонтные предприятия, и морские вокзалы, и учреждения социального быта для моряков, портовиков и членов их семей.

Использование же понятия «морской порт» в узком смысле, только как производственной территории для грузовых операций, в отрыве от общей структуры органов власти и управле-

ния городом, представляется некорректным, а осуществление морской деятельности без содействия указанных властных структур — бесперспективным. Ибо развитие порта возможно лишь при активном взаимодействии с местными органами власти. Между тем, накопленный отечественный опыт свидетельствует, что администрация морского порта может являться подразделением городской или районной администрации, в противном случае она остается не более чем отраслевым органом управления.

Рассмотрим сложившееся противоречие на примере Петербургского транспортного комплекса — одного из важнейших среди не только российских, но и общеевропейских мультимодальных центров. Тут очевидна некая двусмысленность. Да: Петербург изначально был основан Петром Великим как город-порт, и сегодня он является морской столицей России, местоположением морской резиденции Президента РФ. В составе городской администрации создан специальный Комитет по транспортно-транзитной политике. На территории города расположен крупнейший отечественный порт — важнейший градостроительный фактор развития мегаполиса. Каждое рабочее место здешнего порта рождает семь рабочих мест в смежных отраслях хозяйствования. И в то же время вопросы функционирования и координации жизнедеятельности этого мощного комплекса самым парадоксальным образом выведены за пределы компетенции городского правительства!

Предлагаемый нам сегодня проект Стратегии представляет собой существенный шаг вперед: в нем прослеживается постоянная опора на субъекты Федерации. Думается, в окончательной редакции текста эта составляющая должна быть усилена еще более. Есть смысл (это подтверждает и успешная практика европейских стран) вернуться к идее двойного подчинения Морских администраций портов: Министерству транспорта и исполнительной власти субъекта Федерации.

### Под парусом закона

Ни собственно морская деятельность, ни сотрудничество в этой сфере с другими странами не могут осуществляться на должном уровне, пока не будет создана всесторонняя правовая база, отвечающая требованиям времени и гармонизированная с международными нормами. Только что мы рассмотрели непроработанность Закона

«О морских портах в Российской Федерации». В ходе ситуационного анализа и с трибуны IX Международного форума «День Балтийского моря» неоднократно отмечались и другие серьезные пробелы в нашем национальном законодательстве, которые ставят под сомнение эффективность многих положений проекта Стратегии.

Участники круглого стола рекомендовали внести в текст Стратегии перечень мероприятий, обеспечивающих развитие законодательной и нормативно-правовой базы морской деятельности по семи основным направлениям (сроки выполнения — 2009–2012 гг.):

- Приведение национальных правовых актов в соответствие с нормами, содержащимися в международных договорах Российской Федерации в области морского права и в смежных с нею областях;
- Перспективная кодификация законодательства РФ в области использования, охраны и защиты пространств со смешанным правовым режимом (внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации);
- Совершенствование основ государственного управления, градостроительного и иного регулирования в отношении федеральной морской территории — земель, занятых внутренними морскими водами и территориальным морем Российской Федерации, не входящими в состав субъектов РФ;
- Устранение коллизий водного законодательства, земельного законодательства, законодательства о недрах в части определения границ водных объектов. Уточнение ряда иных правовых понятий и норм в отношении участков внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации;
- Перспективная кодификация берегового законодательства Российской Федерации — законодательства в области использования, охраны и защиты морских побережий, связанного с реализацией правового механизма комплексного управления прибрежными зонами и установлением однозначного правового режима земель на территориях субъектов РФ, примыкающих к морским побережьям;
- Определение правового режима искусственных земельных участков, образуемых на акватории морей Российской Федерации, включая правовой режим водопользования, вопросы территориальной компетенции органов

государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;

- Дальнейшее совершенствование законодательства РФ о морских портах, торговом мореплаваннии и иных видах морской деятельности, в том числе в связи с уточнением правового режима морских гидротехнических сооружений, стационарных платформ, плавучих буровых установок, подводных морских трубопроводов и других искусственных сооружений.

Была высказана поддержка начинающий петербургских специалистов (головная организация — «КЕ Ассоциация») по разработке берегового законодательства. Резолюция круглого стола содержит рекомендации: в текст Стратегии внести разработку (2009 г.) и принятие (2011 г.) Закона РФ о береговой зоне, создание научно обоснованной государственной системы управления береговой зоной Российской Федерации и Государственного кадастра береговой зоны морей РФ с использованием передовых технологий (2009–2015 гг.). Также было указано на необходимость форсировать подготовку проекта Федерального закона о транзитных перевозках.

### Балтика — море общее

Как уже говорилось, российские (в частности, петербургские) специалисты накопили солидный опыт эффективного сотрудничества с сопредельными государствами, направленный на создание и совершенствование региональных и глобальных транспортных систем. Сейчас, в связи с подготовкой и предстоящим принятием Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации, вопросы такого сотрудничества поднимаются на качественно новый уровень.

Резолюция круглого стола указала на необходимость достижения разумного соответствия между положениями Российской и Европейской морских стратегий. Такая взаимная увязка и гармонизация представляется необходимой с точки зрения нашего долгосрочного сотрудничества со странами ЕС на Балтике, которое сейчас должно получить новый импульс. В ходе проведения ситуационного анализа было рекомендовано распространить опыт совместного российско-шведско-финского проекта «Наилучшая существующая технология и система технологического нормирования в соответствии с рекомендациями ХЕЛКОМ как основы для улучшения состояния окружающей

среды», имеющего целью снизить техногенную нагрузку на акваторию Балтики. В Петербурге этот проект выполнялся на примере шести пионерных объектов.

К этой же теме относится и упомянутый ранее «План действий по Балтийскому морю», выполненный группой петербургских экспертов совместно с датскими учеными и утвержденный чрезвычайной сессией ХЕЛКОМ. Очевидно, что следует усиливать интеграцию российского и европейского интеллектуального потенциала, направленную на решение многочисленных проблем Балтики.

В этой связи нельзя не вспомнить также о Шепелевском гидродинамическом полигоне с дублером Кронштадтского футштока, записи которого коррелируются показаниями глубинных реперов, доведенных до Балтийского кристаллического щита. Им в помощь создана система гидродинамических скважин, учитывающих поровые давления в зоне нетрадиционных нагрузок. У ученых Балтийского региона этот полигон пользуется огромной популярностью. Его главным разработчиком выступал Институт физики Земли РАН. Во всем Северном полушарии сегодня насчитывается только два подобных объекта (второй сооружен в Греции). Представляется целесообразным, чтобы опыт создания таких комплексов был реализован в каждом бассейне, и эту грандиозную задачу возможно решить только совместными усилиями с нашими соседями по Балтийскому морю.

И еще одно стратегическое направление. С целью получения более объективной информации и минимизации техногенной нагрузки на Балтику (на фоне растущего грузооборота) представляется необходимым доработать вопрос о подписании странами Балтийского региона межправительственного соглашения об организации средствами дистанционного зондирования морского мониторинга портовых зон и судоходных трасс на Балтийском море. Вопрос этот уже получил официальную поддержку со стороны Министерства природных ресурсов РФ и ХЕЛКОМ. Головной организацией утверждено ГУП «НИИ космоаэрогеологических методов».

Развивая данное направление, представляется важным достичь договоренности с ХЕЛКОМ о введении интегрированной системы, позволяющей учитывать загрязнение Балтики не по валу, а в расчете на одного живущего, на 1 километр береговой линии, на 1 тонну

выпускаемой или вывозимой продукции.

В ходе IX Международного форума «День Балтийского моря» были озвучены и другие задачи, которые могут быть успешно решены в тесном взаимодействии российских ученых с ХЕЛКОМ. Это расширение выпуска всевозможных картографических и аналитических материалов (в частности, геоэкологического атласа восточной части Финского залива), картирование береговых систем и т.д.

Участники круглого стола рекомендовали внести в текст Стратегии два принципиально значимых пункта. Первый: «Предложить странам Балтийского моря принять активное участие в организации и эксплуатации международной системы обсерваторий экологической безопасности Балтийского моря на основе объединения научного и технического потенциала стран — участниц ... ХЕЛКОМ». И второй пункт: «Обеспечение выполнения РФ своих обязательств, вытекающих из Хельсинкской конвенции по безопасности окружающей среды региона Балтийского моря, в части проведения регулярного авиационного наблюдения загрязнений своей части акватории на основе новейших технологий и передовых технических средств, не уступающих по тактико-техническим характеристикам технологиям и средствам, применяемым специалистами других стран Балтийского моря, и предоставления информации в ХЕЛКОМ».

\*\*\*

Слово «порт» в переводе с французского означает «дверь». Эта «дверь» призвана все шире открывать выход в море судам с различными грузами, с пассажирами и туристами. Она всегда должна быть гостеприимно распахнутой для судов, завершающих в данном порту свое плавание или нуждающихся в укрытии от непогоды, в ремонте или пополнении своих запасов. Чтобы все было именно так, и нужна широко обсуждаемая сегодня Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации.

С трибуны форума было предложено для построчного обсуждения проекта Стратегии собрать трехдневный семинар специалистов под эгидой Морского совета при Правительстве Санкт-Петербурга.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. «Хаос в воздухе и на земле» // «Эксперт», №2, 14–20 января 2008 г.