

НАЦИОНАЛЬНАЯ МОРСКАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО НАЦИОНАЛЬНОЙ МОРСКОЙ
ПОЛИТИКЕ, ЧЛЕН КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБОРОНЕ И БЕЗОПАСНОСТИ
Вячеслав Алексеевич Попов

Особенности морской деятельности и роль государства

Экономическое и военно-стратегическое значение морской деятельности для России очень велико. Площадь российского шельфа составляет 4,2 млн. кв. км, из которых 3,9 млн. кв. км перспективны на добычу углеводородных ресурсов. Протяженность морской границы России составляет 38,8 тыс. км, сухопутной – 14,5 тыс. км. На шельфе сосредоточено около 80% запасов углеводородов, в море добывается свыше 3 млн. тонн рыбы, что дает около 70% незаменимых животных белков по сравнению с их производством в животноводстве. Само существование России невозможно без поддержания существующего уровня и дальнейшего качественного и количественного роста всех составляющих ее морской деятельности на шельфе и в открытых районах Мирового океана.

Морская деятельность России включает хозяйственную, военную, научно-исследовательскую и политическую составляющие. Все они, как по отдельности, так и вместе взятые, имеют глобальное значение. По этим объективным критериям Россия остается одной из ведущих мировых морских держав, хотя и значительно уступает Советскому Союзу. Знаменитую фразу екатерининского канцлера графа Безбородко: «Без нашего дозволения ни одна пушка в Европе выстрелить не смеет!» – пока повторить нельзя. Тем не менее в силу своих размеров и истории Россия не может существовать как слабое государство, не имея объективно необходимого для нее влияния на ход мировых событий.

Могущество и политика любого государства как на суше, так и на море в первую очередь определяется уровнем его экономического и научно-технического развития. Однако для моря крылатая фраза «политика – это концентрированная экономика» еще более справедлива, чем для суши.

Роль государства в организации экономической и научно-технической деятельности на море значительнее. Так было всегда, во всех странах, но особенно актуально и необходимо это осознать в современной России, последние полтора десятилетия неоправданно много полагавшейся на организующую роль рыночных механизмов.

Значительную роль государства обуславливают следующие причины:

- развитие морской экономики определяется крупными проектами. Почти все виды хозяйственной деятельности в море требуют больших капитальных вложений и технических средств и в силу этого лишь в малой степени могут развиваться за счет саморегулируемой инициативы и риска мелкого и среднего бизнеса. Крупные же проекты и долгосрочные инвестиции могут возникать и развиваться только при наличии соответствующей государственной политики, гарантий и защиты;
- морская деятельность – прежде всего судоходство, деятельность которого в большей степени происходит за пределами 12-мильной зоны – территории государственного суверенитета, – регулируется не только национальным, но и международным законодательством и, следовательно, требует прямого участия государства;
- морская деятельность – это во многом добыча биологических и минеральных ресурсов, являющихся собственностью государства;
- морская деятельность очень наукоемка и включает разведку, оценку и прогноз запасов, создание технологий освоения биологических и минеральных ресурсов. Развитие науки определяет государство;
- все виды морской деятельности (освоение биологических и минеральных ресурсов, судоходство, судостроение, военная сфера, научные исследования) в высокой степени взаимозависимы – полноценное развитие одной невозможно без развития другой; по отдельности и все вместе являются инструментом реализации национальных интересов в океане. Государство должно взаимоувязывать их развитие и определять конструкцию, а рынок – шлифовать детали. Поэтому в морской деятельности соотношение частной предпринимательской инициативы и государственного управления иное, чем на суше, и роль государства больше;
- именно в морской деятельности государства конкурируют в наивысшей степени, так как их территория и суверенитет ограничены 12-мильной зоной, а интересы и деятельность в экономике и военной сфере простираются на весь Мировой океан. В открытых районах океана сосредоточены «неразделенные» стратегически важные минеральные и биологические ресурсы, на которые претендуют разные страны, а также существенная часть военного ядерного потенциала этих стран. По некоторым оценкам, на российский арктический шельф приходится до четверти мировых запасов углеводородов. Большинство экспертов полагают, что территориальные споры в этом районе могут обостриться в ближайшее время в связи с глобальным потеплением и облегчением доступа к арктическим ресурсам. Поэтому в морской деятельности национальные интересы выражены в наиболее ясном и концентрированном виде и должны обеспечиваться соответствующей национальной морской политикой. Ключевым элементом морской политики государства должно быть правовое обеспечение экономической, научно-исследовательской и военной деятельности на национальном и международном уровне.

Основные программные документы

Основным документом, системно определяющим национальные интересы России в Мировом океане, цели, содержание, задачи и пути реализации морской политики на функциональных и региональных направлениях, является *Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года* №Пр-1387, утвержденная Президентом России В. В. Путиным 27 июля 2001 года.



Основными функциональными направлениями морской политики России являются: морские перевозки, освоение и сохранение биологических и минеральных ресурсов Мирового океана, научная деятельность, военно-морская деятельность. Региональными направлениями являются: Атлантическое, Арктическое, Тихоокеанское, Каспийское, Индоокеанское.

Масштаб и долгосрочность проблем морской деятельности определяют необходимость их решения программными методами.

Главной морской программой России является *Федеральная целевая программа (ФЦП) «Мировой океан»*, разработанная во исполнение Указа Президента Российской Федерации №11 от 17 января 1997 года «О Федеральной целевой программе «Мировой океан» и утвержденная постановлениями Правительства РФ №919 от 10 августа 1998 года «О Федеральной целевой программе «Мировой океан» и №649 от 17 ноября 2004 года. Главной долгосрочной целью программы является объединение и координация усилий различных ведомств в целях эффективного использования ресурсов и пространств Мирового океана.

ФЦП «Мировой океан» включает ряд подпрограмм в области транспорта, судостроения, освоения биологических и минеральных ресурсов, научных исследований и содержит описание их исполнителей, объемов финансирования, сроков и этапов реализации.

Государственным заказчиком-координатором ФЦП «Мировой океан» является Министерство экономического развития и торговли РФ, государственными заказчиками – Министерство обороны РФ, Министерство природных ресурсов РФ, Минэкономразвития России, Министерство иностранных дел РФ, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по промышленности, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. В разработке ФЦП приняли участие 13 ведущих российских научно-исследовательских организаций.

Администрирование морской деятельности

Морская деятельность в Российской Федерации в настоящее время регулируется 35 федеральными законами, в том числе 5 кодексами, 5 указами Президента России и более чем 50 постановлениями Правительства России.

В соответствии с Морской доктриной России реализация морской политики возложена на Правительство РФ. Координацию морской деятельности осуществляет Морская коллегия при Правительстве РФ (далее – Морская коллегия), которую с 2005 года возглавляет Первый заместитель Председателя Правительства С. Б. Иванов. В состав Морской коллегии входят представители органов исполнительной власти, Администрации Президента, Совета Безопасности, Федерального Собрания, бизнеса, общественных организаций, руководители ряда регионов, 10 министров РФ и руководители федеральных служб и агентств, связанных с морской деятельностью.

Обеспечение деятельности Морской коллегии возложено на аппарат Правительства.

Под эгидой Морской коллегии созданы межведомственные комиссии, которые возглавляются министрами и рассматривают вопросы по функциональным направлениям.

В 2004–2005 годах в 2 федеральных округах и 21 приморском субъекте РФ созданы возглавляемые полномочными представителями Президента РФ и губернаторами советы по морской деятельности, в задачи которых входит реализация решений Морской коллегии на региональном уровне.

Научное, информационно-аналитическое обеспечение деятельности Морской коллегии возложено на Государственное научно-исследовательское учреждение «Совет по изучению производительных сил».

Для законодательного обеспечения морской деятельности России в Совете Федерации Федерального Собрания РФ создана Комиссия по национальной морской политике (далее – Комиссия). В ее состав входят 15 членов Совета Федерации. Комиссия включает 3 подкомиссии, осуществляющие де-



тельность по 3 направлениям: транспорт, судостроение, освоение ресурсов и исследование Мирового океана. В состав аппарата Комиссии входят специалисты, имеющие большой опыт практической работы в соответствующих областях. Также по каждому направлению деятельности Комиссии созданы экспертные советы, включающие ведущих российских специалистов-практиков и ученых.

Текущее состояние, проблемы и актуальные задачи морской политики

В последние годы возросло внимание органов государственной власти страны к морской деятельности.

В Послании Президента России Федеральному Собранию РФ 26 апреля 2007 года развитие судостроения, морских перевозок, портовой инфраструктуры и внутренних водных путей, проблемы доступа иностранных пользователей к биоресурсам российской экономической зоны и незаконного оборота рыбопродукции отмечены в качестве приоритетных направлений деятельности государства.

Вышел Указ Президента России №394 от 21 марта 2007 года о создании открытого акционерного общества «Объединенная судостроительная корпорация».

На заседании Морской коллегии 19 декабря 2006 года принято решение о подготовке Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 года и на более отдаленную перспективу, которая должна конкретизировать способы достижения целей национальной морской политики. Очевидно, что приоритеты морской политики, обозначенные в стратегии, определяют развитие законодательства в этой сфере, поскольку важнейшей составляющей стратегии морской политики России является ее законодательное обеспечение.

Принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания Российского международного реестра судов»; подготовлена концепция закона «О внутренних водных путях Российской Федерации», на законодательном уровне принят ряд поправок в Налоговый кодекс и Таможенный кодекс Российской Федерации, которые в определенной мере учитывают интересы российских судовладельцев, в частности по применению ставки «0» процентов по НДС при перевозке внешнеторговых грузов.

В Государственную Думу внесен важнейший законопроект «О морских портах в Российской Федерации».

Комиссия по национальной морской политике (далее – КНМП) подготовила и в апреле и мае 2007 года направила на рассмотрение в Правительство РФ законопроекты в области рыболовства, вносящие принципиальные изменения в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и в Налоговый кодекс Российской Федерации. Также КНМП подготовила к внесению в Государственную Думу проект нового федерального закона о специальном техническом регламенте «Рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки. Производство и обращение».

Приняты Основы политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2010 года. Правительством России утверждена «Долгосрочная государственная программа изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы на период 2005–2020 годов».

Разработана «Государственная стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа России».

Правительством России в составе Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России» утверждены подпрограммы «Морской транспорт», «Внутренний водный транспорт», «Внутренние водные пути», а в одобренной Транспортной стратегии России уточнены положения развития морского и внутреннего водного транспорта до 2020 года и на период до 2010 года.

В развитие утвержденной Правительством РФ «Концепции развития рыбного хозяйства на период до 2020 года», Министерство сельского хозяйства РФ и Росрыболовство разработали Концепцию Федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования ре-



сурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2008–2012 годах», ведомственную целевую программу «Развитие научно-технического потенциала, кадрового и информационного обеспечения рыбохозяйственного комплекса (2008–2010 годы)».

Принятые законодательные и организационные меры способствовали росту объемов перевозок и переработки грузов в морских портах России, своевременной доставке грузов в регионы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, развитию портов, строительству судов, росту уловов водных биоресурсов.

Однако указанные выше меры не обеспечили кардинальных изменений *негативных тенденций* в морской деятельности.

На морском и речном транспорте вследствие неэффективного государственного управления и недостатков законодательного обеспечения сохраняются процессы, препятствующие его развитию.

Основной массив нормативного регулирования вопросов содержания внутренних водных путей сосредоточен в сфере ведомственного нормотворчества и требует замены в связи с повсеместно внедряемыми новыми механизмами управления и рыночными условиями хозяйствования.

В России отсутствует системный подход к решению важнейшей задачи повышения конкурентоспособности отечественного морского транспорта. Ни в одном концептуальном документе не определено, какой флот нужен государству. Продолжается сокращение флота под российским флагом и его интенсивное старение, снижается его конкурентоспособность. Участие флота под российским флагом в обеспечении внешней торговли снизилось до 5%. Отсутствие условий для обеспечения приоритетного участия российских судоходных компаний в национальных внешне-торговых перевозках ведет к снижению отечественной составляющей на международном рынке транспортных услуг. Доля флота под иностранным флагом российских морских судоходных компаний продолжает расти (77 против 69% в 2001 году). Вследствие неоднозначного толкования таковыми органами положений Таможенного кодекса РФ и Кодекса торгового мореплавания РФ с весны 2006 года только в южном бассейне флаг России сняли более 50 судов.

Срок службы транспортных судов, используемых на внутренних перевозках, превысил 28 лет. Низкая рентабельность перевозок (от 0 до 8%), длительный срок окупаемости капиталозатрат в строительство флота (до 25 лет), повышенные процентные ставки за кредит (до 15–17%) и краткосрочность этих кредитов (до 3 лет), повышение цен на топливо и металл, отсутствие уверенности в обеспечении гарантированных глубин на магистральных реках на ближайшую перспективу не стимулируют собственников речных портов и флота вкладывать средства в обновление основных фондов.

Многолетнее недофинансирование содержания внутренних водных путей привело к резкому сокращению судоходных водных участков. Образовалась «ступенчатость глубины» на участках единой глубоководной системы европейской части России. Приходят в естественное состояние малые реки Сибири и Дальнего Востока.

Применение Федерального закона №117-ФЗ от 21 июля 1997 года «О безопасности гидротехнических сооружений» выявило ряд вопросов, касающихся финансового обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений. Не разграничена ответственность между собственником (государством) и эксплуатирующими организациями, деятельность и возможности которых по поддержанию уровня безопасности гидротехнических сооружений определяются объемом выделяемых бюджетных средств. В условиях ограниченности бюджетного финансирования эксплуатирующие организации не в состоянии в полной мере обеспечить соблюдение норм и правил безопасности при эксплуатации, ремонте и реконструкции гидротехнических сооружений. Вопрос компенсации расходов содержания судопропускных сооружений энергетиками и другими структурами законодательно не решен.

В федеральном законодательстве отсутствует регламентация лиц и органов, ответственных за установление правил плавания по малым рекам и каналам, поддержание на них навигационной обстановки, проведение дноуглубительных работ и контроль соблюдения правил плавания.

Одной из важнейших составляющих морских и речных перевозок является развитие портовой структуры государства. Однако до настоящего времени правовой статус портов не определен. Отсутствие законодательной базы в отношении специализированных портов негативно сказывается на системе обеспечения безопасности плавания маломерных судов.



В Российской Федерации не существует органов, координирующих деятельность различных ведомств в области безопасности мореплавания и защиты окружающей среды от загрязнения с судов.

Действующее земельное законодательство содержит неопределенные и зачастую противоречивые положения, касающиеся земель транспорта, что не позволяет землепользователям на внутренних водных путях юридически однозначно оформить права на занимаемые земельные участки, нет определения понятия «гидротехническое сооружение», что влечет значительные трудности в определении границ земельного участка под гидротехническим сооружением.

Несмотря на то, что в Морской доктрине РФ на период до 2020 года задачи строительства флота отнесены к числу приоритетных задач государства и подчеркнута «необходимость создания условий, стимулирующих строительство флота на отечественных предприятиях», за 2000–2006 годы существенного улучшения в решении этой задачи не произошло. Основным фактором, сдерживающим развитие судостроения в России, является недостаточный уровень координации судостроения и судоремонта при отсутствии общепринятых в мировой практике мер их государственного регулирования и стимулирования. Деятельность судостроительных и судоремонтных предприятий нуждается в экономической, правовой, организационной, технической и технологической поддержке со стороны государства.

В связи с этим необходим законопроект «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания нормативно-правовых условий для развития судостроительной промышленности», в частности в Кодекс торгового мореплавания РФ – в части ограничения деятельности иностранных морепользователей в исключительной экономической зоне России, на ее шельфе и внутренних водных путях, включая необходимые в интересах национальной безопасности более жесткие ограничения на использование судов и специальной морской техники иностранной постройки.

Другим важнейшим направлением национальной морской политики является освоение и сохранение ресурсов Мирового океана.

В сфере освоения биологических ресурсов сохраняются признаки системного кризиса: снижена роль рыболовства как в обеспечении продовольственной безопасности, так и в укреплении геополитических позиций России в приморских регионах и в Мировом океане; критически малы объемы официального вылова в водах России, особенно в открытых районах океана; продолжается рост теневого вылова ценных и массовых видов промысла, сырьевой направленности экспорта рыбопродукции, износа промыслового флота; предприятия не имеют оборотных средств, растут безработица и отток квалифицированных кадров из отрасли, обостряются демографические проблемы в зависимых от рыболовства регионах.

Не решены вопросы расширения ресурсных исследований для оценки рыбных запасов, закрепления прав российского рыболовства в открытых районах Мирового океана и экономзонах зарубежных стран, эффективного использования доступных сырьевых ресурсов. Проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на период до 2010 года» финансирование ресурсных исследований предусмотрено в размере 20% необходимого объема.

Не решены проблемы приведения в соответствие количества и состава рыбопромыслового флота количеству и составу водных биоресурсов в исключительной экономической зоне России.

Особо следует указать, что, несмотря на многочисленность контролирующих структур и административных барьеров, эффективной системы контроля вылова и оборота рыбопродукции не создано. Фактический вывоз (то есть только экспорт, без внутреннего потребления) наиболее ценных ресурсов (крабов, морских ежей и др.) превышает официальный вылов в 3–5 раз.

Отсутствует экспортно-импортная политика государства в торговле рыбопродукцией, что приводит к демпингу ее цен (цена икры минтая упала в 2004–2006 годах с 14 до 6 долларов за 1 кг) и вывозу необработанного сырья.

Не решена ключевая проблема перевода основного объема торговли рыбопродукцией с иностранного на российский оптовый рынок. Без этого невозможно решить проблемы теневого оборота и сырьевой направленности российского экспорта. Не решены проблемы экономического стимулирования доставки уловов на российский берег, кредитования оборотных средств и об-



новления основных производственных фондов; беспрепятственного пересечения промысловыми судами границы территориального моря и др.

Неприемлемо медленными темпами развивается аквакультура.

Развитие рыбной отрасли России сталкивается с серьезными проблемами законодательного обеспечения. Законодательная база в области промышленного рыболовства ограничена и несовершенна. Принят только один закон – №166-ФЗ от 20 декабря 2004 года «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Но чтобы он заработал, необходимо принять около 40 федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Для исправления ситуации в законодательном обеспечении морского промышленного рыболовства необходимо:

1. Разработать и утвердить программу реструктуризации и обновления рыбопромыслового флота. В рамках программы разработать законодательные и экономические меры, направленные на:

- выведение из эксплуатации устаревшего флота;
- выведение за пределы исключительной экономической зоны избытков рыбодобывающих мощностей;
- оптимизацию количества и типов рыбопромысловых судов в соответствии с сырьевой базой;
- модернизацию имеющегося и строительство нового флота на российских верфях, предусмотрев при этом:
- субсидирование процентных ставок по кредитам и лизинговым платежам;
- освобождение от пошлин и НДС на ввозимое импортное комплектующее оборудование, не производимое в России;
- освобождение от НДС строительства рыбопромысловых судов для российских заказчиков;
- предоставление российским рыбодобывающим компаниям снижения ставок сбора за пользование водными биоресурсами в течение расчетного срока окупаемости судов, строящихся на российских верфях.

2. Разработать и утвердить программу создания российского рыбного оптового рынка, включающую законодательные экономические меры по переводу первичных продаж сырья и продукции из уловов водных биоресурсов, добытых в российской экономической зоне, с иностранного на российский оптовый рынок.

3. Разработать и утвердить федеральную целевую программу для безусловной реализации «Концепции развития рыбного хозяйства Российской Федерации на период до 2020 года», Концепции Федеральной целевой программы «Повышение эффективности использования ресурсного потенциала рыбохозяйственного комплекса в 2008–2012 годах», ведомственной целевой программы «Развитие научно-технического потенциала, кадрового и информационного обеспечения рыбохозяйственного комплекса (2008–2010 годы)». Определить исполнителей, сроки и источники финансирования. В рамках реализации данной программы объявить приоритетной задачу возвращения российского рыбопромыслового флота в воды открытого моря, рыболовные и исключительные экономические зоны иностранных государств.

4. Снять ничем не оправданные ограничения прибрежного рыболовства 12-мильной зоной.

Серьезные проблемы законодательного и социального характера существуют в области освоения минеральных ресурсов российского шельфа.

Нефтегазовые ресурсы российского континентального шельфа, эксплуатация которых начата зарубежными компаниями на условиях соглашений о разделе продукции, преимущественно используются в интересах иностранных потребителей. В связи с этим необходимо применять допустимые с международно-правовой точки зрения ограничения деятельности иностранных морепользователей в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе России.

Нет четкой позиции, определяющей национальные приоритеты и соответствующие им критерии необходимости привлечения иностранных инвестиций в проекты по освоению минерально-сырьевых ресурсов.



Страхование деятельности по добыче и транспортировке углеводородов осуществляется в недостаточных объемах, а сумма страховой ответственности неадекватна потенциальным угрозам на несколько порядков.

Реализация государственных решений в сфере обеспечения комплексной безопасности освоения шельфа затруднена, так как в ней участвуют ведомства и организации, имеющие различные интересы в этой области. Организация выдачи разрешительных документов громоздка. Нормативная правовая база в данной области имеет многочисленные недоработки и не отвечает современным требованиям, а именно:

- отсутствует общая законодательная основа защиты морской среды, а также механизм государственного управления морскими природными ресурсами; нормы природоохранного законодательства Российской Федерации в отношении буровых установок не приведены в соответствие с международной Конвенцией МАРПОЛ 73/78;
- не определен правовой статус морских платформ, отгрузочных терминалов и других сооружений в территориальном море и прилегающей зоне, на континентальном шельфе, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Стационарные буровые платформы не подпадают под применение требований Международного кодекса по охране судов и портовых средств (ОСПС);
- отсутствуют федеральные законы, регламентирующие деятельность по проведению инженерно-геологических изысканий, буровых работ, выдаче лицензий на пользование недрами, и другие, устанавливающие требования по сохранению окружающей среды, в том числе водных биологических ресурсов;
- отсутствует законодательная база, определяющая источники финансирования навигационно-гидрографического обеспечения и ответственность должностных лиц и ведомств за выполнение в прибрежных водах Российской Федерации требования правила 9 главы V Международной конвенции по охране человеческой жизни на море;
- не установлен порядок оснащения морских стационарных платформ средствами предупреждения, навигационным и гидрометеорологическим оборудованием. Кодекс торгового мореплавания РФ не содержит норм по безопасности мореплавания и охране жизни на море, за исключением нескольких общих положений. То же относится к закону «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне РФ».

В целях совершенствования законодательного обеспечения освоения морского шельфа Российской Федерации необходимо разработать:

- проект федерального закона, определяющий правовой статус морских платформ, отгрузочных терминалов и других сооружений в территориальном море и прилегающей зоне, на континентальном шельфе, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
- проект федерального закона, предусматривающий внесение изменений в Таможенный кодекс РФ в части таможенного оформления буровых платформ, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации;
- проект федерального закона о внесении поправок в Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части распространения данного закона на морские платформы и другие сооружения, а также скважины, расположенные на территории, на которой Российская Федерация осуществляет юрисдикцию;
- проект федерального закона о внесении изменений в законы, регулирующие природопользование (Закон РФ «О недрах», Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды», Водный кодекс РФ и др.), об установлении требований по сохранению окружающей среды и внесении положений, защищающих социально-экономические интересы территорий, расположенных в зоне действия проектов освоения месторождений углеводородного сырья.

Одним из основных положений Морской доктрины РФ на период до 2020 года является совершенствование научных морских исследований. Эта тема была предметом рассмотрения на заседании Морской коллегии в 2006 году.



Долгосрочными задачами по данному направлению являются сохранение и стратегическое развитие научного комплекса, обеспечивающего исследования углеводородных, минеральных и биологических ресурсов Мирового океана и морской среды. Решение этих задач невозможно без мощного современного научно-исследовательского флота.

В целях законодательного обеспечения научной деятельности необходимо:

- ввести в Федеральный закон «О бюджетной классификации Российской Федерации» специализированные коды по финансированию морских работ;
- принять нормативные правовые акты по регулированию использования аппаратуры глобальных спутниковых навигационных систем на судах морского и речного флота, обеспечивающей точность определения координат места менее 10 метров, и внесению изменений в статью 14 Кодекса внутреннего водного транспорта и статью 25 Кодекса торгового мореплавания;
- принять нормативный правовой акт, регламентирующий порядок взаимодействия Российской Федерации в Межправительственной океанографической комиссии ЮНЕСКО, представительства в ней и определяющий федеральный орган исполнительной власти, в компетенцию которого будет входить координация деятельности в этой области на национальном уровне.

Кадровое обеспечение морской деятельности осуществляется в системе общих установок Послания Федеральному Собранию на 2006 год, в котором Президент Российской Федерации заявил: «России нужна конкурентоспособная образовательная система. В противном случае мы столкнемся с реальной угрозой отрыва качества образования от современных требований... Правительство должно навести порядок и с содержанием программ профобразования, причем делать это надо совместно с представителями бизнеса и социальных отраслей, для которых, собственно, и готовятся специалисты. Следует создать систему объективного, независимого внешнего контроля качества получаемых знаний, и необходимо в широком открытом диалоге с общественностью выработать принципы установления объективных рейтингов вузов».

Для развития национальной морской политики России требуются квалифицированные специалисты. Подготовка руководящих кадров в области морской деятельности осуществляется эпизодически и бессистемно в структурных подразделениях дополнительного профессионального образования вузов и институтов повышения квалификации, находящихся в ведении различных ведомств. Морская деятельность не включена в приоритетные направления повышения квалификации государственных служащих, которые сегодня не могут получить необходимые знания в данной области.

Образовательные программы дополнительного образования в области морской деятельности не согласуются с государственными образовательными стандартами подготовки специалистов, будущих руководящих кадров, по направлениям подготовки и специальностям высшего профессионального образования.

Квалификационные требования (профессиональные стандарты) к должностям работников в области морской деятельности отсутствуют.

В современных условиях особое значение приобретает участие России в международном сотрудничестве в вопросах судоходства и использования ресурсов Мирового океана.

В настоящее время со стороны иностранных прибрежных государств производится ограничение свободы судоходства в экономических зонах, которые не входят в состав территории государств и являются зонами особого рода. В последнее время все чаще появляются тенденции к объявлению целых морей особыми морскими уязвимыми районами.

Следует отметить также несоответствие в применении международных норм за нарушение рыболовного законодательства и за загрязнение акваторий Мирового океана нефтью и нефтепродуктами.

При этом в последние годы отмечается ослабление позиции России в Международной морской организации (ИМО). Морская администрация Российской Федерации фактически не отстаивает интересы отечественных компаний, вовлеченных в сферу торгового мореплавания. Постоянное представительство РФ в ИМО не стало координирующим ядром по реализации морской



политики России в ИМО. Не налажена координация работы по законодательному обеспечению выполнения требований международных конвенций.

Перспективы развития

Современное положение России в мире и условия ее развития ставят перед органами государственной власти задачу выработки системы дополнительных мер, направленных на решение проблем морской деятельности РФ.

Перспективы развития морской политики Российской Федерации, а также реализация положений Морской доктрины РФ на период до 2020 года напрямую связаны с разработкой стратегии морской политики России и долгосрочной программы ее реализации.

В 2007–2008 годах будет продолжена работа как по отдельным направлениям национальной морской политики, так и в целом над морской стратегией Российской Федерации.

Морская стратегия должна обеспечить возврат России статуса великой морской державы. Она будет направлена на создание в среднесрочной перспективе современного, боеспособного Военно-Морского Флота РФ, конкурентных торгового, рыбопромыслового и речного флотов России.

В 2007–2008 годах будет продолжена работа по совершенствованию системы управления национальной морской политикой.

В целях повышения эффективности работы этой системы представляется необходимым в числе основных направлений внутренней и внешней политики, определяемых в ежегодном Послании Президента Федеральному Собранию, предусмотреть раздел о задачах и ходе реализации национальной морской политики.

Особо следует добиваться безусловного и точного выполнения принятых планов. Существующие программные документы обесцениваются тем, что носят декларативный характер. Например, запланированный входящей в ФЦП «Мировой океан» подпрограммой «Использование биологических ресурсов Мирового океана» улов водных биоресурсов в 2007 году в объеме 5 млн. тонн, безусловно, не будет достигнут. Фактический улов не превысит 3,5–3,8 млн. тонн. «Долгосрочная государственная программа изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы на период 2005–2020 годов» не обеспечена финансированием и, следовательно, в значительной степени останется декларацией. В связи с этим возникает вопрос о разработке регламента подготовки программных документов, который бы предусматривал определенный фильтр для проверки программ на обеспеченность средствами выполнения и ответственность разработчиков и исполнителей. Лучше принимать более скромные, но исполняемые программы.

При подготовке новой редакции Концепции национальной безопасности Российской Федерации необходимо предусмотреть раздел о национальных интересах РФ в Мировом океане, ее национальной морской политике с четким разграничением полномочий, задач и функций федеральных органов государственной власти и их территориальных органов, органов государственной власти приморских субъектов РФ, органов местного самоуправления и других субъектов морской деятельности по их реализации.

В целях создания целостной законодательной основы для государственного управления морской деятельностью необходимы кодификация морского законодательства, создание более совершенного, прогрессивного, качественного в плане юридической техники, системно взаимосвязанного правового акта о государственном управлении морской деятельностью – Морского кодекса Российской Федерации.