

# СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПЛАНЫ МОРСКОЙ ПОЛИТИКИ

*М.В. Московенко – ответственный секретарь Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, консультант-помощник Главнокомандующего ВМФ России*

**В** конце апреля 2003 г. в г. Новороссийске было проведено очередное (четвертое) заседание Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации.

Как отметил в своем вступительном слове председатель Морской коллегии Председатель Правительства Российской Федерации Михаил Михайлович Касьянов, «мы продолжаем рассматривать все аспекты реализации российской национальной морской политики: от Каспия мы перешли к Балтике, затем к Черному морю; проблемы Черного и Азовского морей, а их целый комплекс, – это проблемы России, развитие которой не мыслится вне системы конкретных мер, направленных на реализацию в Российской Федерации национальной морской политики».

Спектр вопросов, вынесенных на обсуждение Морской коллегии, был достаточно широк.

С докладом о мерах по совершенствованию организации управления морской деятельностью в приморских субъектах Российской Федерации выступил главнокомандующий ВМФ России В.И. Куроедов.

Он отметил, что в морской деятельности продолжают сохраняться негативные тенденции, выражающиеся в физическом, моральном устаревании, сокращении корабельного и судового состава, системы базирования и прибрежно-портовой инфраструктуры российского флота, в потере судостроительных, судоремонтных и береговых мощностей.

Основными причинами отмеченных негативных тенденций, по мнению докладчика, являются:

несовершенство законодательства, регулирующего работу органов управления и хозяйствующих субъектов в области морской деятельности;

нерациональное распределение функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, приморских федеральных округов и субъектов Российской Федерации по администрированию морской деятельности;

нарастающее отставание России от ведущих морских держав в области изучения Мирового океана, мониторинга морской среды, развития минерально-сырьевой и биоресурсной базы;

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

Анализ показал, что социально-экономические условия развития приморских субъектов Российской Федерации существенно отличаются от соответствующих условий континентальных 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.

Главнокомандующий ВМФ выделил следующие направления для выработки мер по совершенствованию организации управления морской деятельностью с учетом специфики регионов:

уточнение полномочий и функций федеральных органов исполнительной власти по управлению морской деятельностью, исключаящее 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 обеспечения безопасности страны, социального и экономического развития регионов.

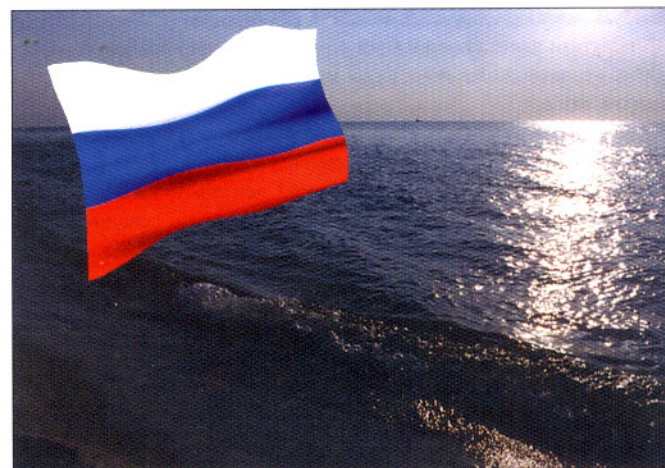
Поэтапное формирование механизма реализации национальной морской политики было предложено в следующей последовательности.

## На первом этапе (2003 – 2004 гг.)

1. Создание в рамках проводимой административной реформы основ административно-правового механизма реализации национальной морской политики, в том числе:

совершенствование законодательства в области морской деятельности с учетом специфики приморских регионов (разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее приморских субъектов на акваториях и морском дне, прежде всего в территориальном море; формирование экономической основы местного самоуправления приморских муниципальных образований за счет внесения изменений в налоговое, таможенное и иные законодательства);

внесение изменений в структуры исполнительной и законодательной власти Российской Федерации, определяющих их полномочия в области формирования и проведения национальной морской политики и реализации Морской доктрины. Возложение ответственности за реализацию Морской доктрины Российской Федерации на одного из заместителей Председателя Правительства Рос-





**Практическая направленность работы органов координации может состоять в регулировании вопросов мониторинга акваторий, рыбоохраны, взаимодействия с силовыми ведомствами, спа-**

**сания на море, экологической безопасности, мобилизационной подготовки гражданского флота, борьбы с наркобизнесом, терроризмом, организацией комплексных учений и пр.**

сийской Федерации и формирование в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации комитетов или комиссий по национальной морской политике.

2. Создание в федеральных округах в рамках задач, возложенных на полномочных представителей Президента Российской Федерации, органов координации морской деятельности.

Они могут быть представлены координационными советами или межведомственными комиссиями с функциями, аналогичными полномочиям Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, но применительно к кругу деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в приморских федеральных округах и специфике регионов. В состав указанных органов целесообразно ввести руководителей администраций приморских регионов, флотов, флотилий (при необходимости военных округов), региональных управлений Пограничной службы, территориальных органов исполнительной власти, представителей научного сообщества и крупных хозяйствующих организаций, занимающихся морской деятельностью.

3. Определение в администрациях приморских субъектов Российской Федерации структур для координации морской деятельности.

Такие структуры могут быть представлены в соответствии со спецификой регионов и сложившейся практикой решения задач морской деятельности специализированными совещательными органами, центрами по межведомственному взаимодействию или штатными подразделениями администраций. Руководство указанными структурами целесообразно возложить на заместителей руководителей администраций субъектов Российской Федерации по вопросам, связанным с морехозяйственной деятельностью в регионе. Практическая направленность их работы может состоять в регулировании вопросов мониторинга акваторий, рыбоохраны, взаимодействия с силовыми ведомствами, спасания на море, экологической безопасности, мобилизационной подготовки гражданского флота, борьбы с наркобизнесом, терроризмом, организацией комплексных учений и пр.

4. Формирование системы подготовки руководящих кадров в области морской деятельности.

#### **На втором этапе (2005 – 2010 гг.)**

Этот этап, как предполагается, будет главным в реализации Морской доктрины.

На основе опыта: деятельности Морской коллегии, реализации Морской доктрины, ежегодных докладов Президенту Российской Федерации о комплексной оценке состояния национальной безопасности в области морской деятельности Российской Федерации,

практики функционирования административно-правового механизма реализации национальной морской политики, созданного на первом этапе,

внедрения результатов системного проектирования, предусмотренного указом Президента Российской Федерации от 4 апреля 2000 г. «О совершенствовании морской деятельности Российской Федерации», и особо, эффективной деятельности созданного административно-правового механизма реализации в государстве национальной морской политики –

**закрепить преобразования первого этапа (2003 – 2004 гг.) и предусмотреть дальнейшее совершенствование организации управления морской деятельностью в приморских субъектах Российской Федерации.**

Одновременно осуществлять разработку проекта федерального закона о государственном регулировании морской деятельности

Российской Федерации, обобщающего и развивающего все нормативные правовые акты, действующие в области морской политики.

#### **На третьем этапе (после 2010 г.)**

Совершенствовать административно-правовой механизм реализации национальной морской политики в целях дальнейшего развития сектора экономики Российской Федерации, связанного с морской деятельностью, в направлениях:

- активизация деятельности России в Мировом океане;
- ориентация на получение конкретных практических результатов как в ближайшей, так и в отдаленной перспективе;
- сохранение принадлежащих России ресурсов и богатств Мирового океана;
- обеспечение максимальной координации и повышение эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов власти приморских регионов и российских деловых кругов;

экономическое развитие страны, поддержание военно-политической стабильности на морских и океанских пространствах, обеспечение военной безопасности и нейтрализации угроз с морских направлений, укрепление международного авторитета России.

Все перечисленные предложения были обсуждены, получили общую поддержку и положены в основу решения проведенной 22.04.2003 г. на базе СОПСа научно-практической конференции «Морская доктрина России: стратегия реализации», в которой приняли участие представители всей нашей морской общественности, в том числе приморских регионов.

Председатель и все члены Морской коллегии, которые приняли участие в обсуждении доклада В.И. Куроедова, одобрили и поддержали позицию Минобороны России. Председатель Морской коллегии М.М. Касьянов дал поручение подготовить конкретный план выполнения I этапа формирования механизма реализации национальной морской политики и передать его к 1 сентября 2003 г. в Правительство Российской Федерации.

**По вопросу «О реализации национальной морской политики на Черном и Азовском морях»** с основным докладом выступил первый заместитель министра транспорта Российской Федерации, руководитель Государственной службы морского флота В.В. Рукша. Он отметил, что национальная морская политика в Азово-Черноморском регионе предусматривает обновление флота, развитие портовой инфраструктуры, совершенствование правовой базы функционирования Черноморского флота на территории Украины, создание условий для базирования и использования морского потенциала, защиту суверенных и международных прав Российской Федерации.

**В содокладе** статс-секретаря – заместителя министра природных ресурсов Российской Федерации И.Ф. Глумова был выделен ряд основополагающих проблем, требующих незамедлительного решения. Прежде всего делимитация морских пространств и определение правового статуса Керченского пролива, мониторинг и перспективы развития геологоразведочных работ на нефть и газ в акваториях и транзитных зонах юга России, организация государственного контроля в области природопользования и охраны природной среды, развитие береговой инфраструктуры МПР России в регионе и взаимодействие с Военно-Морским Флотом.

Предлагались следующие пути решения.

**По делимитации морских пространств и правовому статусу Керченского пролива.** В основу российского подхода с самого начала положены принципы сохранения Азово-Керченской акватории в качестве целостного хозяйственного и природного комплекса, совместно используемого в интересах двух наших государств, и не-





2006 г. – 100 лет подводным силам России

приемлемости раздела, ведущего к открытию этой акватории в международно-правовом отношении для беспрепятственного доступа третьих стран, в том числе захода иностранных военных кораблей. Ключевое значение в этом плане имеет достигнутая в феврале 1998 г. договоренность на высшем уровне о сохранении за Азовским морем статуса внутренних вод России и Украины. Такая договоренность, причем с упоминанием и Керченского пролива, получила однозначное подтверждение в беседе В.В. Путина и Л.Д. Кучмы в январе 2000 г. в Москве.

Украинская сторона, однако, настойчиво выступает за полномасштабную делимитацию всей акватории, что, по ее мнению, не противоречило бы статусу внутренних вод. Реально эта позиция сводится к рассечению Азовского моря «диагональной» госграницей, а Керченского пролива – по линии бывшего административно-территориального деления между УССР и РСФСР в рамках бывшего СССР. Подобное разграничение привело бы к тому, что Россия окажется, по сути, отрезанной в территориальном отношении от основных судоходных фарватеров, прежде всего в Керченском проливе, не говоря о прочих негативных последствиях «стандартного» раздела для Российской Федерации, когда под ее контролем осталось бы менее одной трети Азовского моря.

Предложения российской стороны предусматривают заключение договора, закрепляющего статус внутренних вод без делимитации госграницей и определяющего порядок их использования на основе следующих положений:

введение в Азовском море прибрежных функциональных зон ответственности и контроля Российской Федерации и Украины (например, шириной 10 км) с целью осуществления юрисдикции соответственно России и Украины у своего побережья в вопросах пограничного, таможенного, иммиграционного, фискального, санитарного и других видов контроля;

вся акватория Азовского моря, расположенная за пределами указанных прибрежных зон, используется совместно Россией и Украиной, образуя собой район совместного использования.

Керченский пролив также представляет собой район совместного использования.

Наш принцип – делим дно, вода общая, что отвечает нашим национальным интересам.

В то же время южные моря являются источником значительных запасов биоресурсов, а их побережья широко используются для оздоровления и отдыха граждан нашей страны и зарубежья. Все это обуславливает необходимость взвешенного подхода к освоению и разработке на их шельфах месторождений полезных ископаемых, чтобы не нарушить природного экологического равновесия.

**О реализации государственной политики в области охраны окружающей среды.** Несмотря на отмечаемое в последние годы снижение сбросов загрязняющих веществ в водные объекты бассейнов Черного и Азовского морей с территории Российской Федерации, экологическую обстановку в регионе можно охарактеризовать как напряженную.

Основными источниками загрязнения Азовского моря и водных объектов его бассейна являются предприятия химической и угольной промышленности, орошаемое земледелие, особенно рисовые чеки, водный транспорт в период навигации.

В целях усиления действующих в регионе систем сбора и анализа информации о состоянии окружающей среды и об источниках негативного воздействия на нее МПР России совместно с Росгидрометом и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти осуществляют мероприятия по развитию систем комплексного мониторинга окружающей среды и природных ресурсов.

В Азово-Черноморском регионе (Краснодарский край) МПР России создает и развивает территориальные информационно-аналитические центры по сбору и обработке экологической и природоресурсной информации, в том числе специализированный центр по приему и обработке космической информации о состоянии окружающей среды и природных ресурсов.

Формируются программы развития мониторинговых систем. Данный вопрос решается также в рамках Федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002 – 2010 гг.)». Однако уровень и стабильность финансирования данных работ не позволяют существенно повысить эффективность указанных систем мониторинга.

В части «Разное» была заслушана информация главнокомандующего Военно-Морским Флотом В.И. Куроедова о рассмотрении проекта ежегодного доклада Президенту Российской Федерации о комплексной оценке состояния национальной безопасности в области морской деятельности и о праздновании в 2006 г. столетия подводных сил России. Первый заместитель министра транспорта Российской Федерации В.В. Рукша проинформировал о составе почетельского совета Фонда поддержки российского флота. Была заслушана информация заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации А.Н. Чилингарова об открытии российской дрейфующей станции «Северный полюс-23».

Следующее заседание Морской коллегии назначено на осень 2003 г. Главным вопросом будет рассмотрение задач реализации национальной морской политики на Тихоокеанском региональном направлении.



**Moskovenko M.V.**  
**Strategic plans of marine policy**

*In April 2003 in Novorossiysk the regular (fourth) session of the Maritime College reporting to the Cabinet has taken place.*

*The opening address has been made by M.M.Kasyanov, the Chairman of the Russian Federation Cabinet and the Maritime College. According to the Chairman, the Maritime College kept on considering all aspects of Russian marine policy turning from the Caspian and Baltic Seas to the Black Sea. The whole complex of problems concerning the Black and Azov Seas are related to all-Russian problems. It was noted that all of them can be solved only when realizing the national marine policy.*