

УДК 327(98+470.1/.2)+1:316(045)

ЛУКИН Юрий Фёдорович, доктор исторических наук, профессор, директор Института управления и регионологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова, главный редактор электронного научного журнала «Арктика и Север». Автор более 270 научных публикаций, в т. ч. 14 монографий

ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СЕВЕРНЫМ МОРСКИМ ПУТЕМ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

В статье раскрываются геополитические, правовые, организационные проблемы управления Северным морским путем в начале XXI века. Анализируются документы, определяющие морскую политику России, законопроект о государственном регулировании торгового мореплавания в акватории Северного морского пути.

Ключевые слова: Северный морской путь, геополитическая ситуация, правовой статус, проблемы управления, начало XXI века.

В управлении Северным морским путем (сокращенно – СМП) в начале XXI века не только многократно возросло влияние внешней среды, связанное с новой геополитической ситуацией в Арктике, интернационализацией СМП. Российское государство, к сожалению, на протяжении более 20 лет не смогло изменить даже правила плавания по Северному морскому пути, чтобы адекватно ответить на внешние вызовы, решить внутренние проблемы организации управления СМП в новых исторических условиях. Очень медленно решаются задачи навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения, создания в целом современной инфраструктуры эксплуатации СМП. Существующая система управления

Северным морским путем не соответствует Морской доктрине РФ, утвержденной Президентом РФ еще в 2001 году в части обеспечения национальных интересов России в Арктике. И только в 2011–2012 годах здесь наметились некоторые позитивные сдвиги в регулировании торгового мореплавания в акватории СМП. В рамках данной статьи мы можем кратко остановиться лишь на отдельных аспектах геополитических, правовых, организационных проблем управления Северным морским путем в начале XXI столетия.

Геополитические проблемы, связанные с эксплуатацией СМП в начале XXI столетия, определением его правового статуса, несомненно должны относиться к числу приоритетных

в арктической политике российского государства. Это обуславливается, во-первых, ростом грузоперевозок по трассе Севморпути, в т. ч. зарубежных грузоотправителей, что требует неотложного решения ряда назревших проблем в обслуживании судов, развитии современной инфраструктуры. Во-вторых, актуализируется проблема интернационализации СМП, общего его использования как важнейшей глобальной трансконтинентальной транспортной магистрали, связывающей через северные моря и проливы Атлантический и Тихий океаны кратчайшим маршрутом.

Внешняя среда при этом оказывает сильнейшее давление по всем возможным азимутам (дипломатическим, информационным, экономическим, военным, технологическим и др.) на Россию в вопросах освоения природных ресурсов Арктики и организации мореплавания в акватории СМП. В 90-е годы прошлого столетия геополитическая ситуация в Арктике кардинальным образом изменилась. Россия утратила свои прежние сильные позиции в Арктике после распада СССР, был безвозвратно утрачен и прежний статус СМП как внутренней транспортной магистрали страны.

В 1997 году Российской Федерацией были ратифицированы Конвенция ООН по морскому праву (UNCLOS), подписанная в городе Монтего-Бей 10 декабря 1982 года, и Соглашение от 29 июля 1994 года об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву. Президентом РФ Б.Н. Ельциным 26 февраля 1997 года был подписан Федеральный закон № 30-ФЗ «О ратификации Конвенции ООН по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции ООН по морскому праву». Ратифицировав Конвенцию ООН по морскому праву, Россия фактически добровольно отказалась от особых прав на владения в Арктике, закрепленных постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года, потеряв при этом суверенные права на 1,7 млн км² своего арктического сектора. Момент для ратификации UNCLOS, учитывая переживаемый в то время системный кризис

отечественной экономики и других сфер жизнедеятельности российского социума, был выбран не самый удачный. В те времена даже еще не были определены на уровне государства и закреплены стратегически национальные интересы России, как преемника СССР, в Арктике, не определены основы национальной морской политики. В общем, получилось «как всегда».

Фактически можно говорить о том, что Россия в конце XX века начала сдавать свои позиции в Арктике, терять исторически накопленные приоритет и лидерство в освоении арктического пространства. Данная геополитическая тенденция продолжается в XXI столетии, хотя, несомненно, появляются и некоторые позитивные сдвиги. США при этом в отличие от нас не ратифицировали UNCLOS (1982) до настоящего времени, делая ставку на силу, а не на право. Выросли амбиции Норвегии как региональной арктической державы. Укрепляет свое присутствие, в т. ч. военное, в циркумполярном пространстве Канада, ЕС. В Арктике появляются другие сильные политические акторы, претендующие на интернационализацию природных ресурсов и СМП.

Основы государственной политики России в Арктике начали разрабатываться и широко обсуждаться явно с большим опозданием от реалий складывающейся здесь новой геополитической ситуации. Один из основных документов, определяющий морскую политику России, – «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года», появился только в 2001 году. Согласно этому документу в качестве основных целей национальной морской политики были определены: сохранение суверенитета во внутренних морских водах, территориальном море, а также в воздушном пространстве над ними, на дне и в недрах; реализация юрисдикции и защита суверенных прав в исключительной экономической зоне, прав на континентальном шельфе РФ по разведке и разработке его ресурсов; реализация и защита свободы открытого моря, включающей свободу судоходства, полетов, рыболовства, научных исследований, свободу прокладывать

подводные кабели и трубопроводы; защита территории и границы РФ на море и в воздушном пространстве².

Что касается Северного морского пути, то в морской доктрине отмечалось возрастающее значение СМП для устойчивого развития РФ. Ставилась задача обеспечения национальных интересов России в отношении СМП, централизованное государственное управление этой транспортной системой, ледокольное обслуживание и предоставление равноправного доступа заинтересованным перевозчикам, в т. ч. иностранным. Однако эти и другие сформулированные доктринальные задачи во многом оказались нереализованными на практике. В сфере морских перевозок фактически до настоящего времени не решена задача формирования нормативной правовой базы морской деятельности, соответствующая нормам международного права и интересам России, другие задачи. Позитивным моментом стало создание постоянно действующей Морской коллегии при Правительстве РФ (постановление от 1 сентября 2001 года № 602) и ее деятельность в последующие годы.

Геополитические проблемы арктического пространства, включая Северный морской путь, были четко обозначены в другом основополагающем документе, не имеющем однако юридической силы. В «Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (2008) использование СМП в качестве национальной единой транспортной коммуникации РФ в Арктике названо в числе четырех основных национальных интересов России в Арктике². Данный документ фактически также исполняется очень медленно, с большим запозданием решаются обозначенные практикой морской деятельности арктические проблемы. До сих пор (март 2012 года) не утверждены проекты «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», государственной программы РФ «Экономическое и социальное развитие АЗРФ

на 2011–2020 годы» (ГП «Арктика»), не определены южные внутренние границы Российской Арктики.

Управление СМП. Реальная практика эксплуатации СМП выявила в конце XX – начале XXI века ряд острых вопросов в управлении этой важнейшей транспортной магистралью. Это, во-первых, нерешенные законодательные вопросы; во-вторых, организационные проблемы, сдерживающие транзитные и региональные перевозки по трассам СМП. Существующая нормативная правовая база и система управления арктическими морскими операциями была создана в период государственного монополизма и органично вписывалась в систему тех ушедших в прошлое отношений. Кардинальное изменение внутренней ситуации было связано с появлением частных судоходных компаний; с появлением частных грузовладельцев; с началом освоения шельфовых месторождений арктических морей; с увеличением научных исследований в Арктике; с повышением требований к судам, осуществляющим перевозку углеводородного сырья и опасных грузов; а также с повышением внимания иностранных, прежде всего приарктических государств к развитию судоходства в Арктике.

Существующие Правила плавания по Северному морскому пути были утверждены еще Министерством морского флота СССР 14 сентября 1990 года. Однако реформы России начала 90-х годов внесли существенные изменения в систему управления СМП и организацию ледокольной проводки судов по этой морской трассе. В настоящее время атомные ледоколы находятся в хозяйственном ведении ФГУП «Атомфлот», подведомственного ГК «Росатом». Дизельные линейные ледоколы находятся в хозяйственном ведении ФГУП «Росморпорт», подведомственного Федеральному агентству морского и речного транспорта (Росморречфлот), и ОАО «Дальневосточное морское пароходство» (ОАО «ДВМП») в соответствии с договорами, заключенными с Росимуществом по согласованию с Росморречфлотом. Этими договорами государство

предоставило право компаниям управлять ледоколами (осуществлять технический и кадровый менеджмент), а также взимать плату за оказываемые услуги по проводке судов ледоколами. Однако функции по проводке судов в акватории СМП, выполняемые штабами морских операций – структурными подразделениями ФГУП «Атомфлот», ФГУП «Росморпорт» и ОАО «ДВМП», государство не закрепило законодательными актами. Услуги по проводке судов в акватории СМП, оказываемые штабами морских операций, должны осуществляться государственной организацией.

Росморречфлот, созданный Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О структуре и системе федеральных органов исполнительной власти», осуществляет функции по управлению государственным имуществом в сфере морского и речного транспорта и оказанию государственных услуг, но ледокольное обеспечение и регулирование судоходства в акватории СМП исключены из его положения, т. к. не определены федеральным законодательством. Правила плавания по СМП 1990 года не правомочны регулировать судоходство в акватории СМП, поскольку администрация СМП ликвидирована, а судовладельцы (операторы) ледокольного флота и государственные морские пароходства, включая их подразделения – штабы морских операций, приватизированы. Таким образом, до настоящего времени не создана адекватная система государственного регулирования судоходства в акватории Северного морского пути.

Актуальные проблемы, связанные с эксплуатацией Севморпути, обсуждались 24 ноября 2011 года в пресс-центре российского информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг». Выступая на круглом столе Владимир Владимирович Михайличенко, исполнительный директор некоммерческого партнерства по координации использования Северного морского пути, отметил³, что «сегодня на трассе Севморпути для транзитных перевозок применяется так называемый *гибкий тариф*. До этого тарифы были такие, что по сравнению с Суэцким каналом они были в 4-6 раз больше.

Конечно, желающих плыть было мало. Потому что это такой русский бизнес, чтобы получить сегодня и все сразу. Но благодаря “Атомфлоту” и “Совкомфлоту” в 2010 году был прорыв, прошло самое крупное судно в истории трассы Севморпути. Оказалось, что если тариф будет разумным, то желающих будет много. Если в 2010 году всего судов по трассе, включая маленькие, прошло 10, это тоже было немало, потому что у нас были навигации, когда ни одного судна транзитом не проходило. В 2011 году прошло 41 судно. Резко выросло количество грузов, перевезенных транзитом, – в 5,5 раза. Это вселяет оптимизм. Но надо понимать, чтобы Северный морской путь как транспортная магистраль заработал ритмично, необходимо восстановить его инфраструктуру. У нас самое больное место – это арктические порты, об этом, наверное, отдельно надо говорить. Второе, что положительное у нас произошло и тоже радует – это гидрометеорологическое обеспечение трассы. В 2010 году были произведены специальные замеры, которые мы долгое время не делали. У нас как перестройка произошла, то иногда гидрография, которая находится на бюджете, финансировалась по остаточному принципу – 10-15 %. Я нашел, что в 1995 году это было всего 15 млн р., в 2011 году – около 500 млн р. Поэтому впервые за 10-15 лет, когда на трассу одновременно вышли 7 судов, они занимались и замерами, и съемкой, и обслуживанием оборудования. Но все равно остается еще очень важный момент: в 2010 году последнее судно, которое проводили, – это был шведский маленький снабженец, он шел в декабре и хотел получить у нас бункер, но практически мы сегодня обслужить судно на трассе не можем. Поэтому надо обязательно подумать о том, что нужно обеспечивать суда бункером, водой, если необходимо – водолазным осмотром, каким-то, может быть, срочным ремонтом. И вообще некоторые иностранные компании говорят: «А экипажи можно менять?» Потому что они меняют экипажи. Поэтому представляется, что это должны быть сервисные центры. Это может быть на Диксоне, в Певеке и в Providении.

В Провидении у нас в свое время было место, где мы бункеровали крупные суда, были мастерские, где мы делали ремонт, и довольно серьезный ремонт. Самый тяжелый вопрос – открыть эти порты. Сегодня на трассе официально открыты два порта – Дудинка и Игарка. Несколько лет тому назад мы на время навигации для иностранных судов временно открывали еще порты – на один год, потом на два. Сейчас такого нет, сейчас нужно специальное постановление правительства на каждое судно. Вот ходили немецкие суда *Beluga* в Обскую губу – на каждое давали разрешение. Этот вопрос надо решать, и он будет непростой»⁴. Зная В.В. Михайличенко как профессионала высшего класса, полярного капитана, можно в полной мере доверять его оценке ситуации в акватории СМП.

Правительство Российской Федерации, учитывая реальную ситуацию, которая сложилась к этому времени в Арктике, внесло 4 октября 2011 года в Государственную Думу законопроект № 608695-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути». Данный законопроект был принят Государственной Думой в первом чтении 17 ноября 2011 года³. В пояснительной записке к проекту данного ФЗ отмечается, что законопроект создается в целях принятия мер по обеспечению безопасности судоходства в акватории СМП. Эти меры включают навигационно-гидрографическое и гидрометеорологическое обеспечение, ледокольные и ледовые лоцманские проводки судов, проводки судов по рекомендованным маршрутам в акватории СМП. Положения законопроекта направлены на приведение в соответствие существующей системы управления СМП Морской доктрине РФ (2001) в части обеспечения национальных интересов в Арктике.

Анализируемый законопроект № 608695-5 дает правовое определение: «**Акватория Северного морского пути** – это водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное

море и исключительную экономическую зону Российской Федерации, в том числе проливы Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова». Границы акватории СМП устанавливаются Правительством РФ, а организация плавания судов осуществляется администрацией СМП, создаваемой в форме федерального государственного учреждения. В ее функции будет входить организация ледокольной проводки, ледовой лоцманской проводки судов и проводки по рекомендованным маршрутам в акватории СМП; обеспечение радиосвязи с судами; руководство мероприятиями по предотвращению загрязнения акватории СМП отходами, сточными или нефтесодержащими водами и вредными для здоровья человека и (или) окружающей среды веществами; поиск и спасание людей и судов; контроль за навигационно-гидрографическим обеспечением; оказание услуг по обеспечению безопасности мореплавания и предотвращению загрязнения арктической морской среды с судов, включая организацию проводки судов в акватории СМП по рекомендованным маршрутам.

Организационно-финансовые проблемы включают субсидии, тарифы, ставки сборов. Арктический морской транспортный коридор относится к транспортным коммуникациям, инфраструктура которых должна субсидироваться государством, причем в период восстановления субсидироваться значительно. Поэтому возникают вопросы: как совместить задачу по возмещению затрат и задачу по обеспечению доступности этих услуг, как наиболее эффективно применять субсидии. Администрацией СМП предусматривается оказание услуг по обеспечению безопасности мореплавания и предотвращению загрязнения арктической морской среды с судов, включая проводку судов по рекомендованным маршрутам. За эти услуги взимается *арктический корабельный сбор*, ставки которого определяются в соответствии с законодательством РФ о естественных монополиях с учетом вместимости, ледового класса судна, дальности его проводки и сезона навигации. За услуги по ледокольной, ледовой

лоцманской проводке судов в акватории СМП взимается плата, размер которой также определяется в соответствии с законодательством РФ о естественных монополиях с учетом вместимости, ледового класса судна, дальности его проводки и сезона навигации. Иные услуги, оказываемые в акватории СМП, не относящиеся к сфере естественных монополий, оказываются за плату, размер которой определяется на основе договоров. Для решения вышеуказанных проблем, в тексте законопроекта о СМП вносятся изменения в три федеральных закона: от 30 апреля 1999 года № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации»; от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»; от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Условия плавания в акватории Северного морского пути военных кораблей и пограничных кораблей, военно-вспомогательных судов и других судов, находящихся в государственной или муниципальной собственности и эксплуатируемых только в некоммерческих целях, определяются Правительством Российской Федерации. Принятие законопроекта № 608695-5 позволит создать единую систему управления в акватории СМП и современную инфраструктуру, обеспечивающую безопасные условия плавания судов в арктических морях, включая навигационно-гидрографическое и гидрометеорологическое обеспечение, а также ледокольное сопровождение.

Представляется актуальным для дальнейшего совершенствования управления Севморпутем также изучение реального отношения иностранных фрахтователей к проблемам коммерческих перевозок по трассе СМП. Исследуя арктические фобии в своей статье, опубликованной в журнале «Арктика и Север», мне пришлось затронуть проблему эксплуатации СМП⁶. На Западе опасаются конфликтных ситуаций в Арктике, подобных Суэцкому кризису. «Изменение климата открывает Северной морской путь для европейских потребителей,

и это также может дать России средство шантажа Запада», — пишет Роджер Говард в своей статье⁷. Он отмечает, что СМП вдоль арктического побережья России из Южной Кореи через Берингов пролив становится доступным в условиях глобального потепления и может стать свободным ото льда в течение большей части года. «Этот маршрут, — пишет Говард, — свяжет Европу с бумом азиатских рынков, сократив расстояние и время в пути через Суэцкий и Панамский каналы на целую треть. Грузоотправители, клиенты выиграют от снижения цен»⁸. Однако далее Р. Говард начинает нагнетать страхи, что Россия может заблокировать суда недружественных стран. «Политическая цена активного Северного морского пути, однако, не может быть столь привлекательной», — подчеркивает он. — «Москва выиграет от этой коммерческой линии в Северном Ледовитом океане двумя различными способами. С одной стороны, это могут быть потенциально непомерные доходы за транзит — тонко замаскированные под «ледокольную плату», даже если такие сопровождение не является необходимым для судов. В 2009 году Россия взимала грабительские \$ 16 за каждую тонну нефти и грузов, по сравнению со скудными \$ 1, что взимает Baltic Shipping Финляндии. Но, что еще более важно, русские могли бы потенциально использовать прохождение как политический козырь, угрожая заблокировать или затруднять движение судов недружественных государств. Россия никогда не уклонялась от использования торговых санкций в качестве политического инструмента: по вину против Грузии и Молдовы в 2006 году, запрет ввоза польского мяса в 2007 году, манипулирование поставками природного газа в Украину и Молдову. Появление Северного морского пути или даже сама его перспектива, добавит, — по выражению Р. Говарда, — значительную «политическую огневую мощь» на вооружении Кремля»⁹.

Что тут можно сказать? У страха глаза велики. Россия же крайне сама заинтересована в эффективной эксплуатации СМП. И принятие указанного выше федерального закона,

совершенствование всей системы управления СМП, и создание соответствующей современной инфраструктуры, и улучшение качества сервисного обслуживания судов, – все это направлено на увеличение грузоперевозок, соз-

дание комфортных равных условий для всех грузоотправителей и грузоперевозчиков в акватории СМП. Сумеет ли мы использовать эти возможности и модернизировать СМП в кратчайшие временные сроки?

Примечания

¹ Морская доктрина Российской Федерации. Утв. Президентом РФ 27 июля 2001 года. Пр-1387 // Нац. мор. политика России. М., 2001. С. 10.

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 года. Пр. 1969. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html> (дата обращения: 08.03.2012).

³ Материалы круглого стола «Арктическая транспортная система как фундаментальный фактор развития региона», состоявшегося 24 ноября 2011 года. URL: <http://top.rbc.ru/pressconf/24/11/2011/626215.shtml> (дата обращения: 09.03.2012).

⁴ Там же.

⁵ Законопроект № 608695-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути». URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=608695-5&02> (дата обращения: 25.11.2011). В статье используются и цитируются материалы пояснительной записки, текст указанного проекта ФЗ, опубликованные на сайте ГД ФС РФ.

⁶ Лукин Ю.Ф. Арктические социальные фобии // Арктика и Север. 2012. № 5. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID=29391 (дата обращения: 09.03.2012).

⁷ Howard R. The next Suez // The Week. 2009. 23 sept. URL: <http://www.thefirstpost.co.uk/53899,news-comment,news-politics,the-northeast-passage-could-enable-russia-to-blackmail-europe> (дата обращения: 29.01.2011).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Lukin Yuri Fedorovich

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Management and Regional Studies

GEOPOLITICAL AND ORGANIZATIONAL-LEGAL PROBLEMS OF THE NORTHERN SEA ROUTE MANAGEMENT AT THE BEGINNING OF THE 21st CENTURY

The article reveals geopolitical, legal and organizational problems of the Northern Sea Route management at the beginning of the 21st century and presents an analysis of documents that determine Russian naval policy as well as a draft law on state regulation of merchant shipping in the waters of the Northern Sea Route.

Key words: Northern Sea Route, geopolitical situation, legal status, problems of management, beginning of the 21st century.

Контактная информация:
e-mail: ylukin@atnet.ru

Рецензент – Ульяновский В.И., доктор социологических наук, профессор кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента Института управления и регионологии Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова