
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

УДК 34.241

Н.И. Дорохов¹

N.I. Dorokhov

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ОСВОЕНИЮ ПОТЕНЦИАЛА
ПРИБРЕЖНЫХ ЗОН В УСЛОВИЯХ
НОВОЙ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ:
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**RUSSIAN STATE POLICY
IN DEVELOPMENT
OF COASTAL ZONES' POTENTIAL
IN TERMS OF A NEW GEOPOLITICAL
SITUATION: LEGAL ASPECTS**

В статье рассматриваются организационно-правовые аспекты государственной политики Российской Федерации по освоению потенциала прибрежных зон в условиях новой геополитической ситуации.

Ключевые слова: прибрежная зона, порты, морская деятельность, геополитическая ситуация, природные ресурсы, морские акватории.

The article deals with the organizational and legal aspects of the State policy of the Russian Federation in development of coastal zones potential in a new geopolitical situation.

Keywords: coastal zone, ports, maritime activities, geopolitical situation, natural resources, marine areas.

ВЕСТНИК 2015

Современная геополитическая ситуация в мире характеризуется резким обострением отношений между Западом и Востоком, Севером (христианским миром) и Югом (исламским миром), стремлением натовских политиков расколоть славянский (русский) мир, восстановить пошатнувшиеся позиции однополярного (с диктатом США) мира, воспретить формирование многополярного мира, привнести в современные мироотношения новые риски, угрозы, опасности для всего мирового сообщества, дестабилизировать основы сложившегося миропорядка.

В этих условиях, учитывая новые политические, экономические, финансовые, демографические, информационные, научно-технические, военные и иные реалии, особую остроту, важ-

ность и стратегическую перспективность приобретает проблема разработки, освоения и использования потенциала морских акваторий и прибрежных зон. Все чаще и убедительнее раздаются «голоса» (официальные и неофициальные позиции, мнения) в политических кругах и научной среде – тот, кто будет иметь влияние в освоении ресурсов и пространств Мирового океана, тот будет контролировать геополитические измерения во второй половине XXI в. и последующие столетия.

Анализ современного состояния и тенденций развития морской деятельности зарубежных государств в прибрежных районах Мирового океана показывает, что и индустриальные, промышленно развитые страны (США, Англия, Япония, Австралия, Норвегия), и страны с развивающейся экономикой (КНР, Бразилия, Индия, Республика Корея) рассматривают эту деятель-

¹ Кандидат исторических наук, профессор, профессор кафедры финансового и административного права НОУ ВПО «Российский новый университет».

ность в широком контексте управления национальной экономики, реализации общей политики освоения Мирового океана и его ресурсного потенциала, а также активного вовлечения в развивающийся процесс глобального океанического управления.

В рамках этого процесса прибрежная зона является тем промежуточным пространством, на котором соприкасаются ресурсодобывающие, транспортные и природоохранные виды деятельности, осуществляемые как в сфере национальной юрисдикции, так и за ее пределами. На этом пространстве наиболее отчетливо проявляются как межгосударственные, так и региональные политические, социально-экономические, экологические и др. взаимозависимости.

Важно отметить, что на сегодняшний день в прибрежной полосе Мирового океана шириной около 500 километров сосредоточено более 75% промышленного потенциала и населения Земли. В прибрежной зоне (это 18% площади земной поверхности) проживает примерно 60% населения Земли, расположено две трети городов с населением 1,6 млн человек; к 2025 г. эта цифра может увеличиться до 75%. Из 23 мегаполисов Земли 16 находятся в прибрежной зоне [1, с. 140].

Россия традиционно относится к числу ведущих морских держав, играющих активную роль в изучении, освоении и эксплуатации Мирового океана. Для политической и социально-экономической жизни России Мировой океан, и в первую очередь моря, омывающие побережье страны, во все времена играли первостепенную роль [2, с. 55–60].

Это объективно обусловлено протяженностью российской морской границы, которая по состоянию на 1.01.2014 составляла 38,8 тыс. километров (протяженность сухопутной границы – 14,5 тыс. километров), площадью шельфа 4,2 млн кв. километров, из которых 3,9 млн кв. километров перспективны на углеводородные ресурсы (более 80% запасов нефти и газа России сосредоточено на шельфе ее северных морей) и зависимостью жизнедеятельности России, особенно ее прибрежных регионов, от бесперебойной работы морского транспорта, обеспечения грузо- и пассажироперевозок.

В настоящее время Россия оказалась в принципиально новом положении в части формирования и уточнения доктринальных основ морской политики, а также реализации и защиты своих интересов в Мировом океане. Кризис в экономике, финансово-экономические санкции Запада, активизация большинства стран по усилению

присутствия в Мировом океане, в освоении потенциала морских акваторий и прибрежных зон объективно предопределяет восстановление позиции России в Мировом океане, освоении потенциала прибрежных зон в качестве одной из приоритетных общенациональных задач.

Деятельность государственных, хозяйственных, научных и военных организаций по изучению, освоению, использованию Мирового океана должна осуществляться как важная стратегическая часть государственной политики в области экономики, финансов, обороны, экологии, науки и техники межгосударственных отношений и использования природных ресурсов.

Для решения этих стратегических проблем необходимы интеграция всех направлений государственной политики в освоении потенциала прибрежных зон, создание соответствующих организационных, социально-экономических, правовых условий, обеспечивающих реализацию национальных и геополитических интересов России в Мировом океане. К первоочередным мерам можно отнести следующие.

Первое. Законодательное регулирование понятия «прибрежная территория (зона)» с возможным принятием модельного закона (концепции, федеральной целевой программы) по устойчивому развитию прибрежных территорий. В законодательстве Российской Федерации определения термина «прибрежная территория (зона)» до сих пор не существует. В законе «О государственном земельном кадастре» имеется понятие «территориальная зона»; в Водном кодексе РФ представлено понятие «водоохранная зона».

Термин «прибрежная зона» в энциклопедической литературе трактуется, как прибрежные морские воды и расположенные под ними и над ними земли, а также омываемое водами побережье с расположенными в нем или под ним водотоками [1, с. 142]. Такой подход в определении рассматриваемого понятия во многом отражает принцип, сформулированный в Законе об управлении прибрежной зоной США, а также учитывает содержание модельного закона Евросоюза «Об устойчивом управлении в прибрежных зонах».

Определение, отражающее смысл понятия «прибрежная территория (зона)» было представлено в документах Еврокомиссии: «Прибрежная территория – это пространство, где с особой интенсивностью осуществляется взаимодействие человека с окружающей средой»; а в качестве квалифицирующих признаков называются: зона контакта суши с морем, экологически сбалансированное развитие прибрежных территорий,

сохранение прибрежных и морских ландшафтов и экосистем от загрязнения и уничтожения, наличие режима ограниченной и регулируемой хозяйственной и иной деятельности и др. [1, с. 142].

Учитывая сложившийся международный опыт, модельный закон (ФЗ) устойчивого развития прибрежных территорий мог бы в качестве первоочередных мер содержать принципы государственной политики по рациональному использованию ресурсов прибрежных территорий; научно обоснованные подходы по предотвращению возможных негативных последствий (потеря экономически ценных земельных ресурсов, объектов собственности и инфраструктуры, объектов высокой природной и эстетической ценности; исчезновение морских и наземных видов животных и растений; утрата объектов исторической, культурной и археологической ценности; загрязнение атмосферы и др.); регламентировать основы функционирования системы природной среды и человеческой деятельности.

Одним из важных ориентиров в подготовке подобного модельного закона мог бы стать Европейский кодекс поведения для прибрежных зон. Его концептуальную основу составляет положение о том, что побережье – это ценный невозобновляемый природный ресурс; а прибрежная зона – это территория, имеющая огромное экономическое, культурное, эстетическое и историческое значение, и любые виды застройки побережья ведут к утрате естественного берегового ландшафта и природных местообитаний [1, с. 144].

Второе. Развитие портовых мощностей. В условиях складывающейся геополитической ситуации первостепенное значение приобретает развитие портовых мощностей за счет строительства новых портов, возведения новых терминалов, реконструкции и модернизации старых и реконструкции ряда существующих перегрузочных комплексов.

При решении этой важной стратегической задачи важно исходить из ряда новых тенденций, отражающих современные реалии внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности.

Во-первых, на европейском векторе морской политики очевидной тенденцией следует считать максимально возможный отказ от услуг портов сопредельных государств, переключение морских перевозок на российские порты, на активизацию использования собственной грузовой базы отечественными перевозчиками. Последнее является особенно актуальным в условиях растущих международных морских споров (Рос-

сия – скандинавские страны; Россия – прибалтийские страны; Россия – отдельные страны ЕС).

Речь в данном случае идет и о физических пределах использования внутренних и замкнутых морей и, соответственно, проливов, контролируемых другими странами. Это и выход к Балтийскому морю, учитывая ограничения Датских проливов, что, безусловно, усиливает возможные проблемы с прохождением российских судов или иностранных судов с российскими грузами. Более того, на Балтике велика активность агрессивных экологических организаций. В принципе определенная конфликтность отношений остается типичной и для других направлений (Каспий; Черное море, несмотря на радикальное изменение морской деятельности России на Черном море в связи с вхождением Республики Крым и г. Севастополя в состав России).

Во-вторых, на наших глазах происходит разворот российской внешней торговли с Запада на Восток. В этих условиях очевидными встают вопросы: о неизбежности переноса центра тяжести морской деятельности на север и восток; развития портовой инфраструктуры по побережью Северного Ледовитого и Тихого океанов; строительства портов на Дальнем Востоке; развития океанских флотов.

В-третьих, требуется оптимизация рентабельности современных и будущих портов и совершенствование законодательного регулирования в этом направлении. В 2013 г. в России функционировали 63 морских грузовых порта, в 2014 г. добавилось еще пять крымских, но их использование в настоящее время весьма проблематично. На Дальнем Востоке фактически нет ни одного специализированного зернового терминала, планируется возведение, достройка и реконструкция портов на Сахалине (п. Набиль), Ванино, в Петропавловске-Камчатском. Имеется 19 портов северных морей, которые должны образовать Севморпуть. На Каспии у России всего три порта, однако их оборот пока невелик. Планируется масштабная работа по строительству портов в Арктике (Харасавэй, мыс Каменный, Сабетту и др.). Серьезный поток роста наблюдается у петербургского порта, который занимает ведущие позиции по контейнерным перевозкам [3, с. 4].

В-четвертых, строительство новых портов требует развития транспортной инфраструктуры, создания новых транспортных узлов. По всей видимости, сегодня это одно из наиболее слабых мест (хотя и не самое сложное) в стратегии Российской Федерации по освоению потенциала прибрежных зон. Наземный транспорт

не справляется с перевозкой грузов с причалов. Эта проблема характерна практически для всех портов, старых и новых. К примеру, у таких гигантов мировой портовой индустрии, как Роттердам и Шанхай, в общем объеме грузооборота задействовано соответственно около 12 и 33 млн контейнеров в год. У Петербургского порта (передового порта страны по контейнерным перевозкам) – всего лишь 2,6 млн.

Новый морской грузовой порт Сабетта, построенный в весьма оптимальные сроки (2012–2013 гг.) на восточном берегу Обской губы и с которым связывают большие перспективы в освоении природных богатств Ямала, не обеспечен соответствующей наземной транспортной инфраструктурой.

В этих условиях государство должно сыграть решающую роль в координации действий бизнес-капитала в решении транспортной проблемы в российских портах. Развитие портовых мощностей должно осуществляться при соответствующем развитии железнодорожных путей, предпортовых и портовых станций, автомобильных дорог. Только комплексный подход позволит решить задачи успешного освоения прибрежных зон и морских акваторий, обеспечения потребностей российской внешнеэкономической деятельности, внешней торговли в перевозках грузов морским транспортом.

Третье. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в вопросах регулирования деятельности в прибрежных зонах России. Важно отметить, что в общей численности населения РФ доля населения прибрежных зон составляет 9%, а в структуре населения приморских субъектов РФ его удельный вес достигает 49% [4, с. 49]. Требуется гармонизация администрирования в рассматриваемой области на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также в перспективе для реализации целей национальной морской политики, возможно, потребуются оптимизация современного внутреннего устройства РФ.

Одним из возможных шагов к гармонизации федерального администрирования в области развития прибрежных зон могло бы стать формирование федерального органа власти с установлением статуса федерального управляющего теми или иными прибрежными акваториями, на которые распространяются суверенитет и суверенные права Российской Федерации. Создание такого органа позволило бы проводить координацию деятельности по следующим направлениям: эксплуатация биологических ресурсов

моря, развитие поргово-транспортного хозяйства, международное региональное сотрудничество в области морской деятельности, развитие коммерческого торгового флота, военно-морская деятельность и др.

Оптимизация отношений пользователей природными ресурсами прибрежных зон имеет специфику в каждом регионе. На Дальнем Востоке, к примеру, наблюдается потеря экономически ценных земельных ресурсов. В 2013 г. только в Приморском крае и Амурской области из сельскохозяйственного оборота выпало более миллиона гектаров земель [5, с. 4]. Следует учитывать, что, согласно российскому законодательству, земельный участок рассматривается как объект гражданского оборота земель [6, с. 38]. В арктическом регионе в условиях вечной мерзлоты характерными остаются убитая инфраструктура и обезлюдение арктических поселков. На Ямале, где сложились весьма высокие темпы развития портовой инфраструктуры, острой проблемой остается строительство морских глубоководных терминалов.

В соседнем Ненецком округе, где запасы углеводородов не уступают Ямалу, явно не хватает портовых мощностей. Порт Варандей имеет стационарный морской ледостойкий отгрузочный причал в 22 км от берега и резервуарный парк, соединенный с причалом трубопроводами. Порт Амдерма рассматривался как база для освоения Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции, но сегодня его причалы завалены металлическим ломом: покореженными бочками и цистернами, ржавыми корпусами буксиров, остовами автомобилей, конструкциями вышек. Население района за последние годы сократилось более чем в десять раз. Жилой фонд пришел в негодность.

В акваториях Финского залива с появлением новых портов сложились предпосылки потери земельных ресурсов, имеющих высокую природную и эстетическую ценность; утраты объектов, имеющих историческое, культурное и археологическое значение.

Среди других проблем, которые требуют управленческого решения в рамках деятельности единого федерального института (органа) в отношении управления прибрежными территориями, следует назвать исчезновение морских и наземных видов животных и растений; ограничение общественного доступа к прибрежным ресурсам; шумовое загрязнение и повышенное антропогенное давление на окружающую среду; загрязнение атмосферы и др.

В этих условиях важным представляется на-

хождение разумных путей для преодоления коллизий юрисдикции центральных и региональных органов власти, конкуренции между пользователями ресурсов, оптимизации федерального законодательства и регионального нормотворчества по освоению потенциала и развитию прибрежных зон.

Таким образом, в условиях сложившейся геополитической ситуации в мире и действия новых геополитических вызовов для Российской Федерации как ведущей морской державы важным стратегически значимым направлением ее государственной политики и одной из задач современной науки становится освоение и развитие прибрежных территорий и акваторий.

Литература

1. Кропинова Е.Г., Афанасьева Э.П. Устойчивое развитие прибрежных территорий как основа комплексного управления прибрежными зонами // Вестник Балтийского федерального

университета им. И. Канта. – 2014. – Вып. 1. – С. 140–147.

2. Дорохов Н.И. Государство в истории российского общества: историко-правовые и политические аспекты // Вестник Российского нового университета. – 2013. – № 3. – С. 55–60.

3. Аргументы недели. – 2014. – 4 декабря.

4. Теория и практика морской деятельности. Отчет о НИР по теме: «Оптимизация отношений пользователей различными природными ресурсами прибрежных зон Российской Федерации и анализ эффективности морской деятельности страны». – М., 2004. – Вып. 2. – 93 с.

5. Стратегия развития морской деятельности до 2030 г. : утв. Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2010 г.

6. Сидоров В.Н. Совершение сделок с земельными участками из состава земель сельскохозяйственного назначения // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Юридические науки». – 2006. – № 2. – С. 38–47.