Морской сборник, 2009, №6 – с. 34-43

Шифр специальности 05.22.19

Специальность: Эксплуатация водного транспорта, судовождение.

УДК 656.61401(98)

КТО УПРАВЛЯЕТ СЕВЕРНЫМ МОРСКИМ ПУТЕМ?

(создание Федерального государственного учреждения «Администрация Северного морского пути»)

WHO IS GOVERNING BY THE NORTHERN SEA ROUTE?

(*The creation of Federal State Institution «Administration of Northern Sea Route»*)

АННОТАЦИЯ

В статье «Кто управляет Северным морским путём?» рассматриваются меры государства по усилению российского присутствия в Арктике, обосновывается необходимость принятия федерального закона «О Северном морском пути» и государственного управления судоходством по Северному морскому пути посредством создания Федерального государственного учреждения «Администрация Северного морского пути». Авторы уделяют особое внимание противодействию стремления иностранных государств к интернационализации Северного морского пути и освоения ресурсов российской Арктики.

Ключевые слова: СЕВЕРНЫЙ МОРСКОЙ ПУТЬ, ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ АДМИНИСТРАЦИЯ СЕВЕРНОГО МОРСКОГО ПУТИ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, АРКТИЧЕСКАЯ МОРСКАЯ ТРАНСПОРТНАЯ СИСТЕМА, АРКТИЧЕСКИЙ ПУТЕВОЙ СБОР, ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В АРКТИКЕ.

ANNOTATION

In the article entitled «Who is governing by the Northern Sea Route?» views measures of the state to enhance the russian presence in the Arctic, argues the case for a federal law «About the Northern Sea Route» and the state management of shipping on Northern Sea Route by creation the Federal State Institution «Administration of Northern Sea Route». The authors pay particular attention to counteraction the desire

of foreign states in internationalization of Northern Sea Route and development of russian Arctic's resources.

Key words: NORTHERN SEA ROUTE, FEDERAL STATE INSTITUTION ADMINISTRATION OF NORTHERN SEA ROUTE, STATE MANAGEMENT, ARCTIC MARINE TRANSPORT SISTEM, ARCTIC ROUTE TARIFF, BASICS OF STATE POLITICS IN ARCTIC.

Проблема повышения статуса Администрации Северного морского пути для централизованного управления судоходством по трассам Севморпути ставится в статье капитана 1 ранга С.Ковалева «Долго ли Арктика останется падчерицей для России» [1].

В данной статье автор заостряет внимание читателей на необходимости решения ряда исключительно важных проблем по укреплению геостратегического положения России в Арктике.

Автор утверждает, что одной из ключевых проблем обеспечения национальных интересов России в Арктике является централизованное государственное управление Северным морским путем (СМП), определяемое Морской доктриной Российской Федерации [2]. Однако решение этой проблемы, как отмечает автор, «погибло» в административной суете конца XX века.

Автор считает чрезвычайно актуальным в наши дни резко повысить статус Администрации СМП, при этом констатирует, что решение этой проблемы бездарно «утонуло» в бумагах Минтранса России.

Не соглашаясь с заключениями автора, считаем важным изложить результаты наших исследований в ЦНИИ морского флота по централизованному государственному управлению СМП.

Исследования выполнены в 2009 году в соответствии с Федеральной целевой программой «Мировой океан» (подпрограмма «Освоение и использование Арктики», III этап, 2008-2012 годы) [3] по Техническому заданию Росморречфлота.

Необходимость усиления государственного управления судоходством по СМП определяется начавшимся широкомасштабным транспортным освоением Арктики как основной стратегической ресурсной базы Российской Федерации в 21 веке.

Под управлением государства должна развиваться Арктическая морская транспортная система путем проведения законодательных, нормативных правовых, административных, технологических и экологических мероприятий на государственном (федеральном), региональном (субъектов Федерации) и ресурсодобывающих компаний уровнях.

Модель усиления государственного управления судоходством по СМП представлена на рис.1.

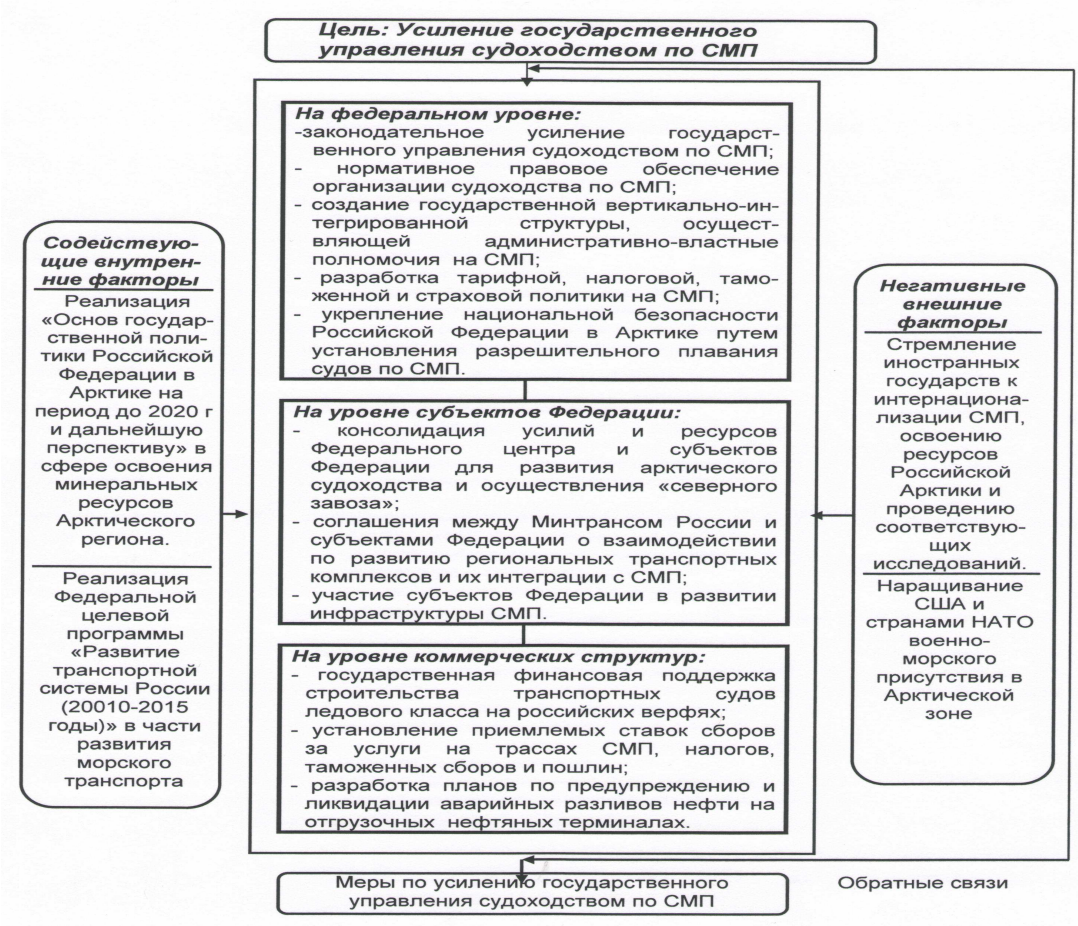

Рисунок 1. Модель усиления государственного управления судоходством по СМП

На федеральном уровне разрабатывается Федеральный закон «О Северном морском пути». Законодательно определяются функции Минтранса России и Росморречфлота в управлении судоходством по СМП. Разрабатываются норма-

тивно-правовые документы по созданию государственной вертикально-интегрированной структуры (Администрации СМП), осуществляющей административно-властные полномочия на СМП, включая проект «Правил плавания по трассам СМП». Устанавливаются тарифы на услуги, предоставляемые судам при плавании по СМП.

На уровне субъектов Федерации достигается консолидация усилий и ресурсов федерального центра и субъектов Федерации для развития арктического судоходства и осуществления «северного завоза». На основе соглашения Минтранса России и субъектов Федерации осуществляется взаимодействие по развитию региональных транспортных комплексов и их интеграции с СМП. Определяются основные направления участия субъектов Федерации в развитии инфраструктуры СМП.

На уровне коммерческих структур осуществляется государственная финансовая поддержка строительства транспортных судов ледового класса на российских верфях. Устанавливаются приемлемые ставки сборов за услуги на трассах СМП, налогов, таможенных сборов и пошлин. Разрабатываются планы по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти на отгрузочных нефтяных терминалах.

Содействующими внутренними факторами являются реализация «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [4] в сфере освоения нефтегазовых месторождений Арктического региона; а также выполнение Федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)» [5] в части развития морского транспорта и Федеральной целевой программы «Развитие гражданской морской техники на 2009-2016 годы» по развитию ледокольного флота [6].

Негативные внешние факторы проявляются в стремлении иностранных государств к интернационализации СМП, освоению ресурсов Российской Арктики и проведению соответствующих исследований. В целях противодействия наращиванию США и странами НАТО военно-морского присутствия в Арктике

Россией создаются в Арктической зоне группировки войск общего назначения Вооруженных сил Российской Федерации и Береговая охрана Федеральной службы безопасности Российской Федерации [4].

Под управлением государства продолжается интеграция СМП в мировую транспортную систему путем закрепления статуса СМП как самостоятельного Евроазиатского транспортного коридора (рис.2). Для этого обеспечиваются на СМП ледокольная проводка, стандарты безопасности мореплавания и сохранение окружающей среды, соответствующие мировому уровню. Благодаря уникальному географическому положению СМП транзитный путь по нему между портами Европы и портами стран Азиатско-тихоокеанского региона сокращается до 50% по сравнению с южными морскими путями через Суэцкий и Панамский каналы. Для обеспечения круглогодичного судоходства по СМП в 2010 году начато строительство головного (в серии из трех) универсального атомного ледокола нового поколения мощностью 60 МВт [5], разрабатываются технические предложения по созданию атомного ледокола лидера мощностью 110-130 МВт [6].

Предложения по созданию государственной вертикально-интегрированной структуры (Администрации СМП) управления судоходством по трассам СМП базируются на ретроспективном анализе обстоятельств, при которых остро ставился вопрос об усилении государственного управления судоходством по СМП.

Создание Главного управления СМП с 1932 году было обусловлено двумя основными факторами.

В связи с возникновением очага войны в бассейне Тихого океана появилась настоятельная необходимость постройки военных кораблей по СМП.

Порт назначения	Доставка через водные пути	Порты	
		Мурманск	Роттердам
Иокогама (Япония)	Суэцкий канал	12840	11205
	СМП	5767	7345
	Разница (%)	7073 (56%)	3860 (34%)
Шанхай (Китай)	Суэцкий канал	11999	10521
	СМП	6501	8079
	Разница (%)	5498 (46%)	2442 (23%)
Ванкувер (Канада)	Панамский канал	9710	8917
	СМП	5406	6985
	Разница (%)	4304 (44%)	1932 (22%)

Наименование (2010 - 2020 гг)	Протяженность (мили)	Объем перевозок (млн. т)
Северный морской путь	2500	5-10
Баренцево-Евроарктический	2100	15-25
Азиатско-Тихоокеанский	4020	10-15

Рисунок 2. Евроазиатский транспортный коридор «Северный морской путь»

Другим фактором явилось успешное сквозное плавание по СМП за одну навигацию в 1932 г. ледокольного парохода «Сибиряков».

Постановлением СНК от 17 декабря 1932 г. № 1873 [7] было образовано при СНК СССР Главное управление СМП (ГУСМП). Перед ГУСМП поставлена задача *«проложить окончательно Северный морской путь» от Белого моря до Берингова пролива, оборудовать этот путь, держать его в исправном состоянии и обеспечить безопасность плавания по этому пути»*.

В ведение ГУСМП передавались все существующие гидрометеорологические станции и радиостанции, расположенные на побережье и островах Ледовитого океана.

В три ближайшие года (1933-1936) система ГУСМП была значительно расширена. На ГУСМП возлагались функции по хозяйственному и культурному обслуживанию районов Крайнего Севера, в том числе промышленность, торговля, эксплуатация природных ресурсов, научные исследования, транспорт. В ведение ГУСМП переданы ледоколы, транспортные суда, порты и полярные станции. В структуре ГУСМП действовало шесть территориальных управлений.

Столь непомерное расширение всей системы ГУСМП не только противоречило первоначальному замыслу освоения только СМП, но и шло в разрез с уже сложившейся в стране системой «централизованного» управления производством и началом «движения» на Север до десятка главков и наркоматов.

Жизнь внесла свои корректуры. После неудачной навигации 1937 г. (зимовка на трассе СМП 25 транспортов и почти всего ледокольного флота, гибель транспорта «Рабочий») начался обратный процесс – разукрупнение ГУСМП – освобождение от несвойственных ему функций. В подчинении ГУСМП остались морские и речные пароходства, порты, полярные станции, ААНИИ, гидрографические базы, авиаразведка, радиостанции.

Эффективность ГУСМП был подтверждена в период войны (1941-1945 гг.) бесперебойной проводкой по СМП военных кораблей и караванов судов с грузами для нужд фронта. В 1942 году для усиления Северного флота переведены по СМП с востока на запад лидер эскадренных миноносцев «Баку» и эскадренные миноносцы «Разумный» и «Разъяренный».

Для пополнения флотов в период 1949-1986 годов ежегодно для проводки военных кораблей по СМП формировались Экспедиции особого назначения (ЭОН). Наиболее крупными экспедициями были ЭОН-55 и ЭОН-56, выполнившие проводку на восток новых крейсеров «Адмирал Синявин», «Дмитрий Пожарский», «Адмирал Лазарев» и «Александр Суворов» (рис. 3). Вместе с крейсерами по СМП прошли 12 подводных лодок и 12 тральщиков [8].

В послевоенный период ряд функций ГУСМП были переданы другим министерствам и ведомствам (полярные станции и Арктический и Антарктический – Главному управлению Гидрометслужбы, полярная авиация – Министерству Гражданской авиации).

В 1964 г. ГУСМП было ликвидировано. Его функции были возложены на Главное управление мореплавания Министерства морского флота СССР. Решение проблем арктического мореплавания стало одной из многочисленных задач Министерства морского флота СССР, что негативно отразилось на дальнейшем развитии СМП.

Рисунок 3. Проводка крейсера двумя ледоколами

Создание Администрации СМП в 1971 г. происходило в обстановке особого внимания к Северному морскому пути мировой общественности после закрытия Суэцкого канала в результате Израильско-Арабской войны в 1967 г. СМП оценивался как реальная альтернатива южному морскому пути (через Суэцкий канал). Ледокольное обеспечение на СМП возглавлял атомный ледокол «Ленин», в 1967 г. пять советских судов выполнили транзитные рейсы с коммерческими целями. Из-за отсутствия специального органа (Администрации СМП) перевозки не были организованы должны образом и не обеспечены достаточным объемом транзитных грузов. Это же явилось одной из причин безуспешной попытки Советского Союза открыть СМП в 1968 г. для международного судоходства.

Администрация СМП была создана постановлением Совета Министров СССР в 1971 г. на правах Главного управления при Минморфлоте со штатной численностью 37 человек [9]. Этим же постановлением было утверждено Положение об Администрации СМП.

Администрация СМП учреждена в целях обеспечения безопасности арктического мореплавания, а также принятия мер к предотвращению и ликвидации последствий загрязнения морской среды и северного побережья СССР.

Основными задачами Администрации СМП являлись: осуществление государственного надзора за рациональным использованием СМП как главной национальной коммуникации СССР в Арктике; организация арктического судоходства; принятие мер к обеспечению безопасности мореплавания на трассе СМП и на трассах смежных с ними районов (обеспечение ледокольной и лоцманской проводки судов и навигационно-гидрографическое обслуживание их, авиационное обеспечение судоходства, оказание помощи судам и самолетам, терпящим бедствие); принятие мер к предотвращению и ликвидации последствий загрязнения морской среды и северного побережья СССР и осуществление с этой целью надзора за судами и другими плавучими средствами, которые могут быть источником загрязнения.

Указания Администрации СМП, исходя из ее главных задач, подлежали выполнению организациями и лицами, а также судами, осуществляющими плавание по СМП. Администрация СМП действовала на правах Главного управления Министерства морского флота СССР и она являлась центральным органом, координирующим работу Штабов морских операций по подготовке и проведению арктической навигации. В процессе работы Администрации СМП совершенствовались ее взаимоотношения с морскими пароходствами, организациями и ведомствами, чья деятельность была связана с Арктикой.

Работа СМП была рентабельной (до 1991 г.) при объеме перевозок грузов, превышающем 4 млн.т в год.

Переход к рынку, приватизация морских пароходств и портов, ликвидация государственного материально-технического снабжения, нарушение региональных транспортно-технологических связей привело к дезинтеграции единого хозяйственного механизма СМП.

Объем перевозок грузов по СМП на фоне кризисных явлений в экономике Арктической зоны сократился троекратно – до 2 млн.т. Деятельность Администт-

рации СМП оказалась невостребованной в новой структуре федеральных органов исполнительной власти. Администрация СМП фактически была упразднена в 2004 г. в ходе реорганизации структуры государственного управления. В 2005 году Администрация СМП была восстановлена в скобках Отдела ледокольного обеспечения и гидрографии (Администрация Северного морского пути) Управления обеспечения судоходства Росморречфлота.

В итоге, история СМП свидетельствует, что усиление государственного управления судоходством по СМП и создание для этого соответствующих органов (ГУСМП, Администрация СМП) обуславливалось особыми внешними и внутренними факторами. Создание и функционирование этих органов внесло огромный вклад в развитие инфраструктуры СМП и управление судоходством по СМП.

Новый вызов возрождению Администрации СМП обусловлен сегодня необходимостью организации эффективного и безопасного судоходства в связи с началом широкомасштабного освоения крупных арктических месторождений углеводородного сырья, появлением на традиционных и новых маршрутах крупнотоннажных судов с опасными грузами (нефть, в перспективе - сжиженный газ). Всего на СМП к 2020 г. будет работать 95 транспортных судов и 14 ледоколов, из них 5 атомных.

Извлекаемые запасы углеводородов на российском арктическом шельфе оцениваются в 100 млрд. т условного топлива (25% мировых запасов), освоение которых будет возможно только морским транспортом, действующим в единой государственной системе управления судоходством.

Важными факторами, вызывающими необходимость усиления государственного управления судоходством по СМП на современном этапе, являются стремление иностранных государств к интернационализации СМП, освоению ресурсов российской Арктики и наращиванию (США и НАТО) своего военного присутствия в Арктической зоне. В связи с этим «Морской доктриной Российской Федерации» [2] ставится задача обеспечить национальные интересы РФ в

отношении Северного морского пути, централизованное государственное управление этой транспортной системой.

В соответствии с проектом Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания по трассам в акватории Северного морского пути», разработанного в 2009 году Минтрансом России, структура государственного вертикально-интегрированного управления судоходством по СМП представляется на рис.4.

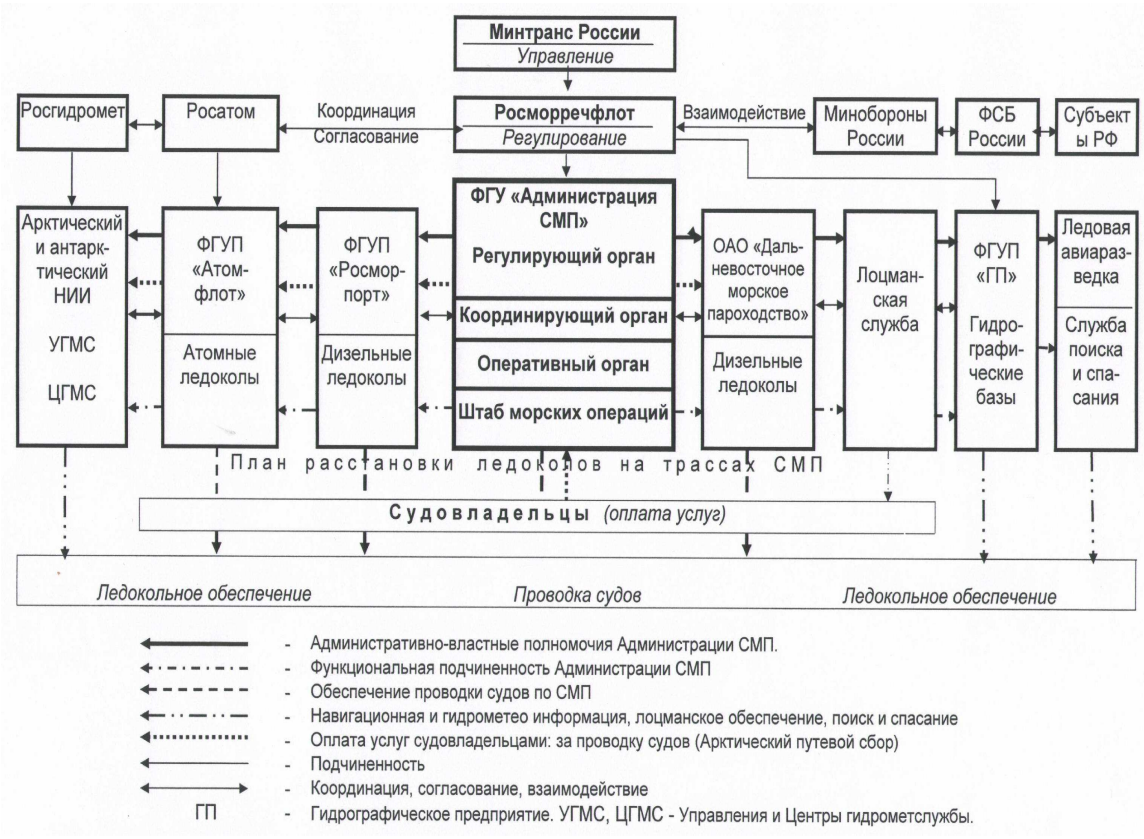

Рисунок 4. Предлагаемая структура государственного вертикально-интегрированного управления судоходством по СМП

Минтранс России, занимая главенствующее положение в структуре, осуществляет государственную политику в области ледокольного обеспечения и плавания судов по трассам СМП; утверждает нормативные и правовые акты по вопросам арктического судоходства.

Росморречфлот отвечает за ледокольное обеспечение на подходах к морским портам, в морских портах, на трассах СМП и внутренних морских путях,

регулирует судоходство и оказывает государственные услуги при плавании по трассам СМП.

Создаваемая Администрация СМП в статусе Федерального государственного учреждения в ведении Росморречфлота осуществляет централизованное государственное управление судоходством по трассам СМП. С этой целью Администрация СМП, взаимодействуя на принципе функционального подчинения с операторами ледокольного флота (ФГУП «Атомфлот», ФГУП «Росморречфлот» и ОАО «Дальневосточное морское пароходство»), создает единый Штаб морских операций и его филиалы для непосредственного централизованного государственного управления морскими ледовыми операциями в западном и восточном районах СМП. Этим самым исключается участие частных судоходных операторов ледокольного флота в управлении судоходством по СМП.

Задачи Администрации СМП, определяемые законодательно, заключаются в осуществлении административно-властных полномочий на трассах СМП для сохранения СМП как единой национальной транспортной коммуникации России в Арктике; в регулировании транспортных процессов на трассах СМП, организации функционирования систем и объектов инфраструктуры СМП; в предотвращении загрязнения окружающей среды; в принятии мер по повышению конкурентоспособности СМП.

Границы СМП, в пределах которых осуществляются государственное регулирование судоходства и Правила плавания по трассам СМП, устанавливаются законодательно в соответствии с международных морским правом [10] в районах, покрытых льдом большую часть года (более 6 месяцев). В пределах новых границ СМП (рис.5) попадает юго-восточная часть Баренцева моря (Печорское море). Это очень важный район интенсивного освоения месторождений углеводородов, транспортируемых морским путем. Здесь находятся терминал Варандей, откуда в настоящее время вывозится танкерами около 7 млн.т нефти в год при проектной мощности 12 млн.т, шельфовое месторождение Приразломное, на котором в ближайшие 2 года будет установлена добывающая платформа (мощность добычи 7 – 7,5 млн.т нефти в год) и другие нефтегазовые месторождения.

За счет транспортировки нефти из этого района объем перевозок грузов по трассам СМП может увеличиться к 2015 году на 19-20 млн.т. Кроме того, ОАО «Транснефть» планирует строительство нефтяного терминала Индига в Чёшской губе к востоку от мыса Канин Нос с мощностью вывоза нефти от 12 до 24 млн.т в год.

Рисунок 5. Предложения по установлению уточнённых границ Северного морского пути

Государственная тарифная политика оплаты проводки судов должна стимулировать: создание экономически эффективных условий для осуществления коммерческого судоходства по СМП, в том числе международного; конкурентоспособность транзитных перевозок по СМП в сравнении с южными морскими путями; баланс экономических интересов пользователей СМП, операторов ледокольного флота и государства. Из-за высоких действующих тарифов за проводку судов прекратился транзит по СМП, крупнейшие ресурсодобывающие компании в Арктике («Норильский никель», «Лукойл», «Газпром») отказываются от ледокольных услуг, используя построенные за счет собственных средств танкеры усиленного ледового класса и ледоколы-снабженцы.

Обязательный круглогодичный Арктический путевой сбор с судов с государственной поддержкой ледокольного флота является наиболее приемлемой тарифной системой для коммерческого судоходства в Арктике. Статус Арктического путевого сбора и обязательность круглогодичной проводки судов в новых границах СМП, должны устанавливаться законодательно, что обеспечит контроль за всеми судами, следующими по СМП. Ставки Арктического путевого сбора и правила их применения устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях. Предлагаемые величины ставок Арктического путевого сбора в среднем будут в 13 раз меньше действующих тарифов. Распределение суммы Арктического путевого сбора между участниками проводки судов может быть произведено различными методами, которые требуют обсуждения и согласования, в том числе по первому варианту – распределение суммы Арктического путевого сбора пропорционально затратам каждого участника (операторов ледокольного флота, Штаба морских операций и частично Администрации СМП); по второму варианту – перечисление всей суммы Арктического путевого сбора в федеральный бюджет и содержание ледокольного флота полностью за счет средств федерального бюджета и др.

В итоге, реализация предлагаемых и законодательно устанавливаемых мер по усилению государственного управления судоходством по СМП и созданию государственной вертикально-интегрированной структуры (Администрации СМП) управления судоходством по СМП обеспечат: сохранение СМП как национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике; укрепление национальной безопасности; осуществление централизованного управления СМП; создание Федерального государственного учреждения «Администрация СМП», осуществляющего административно-властные полномочия на трассах СМП; повышение конкурентоспособности СМП на транзитных, экспортных и каботажных перевозках.

Л И Т Е Р А Т У Р А

1. С.Ковалев. Долго ли Арктика останется падчерицей для России? // Морской сборник, 2009, № 10, с.22-46.

2. «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года, № Пр-1387.
3. Федеральная целевая программа «Мировой океан» (подпрограмма «Освоение и использование Арктики», III этап, 2008-2012 годы), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2008 г., № 731).
4. «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденные Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года, № Пр-1969.
5. Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2008 г., № 377.
6. Федеральная целевая программа «Развитие гражданской морской техники на 2009-2016 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2008 года № 103.
7. Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 17 декабря 1932 года № 1873 «Об организации при Совете Народных Комиссаров Союза ССР Главного управления Северного морского пути».
8. С.Ковалев. Переходы подводных лодок по Севморпути // Морской сборник, 2008, № 1, с.78-84; № 2, с.72-81.
9. Постановление Совета Министров ССР от 16 сентября 1971 года № 683 «Вопросы, связанные с учреждением Администрации Северного морского пути при Министерстве морского флота».
10. Конвенция ООН по морскому праву, 1982 года (статья 234 «Покрытые льдом районы»).

Контр-адмирал, профессор
А.Н.Яковлев
Магистр географии
Г.В.Лебедев