

ОТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА МОРЕ – К ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО РЫБОЛОВСТВА

В.В. Соколов – начальник Управления мореплавания, развития флота и портов Госкомрыболовства России

На страницах печати длительное время не прекращается полемика по одному вопросу – какой быть стратегии рыболовства. Предлагаются различные подходы, однако все они традиционно ограничиваются рамками полного освоения выделенных квот, в основном за счет постройки и приобретения нового флота, а также создания особых экономических условий производства и реализации рыбной продукции. При этом совершенно не принимается в расчет, что принятый в 1999 г. новый федеральный закон – Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации – принципиально изменил систему ценностей.

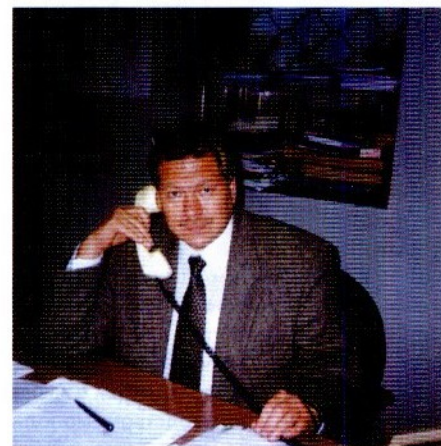
Сегодня факт наличия даже самого оснащенного рыбопромыслового флота не является единственным и основным условием достижения устойчивого развития рыболовства страны. Не отрицая необходимость обновления флота, следует признать, что на современном этапе это лишь один из элементов всего сложного многофункционального рыбохозяйственного комплекса, который действует в рамках жесткого правового поля. Существует множество примеров, когда суда, задерживают в порту, а иногда и арестовывают из-за выявленных несоответствий международным и национальным нормам безопасности. И, как следствие, вместо многообещающих планов добычи – прямые убытки.

Реальность беспощадна – в современном мире, без обеспечения безопасной эксплуатации флота и предотвращения загрязнения окружающей среды, развитие рыболовства не представляется возможным. Ряд стран (в том числе ЕС) уже ввел требование, согласно которому все рыболовные суда должны иметь специальный Сертификат безопасности. Без этого документа они не только не могут получить квоту на ведение промысла в территориальных водах, но и лишаются права захода в порты этих стран, даже если это связано с получением снабжения, а не с коммерческой целью.

Подобное внимание мирового сообщества к исследуемой проблеме вызвано тем, что масштабы негативных последствий от аварийности не ограничиваются материальным ущербом судовладельца, а затрагивают интересы государства. Как

ни банально, приходится повторять избитые фразы о том, что в цивилизованных странах самым дорогим богатством считаются люди и природная среда. Любое самое уникальное судно может быть воссоздано заново, но человеческая жизнь безвозвратна, и это не пустые слова, а реальные законы. Так, в общей сумме страхования зарубежного судна, огромную долю занимают компенсационные выплаты за утрату человеческой жизни. Последнее явилось мощным стимулом, благодаря которому сегодняшняя безопасность на море, точнее сфера обеспечения охраны человеческой жизни на море и окружающей среды, представляет собой огромный комплекс. Исполнение должности руководителя любого ранга, связанной с морем – это личная ответственность за судьбы тысяч людей. И в этом главный государственный интерес. Однако мы до сих пор говорим так, только после какой-либо катастрофы. К сожалению, за примером далеко ходить не надо.

В нашей отрасли эта тема вообще «размыта». По инерции мышления девяносто процентов разговоров – квоты, тара, канаты. Но чтобы все это рационально использовалось и эффективно работало **необходимо обеспечить безопасность людей и живой природы**. Так звучит главная стратегическая задача Международной морской организации (ИМО), где рыболовный флот является равноценным участником основных мероприятий, а некоторое «прохладное» отношение к нему имело место ранее и только потому, что у подавляющего числа стран-членов ИМО он состоял из малотоннажных и маломерных судов. Но именно состоял. Покупка крупнотоннажных судов у бывших республик СССР, в том числе некогда украшавших российский рыболовный флот и дальнейшая их эксплуатация, изменили критерии ценностей и инициировали во многих странах строительство больших добывающих судов. При этом принципы проектирования мостика, оборудования навигации и связи, оснащения силовой энергетической установкой, а также спасательными средствами как крупнотоннажного рыболовного, так и грузового торгового судна не имеют существенных различий. Не менее важно и то, что промышленное рыболовство в принципе



представляет собой отрасль, насыщенную повышенными рисками и опасностями, которые обусловлены длительным нахождением флота в сложных, нестандартных, быстро меняющихся и порой непредсказуемых ситуациях. Это индустрия, где работа судов характеризуется пространственной разобщенностью и рассредоточенностью по всему Мировому океану, что осложняет не только стратегическое управление ими, но и оказание оперативной помощи. Кроме того, отечественный рыбопромысловый флот существенно отличается от многих зарубежных прототипов большим тоннажем, размерами, автономностью и длительностью плавания. Все это учтено при подготовке Кодекса торгового мореплавания, в соответствии с которым федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства несет ответственность в рамках своей компетенции за выполнение международных договоров Российской Федерации и осуществляет надзор за безопасностью мореплавания рыбопромыслового флота в полном объеме этой сферы деятельности, включая: выполнение международных норм и правил в морских рыбных портах; разрешение правовых споров по вопросам собственности и смены флага; поддержку навигации, метеорологии и океанографии; экологический контроль; подготовку и дипломирование персонала; проведение операций поиска и спасения при бедствии; создание телекоммуникационной среды; функционирование радиосвязи; развитие информатики; обеспечение конструктивной и технической безопасности судов; наблюдение за флотом; мониторинг зако-

нодательной базы; взаимодействие с другими ведомствами; проверку иностранных судов, а также выполнение целого ряда других функций для достижения главной цели — **охраны жизни на море**.

Поэтому привычное доминирование поиска рецептов развития рыбопромыслового флота, в контексте состояния сырьевой базы, должно уступить место совершенствованию организационных форм рыболовства с учетом современных требований, предъявляемых к обеспечению безопасности на море. Только в этом случае можно говорить о комплексном подходе к перспективам развития отрасли.

Мы не можем игнорировать признаки особой важности этих вопросов на международном уровне. Стремление России интегрироваться в мировое морское сообщество автоматически предопределяет эту сферу не только как наиболее приоритетную, но и подчиняющую всю производственную деятельность промышленного рыболовства правилам и нормам безопасности в рамках всего спектра обязательств государства-флага и государства-порта, возложенных на федеральный орган исполнительной власти в области рыболовства.

Основываясь на этом, в XXI в. термин «безопасность» можно считать определяющим. Не секрет, что большинство государств давно рассматривают управление рыбными запасами в их исключительных экономических зонах только через призму обеспечения безопасности страны.

Конечно рыболовство имеет свою специфику, поэтому производственный процесс рыболовного судна требует обеспечения не только навигационной, но и промысловой безопасности. Вместе с тем, рыбопромысловый флот — это суда, находящиеся в море, и они должны подчиняться нормативным актам общего характера.

Есть и еще одна сторона. Четкое осознание, что без участия береговых компонентов рассчитывать на обеспечение безопасной эксплуатации судов, а значит и на эффективное рыболовство, нет оснований. Причем спектр береговых компонентов чрезвычайно широк и включает порты, органы надзора, учебные заведения, технические организации, специальные службы, аварийно-спасательные силы, объекты связи и мониторинга, подразделения судовладельческих компаний и т.д. При этом взаимоотношения с каждым из компонентов строятся на выполнении конкретных правил и требований, а сами они подлежат сертификации по жестким стандартам качества и имеют четкие обязательства. В частности, в соответствии с положениями ст. 60 Кодекса торгового мореплавания судовладелец обязан обеспечить членам экипажа судна безопасные условия труда и отдыха, а

также страхование заработной платы, жизни и здоровья.

Необходимо научиться такому управлению флотом и промыслом, которое позволит обеспечить устойчивый рост запасов биоресурсов и связанный с ними рост уловов при принятии своевременных мер обеспечения безопасности на море, в том числе за счет снижения аварийности, создания нормальных условий работы экипажа судна в море и защиты морской среды. Кроме того, принятие этих мер поможет существенно сократить простои российских судов, несущих огромные потери из-за задержки в национальных и иностранных портах, связанных с нарушением норм безопасности.

Вышеизложенные обстоятельства требуют четкой стратегии в осуществлении государственного управления в области торгового мореплавания, а также регулирования и надзора в сфере обеспечения безопасности на море по таким важным аспектам, как рыбопромысловый флот, морские рыбные порты, береговые организации и учреждения отрасли.

Поскольку экономические последствия внедрения мер регулирования (как положительные, так и отрицательные) могут быть весьма ощутимыми, очевидно, что в первую очередь все заинтересованы в научной обоснованности проводимых мероприятий.

Госкомрыболовство России в 1999 г. приступило к формированию «Концепции отраслевой системы управления безопасной эксплуатацией судов рыбопромыслового флота и предупреждением загрязнения», которая широко обсуждалась, в том числе на совещании руководящих работников рыбной отрасли. Разработка этого документа была поручена Гипрорыбфлоту. Одновременно в этой работе приняли активное участие госадминистративные морских рыбных портов (ГА МРП) и специалисты отрасли. В настоящее время Концепция утверждена и, в соответствии с положениями этого документа, Гипрорыбфлот завершает разработку программы организационных и технических мероприятий по ее реализации.

Основной фактор, который стимулировал создание Концепции, — осознание того, что понятие морской безопасности является неотъемлемой частью системы национальной безопасности Российской Федерации. Убедительным доказательством справедливости данного подхода служит тот факт, что за последние два десятилетия этой проблематике посвящено несколько десятков международных нормативно-правовых документов, ратифицированных Правительством РФ: Международный кодекс управления безопасностью (МКУБ), Конвенция МОТ, Конвенция МАРПОЛ, новые главы Конвенции СОЛАС, новая редакция Конвенции ПДНВ-78/95, новая Конвенция ПДНВ-95-Р, но-

вые разделы Конвенции ООН по морскому праву, пакет документов по ГМССБ, поправки к Конвенции САР-79, новое Руководство ИАМСАР и др.

Последние годы реформ в отечественном промышленном рыболовстве характеризуются созданием большого числа новых судовладельческих компаний различных форм собственности, не имеющих достаточного опыта управления эксплуатацией рыбопромыслового флота. Данные обстоятельства деструктивно повлияли на разграничение ответственности между государством и собственниками судов, ослабили рычаги государственного контроля, что привело к серьезному ослаблению внимания к вопросам безопасности на море.

В ходе разработки Концепции по инициативе ученых для определения политических ориентиров был проведен анализ основных регламентирующих международных документов, который позволил выделить и концептуально сформулировать современные требования к безопасности на море по основным стратегическим направлениям.

Новая отраслевая система управления безопасностью на море должна строиться на принципах преемственности и естественного развития существующей системы. Суть же предложенных реформ состоит в приведении этой системы в соответствие с новыми национальными и международными правилами и нормами, и в первую очередь, с новым Кодексом торгового мореплавания.

Отраслевая система должна не только стимулировать развитие современной культуры управления безопасной эксплуатацией судов и защиты морской среды, но и повысить ответственность Госкомрыболовства России за соблюдение, в рамках своей компетенции, обязательств Российской Федерации по международным договорам и межправительственным соглашениям.

По мнению большинства специалистов для решения указанных задач необходимо создать такую организационную инфраструктуру отраслевой системы управления безопасностью на море, которая по своему содержанию будет комплексной и охватывать весь круг проблемных вопросов. Исходя из этого, принято решение о том, что отраслевая система должна состоять из семи проблемно-ориентированных подсистем.

Подсистема государственного надзора за безопасностью мореплавания безусловно наиболее значима, так как на нее возложен контроль за качеством всех мероприятий, проводимых государством для выполнения международных норм и правил. Она охватывает все сферы деятельности ГА МРП по обеспечению безопасности на море, в рамках взятых ею обязательств и позволяет своевременно

выявлять несоответствия положениям и требованиям ООН, ИМО и МОТ в процессе осуществления процедур надзора за безопасностью в морских рыбных портах РФ. Поэтому в рамках данной подсистемы планируются организационно-технические мероприятия, предусматривающие внедрение комплекса технических средств и программного обеспечения для решения прикладных задач ГА МРП и управления ею своей территорией, а также автоматизированных рабочих мест контрольно-коммуникационного поста, о котором будет сказано ниже. Кроме того, тенденции в работе международных организаций таковы, что контроль судов со стороны государства-порта становится самым действенным инструментом обеспечения выполнения судами и судовладельцами требований международных конвенций. Так как до настоящего времени отрасль недостаточно активно участвовала в формировании национальной системы портконтроля, Концепция предусматривает принятие срочных мер по включению морских рыбных портов в состав систем меморандумов и активного участия Госкомрыболовства России в совершенствовании национальной системы портового контроля.

В свою очередь, создание **подсистемы управления безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения** предусматривает распространение требований МКУБ на суда рыбопромышленного флота и таким образом содержит целый ряд аспектов общей стратегии безопасности на море. При этом ответственность за применение и функционирование всей отраслевой системы управления безопасностью эксплуатации судов и предотвращением загрязнения от имени ГА МРП будет нести Госкомрыболовство России. Согласно требованиям Резолюции ИМО А.788(19) в настоящее время Комитет осуществляет руководство над разработкой комплекта нормативно-правовых и типовых документов (по сертификации рыбопромышленных компаний, разработке, задействию и поддержанию систем управления безопасностью, подготовке и аттестации аудиторов, осуществлению постоянного контроля за качеством систем управления безопасностью судовладельцев, проверок их деятельности и т.д.), а также внедрением автоматизированной системы обработки данных по сертификации рыбопромышленных компаний.

Для подготовки аудиторов в 2000 г. при Гипорыбфлоте организован отраслевой центр, обеспечивающий проведение этого процесса по специальным программам, отвечающим международным требованиям.

Как известно из практики применения МКУБ, каждым судовладельцем рыбохозяйственного комплекса должна быть со-

здана собственная система управления безопасностью, отражающая политику компании в области безопасной эксплуатации судов и защиты окружающей среды с учетом взаимодействия берег — судно, которая должна пройти сертификацию Госкомрыболовства России.

Для выполнения стандартов по загрязнению окружающей среды суда должны быть оснащены необходимыми техническими средствами по очистке, обработке и утилизации образующихся вредных веществ, эффективно контролируемые их сброс. Кроме того, в целях предотвращения загрязнения в Концепции предусмотрена организация в некоторых морских портах и портопунктах, где это экономически целесообразно, собственных пунктов приема и переработки мусора, нефтесодержащих и сточных вод.

Главная проблема на современном этапе — создание полноценной нормативной базы, исключаяющей вольное толкование требований Кодекса. В Концепции предусмотрена **подсистема подготовки и дипломирования членов экипажей судов рыбопромышленного флота**. Указанные изменения диктуют необходимость коренного реформирования стратегии и тактики подготовки и дипломирования судовых и береговых специалистов в отрасли. При этом, с учетом нового Кодекса торгового мореплавания, необходимо не только сформулировать обновленный подход к качеству подготовки специалистов, но и подвергнуть тщательному рассмотрению и проверке стандарты и сертификаты, выданные другими организациями. По существу необходимо провести коренные изменения в организации процессов обучения и аттестации, а значит разработать целый пакет новых нормативных документов и внести изменения в действующую нормативную базу. Так, например, существующие программы тренажерной подготовки судоводителей на радиолокационных тренажерах должны охватывать не только требования Конвенции о подготовке и дипломировании и несению вахты (ПДНВ-95), но и учитывать требования рыболовной Конвенции ПДНВ-95-Р, предъявляемые к судоводителям при работе с орудиями лова.

Весь пакет документов должен пройти экспертизу ИМО, которая может направить для проверки специальную комиссию в любое из освидетельствованных администрацией учебных организаций и тренажерных центров. В случае выполнения ими требований ИМО, все учебные заведения и тренажерные центры признаются действительными, гарантирующими должную квалификацию судовых и береговых специалистов и соответственно признаются документы, которые они выдают. Подобная политика способствует облегчению процедуры признания свидетельств и дипломов, выданных раз-

личными администрациями стран-участниц ИМО. Последнее предоставит возможность судовладельцам укомплектовывать суда экипажами, члены которых имеют квалификационные документы, выданные не государством-флага.

Создание **подсистемы аварийно-спасательной службы** требует дальнейшего совершенствования, в полном смысле, жизненно важного комплекса в развитие Приказа Госкомрыболовства России от 02.07.99 № 140.

Нуждается в совершенствовании и общегосударственная межотраслевая система морской спасательной службы, что должно внести свой вклад в создание как национальной, так и Единой международной системы поиска и спасания на море.

Технически насыщенная **подсистема обеспечения функций ГМССБ** является наиболее продвинутой. Несмотря на то, что на сегодняшний день отраслевые береговые объекты введены далеко не все, удалось осуществить все мероприятия принципиального характера. В первую очередь те, которые сопряжены со значительными капиталовложениями.

Приоритетом построения отраслевой системы связи в ГМССБ сейчас и в перспективе будет принцип использования радиочастот, указанных в Приложении к постановлению Правительства РФ от 3 июля 1997 г. № 813 «О создании и функционировании глобальной морской системы связи при бедствии и для обеспечения безопасности (ГМССБ)» и в последующих решениях национальной Комиссии по ГМССБ, каждый из которых будет обеспечивать аварийное радионаблюдение на частотах бедствия и связь при спасательных операциях всех судов, находящихся в зонах ответственности России, независимо от форм собственности, ведомственной и национальной принадлежности. Информационное взаимодействие таких радиочастот между собой и спасательно-координационными центрами, а также другими возможными абонентами необходимо осуществлять по каналам береговой автоматизированной системы связи. В целом, техническое обеспечение ведомственной связи должно базироваться на комплексном использовании составных систем и средств ГМССБ.

В настоящее время для целей безопасности предпочтение отдано системе спутниковой связи ИНМАРСАТ. Вместе с тем на базе существующих и разрабатываемых технологий (спутниковых систем связи и позиционирования СО-Р, «Гонец», «Курс») создаются предпосылки к использованию новых информационно-коммуникационных услуг, которые могут быть применены для безопасности.

Создание и функционирование **подсистемы мониторинга законодательной-нормативной базы** направлено на обеспечение полноценной правовой ос-

новы функционирования отраслевой системы управления безопасностью в виде конкретных регламентирующих документов, соответствующих международным нормам и правилам. В связи с этим необходимо (совместно с другими ведомствами или самостоятельно) откорректировать или разработать вновь целый ряд основополагающих законов и подзаконных отраслевых документов.

Что касается всего объема функций подсистемы, то процесс мониторинга законодательно-нормативной базы должен предусматривать постоянный учет, систематизацию, классификацию и контроль за ходом мероприятий и реализацией принятых решений, вытекающих из действующих и вновь вводимых регламентирующих документов по безопасности. Цели, стоящие перед данной подсистемой предполагают обязательное и постоянное обеспечение всех структурных звеньев системы (судов, компаний, отраслевых организаций, ГА МРП, подразделений Госкомрыболовства России) полным комплектом законодательно-нормативной базы с гарантией своевременного внесения текущих изменений.

Создание **подсистемы информационной поддержки управленческих решений и информационного взаимодействия** обусловлено тем, что эффективное использование информации является важнейшим условием обеспечения рационального функционирования любой современной системы управления.

В связи с этим Концепцией предусмотрена разработка полноценной корпоративной информационной системы «Безопасность», обеспечивающей поддержку принятия базовых и оперативных решений Госкомрыболовства России и выполнение им, в рамках своей компетенции, обязательств Российской Федерации по международным договорам и межправительственным соглашениям, регламентирующим вопросы безопасной эксплуатации судов, охраны человеческой жизни на море и окружающей среды за счет создания специальной информационной среды и технического переоснащения ГА МРП. Так, например, для реального участия отрасли в проведении аварийно-спасательных работ, а также выполнения контрольно-надзорных функций федерального органа исполнительной власти в области рыболовства предусматривается создание в Государственных морских портах ранее упомянутых контрольно-коммуникационных постов, оснащенных офисным комплектом технических средств.

Благодаря объединению отраслевого информационного ресурса и всех элементов, участвующих в процессе создания единой системы, с помощью организации распределенной компьютерной сети и применения специальных компьютерных терминалов, взаимодействующих

по каналам связи, контрольно-коммуникационный пост ГА МРП должен решать блок специальных задач, в том числе: общесистемного отраслевого взаимодействия; административного характера для обеспечения управления общим процессом жизнедеятельности морского порта; информационной поддержки технологических процессов при выполнении обязательств государства-флага и государства-порта; функционального наблюдения за дислокацией зарегистрированного флота; обмена статистической и служебной информацией в соответствии с международными соглашениями; оперативного управления аварийно-спасательными силами; охраны окружающей среды от чрезмерных, необратимых антропогенных воздействий и проведение экологического мониторинга; ведения проблемно-ориентированной базы данных и организации обмена данными между элементами отраслевой системы управления безопасностью на море и другими объектами в составе корпоративной информационной системы «Безопасность».

Очевидно, что решение этой задачи предусматривает внедрение в государственных администрациях портов современных электронно-картографических систем и средств связи.

Создание постов наблюдения за флотом в ГА МРП, как и всей информационной подсистемы по безопасности мореплавания, будет осуществляться поэтапно, путем последовательного включения измерительных, вычислительных, коммуникационных и других средств, а также по мере решения обозначенных научно-технических, организационно-правовых и других вопросов.

Кроме этого, в Концепции указано на необходимость повышения статуса Комитета и расширения рамок его компетенции и прав путем получения полномочий на выполнение соответствующих функций. Для этого в положении о Государственном комитете Российской Федерации по рыболовству предложено внести целый ряд поручений контрольного, сертификационного, организационного и координационного порядка.

Важным слагаемым в числе функций всей системы является участие Госкомрыболовства России в работе международных организаций, формирующих политику в области безопасности на море.

Понятно, что предлагаемый подход к стратегии устойчивого развития рыболовства несколько необычен, но это только сила инерции сдерживает полное понимание изменений, произошедших за последнее время, которые оказывают решающее воздействие на рыболовство. При всей внешней самостоятельности рыбопромышленных компаний и свободе заходов российских судов в иностранные порты нельзя забывать, что, прежде всего, согласно ст. 2 нового Кодекса торгового мореплавания, любая деятельность, связанная с использованием судов, в том числе «...для промысла водных биологических ресурсов, перевозок грузов, пассажиров и их багажа...» считается торговым мореплаванием и регулируется на основе строгих правил безопасности. Причем, даже в рыночной экономике, обеспечить выполнение последних является прямой задачей ГА МРП. Именно к ней обращены положения всех международных правовых актов.

