

РЕГИОНОЛОГИЯ АРКТИКИ И СЕВЕРА: УПРАВЛЕНИЕ, ЭКОНОМИКА, СОЦИУМ, КУЛЬТУРА

УДК 323(985)

КТО ДОЛЖЕН ПРАВИТЬ НА АРКТИЧЕСКОМ ШЕЛЬФЕ РОССИИ?

WHO SHOULD RULE ON THE RUSSIAN ARCTIC SHELF?



© **Филимонова** Надежда Николаевна, степень магистра по конфликтологии Упсальского университета, специалист отдела академической мобильности УМС РГГМУ (Санкт-Петербург).
E-mail: Nadezda.Filimonova.3510@student.uu.se

© **Filimonova** Nadezhda Nikolaevna, master's degree in conflict resolution at Uppsala University, a specialist of the department of the academic mobility UMC Russian State Hydrometeorological University (St. Petersburg).
E-mail: Nadezda.Filimonova.3510@student.uu.se

Аннотация. Анализируется политика правительства (министерств) России, государственных и частных энергетических компаний, их мотивов и интересов в эксплуатации нефтегазовых ресурсов на шельфе арктических морей. Исследуются вопросы: совпадают ли интересы правительства и государственных компаний («Газпрома» и «Роснефти»); существует ли возможность участия частных энергетических компаний в арктических проектах на шельфе; временных рамок шельфовых проектов России: являются ли они проектами ближайшего будущего или ресурсной базой для будущих поколений

Ключевые слова: Арктика, шельф, интерес, правительство, «Газпром», «Роснефть», частные компании

Abstract. In the article analyzes the policy of the government (ministries) of Russia, state-owned and private energy companies, their motives and interests in the exploitation of oil and gas resources on the continental shelf of the Arctic seas. We research the questions: Are the interests of the government and state-owned companies ('Gazprom' and 'Rosneft') similar, is there a possibility of participation of the private energy companies in the Arctic offshore projects, timing of offshore projects in Russia: Do they the project of the immediate future or the resource base for the future generations

Keywords: Arctic, shelf, the interest, the government, 'Gazprom', 'Rosneft', private companies

Введение

Для России, одной из ведущих арктических стран, Арктика всегда являлась регионом исключительных национальных интересов. Россия обладает самой протяженной береговой линией и ее арктический сектор охватывает площадь в 9,46 млн кв. км [1, с. 10]. Арктическая

зона России¹ является одним из самых богатейших районов страны. В регионе сосредоточены огромные запасы природных ресурсов: нефти, газа, древесины, золота, бриллиантов и никеля. Северные территории играют значительную роль в социально-экономическом развитии страны. Сегодня в Арктической зоне России добывается примерно 80 % нефти и 90 % газа [2] и производится примерно 20 % ВВП страны. Перспективным также является освоение месторождений нефти и газа на Арктическом континентальном шельфе². По оценкам геологической службы США, «в Арктике, находится до 13 % еще неоткрытых мировых запасов нефти и до 30 % — газа» [3].



Рис. 1. Арктическая кладовая. URL: <http://www.74rif.ru/arc-klad.html>

Кроме того, Северный морской путь является перспективной навигационной магистралью, позволяющий значительно сократить расстояние между европейскими и азиатскими рынками. Развитие Арктической зоны России и арктического энергетического и морского комплексов напрямую зависит от интересов государства и частных компаний.

¹ В конце января 2013 г. Министерство регионального развития опубликовало проект федерального закона «Об Арктической зоне РФ», определяющий территории, входящие в состав Арктической зоны страны. URL: http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/2714.html (дата обращения: 07.03.2013).

² Термин «континентальный шельф» включает в себя «морское дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние». Конвенция ООН по морскому праву. 1982. Ч. VI. Ст. 76.

Для понимания будущего развития Российской Арктики важным представляется определение интересов страны в этом регионе. Целью статьи является анализ политики и основополагающих интересов России в Арктическом регионе и исследование взаимозависимости правительственных интересов и стратегий государственных и частных энергетических компаний относительно будущего развития энергетического сектора в Арктике.

Значение арктических ресурсов для экономики России

Наступление нового тысячелетия ознаменовалось изменениями в политике России и повышением интереса среди правительственных кругов к Арктическому региону. Этому предшествовал целый ряд причин. Во-первых, меняется геополитическая ситуация в Арктике. Изменение климата и таяние льдов открывает новые перспективы для экономической деятельности в сфере рыболовства, судоходства, туризма и добычи полезных ископаемых, тем самым повышая интерес международного сообщества к региону. Так, ряд стран проявляют заметный интерес к реализации открывающихся экономических перспектив в регионе. В частности, страны Азии, отстаивая свою заинтересованность в Арктическом регионе, «апеллируют к международно-правовой концепции «общего наследия человечества», к которому Конвенция ООН по морскому праву относит и Мировой океан» [3]. Меняющаяся геополитическая ситуация в Арктике представляет новые угрозы для безопасности России, включая экологические риски, и создает необходимость усиления обороноспособности для защиты суверенитета и экономических интересов страны. В изданной в 2001 г. Морской доктрине на период до 2020 г., в частности, говорится о защите и исполнении суверенных прав России по исследованию и эксплуатации природных ресурсов континентального шельфа России [4].

Во-вторых, огромное значение для российской экономики играют запасы углеводородов на Севере. Сегодня Россия экспортирует около 70 % нефтяных и 30 % газовых ресурсов [5] и доходы, получаемые от добычи и экспорта нефтегазовых ресурсов, стали одним из важнейших источников экономического развития страны на протяжении последних десятилетий, сопровождавшихся увеличением масштабов добычи ресурсов и ростом мировых цен на нефть. По словам занимавшего в тот период пост премьер-министра России В. В. Путина, «поступления от нефтегазового сектора составили почти 50 % от всех доходов, отчислившихся в бюджет в 2010 г.» [6].

Помимо важности для национальной экономики добыча нефти и газа является ключевой для социально-экономического развития северных регионов страны [7, с. 264]. Ряд региональных чиновников отмечают, что с запуском арктических энергетических проектов свя-

зываются надежды на развитие ключевых отраслей северных регионов страны [8]. В международном контексте развитие нефтегазового сектора связано с геополитическими интересами России. Разработка российских нефтяных и газовых месторождений в Арктике может рассматриваться и как долгосрочное инвестирование в двухстороннее и международное партнерство между Россией и другими странами, и как вклад в укрепление международной энергетической безопасности.

Таким образом, для российского правительства одной из ключевых задач является гарантирование уровня добычи нефти и газа для реализации внутренних и внешних политических и экономических целей. На сегодняшний день основным центром добычи нефти и газа является Западная Сибирь, однако эксплуатация нефтегазовых ресурсов в течение последних десятилетий привела к постепенному истощению месторождений. В начале 2013 г. добыча нефти упала на 1,7 % по сравнению с показателями января 2012 г. [9]. В опубликованном в 2011 г. отчете международным мониторинговым агентствам говорится, что в будущем значительная доля добычи нефти и газа будет производиться за пределами Западной Сибири [10].

В 2008 г. в ходе заседания Совета безопасности РФ президент Д. А. Медведев поставил задачу «превращения Арктики в ресурсную базу страны XXI века» [11]. В том же году правительство России приняло Энергетическую стратегию России на период до 2030 г., предусматривающую проведение геологических исследований Арктического континентального шельфа и северных территорий страны на предмет разведки крупных месторождений нефти и газа, чтобы компенсировать прогнозируемое истощение традиционных месторождений по добыче углеводородов [12]. Среди правительственных структур существуют различные подходы к развитию добычи углеводородов на континентальном шельфе, в особенности относительно субъектов, которые должны быть наделены правами для осуществления экономической деятельности на шельфе арктических морей.

Интересы правительства и бизнеса в разведке нефтегазовых ресурсов на шельфе

В 2008 г. правительство России одобрило ряд поправок к федеральному закону «О недрах», определившее критерии для осуществления экономической деятельности на континентальном шельфе. В целом, внесенные изменения сократили количество участников до государственных энергетических компаний с пятилетним стажем работы на континентальном шельфе и долей государства в уставном капитале в размере 50 % [13]. Сегодня только две энергетические российские компании — «Газпром» и «Роснефть» — полностью соответствуют определенным законодательством критериям.

Монополизация экономической деятельности на шельфе двумя государственными компаниями послужила причиной формирования двух различных подходов к разработке шельфовых проектов среди политической номенклатуры страны. Первый подход поддерживается Министерством природных ресурсов и окружающей среды, призывающий к расширению числа компаний, которые бы могли работать на континентальном шельфе, к внесению изменений в налогообложение и увеличению числа геологоразведочных работ в арктических морях. Согласно Ю. П. Трутневу, занимавшему с 2004 по 2012 г. пост министра природных ресурсов и окружающей среды, развитие многих шельфовых проектов является весьма затратным, и потребуются 150 лет на изучение нефтегазового потенциала континентального шельфа Арктики при действующем законодательстве [14]. Плотность покрытия сейсмическими работами в наиболее перспективных акваториях арктических морей, за исключением Баренцева и Печорского, не превышает 0,15 км на 1 кв. км, а для восточных морей — менее 0,1 км на 1 кв. км [15].

В 2010 г. Министерством природных ресурсов и окружающей среды был разработан ряд поправок к федеральному закону «О недрах», который позволил бы расширить круг компаний, получивших право вести экономическую деятельность на Арктическом континентальном шельфе. Министерство внесло, в частности, предложение относительно учета национального и международного опыта работы на шельфе при принятии решения о выдаче лицензий на разработку месторождений. Однако предложения Минприроды не получили одобрения со стороны Министерства энергетики, высказавшегося о необходимости их доработки. Отредактированные поправки Министерством природных ресурсов и окружающей среды, обсуждавшиеся во время министерского совещания в январе 2013 г., уже не были столь либеральными и предусматривали лишь предоставление разрешения частным компаниям на проведение геологоразведочных работ на континентальном шельфе. Проходившее в феврале 2013 г. правительственное заседание в Новом Уренгое, посвященное вопросам разработки континентального шельфа страны, не внесло изменений относительно принятия решения о допуске частных компаний к разработке шельфа в Арктике.

Ярыми сторонниками идеи либерализации законодательства о недропользовании выступают частные российские энергетические компании — «Лукойл» и «Зарубежнефть». Компании несколько раз обращались к правительству и президенту с просьбой о предоставлении прав на проведение шельфовых работ в Арктике частным компаниям. Одним из основных аргументов, высказываемых оппонентами либерализации законодательства о недрах, является отсутствие опыта и финансовых возможностей у частных компаний для рабо-

ты на Арктическом континентальном шельфе. «Зарубежнефть», кстати, обладает опытом ведения экономической деятельности на шельфе Вьетнама.

В свою очередь компания «Лукойл» недавно попала в список потенциальных компаний, которые при положительном решении правительства Норвегии смогут совместно с норвежскими компаниями разрабатывать месторождения на континентальном шельфе Норвежского моря. После одобрения правительством в январе 2013 г. передачи «Роснефти» и «Газпрому» 12 и 13 лицензий, соответственно, на разработку самых перспективных шельфовых участков, компания «Лукойл» стала рассматривать и другие перспективы для работы на Арктическом шельфе. Так, в ходе февральской встречи с президентом России В. В. Путиным глава компании «Лукойл» В. Ю. Алекперов высказался о намерениях компании начать геологоразведку на побережье Якутии, включая Хатангский залив.



Рис.2. Коммерсантъ. 2013. 21 февраля. № 32 (5063)

По словам аналитика Sberbank Investment Research В. Нестерова, «Лукойл» вынужден ввязаться в далеко не самый перспективный для него проект, чтобы показать свою лояльность государству в надежде на будущий доступ к шельфу» [16].

Основными оппонентами либерализации выступают государственные компании «Роснефть» и «Газпром», стремящиеся сохранить эксклюзивные права на шельф. Однако пока арктические шельфовые проекты рассматриваются «Газпромом» и «Роснефтью» в качестве *потенциальной ресурсной базы* для добычи нефти и газа. Осенью 2012 г. «Газпром» запустил производство на Бованенковском месторождении на Ямале. Объем запасов природ-

ных ресурсов месторождения оценивается в 4,9 трл куб. м газа. Согласно «Газпрому», планируется производство 115 млн куб. м газа в год. Предположительно, цифра возрастет до 140 млн куб. м в ближайшем будущем [17].



Рис 3. URL: http://www.vedomosti.ru/library/news/9694021/perechen_resursov_gazproma_i_rosnefti_v_arktiki

В тоже время разработка Штокмановского проекта³ была отложена на неопределенный период и партнер «Газпрома» по проекту норвежская компания Statoil в августе 2012 г. покинула проект. Задержке реализации арктического проекта предшествовал целый ряд факторов.

Первый фактор связан со структурными изменениями на международном рынке газа и сланцевой революцией в США. Согласно норвежскому исследователю Арильду Му, «Газпром» проявил интерес к разработке Штокмановского месторождения после 2003 г., когда производство сжиженного газа (СПГ) было зафиксировано в стратегии «Газпрома», с ориентацией экспорта на американский рынок [18]. Однако рост производства сланцевого газа в США в течение последних нескольких лет сделал разработку месторождения неперспективным. Кроме того, из-за насыщенности сланцевым газом американского рынка Катар переориентировал свой экспорт газа на европейский рынок. Произошедшие изменения в совокупности с мировым кризисом 2008 и 2009 гг. привели к сокращению потребления газа, к снижению цен на него и к появлению избытка энергоресурса на международном рынке. Од-

³ Штокмановское газоконденсатное месторождение открыто в 1988 году. Оно расположено в центральной части шельфа российского сектора Баренцева моря, примерно в 600 км к северо-востоку от Мурманска. Глубина моря в этом районе колеблется от 320 до 340 м. Запасы месторождения по категории С1 составляют 3,9 трлн куб. м газа и 56 млн т газового конденсата, из которых в границах лицензионного участка «Газпрома» расположены 3,8 трлн куб. м газа и 53,4 млн т газового конденсата. Штокмановский проект. Сайт «Газпрома». URL: <http://www.gazprom.ru/about/production/projects/deposits/shp/> (дата обращения: 14.03.2013).

нако влияние структурных изменений газового рынка на рост/падение спроса и предложения на газ в будущем не совсем ясны. Так, например, перспективность разработки сланцевого газа ставится под сомнение по причине экономической затратности и рискованности для окружающей среды.

Несмотря на заявления представителей компании о перспективности экспорта СПГ в Азиатско-Тихоокеанский регион, для «Газпрома» важнейшим рынком сбыта газа останется Европа. Страны Европы нацелены на диверсификацию поставщиков энергоносителей и на снижение зависимости от поставок газа «Газпромом». Так, например, Европа может обратиться за поставками сланцевого газа и СПГ к другим странам, используя это как рычаг давления в переговорах с «Газпромом» о ценовых поставках газа из России.

В свою очередь «Газпром» уже столкнулся с рядом трудностей: с возрастающей конкуренцией со стороны Норвегии и с перспективами поставок СПГ из США, Канады, а также с уменьшением объемов экспорта газа. Для того чтобы не потерять европейских потребителей, «Газпром» пошел на снижение цен. В 2012 г. «Газпром» пересмотрел цены для GasTerra (Нидерланды), Centrex и GWH Gashandel (Австрия), Eni (Италия), E. On Ruhrgas (ФРГ). Кроме того, в январе 2013 г. компания сообщала о том, что снижения стоимости российского газа на 10 % удалось добиться австрийской Econgaz, итальянской Sinergie Italiane, словацкой SPP, немецкой Wingas и французской GDF Suez [19]. «Газпром» также испытывает конкуренцию и на внутреннем рынке страны со стороны независимых энергетических компаний, где одним из главных конкурентов выступает независимая газовая компания «Новатэк».

С другой стороны, быстро развивающиеся азиатские страны представляют собой потенциальные рынки сбыта для арктических энергоресурсов и возможность для России диверсифицировать импортеров энергоресурсов. Недавний проход танкера-газовоза «Обь», зафрахтованного компанией «Газпром Глобал СПГ», через Северный морской путь продемонстрировал открывающиеся возможности для развития новых торговых путей и новых форм по транспортировке энергоресурсов. В тоже время ключевым остается вопрос объема инвестирования в развитие северной транспортной инфраструктуры, инвестора (будет ли это государство или частый бизнес) и вопрос о влиянии развития дорогостоящих транспортных сетей на разработку не менее дорогостоящих энергетических проектов в Арктике.

Вторым фактором, сдерживающим «Газпром» от развития энергетических проектов на Арктическом шельфе, являются высокие финансовые затраты и достаточно длительное ожидание получения прибыли от проектов. С 2008 г. «Газпром» вел переговоры с правительством относительно предоставления компании налоговых привилегий для разработки

Штокмановского месторождения, сокращения экспортных пошлин и понижения налога на добычу природных ресурсов. Неопределенная ситуация с экспортными рынками природного газа, предоставлением правительством налоговых послаблений и наличие перспектив разработки месторождений на суше вызывают ряд сомнений относительно намерений компании разрабатывать месторождения на Арктическом шельфе, по крайней мере в ближайшем будущем.

Кроме того, экологические риски также могут стать причиной задержки запуска шельфовых проектов в Арктике. В начале 2013 г. о приостановлении шельфовых работ на шельфе Чукотского и моря Бофорта заявила англо-голландская компания Shell, а позднее норвежская компания Statoil также объявила о приостановлении экономической деятельности на шельфе Баренцева моря.

Позицию «Газпрома» о недопущении частных компаний к шельфовым работам разделяет и другая государственная нефтяная компания «Роснефть», также требующая от правительства налоговых послаблений для совместной разработки шельфовых проектов с американской компанией ExxonMobil, итальянской компанией Eni и норвежской компанией Statoil. В отличие от «Газпрома», компания «Роснефть» стремительно укрепляет свои позиции как на внутреннем, так и на мировом энергетическом рынке. Недавно «Роснефть» завершила сделку по приобретению компании «ТНК-ВР», тем самым став крупнейшей компанией по запасам и добыче нефтегазовых ресурсов. «Роснефть» также поддерживает позицию компании «Новатэк» по отмене монополии «Газпрома» на экспорт СПГ. Кроме того, компания проявляет интерес к экспорту энергоресурсов на азиатские рынки.

Заключение

Несмотря на наличие перспективных возможностей для экономической деятельности на континентальном шельфе, заинтересованности правительственных кругов России, государственных и частных компаний в разработке шельфа, существует неопределенность относительно фактической добычи энергоресурсов в арктических морях. Основные трудности для разработки шельфовых месторождений заключаются в технологических и экономических вопросах, включая прибыльность шельфовых проектов и наличие рынков сбыта.

Российское правительство, как и сейчас, будет играть главную роль в разработке и реализации арктических шельфовых проектов, сохраняя при этом контроль над энергетическим сектором страны. Главным остается ответ на вопрос: сможет ли правительство реализовать на практике сложнейшую задачу по сохранению своей монополии над энергетическим сектором, полагаясь только на государственные компании, и одновременно развивать

сектор в условиях отсутствия технологий, финансирования и опыта проведения шельфовых работ в Арктическом регионе?

Ответ на вопрос будет дан с принятием или отклонением предлагаемых поправок к закону «О недрах», которые предполагают уступки, расширяя круг компаний, могущих в той или иной степени работать на Арктическом шельфе. В тоже время весьма сомнительным представляется тот факт, что правительство пойдет на значительные уступки частным компаниям, предоставив им широкие права для разработки шельфовых месторождений. Весьма вероятным выглядит принятие поправок, которые упростили бы геолого-разведывательную деятельность на шельфе, при этом сохраняя полный контроль над разработкой и производством нефти и газа для государственных энергетических компаний — «Газпрома» и «Роснефти».

С другой стороны, монополизация экономической деятельности на шельфе государственными компаниями ставит серьезные вопросы относительно будущего развития шельфовых проектов и энергетического сектора страны в целом. Основные вопросы заключаются в следующем: как скоро государственные компании приступят к экономической деятельности на шельфе при вышеизложенных трудностях и как их сотрудничество с иностранными компаниями повлияет на дальнейшее развитие энергетического сектора страны и на способность самостоятельно осуществлять экономическую деятельность на шельфе в будущем?

Литература

1. Барсегов Е., Корзун В., Могилевский И. и др. Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М.: Наука, 2002. С. 356.
2. Отчет о научно-исследовательской работе по теме «Разработка подпрограммы государственной программы Российской Федерации «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2011—2020 годы» в Республике Саха (Якутия). URL: <http://www.sakha.gov.ru/en/node/65700> (дата обращения: 07.03.2013).
3. Лед тронулся // Коммерсант Власть. 2013. № 9 (1014). URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2139927> (дата обращения: 11.03. 2013).
4. Морская Доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. URL: <http://2004.kremlin.ru/text/docs/2001/07/58035.shtml> (дата обращения: 10.03.2013).
5. Solanko, Laura. Why energy efficiency is vitally important for Russia, Economics of Energy and Environmental Policy // First Quarter. 2011. URL: <http://www.iaee.org/en/publications/fullnewsletter.aspx?id=17/> (дата обращения: 09.04.2012).
6. Нефть и газ обеспечили половину всех доходов бюджета РФ. РБК daily. 2011-02-09. URL: <http://top.rbc.ru/economics/09/02/2011/540645.shtml> (дата обращения: 10.03. 2013).

7. Селин В. С., Башмакова Е. П. Значение северных и арктических регионов в новых геоэкономических условиях развития России // Регион: экономика и социология. 2010. № 3. С. 23—39.
8. Орлов И. Проект по освоению Арктики «потянет» за собой другие. URL: <http://www.arctic-info.ru/ExpertOpinion/Page/proekt-po-osvoeniu-arktiki--potanet--za-soboi-drygie> (дата обращения: 10.03.2013).
9. Russia oil and Gas. Report Monitor International. Research and Markets. 2011. URL: http://www.researchandmarkets.com/research/ff5956/russia_oil_and_gas/ (дата обращения: 04.04.2012).
10. Сигал Е. Модернизация в кольце врагов // Коммерсантъ. 2013. 4 марта. № 8 (916). URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2126755> (дата обращения: 16.03.2013).
11. Ильин А. Арктике определяют границы // Российская газета. 2008. 18 сентября. № 4753. URL: <http://www.rg.ru/2008/09/18/arktika.html> (дата обращения: 14.03.2013).
12. Энергетическая стратегия России на период до 2030 г. URL: <http://minenergo.gov.ru/aboutminen/energostategy/> (дата обращения: 16.03.2013).
13. Федеральный закон Российской Федерации «О недрах» от 21 февраля 1992 года № 2395-1 (Поправка от 18 июля 2008 года № 120-ФЗ). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=140271> (дата обращения: 14.03.2013).
14. Мельников К. От шельфа не уйдешь // Коммерсантъ. 2011. 21 октября. № 198 (4739). URL: <http://kommersant.ru/doc/1799668> (дата обращения: 14.03.2013).
15. Российский шельф изучен в 20 раз хуже норвежского. РБК daily. 2013-01-16. URL: <http://top.rbc.ru/economics/16/01/2013/840614.shtml> (дата обращения: 14.03.2013).
16. Мельников К., Попов Е., Солодовникова А. «Лукойл» загнали в медвежий угол // Коммерсантъ. 2013. 21 февраля. № 32 (5063). URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2131961> (дата обращения: 14.03.2013).
17. Gas production launched at Vovanenkovo field (23.10.2012). URL: <http://eng.kremlin.ru/news/4552/> (дата обращения: 02.12.2012).
18. Мое, Arild and Elana Wilson Rowe. 'Northern Offshore Oil and Gas Resources: Policy Challenges and Approaches.' In Wilson Rowe, Elana (ed), Russia and the North. Ottawa, University of Ottawa Press, 2009, pp. 107–127.
19. «Газпром» снизил цены на экспортные поставки в Европу. URL: <http://pronedra.ru/gas/2013/02/14/gazprom-snizhaet-ceny/> (дата обращения: 14.03.2013).

*Рецензент — Лукин Юрий Фёдорович,
доктор исторических наук, профессор*