

ОТРАСЛЕВОЙ ОПЫТ КАНАДЫ: НАЧИНАЕМ СРАВНИВАТЬ

ОЛЬГА ВИНОГРАДОВА
«Нефтегазовая Вертикаль»

Управление нефтегазовым комплексом России вызывает много вопросов. Они связаны как с теорией, т.е. законодательной базой, так и с практикой управления, отягощенной значительным компонентом волюнтаризма чиновников местного или федерального ранга. Сопоставление с Канадой, среда деятельности ТЭК в которой по многим параметрам аналогична России, могло бы служить ориентиром для некоторой корректировки в родном Отечестве. Поскольку структура управления нефтегазовым комплексом Канады во многом определяется конституционными особенностями государственного устройства в сочетании с географией распределения ресурсов углеводородов по стране, первая часть «канадского сериала» посвящена этим базовым вопросам.

Кто управляет нефтегазовым комплексом России? Если в двух словах, то все и никто. Примеры даже искать не надо, они ежедневно сыпятся на тебя из новостных сводок. Вот один из свежих. Из новостей 11 марта: «Затраты, которые понесла ТНК-ВР на разработку Ковыктинского газоконденсатного месторождения, будут ей возмещены». Так заявил вице-премьер Игорь Сечин. Через неделю: «Государство не даст компенсацию собственнику Ковыктинского месторождения». Об этом с уверенностью сообщает министр природы Юрий Трутнев.

Как бы решался подобный вопрос в цивилизованном государстве?

Когда говорят об управлении нефтегазовым комплексом, то Россию обычно сравнивают с Норвегией. Но общего с Россией у Норвегии только климат и Баренцево море. Норвегия — это компактная страна с унитарным государственным устройством, что для управления ТЭК очень важно.

Региональную политику России корректнее сопоставлять со странами, имеющими федеративное государственное устройство. Больше всего в этом отношении похожа на Россию Канада, имеющая сходные географические, климатические, ресурсные характеристики, а также коренные народы, в местах проживания которых ведется добыча природных ресурсов.

Но, как спел в свое время Горюхицкий про Канаду, это все же не Россия...

Канада: почти конфедерация

По форме правления Канада — конституционная парламентская монархия.

Формально главой государства является король (королева) Великобритании, которую в Канаде представляет генерал-губернатор. Это вполне символическая фигура, так как начиная от назначения большинство правомочий генерал-губернатора осуществляется «по рекомендации» премьер-министра и правительства Канады.

Исполнительная власть, формально возглавляемая королевой, осуществляется правительством во главе с премьер-министром. Должность премьер-министра, как правило, занимает лидер партии, получившей на всеобщих выборах большинство мест в нижней Палате общин. Премьер-министр формирует кабинет, состав которого формально утверждается генерал-губернатором. Члены кабинета обычно состоят в партии премьер-министра, часто ими могут быть депутаты Палаты общин, иногда сенаторы.

Конституция Канады состоит из двух основных Конституционных актов и более 20 конституционных соглашений (так называемая «неписанная конституция»). основополагающим документом является Конституционный акт 1867 года, который закрепил действующую сегодня структуру федерации. В 1982 году он был осовременен новым Конституционным актом, включающим Канадскую хартию прав и свобод.

Конституционным актом 1982 года окончательно устранены архаичные остатки монархической зависимости. Главным из них было сохранявшееся до 1982 года право парламента Великобритании вносить изменения в канадскую конституцию 1867 года.

Монархическая атрибутика государственного устройства Канады, унаследованная с прошлых веков, носит чисто символический характер. Нисколько не ущемляя независимость Канады, она придает типично североамериканскому прагматизму страны определенный шарм.

Федеративное государство Канада включает десять провинций и три территории.

По степени независимости провинций от федерального центра Канаду иногда называют конфедерацией. Каждая провинция представляет собой полноправный штат. Номинальным главой исполнительной власти является представитель королевы лейтенант-губернатор (аналог должности генерал-губернатора на федеральном уровне). Фактическая исполнительная власть осуществляется провинциальным кабине-

Позиция Канады по запасам и добыче УВ в мире

Доказанные запасы нефти на начало 2010 г. (млрд т)	
1. Саудовская Аравия	35,4
2. Россия	24,2
3. Канада	23,8
Добыча нефти, 2009 г. (млн т)	
1. Россия	494,2
2. Саудовская Аравия	393,2
3. США	264,9
4. Китай	187,3
5. Иран	184,9
6. Канада	135,7
Доказанные запасы газа на начало 2010 г.	
19 место в мире (трлн м³)	1,6
Добыча газа, 2009 г. (млрд м³)	
1. США	597,0
2. Россия	596,4
3. Канада	156,7

том министров во главе с провинциальным премьером. Законодательная власть сосредоточена в однопалатном законодательном собрании.

Три территории, Северо-Западные территории (СЗТ), Юкон и Нунавут, находятся на самом севере страны. Они занимают 40% площади Канады, на которой проживает 0,5% населения страны, половина из них — аборигены (индейцы и инуиты-эскимосы).

В отличие от провинций, законодательный и исполнительный статус самоуправления которых закреплен в конституции, территории находятся в подчинении федерального центра. Федеральный парламент предоставляет территории право формирования законодательного собрания, правительство назначает главу исполнительной власти — «комиссара» территории.

Конституционные особенности государственного устройства Канады в сочетании с географией распределения ресурсов углеводородов во многом определяют структуру управления нефтегазовым комплексом страны.

Нефть Канады

Канада — крупное нефтегазодобывающее и нетто-экспортирующее государство. Она занимает третье место в мире по запасам нефти (с учетом потенциа-

ла битуминозных песчаников) и добыче газа и входит в первую десятку по добыче нефти (см. «Позиция Канады по запасам и

Больше всего на Россию похожа Канада, имеющая сходные географические, климатические, ресурсные характеристики

добыче УВ в мире»). Единственным внешним рынком для канадских энергоносителей служат США, куда направляется более 90% канадской нефти и 50% газа. Значительная зависимость экспортных операций от одного рынка — еще одно сходство Канады и России.

Федеративное государство Канада включает 10 провинций и 3 территории

Нефтегазовый комплекс Канады полностью приватизирован. Среди работающих в стране компа-

В отличие от провинций, законодательный и исполнительный статус самоуправления которых закреплен в конституции, территории находятся в подчинении федерального центра

ний самыми крупными являются Imperial Oil, EnCana, Talisman Energy, Suncor, EOG Resources, Husky Ener-

gy, Apache Canada. Начавшаяся в 1991 году постепенная приватизация государственной (или «коронной») компании Petro-Canada, кото-

Канада — крупное нефтегазодобывающее и неттоэкспортирующее государство. Она занимает третье место в мире по запасам нефти (с учетом потенциала битуминозных песчаников) и добыче газа и входит в первую десятку по добыче нефти

рая была учреждена парламентским актом в 1975 году, завершилась продажей последней части государственного пакета в 2004 году.

Нефть Канады поступает в основном из двух источников: с месторождений Западно-Канадского осадочного бассейна и с шельфа Атлантики. За пределами этих регионов добывается не более 1–1,5% нефти

Нефтегазовый комплекс Канады претерпел значительную консолидацию, самым значительным событием которой стало объединение Petro-Canada с крупнейшей в области освоения битуминозных песчаников компанией Sunoco в 2009 году, с образованием

Провинция Альберта — главный нефтедобывающий регион, откуда поступает более 70% всей нефти страны

мощной корпорации с капитализацией \$43,3 млрд.

В последние годы в Канаде резко обозначилось присутствие азиатских компаний, которые активно скупают бизнес в сфере би-

Около 80% газа страны добывается в Альберте

туминозных песчаников. Среди них корейская KNOС и китайские Sinopec, CNPC, CNOOC.

Нефть Канады поступает в основном из двух источников: с месторождений Западно-Канадского осадочного бассейна и с шельфа Атлантики. За пределами этих регионов добывается не более 1–1,5% нефти.

Добыча нефти в Канаде по регионам в 2009 г., млн т

	Легкая нефть + конденсат	Легкая нефть из битума	Тяжелая нефть (включая битум)	Всего
Восточная Канада (в основном шельф)	14,2	–	–	14,2
Западная Канада	33,0	38,2	50,2	121,4
в т.ч. провинция Альберта	22,8	38,2	35,5	96,5
Всего	47,2	38,2	50,2	135,7
По данным NEB				

Добыча природного газа в Канаде по регионам в 2009 г., млрд м³

Провинции и территории	Товарная добыча
Новая Шотландия	3,0
Нью Брансвик	0,3
Онтарио	0,2
Саскачеван	5,8
Альберта	119,2
Британская Колумбия	28,0
СЗ территории и Юкон	0,2
Всего	156,7
По данным NEB	

В пределах Западно-Канадского осадочного бассейна находятся провинции Альберта, Британская Колумбия, Саскачеван, Манитоба и частично Северо-Западные территории.

Провинция Альберта — главный нефтедобывающий регион, откуда поступает более 70% всей нефти страны (см. «Добыча нефти в Канаде по регионам в 2009 г.»). Добыча нефти ведется из обычных месторождений и из залежей битуминозных песчаников. Производство легкой нефти из битуминозных песчаников, еще недавно считавшихся экзотикой, теперь составляет 40% нефти провинции и 30% нефти страны.

На шельфе Атлантического побережья реализуются три проекта добычи: Hibernia (PetroCanada), Terra Nova (PetroCanada) и White Rose (Husky). Четвертый проект, освоение месторождения Hebron компанией ExxonMobil, ожидает одобрения регулирующих органов.

По оценкам экспертов, на шельфе Тихого океана тоже есть нефть, однако федеральные органы наложили запрет на проведение нефтяных операций в этом регионе.

Из 18 нефтеперерабатывающих заводов суммарной мощностью 2,04 млн баррелей в день только четыре НПЗ производительностью 0,4 млн баррелей в день находятся в Альберте. Более половины суммарных мощностей концентрируются в наиболее населенных провинциях Онтарио и Квебек.

Интенсивно развитая система нефтепроводов, по которым нефть из западных регионов транспортируется на НПЗ Канады и на экспорт в США, оперируется в основном двумя компаниями — Enbridge Pipelines и Kinder Morgan Canada.

Газ Канады

Как и нефть, природный газ в основном находится в Западно-Канадском осадочном бассейне (см. «Добыча природного газа в Канаде по регионам в 2009 г.»). Около 80% газа страны добывается в Альберте. Несмотря на несколько новых открытий, большинство экспертов сходятся на том, что потенциал традиционных месторождений достиг зенита, и будущее газа связывается с шельфом Атлантики и Арктики и с угольными пла-

стами и глинистыми сланцами Западно-Канадского бассейна.

Шотландский бассейн у побережья провинции Новая Шкоция является центром добычи газа на атлантическом шельфе. Добыча по проекту SOEP (Sable Offshore Energy Project), который реализуют компании ExxonMobil и Shell Canada, началась в 1999 году. Зона проекта охватывает несколько месторождений с суммарной добычей 400 млн ф³ в день.

В перспективе значительное количество газа ожидается на шельфе Ньюфаундленда, в первую очередь с месторождений Hibernia (ExxonMobil) and White Rose (Husky Energy).

В Арктике ресурсы газа связаны с дельтой р. Маккензи в пределах Северо-западных территорий. Извлекаемые запасы газа приурочены к трем крупным месторождениям: Taglu (Imperial Oil, запасы 3 трлн ф³), Parsons Lake (Conoco Phillips, 1,8 трлн ф³) и Niglintgak (Shell Canada-ExxonMobil, 1 трлн ф³).

Консорциум заинтересованных компаний во главе с Imperial Oil (в составе ConocoPhillips, ExxonMobil Canada, Shell Canada и «Трубопроводная группа коренного населения» — Aboriginal Pipeline Group) еще в начале 2000-х годов разработал проект освоения этих месторождений и строительства газопровода из долины Маккензи вглубь страны протяженностью более 1200 км, мощностью 1,2 млрд ф³ в день (12 млрд м³ в год) и стоимостью \$17 млрд (включая параллельный конденсатопровод).

Но на территориях приступать к разработке месторождений можно только после получения одобрения на федеральном уровне. Процедура получения такого разрешения строго регламентирована по этапам и сферам компетенции (см. «Проект Маккензи: мандат на реализацию»). В настоящее время консорциум ожидает решения этого вопроса.

Освоение запасов газа из угольных пластов пока находится на начальной стадии, хотя первые скважины были пробурены в 1997 году. По общему мнению, в перспективе газ из этого источника будет компенсировать снижающуюся добычу из традицион-

ПРОЕКТ МАККЕНЗИ: МАНДАТ НА РЕАЛИЗАЦИЮ

В административном отношении месторождения в дельте Маккензи находятся в пределах Северо-Западных территорий, т.е. вопрос о возможности их разработки и строительстве транснационального магистрального газопровода рассматривается на федеральном уровне.

Процедура получения федерального разрешения состоит из нескольких этапов. На первом этапе специально создаваемая для этой цели независимая комиссия анализирует экологический и социально-экономический эффект реализации проекта. Если вывод комиссии окажется отрицательным, то на этом этапе все может и закончиться.

В случае положительного результата вопрос переходит в National Energy Board (NEB), т.е. в Национальную энергетическую службу (НЭС), которая подотчетна парламенту страны.

На третьем этапе вопрос рассматривается кабинетом министров, который разрешает (или отказывает) НЭС выдать недропользователю сертификат на разработку месторождения.

Вопрос по проекту в дельте Маккензи в настоящее время находится на втором этапе.

В 2004 году на федеральном уровне под эгидой Министерства экологии создана специальная комиссия, в которую вошли семь независимых экспертов различных профессий и сфер деятельности. Комиссия получила мандат на рассмотрение возможного экологического и социально-экономического воздействия освоения месторождений дельты Маккензи и строительства газопровода на окружающую среду и жизнь населения в зоне действия проекта.

В структуре комиссии важно отметить, во-первых, отсутствие «свадебных генералов» с высокими титулами и компактность группы, что должно способствовать деловой атмосфере. Во-вторых, все семь «комиссаров» живут в разных регионах и принадлежат к разным научным и управленческим структурам, что обеспечивает полностью независимый статус группы.

В конце декабря 2009 года комиссия вынесла положительное заключение по проекту при условии выполнения 176 рекомендаций, представленных в отчете группы. На достижение такого решения потребовалось более пяти лет.

Отчет имеет публичный статус, разослан по всем заинтересованным организациям и находится в открытом доступе для рядовых граждан.

Следующий этап — защита консорциумом своего проекта в Национальной энергетической службе Канады (НЭС). Слушания в НЭС включают технико-экономические аспекты проекта, такие как рентабельность строительства трубопровода в условиях вечной мерзлоты с инженерной точки зрения, экономическая рентабельность, тарифы и пошлины, земельные, юридические и прочие вопросы.

На основе представленного консорциумом ТЭО и аргументов в его защиту НЭС должна решить, отвечает ли этот проект интересам страны и есть ли в нем необходимость исходя из прогнозов спроса на газ на североамериканском рынке в следующие десятилетия. Ход защиты проекта и переговоров консорциума с НЭС конфиденциален.

В апреле этого года должны состояться заключительные слушания в НЭС.

Если НЭС придет к положительному решению, то в игру вступает правительство. Кабинет министров будет решать, следует ли дать распоряжение НЭС о выдаче сертификата на развитие проекта.

Если НЭС решит, что проект не отвечает интересам страны, то дальнейшее рассмотрение не потребует, кабинет министров этим вопросом беспокоить не будет, и проект можно считать надолго похороненным.

ных месторождений. Согласно Геологической службе Альберты, только в этой провинции геологические ресурсы газа в угольных пластах оцениваются в 14 трлн м³.

В качестве другого нетрадиционного источника газа рассматриваются газосодержащие глинистые сланцы, которые распространены в основном в Британской Колумбии (формация Montney) и в Квебеке (Utica).

Индустрия СПГ в Канаде только начинает развиваться, причем как по экспортному, так и по импортному направлениям. В стране уже работает первый импортный терминал Canaport LNG в провинции Нью Брансвик и на

разных стадиях развития в прибрежных провинциях находятся еще шесть проектов: три в Квебе-

На территориях приступать к разработке месторождений можно только после получения одобрения на федеральном уровне. Процедура получения такого разрешения строго регламентирована по этапам и сферам компетенции

ке и по одному терминалу в Британской Колумбии, Новой Шкошии и на Ньюфаундленде.

Проект первого в стране завода по сжижению газа мощностью 5 млн тонн в год разрабатывает компания Kitimat LNG. 