

Как обеспечить устойчивость перевозок по Северному морскому пути

А. МУ (Arild Moe), Институт имени Фритьофа Нансена, Норвегия.

E-mail: arild.moe@fni.no

Л. БРИГХЭМ (Lawson Brigham), Аляскинский университет в Фэрбэнксе, США

Основу устойчивого функционирования Северного морского пути составляют большие ледоколы, которые обеспечивают доступ к различным регионам России через судоходную часть Арктики. Несколько атомных ледоколов, созданных еще в советское время, нуждаются в замене. До сих пор неясно, как будет использоваться ледокольный флот для повышения эффективности функционирования Севморпути. Также неясно, разрешат ли власти России независимую навигацию ледокольных коммерческих перевозчиков без эскорта караванов ледоколами.

Ключевые слова: Северный морской путь, ледоколы, организация использования

Ледокольный флот СССР и Российской Федерации всегда был основой системы судоходства по Северному морскому пути. Был реализован новаторский подход к использованию атомных ледоколов, а также развитию флота дизель-электрических ледоколов, многие из которых были построены в Финляндии. Основная часть рейсов осуществлялась в форме караванной проводки – группы судов сопровождалась большими ледоколами Мурманской и Дальневосточной судоходных компаний. Управление Севморпути Министерства морского флота СССР (Минморфлота) занималось управлением использованием ледокольного флота и грузовых судов, пригодных для арктических перевозок, а также планированием операций на Севморпути. С конца 1980-х годов перевозки Северным морским путем резко сократились, а в 1990-х существенно обветшала инфраструктура. Позже внимание к этому морскому пути снова возросло, но уже по причине роста навигации и амбициозных российских планов развития.

Среди важнейших вопросов были следующие.

- Как использование ледоколов вписывается в новую эру Севморпути, а именно: как организована их работа?

- Достаточно ли адаптировано использование ледокольного флота к тенденциям в международных перевозках, и действительно ли оно является частью общей политики, разрабатываемой для Севморпути?

Как организована работа ледоколов?

Первый атомный ледокол «Ленин», введенный в эксплуатацию в 1960 г., и все последующие атомные ледоколы были объединены в структурную единицу «Атомфлот», ставшую после нескольких реорганизаций подразделением Мурманского морского пароходства, находящегося в подчинении Министерства морского флота. В 1993 г. пароходство было акционировано, а большинство акций впоследствии продано частным владельцам. Атомные ледоколы остались в собственности государства, хотя и в операционном ведении Мурманского морского пароходства. С 1998 г. эксплуатацию флота оставили за пароходством в трастовом управлении на основе пятилетних контрактов. Но в 2008 г. было решено отменить трастовое управление и передать «Атомфлот» в собственность государственной корпорации «Росатом». Аргументами в пользу этого (хотя и спорными) были коммерческие злоупотребления со стороны Мурманского морского пароходства в отношении флота, неумелое распоряжение государственными активами, а также конкуренция, так как пароходство было одной из нескольких морских судоходных компаний.

Наконец, предполагалось, что передача атомных ледоколов корпорации «Росатом» приведет к лучшему использованию ядерных технологий и обеспечению топливом. В это же время существовали планы разработки серии плавающих атомных электростанций и подчинения их «Атомфлоту» [1; 2]¹.

Невозможно точно сказать, что сыграло решающую роль в этой реорганизации, но результат ясен: технологическая интеграция была увеличена за счет функциональной. Оставив флот атомных ледоколов в подчинении Министерства транспорта, «Атомфлот» экономически только выиграл. Но поскольку считалось, что до передачи Министерство транспорта сделало очень мало для обеспечения инвестиций во флот, «Росатому» тут же

¹ От программы строительства плавучих атомных электростанций (ПАТЭС) не отказались. В 2015 г. было объявлено, что первая станция будет завершена в 2016 г. URL: <http://ria.ru/atomtec/20150821/1199191284.html>

удалось получить из государственного бюджета значительные средства для этой цели.

Согласно правилам судоходства по Северному морскому пути, которые были приняты СССР в 1990 г. и действовали до 2013 г., координация движения осуществлялась Администрацией Северного морского пути. При этом в правилах 1990 г. было указано, что эту задачу могут выполнять также штабы морских операций, которые располагались в Диксоне для западной части и в Певеке – для восточной части Севморпути. Администрация Северного морского пути была ликвидирована в 1999 г., но штабы морских операций продолжали функционировать. Однако когда в 2010–2011 гг. разрабатывались новые положения для Севморпути, «Атомфлот» настаивал на включении в свой состав штабов морских операций, в функции которых входило бы руководство и надзор за всем движением по Севморпути, и компания помогла сформулировать проект распоряжения по этому вопросу. В этом случае «Атомфлот» мог бы получить формальную роль координатора движения по всему Севморпути.

Однако в новых положениях о навигации по Севморпути, одобренных Министерством транспорта и вступивших в силу с 2013 г., штабы морских операций не упомянуты вовсе. Новые положения не предусматривали и единого исполнительного органа, осуществляющего руководство сопровождением отдельных судов. Каждый капитан судна должен заниматься планированием и осуществлением плавания в соответствии с требованиями и информацией, полученными от Администрации Северного морского пути, находящейся в Москве. Но на практике планирование сводилось к необходимости договариваться с компанией, занимающейся ледокольными работами.

Согласно положениям, сопровождение могут выполнять только ледоколы под российским флагом. Помимо «Атомфлота», это касается Мурманского и Дальневосточного морских пароходств, транспортного отдела «Норильского никеля» и «ЛУКойла», эксплуатирующего современный ледокол на своем Варандейском терминале в Печорском море, а также «Росморпорта» – государственного предприятия, подчиняющегося Министерству транспорта. Теоретически пользователи Северного морского пути могут вести переговоры по сопровождению (проводке) с любой

из этих компаний, но на практике только услуги «Атомфлота» можно использовать для длинных маршрутов.

Такая же ситуация и с ледовыми лоцманами. Их услуги предоставляют три компании, назначенные Администрацией Севморпути: Мурманская ассоциация морских капитанов, Гильдия полярных лоцманов и «Атомфлот». На практике же в большинстве случаев это делает только «Атомфлот».

Закон о Северном морском пути 2012 г. был принят с целью разъяснения системы руководства Севморпути. Согласно этому закону была создана новая Администрация Северного морского пути, ответственная за «организацию навигации в акватории Северного морского пути». В действительности же, несмотря на прежнее название, новый орган, созданный как федеральное государственное казенное учреждение, подчиненное Агентству морского и речного флота («Росморречфлоту») Министерства транспорта, получил очень ограниченные полномочия. В 2013 г. Администрацию разместили в Москве, хотя и Архангельск, и Мурманск, и Санкт-Петербург лоббировали его размещение у них. Её главная функция – это прием заявлений на плавание по трассе Севморпути и выдача разрешений в соответствии с рядом критериев. Администрация также предоставляет информацию о ледовой ситуации и гидрометеорологических условиях вместе с данными от Арктического и антарктического научно-исследовательского института (ААНИ) и других агентств, принадлежащих Министерству природных ресурсов РФ, в соответствии с которой определяются условия разрешений (эта информация передается пользователям).

Администрацией Северного морского пути регулярно издаются долгосрочные ледовые прогнозы, разрабатываемые ААНИ. Однако она не обладает полномочиями отдавать распоряжения другим государственным органам и, похоже, никак не участвует в формировании политики развития или решении вопросов о приобретении ледоколов.

Складывается такая картина. С одной стороны, мы видим формальную структуру с Министерством транспорта наверху и подчиненными ему исполнительными органами, а также частные компании и государственные органы, обеспечивающие техническую поддержку.

С другой стороны, существует и иная структура, где одна из технических организаций, а именно «Атомфлот», в действительности принимает ключевые решения и располагает необходимой информацией.

Картина эта напоминает «хвост, который виляет собакой».

Главный участник – «Атомфлот»

«Атомфлот» как федеральное государственное унитарное предприятие является коммерческой организацией, но не владеющей активами, которыми распоряжается, а именно ледоколами. Хотя, на первый взгляд, «Атомфлот» ограничен в своих действиях, но он все же является частью Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Последний вначале взял на себя инициативу по переводу «Атомфлота» в статус акционерного общества, заявив, что «Атомфлот» и ледоколы останутся полностью государственной собственностью (собственностью «Росатома»), но затем была выдвинута идея продажи акций другим государственным компаниям, в частности «Совкомфлоту» и Объединенной судостроительной корпорации².

Поскольку «Атомфлот» остается унитарным государственным предприятием, он не публикует годовые отчеты, по которым можно было бы получить всестороннее представление об экономике обслуживания ледоколов. Но ряд данных, собранных Информационным агентством «Интегрум», похоже, соответствует отдельным цифрам, представленным в заявлениях и интервью высшего руководства «Атомфлота». За прошлые годы доходы «Атомфлота» выросли. Интересно, что они упали в 2013 г., когда количество перевозок было наибольшим, и увеличились в 2014 г., когда перевозки упали до минимума. Как сообщалось, к 2013 г. более значительными источниками дохода стали обслуживание полярных станций и поддержка научных исследований на континентальном шельфе [3]. Позже важными областями деятельности, приносящими значительный доход, стали интенсивная поддержка

² Поддержка со стороны Президента РФ была косвенной, поскольку «Атомфлот» исключен из списка государственных предприятий, не подлежащих акционированию (Указ Президента РФ от 28 сентября 2011 г. № 1256). Тем не менее это было воспринято как утверждение планов «Росатома». Формулировка была повторена в Указе Президента России от 30 сентября 2013 г. № 39.

строительства порта в Сабетте на полуострове Ямал и эскорт военных конвоев.

«Атомфлот» получает ежегодные субсидии. Они несколько уменьшились после передачи его «Росатому», но в последние годы оставались стабильными [4]. По словам генерального директора «Атомфлота», «практически вся субсидия, которую государство сегодня предоставляет Атомфлоту, тратится нами на безопасное содержание выведенных из эксплуатации объектов – “Арктики”, “Сибири”, ПТБ “Лепсе” и “Володарский”... Рабочий флот сам себя содержит» [5].

Тем не менее, как было заявлено, основная цель – полное покрытие текущих затрат к 2018 г., что связано с ожиданием роста объема перевозок до 10 млн т. Похоже, эта цель вполне достижима, если не в 2018 г., то вскоре после этого, когда, как ожидается, будут функционировать «Ямал-СПГ» и месторождение Новопортовское. Но текущие затраты – это одно дело, и совсем другая задача – инвестиции. Три новых линейных атомных ледокола, которые решено строить, будут стоить, по плану, более 3,5 млрд долл.³, а строительство четырех новых дизельных ледоколов разного размера оценили в 20,4 млрд руб. (приблизительно 700 млн долл. в 2012 г., когда контракт был подписан) [6].

Интересы и результаты

Значительное влияние на использование российских ледоколов и общую эффективность Северного морского пути оказывают две основные эксплуатационные проблемы. Продолжительность ледяного сезона навигации на восточных и западных участках Севморпути является важным фактором базирования ледоколов. С конца 1970-х западная часть Севморпути до порта Дудинка на Енисее стала открытой для судоходства круглый год. Первоначально ведомые ледоколом конвои обслуживали западные маршруты, но в последние годы современные ледокольные перевозчики класса «Норильск» работают круглый год без сопровождения ледоколов. Ледокольные перевозчики сжиженного

³ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2012 г. № 660 «Об осуществлении бюджетных инвестиций в строительство головного универсального атомного ледокола», Постановление Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 715 «Об осуществлении бюджетных инвестиций в строительство двух серийных универсальных атомных ледоколов».

природного газа, отбывающие из порта Сабетта на полуострове Ямал и движущиеся на запад, также могут совершать плавание зимой без сопровождения ледокола.

Восточную часть Севморпути формируют маршруты через море Лаптевых, Восточносибирское и Чукотское моря в Берингов пролив, где продолжительность сезона навигации колеблется. Сопровождение судов атомными ледоколами вдоль восточной части Севморпути круглый год технически обоснованно, но при этом проблемы безопасности и экономической эффективности не решены.

Современные ледоколы, такие как суда класса «Норильск» и другие коммерческие перевозчики, работающие в канадской части Арктики, созданы для плавания без ледокольной поддержки или сопровождения. Такие суда способны плавать по всему Севморпути в течение летних месяцев и круглогодично – в западном направлении. Доставка добытых минеральных ресурсов в Арктике независимыми перевозчиками – более экономичный и эффективный способ морской транспортировки по сравнению с перевозкой с караванным сопровождением судов ледоколами. Предполагается, что независимая транспортировка не облагается сборами за использование ледоколов, хотя лоцманский сбор будет включен (это – обязательное требование Севморпути). Сегодня при стратегическом планировании использования новых ледоколов и функционирования Севморпути необходимо практически решить вопрос об увеличении использования ледокольных перевозчиков и отхода от модели караванной проводки, разработанной в советское время.

Однако в этом вопросе наблюдается явный конфликт интересов. Как утверждает «Атомфлот», лучший и самый безопасный вид транспортировки по Севморпути – караваны или отдельные суда, сопровождаемые ледоколами. Это позволяет использовать суда низколедового класса, строительство и эксплуатация которых дешевле, чем судов с большей ледовой проходимостью, предназначенных для независимой навигации. Для «Атомфлота» как компании модель караванной проводки определенно предпочтительнее, так как это – основа ее бизнеса. Но и с точки зрения российского правительства, караванная проводка может также казаться предпочтительнее, поскольку это означает, что все ледокольные мощности будут заняты, и использование

караванов таким образом помогает смягчить финансовое бремя. Однако, настаивая на этой модели, Россия может лишиться потенциальных пользователей Севморпути, которые желают использовать морские маршруты для независимой навигации.

Вполне могут быть реализованы и различные комбинации независимой и сопровождаемой проводки судов, особенно для расширенного навигационного сезона Севморпути. Пользователи, предпочитающие независимую навигацию, все же должны признать (и, вероятно, это произойдет) ту роль, какую ледоколы играют в аварийных ситуациях. В конце концов, крайне важно найти нужное применение ледокольного флота в современном судоходстве.

Будущее зависит от многих факторов

Ледокольный флот, как это было и в советское время, – часть арктической инфраструктуры. Он является основой системы сопровождения караванов по Севморпути, обеспечивает удлинение навигационного периода. Однако остается неясным, сколько новых ледоколов, дизельных и атомных, необходимо для поддержания различных уровней обслуживания, требуемого в течение удлиненного навигационного сезона по всему Севморпути, в частности, на его восточных направлениях.

Понятно, что облегчение доставки природных ресурсов (нефти, газа и твердых полезных ископаемых) из российской части Арктики на мировые рынки является движущей силой развития Севморпути. Чтобы обеспечить его безопасность и экономическую жизнеспособность как национального водного пути, связанного с добычей и транспортировкой природных ресурсов, потребуются значительные инвестиции в морскую инфраструктуру, включая современные ледоколы, но необязательно только в атомный флот. Официальная российская политика состоит в том, чтобы развивать Севморпуть и как международный транспортный путь. Но неясно, какими должны быть государственные инвестиции для достижения этой цели, если она вообще реализуема.

«Атомфлот» – это основная компания на трассе Севморпути, предоставляющая ледокольное сопровождение и ледовых лоцманов. Она, обладая большим опытом работы в Арктике и актуальной внешней информацией, несомненно, сыграет ключевую роль

в формировании политики развития Северного морского пути, включая вопросы распределения ресурсов. Компания планирует нарастить перечень предлагаемых услуг за счет создания также и флота неатомных судов. Но такое направление развития влечет за собой риск дальнейшей монополизации морских услуг.

Деятельность «Атомфлота» сегодня абсолютно автономна от Министерства транспорта, которое должно проводить государственную политику в данной области. В то же время вопрос управления «Атомфлотом» остается нерешенным. Теоретически управление Севморпутем основано на конкуренции между разными частными и государственными поставщиками услуг. В действительности же «Атомфлот» играет доминирующую роль. При этом не видно никаких попыток со стороны других государственных органов координировать использование дизельных ледоколов с деятельностью атомного флота. Тогда возникает вопрос: **разумно ли используются государственные инвестиции в строительство ледоколов и другую инфраструктуру?**

Многие современные ледокольные коммерческие перевозчики могут работать (вне районов погрузки) без ледокольного сопровождения. Но, похоже, что потенциал расширения эксплуатации таких перевозчиков (например, судов класса «Норильск», приходящих в Дудинку, и ледокольных челночных танкеров, курсирующих в Печорском море) не полностью осознан Россией при планировании развития Севморпути. Пока неясно, как включить такие суда в функционирование Севморпути, как независимая навигация скажется на потребности в ледокольном флоте, основанном на системе эскорта каравана, разработанной еще в советское время, и размерах этого флота?

Все эти вопросы присутствуют в обсуждениях и переговорах о поддержке ледокольным флотом движения больших танкеров СПГ из порта Сабетта на полуострове Ямал по сезонным восточным и западным маршрутам Севморпути между собственником «Ямал-СПГ», желающим минимизировать использование ледоколов, и «Атомфлотом», желающим его максимизировать.

Подход России к развитию Северного морского пути не может (и не будет) основываться только на критериях исключительно коммерческой целесообразности. Необходимо принимать во внимание более широкий спектр приоритетов России. Национальная безопасность является безусловным приоритетом (как и для других

стран) и очень часто рассматривается в качестве аргумента финансовой поддержки и субсидирования деятельности Севморпути. В то же время связь между обеспечением национальной безопасности и многими другими аспектами функционирования Северного морского пути не столь очевидна. А какой может быть координация при конкуренции между государственными потребностями (например, в поддержке операций военно-морского флота) и коммерческим сопровождением судов по Севморпути?

Координация эксплуатации российских ледоколов и коммерческого движения должна стать краеугольным камнем эффективного и безопасного функционирования Севморпути в будущем. Одновременно необходимы предсказуемые и понятные правила игры для пользователей ледокольных услуг.

Но пока будущее Северного морского пути и координация работы российского флота ледоколов остаются неопределенными. Находящиеся в стадии становления управленческие и эксплуатационные функции Министерства транспорта, «Атомфлота» и других частных и государственных морских предприятий свидетельствуют о крайней сложности системы управления, которая бросит вызов эффективности и экономической жизнеспособности Севморпути.

Литература

1. Флот вернули государству // Эксперт-он-лайн. – 2008. 17 апр. URL: <http://expert.ru/2008/08/27/atomflot> (дата обращения: 25.03.2016).
2. Киреева А. Атомные ледоколы будут акционированы // Регион. – 2011. – 7 дек. URL: <http://region51.com/node/52769> (дата обращения: 04.03.2015).
3. Страна РОСАТОМ. – 2013. – № 45.
4. Pro Атом. – 2015. – 30 сент.
5. b-port.com – 2011. – 28 дек. URL: <http://www.b-port.com/guest/item/73488.html?tmpl=component>
6. Корабел.ру – 2012. – 26 март.