

## Энергетический фактор в российской «ставке на Азию»

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка No. 272

Август 2013

Эндрю Качинс<sup>1</sup>

*Центр стратегических и международных исследований*

Россия, в силу целого ряда экономических и геостратегических причин, вновь пытается поднять свои восточные территории с целью их дальнейшей экономической интеграции с быстрорастущими странами восточноазиатского региона. После того, как в 2011 г. администрация Обамы объявила о своей «переориентации на Азию», Россия обозначила свою собственную «ставку на Азию», проведя в сентябре 2012 г. саммит АТЭС во Владивостоке. Традиционно Россия была европоцентричной державой - вплоть до своей конфронтации с США в рамках Холодной войны. Хотя российской элите и не было свойственно вовлекаться в азиатские дела, Владимир Путин прекрасно осведомлен о глобальных тектонических сдвигах в мировой экономике, центр которой смещается в Азию, и он понимает, что интеграция России в этом регионе жизненно важна для ее успеха в долгосрочной перспективе. Правда, в последний период советской истории Москва также сосредоточила свое внимание на Азии. Но это было связано с потенциальной китайской угрозой, и этот интерес носил исключительно военно-стратегический характер. Однако времена меняются, и теперь мощь той или иной державы измеряется не столько ее военной силой, сколько экономическим потенциалом. А поскольку энергоресурсы (особенно нефть и газ) были главными экономическими козырями России, то они же и являются основным инструментом российской экономической интеграции в Азию.

### **Геополитическое значение развития: нужда и опасения**

России важно развивать свои углеводородные ресурсы Восточной Сибири и Дальнего Востока по трем основным причинам: 1) спад объемов добычи нефти и газа на месторождениях Западной Сибири; 2) потребность в развитии

---

<sup>1</sup> Данная статья основана на исследовании, проведенном для написания работы в соавторстве с Соичи Ито.

экономически отсталого Дальнего Востока; 3) глубокая обеспокоенность России по поводу китайских посягательств на земли Дальнего Востока. Наиболее остро стоит вопрос об исчерпании огромных запасов нефти и газа в Западной Сибири, которые традиционно были главной опорой российского нефтегазового сектора. Производительность этих месторождений начала снижаться в 2007 г., и с тех пор России едва ли удалось восполнить эту недостачу за счет разработки новых залежей. В 2009 г. западносибирские месторождения обеспечивали 77 процентов производства нефти, хотя они были истощены на, приблизительно, 60 процентов (аналогичным образом крупные месторождения газа в Западной Сибири выработаны на 65-75 процентов). В ситуации, когда крупные месторождения оказались «на этапе активного сокращения производства», нефтегазовая отрасль начала переориентацию на средние и мелкие месторождения, а также на «трудноизвлекаемые запасы», которые потребуют от частного и государственного секторов, а также от иностранных инвесторов огромных капиталовложений. Российский план развития восточных регионов основан на идее того, что разработка этих месторождений быстро приведет к восполнению урона и стабилизации нефтегазового сектора, а также возобновлению углеводородной экспансии.

В случае же, если новые месторождения Восточной Сибири и Дальнего Востока окажутся не в состоянии обеспечить такую компенсацию, то спад добычи нефти и газа в Западной Сибири резко отрицательно скажется как на геополитической позиции России, так и на ее финансовом состоянии. Нефть обеспечивают более половины российских доходов от экспорта, тогда как поступления от нефти и газа составляют более 40 процентов федерального бюджета России. В отличие от многих других глобальных экспортеров нефти и газа, Россия страдает от нехватки резервных производственных мощностей, а это означает, что без существенной модернизации и развития восточных регионов, она не сможет обеспечить объемы экспорта нефти и газа на нынешнем уровне.<sup>2</sup> Между тем, энергетическая стратегия России предусматривает расширение экспорта нефти и газа в целом. Отчасти это продиктовано желанием диверсифицировать российский экспорт, переориентировав его с традиционных европейских рынков, где в ближайшие годы ожидается снижение потребности в энергии, на растущие, как на дрожжах, рынки в Северо-Восточной Азии. В этой диверсификации Россия также видит способ оказания давления на европейских потребителей, которые в последнее время стали стремиться к снижению своей зависимости от России.

Российское стремление развивать углеводородные ресурсы в своих восточных регионах также связано с ее озабоченностью по поводу относительной экономической отсталости Дальнего Востока. Россия глубоко обеспокоена проблемой поддержания равновесия в своих отношениях с Китаем. Между тем, за

---

<sup>2</sup> Thane Gustafson, "Russian Oil Industry at a Crossroads as Infrastructure Ages," *The New York Times*, December 4, 2012, [http://www.nytimes.com/2012/12/05/business/global/russian-oil-industry-at-a-crossroads-as-infrastructure-ages.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/12/05/business/global/russian-oil-industry-at-a-crossroads-as-infrastructure-ages.html?_r=0).

последние десятилетия наблюдается растущий дисбаланс, как в экономическом, так и в демографическом аспектах. Этот контраст наглядно виден в пограничных регионах: население прилегающих к российско-китайской границе провинций Северо-Восточного Китая превышает население Восточной России приблизительно в десять раз, при том, что территории Восточной Сибири и Дальнего Востока составляют приблизительно 60 процентов от территории России в целом. Но еще больше бросается в глаза экономический разрыв: доля Дальневосточного региона в общем ВВП России составляет лишь 5,6 процента.<sup>3</sup> Энергетика, отрасль в которой доминируют государственные предприятия, и для развития которой на Дальнем Востоке имеется целый ряд естественных преимуществ, получила предпочтение в планах развития дальневосточной экономики и ее инфраструктуры, порожденных, отчасти, опасениями по поводу доминирования могущественного соседа в этом регионе. Однако расширение российско-китайских отношений в сфере энергетики предполагает и расширение китайских капиталовложений в этот регион. По иронии судьбы, именно эти инвестиции, хотя они и способствовали бы экономическому развитию региона, подхлестнули опасения по поводу экономического господства и «тихой экспансии» Китая на Дальнем Востоке.

Важно отметить, что российская озабоченность по поводу китайского доминирования в дальневосточных областях отрицательно сказалась на разработке углеводородных ресурсов в регионе. То, что у России нет инвестиционного капитала для того, чтобы самостоятельно развивать Дальний Восток, является общепризнанным фактом. Однако опасения по поводу иностранных инвестиций, особенно – китайского капитала (а в этом плане Китай является наиболее естественным деловым партнером), наряду с экономическим климатом, который не благоприятствует такого рода капиталовложениям, привели к тому, что иностранные инвестиции в неофшорные проекты были сведены к минимуму. Многие в российском правительстве опасаются, что слишком большие китайские капиталовложения в Дальний Восток приведут к превращению региона в «сырьевой придаток» Китая, а отнюдь не к возникновению нового центра экономического развития России. Некоторые эксперты предложили стратегию привлечения иностранных инвестиций, которая предполагает создание консорциума иностранных партнеров, представляющих страны Северо-Восточной Азии и США. Такая стратегия способствовала бы разбавлению огромного риска, связанного с разработкой российских углеводородных ресурсов, посредством распределения его тяжести между странами-инвесторами, а это привело бы к снижению российских озабоченностей по поводу экономического суверенитета Восточной Сибири и Дальнего Востока. Однако «Энергетическая стратегия России на период до 2030 года» предусматривает привлечение иностранных инвестиций в объемах, которых было

---

<sup>3</sup> Rens Lee, "The Far East Between Russia, China, And America – Analysis," *Eurasia Review*, July 31, 2012, <http://www.eurasiareview.com/31072012-the-far-east-between-russia-china-and-america-analysis/>.

бы явно недостаточно для создания крупного международного инвестиционного консорциума, что, в краткосрочной перспективе, делает реализацию этой стратегии маловероятной.

Опасения по поводу перспектив развития этих регионов привели к тому, что власти отдали предпочтение стратегии централизованного развития. Однако вопрос о том, как именно следует организовать управление экономическим развитием этих регионов, породил серьезные противоречия. Были предложены два варианта управленческой структуры. Первый предусматривает создание государственной корпорации по развитию Восточной Сибири и Дальнего Востока. Впервые эта стратегия была представлена Путину в январе 2012 г. Сергеем Шойгу, который был тогда министром по чрезвычайным ситуациям (теперь он уже министр обороны). Он полагал, что госкорпорация была бы оптимальным вариантом для создания климата, способствующего быстрому и стабильному развитию этих регионов. В апреле 2012 г. была организована утечка информации в СМИ об этом законопроекте. Согласно сообщениям печати, корпорация будет действовать в обход местных и региональных властей при выдаче разрешений на разработку природных ископаемых. Она будет напрямую подчиняться президенту и другие государственные ведомства не смогут вмешиваться в ее решения. Для содействия реализации поставленной задачи, госкорпорация получит акции энергетических, сырьевых и инфраструктурных компаний на сумму в 500 миллиардов рублей (17 миллиардов долларов США). Она также будет наделена беспрецедентными полномочиями в области надзора за решениями таких ведущих государственных монополий как Газпром и Транснефть. Эта информация породила волну возмущений. Первым отреагировал бывший министр финансов Алексей Кудрин, заявив, что, в случае реализации, предлагаемый проект будет способствовать усилению коррупции, позволит власти предоставлять особые преференции избранным инвесторам, что приведет к вытеснению и отпугиванию других частных инвесторов.<sup>4</sup> Помимо этого, Антон Силуанов, преемник Кудрина на посту министра финансов, публично раскритиковал проект, назвав идею госкорпорации бесперспективной и указав, что она затормозила бы усилия региональных властей, направленные на развитие своих областей.<sup>5</sup>

Впоследствии было разработано другое предложение о создании Министерства развития Дальнего Востока, которое в конце концов и было принято руководством. В мае 2012 г. президент Путин объявил о создании такого министерства и назначил Виктора Ишаева, губернатора Хабаровского края с большим стажем, руководить им. Его полномочия были широко очерчены и

---

<sup>4</sup> "Kudrin Slams Russia's Far East Mega Plan," RIA Novosti, April 24, 2012, <http://en.rian.ru/business/20120424/173012144.html>.

«Кудрин: госкорпорация по Дальнему Востоку ухудшит инвестклимат в РФ» РИА Новости, 24 апреля 2012г. <http://ria.ru/economy/20120424/633605626.html>

<sup>5</sup> "Минфин жестко раскритиковал идею создания корпорации развития Сибири и ДВ," Взгляд, May 2, 2012, <http://vz.ru/news/2012/5/2/576988.html>.

включали в себя реализацию всех государственных программ, а также федеральных целевых программ для Дальнего Востока, в том числе и долгосрочных проектов, таких, как элементы «Энергетической стратегии России на период до 2030 года». Многие чиновники на уровне регионального руководства высказались против действий этого министерства, полагая, что оно будет мешать реализации уже существующих региональных проектов, и при этом не сможет внести значительный вклад в экономическое развитие Дальнего Востока. Прошлой весной сам президент Путин обвинил министерство в невыполнении возложенных на него задач и в неэффективном руководстве экономическим развитием региона. Он особенно резко высказался по поводу того, что министерство все еще не разработало полноценной программы действий, при этом оно уже успело отличиться большими расходами. Но особенно важно то, что недовольство Путина работой министерства привело к пересмотру правительством идеи создания государственной корпорации по развитию этих регионов. В настоящий момент неясно, какую структуру российские власти используют для реализации планов по развитию дальневосточного региона и насколько эффективно они смогут использовать свои огромные углеводородные месторождения Восточной Сибири и Дальнего Востока.

### **Стратегия диверсификации партнеров как страховка от Китая?**

Несмотря на всяческие заявления на официальном уровне о беспрецедентной гармонии, царящей в российско-китайских отношениях (что, отчасти, верно, если вспомнить, что история отношений между Россией и Китаем изобилует войнами и конфликтами), одной из самых больших внешнеполитических проблем, стоящих перед Владимиром Путиным в ближайшие годы, будет выстраивание отношений с быстро растущим соседом на Востоке. Россия столь же обеспокоена китайскими посягательствами на ее самую ценную суверенную сферу – углеводородные ресурсы, сколь и перспективой оказаться в избыточной задолженности по отношению к Китаю в более широком контексте региональных, а то и глобальных отношений. Соответственно, Москва прилагает все больше усилий с целью расширения круга своих азиатских партнеров, который, в частности, включает Японию, Южную Корею, а, относительно недавно, и Вьетнам.

В июне 2012 г. министр иностранных дел России Сергей Лавров заявил, что российско-китайские связи вышли на беспрецедентно высокий уровень.<sup>6</sup> Это заявление было сделано незадолго до проведения саммита Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) в Пекине, на котором Россия и Китай подписали десять важных соглашений в сферах безопасности, экономики и энергетики.<sup>7</sup> За последние годы Россия и Китай сформировали тесное политическое партнерство, которое отражает взаимопонимание в отношении политики США и Запада в целом (противостояние тому, что в Москве и Пекине

<sup>6</sup> [http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-06/03/c\\_131628116.htm](http://news.xinhuanet.com/english/china/2012-06/03/c_131628116.htm).

<sup>7</sup> [http://zeenews.india.com/news/world/china-and-russia-sign-10-crucial-agreements\\_780126.html](http://zeenews.india.com/news/world/china-and-russia-sign-10-crucial-agreements_780126.html).

воспринимается как «доминирование» Запада в местных делах) и общность позиций по проблемам, порождающим раздоры с Вашингтоном, таким как санкции в отношении Ирана, Сирия и расширение НАТО. Обе страны существенно расширили торговые связи между собой (Китай является сегодня крупнейшим торговым партнером России<sup>8</sup>) и обязались увеличить объем торговли с 83 миллиардов долларов в 2011 г. до 200 миллиардов в 2020 г. К этому следует добавить, что на сегодняшний день население Дальнего Востока не составляет и шести с половиной миллионов человек, тогда как в 2008 г. северо-восточные провинции Китая и Внутренняя Монголия имели 139,9 миллионов жителей, и численность населения этих провинций продолжает возрастать. Сергей Караганов, председатель Президиума Совета по внешней и оборонной политике РФ, высказал опасение, что «полузависимость» России от Китая «ещё более усилит международный вес» КНР, что должно вызвать беспокойство у других стран Азиатско-Тихоокеанского региона. То, что русские называют «китайской угрозой», попросту является отражением российской паранойи, возникшей в контексте экономической отсталости и депопуляции ее восточных регионов.<sup>9</sup> В пекинских политических салонах о России теперь говорят как о «стратегическом тыле Китая». <sup>10</sup> Стремление обеспечить свой «стратегический тыл» обусловлено очевидными соображениями национальной безопасности Китая, а также прагматическим признанием того, что стратегический тыл дает Пекину возможность сосредоточиться на проблемах экономической модернизации.

Более того, за последние пять-шесть лет Китай расширил свое присутствие в традиционной сфере российского влияния – Центральной Азии. В 2009 г. лидеры Китая, Казахстана, Узбекистана и Туркменистана отпраздновали открытие трубопровода Центральная Азия-Китай, который протянулся, приблизительно, на 2000 километров через территорию четырех стран, и запланированная пропускная способность которого составляет 40 миллиардов кубометров. Это ознаменовало первое крупное отклонение от маршрута (в 1998 г. Туркменистан начала экспортировать в Иран) транспортировки газа из бывших советских республик, который ранее всегда проходил по сети советских трубопроводов, унаследованной Газпромом

## **Выводы**

Саммит АТЭС, состоявшийся в сентябре 2012 г. во Владивостоке, продемонстрировал всему миру намерение России перенести центр своего внимания на дальневосточный регион, а также ее амбициозный план развития всей страны. В одном из интервью Владимир Путин заявил, что «две трети российской территории находятся в Азии, тогда как основной объем нашей внешней торговли – более 50 процентов – приходится на Европу, а торговля с

---

<sup>8</sup> <http://www.eurasiareview.com/31072012-the-far-east-between-russia-china-and-america-analysis/>

<sup>9</sup> Shoichi Itoh, *Russia Looks East: Energy Markets and Geopolitics in Northeast Asia*, Center for Strategic and International Studies, July 2011, p. 40.

<sup>10</sup> <http://valdaiclub.com/asia/52300.html>.

Азией составляет лишь 24 процента”<sup>11</sup> и предсказал мощный рост последней. По данным министра развития Дальнего Востока Виктора Ишаева, в 2010 г. в Дальний Восток была инвестирована неслыханная сумма денег – 1,1 триллион рублей (35 миллиардов долларов).<sup>12</sup> Однако президент Путин раскритиковал Ишаева и потребовал более конкретных результатов, предложив даже создать такие стимулы для бизнеса, как отмена федеральных налогов на прибыль в течение первых 10 лет для новых компаний, сделавших капиталовложения на сумму в 500 миллионов рублей (16,5 миллионов долларов) и выше. На саммите АТЭС Россия не предъявила своим азиатским партнерам никаких политических или финансовых требований. Москва обсуждала технические вопросы, а страны АТЭС подняли такие темы, как перевозка грузов через российскую территорию на условиях, которые были бы выгодны азиатским странам, в частности – введение единых транспортных правил, автоматизация систем хранения и перевозок и т.д. Россия пообещала к 2018 г. сократить срок оформления документов на иностранные контейнеры с 12 до 4-5 дней.

В первую очередь Россия заинтересована в восстановлении своего статуса великой державы. Хотя Москва по прежнему заиклена на том, что главным глобальным противником, покушающимся на сферы «привилегированных интересов» России, остаются США, стремительный рост Китая, значительное увеличение его экономического и политического влияния в Центральной Азии и в других соседствующих с Россией регионах привели к перенастройке российских внешнеполитических ориентиров и стали стимулом к улучшению отношений с Вашингтоном. Немаловажно и то, что Россия начинает рассматривать Азию с точки зрения значимости, которую она представляет, а также той роли, которую она могла бы сыграть в деле развития России, нежели как источник маловероятной угрозы Западу, к которому Россия могла бы примкнуть, если ее не будут больше уважать. Последняя тема неоднократно была озвучена во времена правления Ельцина, а также на раннем этапе президентства Путина.

Теперь же Россия переходит к более сложной политике глобального приспособления. В рамках взятого курса на модернизацию она стремится к региональной экономической интеграции, делая при этом особый упор на совместные инвестиционные проекты. Особенно ее интересует привлечение иностранных капиталов и техническое сотрудничество в сферах энергетики, сельского хозяйства, инфраструктуры и передовых технологий. Для успешной реализации своей новой азиатской стратегии России необходимо поддерживать тесные отношения с Китаем, которые Бобо Ло определил как «союз, продиктованный нуждой», и который не является «союзом по взаимовыгодному расчету». Обе державы придерживаются схожих взглядов на многополярную архитектуру безопасности в Азиатско-тихоокеанском регионе, проповедуют

---

<sup>11</sup> <http://www.nytimes.com/2012/09/07/world/europe/at-asia-pacific-meeting-putin-focuses-on-the-far-east.html>.

<sup>12</sup> [http://rbth.ru/articles/2012/12/04/putin\\_unsatisfied\\_with\\_the\\_ministry\\_of\\_far\\_east\\_development\\_20803.html](http://rbth.ru/articles/2012/12/04/putin_unsatisfied_with_the_ministry_of_far_east_development_20803.html).

принципы невмешательства, равенства, соблюдения международных законов, сотрудничества в области развития и отказа от политических традиций, унаследованных со времен Холодной войны. Вместе они выступают за многосторонний подход как юридическую основу такой архитектуры и призывают к созданию системы, в рамках которой приоритет отдавался бы коллективному руководству.

Но Россия также прекрасно осознает необходимость расширения и улучшения контактов с целым рядом других азиатских соседей, включая и США, которую надо реализовывать параллельно с процессом углубления своих связей с Китаем. Применительно к азиатской энергетической сфере логическим следствием этого стала бы более гибкая позиция России в отношении роста китайских инвестиций и доли участия Китая в деле разработки ее дальневосточных месторождений, которая сочеталась бы с расширением участия других ведущих азиатских партнеров.

Elliott School of  
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES  
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND  
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2013. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в Институте исследований Европы, России и Евразии (IERES) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)