

Н. И. Камоцкая

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Анализируется проблема энергетической безопасности Европейского союза, подходы к ее рассмотрению в условиях глобализации. Рассматривается экономическая безопасность как составляющая энергетической безопасности и необходимое условие национальной безопасности государства. Выдвигаются меры по достижению согласованности в вопросах энергообеспечения, затрагивающих интересы государств-членов Евросоюза. Делается вывод о необходимости разработки новых форм энергетической политики стран ЕС.

We analyze the problem of energy security of the European Union, the approach to be taken in the context of globalization. Economic security is considered as a component of energy security and a necessary condition for national security. We put forward measures to achieve consistency in matters of energy supply, affecting the interests of the EU member states. There is a conclusion about the need to develop new forms of energy policy in the EU.

Акцент на энергетическую безопасность в XXI в. стал неизбежным для государств и их объединений в связи с ростом цен на энергоносители; увеличением террористических угроз в мире; опасениями геополитических конфликтов из-за недостатка энергетических ресурсов и сомнениями в обеспечении в ближайшие десятилетия мирового спроса на энергоносители; прогрессирующей зависимостью от поставщиков энергии из районов с нестабильной политической ситуацией, стихийными бедствиями (например, потрясения глобального энергетического рынка осенью 2005 г. по причине перебоев в поставках нефти, газа и электричества вследствие урагана «Катрина»); проблемами поставок энергоносителей, например отключением энергетических сетей в странах с развивающейся экономикой (Индия, Китай), Европы, а также России; значительным ростом мирового спроса на энергетическое сырье, особенно на нефть из-за ускоренного развития экономики развивающихся стран.

Европейский союз (ЕС) является международной организацией с сильными и развивающимися наднациональными институтами, общим правовым пространством 27 государств-членов. Его энергетическая политика находится на пересечении коммуитарной и межправительственной сфер, имеющей институциональные и правовые механизмы принятия решений. Интересы энергетической безопасности ЕС сводятся к понятию актора, в значительной степени зависящего от импорта сырья. К инструментам обеспечения энергетической безопасности относятся диверсификация ресурсов и транспортных маршрутов, а также попытка влияния на окружающие Евросоюз государства (в том числе усилия, направленные на распространение некоторых правовых норм), что находит отражение во внешней энергетической политике ЕС.

Понятие безопасности выступает одним из наиболее значимых для всех ключевых теоретических школ, связанных с исследованием международных отношений. В политической науке существует множество подходов к рассмотрению проблемы безопасности государства и общества. Под безопасностью

понимают «отсутствие обстоятельств или факторов, способных прервать существование той или иной системы в том или ином значимом качестве, то есть нанести ей ущерб» [1], а также «пребывание или ощущение состояния защищенности от ущерба или угрозы» [2]. По мнению американского политолога А. Уолферса, «безопасность в объективном плане предполагает отсутствие угроз приобретенным ценностям, а в субъективном — отсутствие страха в отношении того, что этим ценностям будет нанесен ущерб» [3]. В современных условиях данное определение включает вопросы, связанные с опасностью внутренней дестабилизации [4]. Процессы взаимозависимости стирают грань между интересами внутренними и внешними, государственными и общественными. Внутренняя и внешняя политики становятся тесно связанными. Соответственно происходят изменения в сфере безопасности.

Важный отличительный признак новой эры — глобальная взаимозависимость ее элементов. Главным фактором, оказывающим влияние на формирование нового мироустройства, выступает процесс глобализации. В целом общественные науки солидарны в том, что «глобализация» — это стремление к расширению взаимозависимых связей между регионами мирового пространства в различных областях общественной жизни. Под глобализацией понимают процесс углубления в масштабах всей планеты многообразных общественных связей, достижение нового уровня интегрированности, целостности и взаимозависимости в мире [5]. Негативные проявления глобализации заключаются в большом количестве проблем новых вызовов и угроз. Это проблемы:

- безопасности (глобальной и национальной);
- контроля над вооружением (в том числе ядерным); конфликтов и миротворчества;
- демографии и продовольствия;
- энергетической безопасности;
- загрязнения окружающей среды;
- взаимодействия цивилизаций и культур;
- совершенствования международного права и реформы международных институтов;
- национализма.

Данные проблемы, вызовы и угрозы возникли во второй половине XX в. С этим явлением во многом связывают качественную трансформацию международной системы, что свидетельствует о формировании новых характеристик международных отношений. В современном мире понятие «безопасность» приобрело более широкий смысл. В теории международных отношений появился термин «мягкая безопасность», который обозначает иной уровень измерения безопасности и включает вышеназванные элементы [6]. В общем виде безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Из определений следует, что основу безопасности составляют: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность [7].

Внутренними и внешними угрозами национальной безопасности выступают: недостаточное развитие экономики; несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества; социально-политическая поляризация общества; криминализация общественных отношений; организованная преступность; терроризм; обострение межнациональных и осложнение международных отношений.

В Словаре русского языка С. И. Ожегова под экономической безопасностью понимается «состояние, в котором народ (через государство) может суверенно, без вмешательства и давления извне, определять пути и формы своего экономического развития» [8]. Можно заключить, что экономическая безопасность является основой национальной безопасности.

Угрозы экономической безопасности имеют комплексный характер и обусловлены низкой величиной валового внутреннего продукта государства, низкой инвестиционной и инновационной активностью субъектов хозяйственной деятельности, снижением научно-технического потенциала, стагнацией аграрного сектора, разбалансированием банковской системы, тенденцией к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных — продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости [9]. Экономическая безопасность включает общеэкономическую, внешнеэкономическую, финансовую, технологическую, противостихийную, сырьевую, трудовую и водохозяйственную безопасность.

Необходимым представляется признание факта энергетической безопасности как важнейшей составляющей экономической безопасности. Это объясняется ключевой ролью энергетики, которая определяет развитие и функционирование практически всех отраслей национальной, региональной и глобальной экономики. Перебой или недопоставка топливно-энергетических ресурсов могут породить кризисные явления в любой из экономических сфер (особенно производственных), что приведет к значительному снижению уровней экономической и национальной, безопасности.

Энергетическая безопасность подразумевает состояние защищенности страны (региона), ее граждан, общества, государства, экономики от угрозы дефицита в обеспечении их потребностей в энергии, экономически доступными топливно-энергетическими ресурсами приемлемого качества, а также от нарушений стабильных и бесперебойных поставок энергетических ресурсов любых типов (нефть, природный газ, электроэнергия, каменный и бурый уголь) [10]. Таким образом, энергетическая безопасность является необходимым условием экономической и национальной безопасности.

В промышленно развитых странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые являются крупными потребителями энергоресурсов, взгляд на энергетическую безопасность отличается от позиций стран-поставщиков (экспортеров) энергоресурсов. Наиболее экономически развитыми демократическими государствами планеты проблема энергетической безопасности впервые была осознана в 1973–1974 гг., когда в результате ближневосточного кризиса проявилась тенденция к резкому сокращению экспорта нефти и быстрому (четырёхкратному в течение нескольких месяцев) росту цен на нее. Для преодоления этого понадобились меры на государственном и межгосударственном уровнях и на уровне ведущих энергетических корпораций. В результате более 30 лет назад сложилась система взаимодействия в рамках Международного энергетического агентства и Организации стран-экспортеров нефти. Государства ОЭСР в этой системе рассматривали энергетическую безопасность с точки зрения потребителей, которые нуждаются в гарантированных поставках энергоресурсов.

Страны, экономика которых зависит от экспорта энергоресурсов, воспринимают энергетическую безопасность как вопрос защиты доходов бюджета. Значимые транзитные государства (Украина, Беларусь, Польша и Словакия) важны для обеспечения международной энергетической безопасности в силу своего месторасположения и элементов транспортно-энергетической инфраструктуры. Их стремление в настоящее время — удержание своего уникального положения в качестве важного транзитера. Но возможно ли это? Посредством каких действий они должны этого добиваться?

Существуют различия в понимании энергетической безопасности в контексте зависимости от импорта или экспорта энергоносителей. Для стран, зависящих от экспорта энергетических ресурсов, значимость приобретает обеспечение достаточных объемов продаж, сопоставимых с экспортным потенциалом данного государства. Зависящие от экспорта энергетических ресурсов регионы сосредоточивают экономическую политику на обеспечении достаточных объемов поставок. В специфической ситуации находятся транзитные государства, предусматривающие сохранение и укрепление своей позиции с учетом тенденций и конкретных обстоятельств в государствах-экспортерах и импортерах. Энергетическая безопасность с точки зрения стран-импортеров складывается из трех элементов: доступ к достаточному

количеству энергетических ресурсов; получение ресурсов интересующего вида; адекватная цена на ресурсы.

Достижение энергетической безопасности государства, следовательно, означает принятие мер, в том числе политических, по борьбе с перебоями поставок, резкими колебаниями цен и предложениями на энергоресурсы, устранение рисков, связанных с транспортировкой и поломкой оборудования по доставке. Выделяют два временных диапазона энергетической политики современного государства, предусматривающие:

- принятие решений для обеспечения краткосрочной доступности энергетических ресурсов (противодействие краткосрочным угрозам и решительные меры в кризисных ситуациях);
- мер по обеспечению долгосрочных основ энергетической безопасности (сезонные колебания спроса и цен, воздействие природных условий, включая развитие новейших технологий, фактор глобального потепления и обеспечение устойчивого развития).

С точки зрения приоритетов ЕС в рамках процесса европейской интеграции деятельность коммунитарных институтов и стран-членов должна ориентироваться на обеспечение энергетической безопасности с учетом долгосрочной перспективы. Однако дискуссия в ЕС по этому вопросу сосредоточена на возможности либерализации рынка, обеспечения стратегической безопасности на макроуровне, соответственно, долгосрочной достаточности предложения на микроуровне (ограничение возможностей извлекать монопольную прибыль субъектами, контролирующими значительную долю рынка). Экономически важным вопросом остается формирование рынками цен на энергоносители.

Специфика экономического механизма обеспечения энергетической безопасности состоит в стратегической задаче его применения — создание приемлемых условий для жизни и гармоничного развития личности, социально-экономической и военно-политической стабильности общества и сохранения целостности государства, успешного противостояния влиянию внутренних и внешних угроз. Государственная стратегия обеспечения энергетической безопасности должна: ориентироваться на поддержание достаточного уровня производственного, научно-технического потенциалов, недопущение снижения уровня жизни населения до предельных значений, что способно вызвать социальную напряженность, предотвращение конфликтов между отдельными слоями и группами населения, отдельными нациями и народностями; осуществляться через систему мер безопасности, которую образуют органы законодательной, исполнительной и судебной власти, общественные и иные организации и объединения; быть привязана к реальному времени (ближайшие 15–20 лет) и стать ориентиром для принятия важнейших решений. Учитывая изложенное, некоторые важные положения государственной деятельности по обеспечению экономической безопасности должны осуществляться в процессе разработки проектов прогноза социально-экономического развития государ-

ства и государственного бюджета на каждый последующий год [12].

В условиях переходного периода, когда сохраняются диспропорции между внутренними и мировыми ценами на основные энергоносители и некоторые сырьевые товары, важно расширять экономическую самостоятельность хозяйствующих субъектов и регионов, усилить воздействие рычагов государственного контроля и координации в рамках единой внешнеторговой политики. Главная цель экономической стратегии — восстановление в государстве экономического роста. Совершенствование системы управления экономикой требует четкого определения задач разных уровней и соответствующего разграничения по государственному управлению между федеральными органами исполнительной власти и регионами при обеспечении единства системы исполнительной власти. Для поддержания экономической безопасности в процессе глобализации экономики необходимо активизировать действия по всем направлениям экономических реформ энергетического сектора, включая:

- создание нормативно-правового пространства, новых институтов управления и осуществление институциональных преобразований;
- разработку механизма решения спорных вопросов и конфликтных ситуаций, возникающих в сфере экономических отношений между государственными органами исполнительной власти;
- гармоничное развитие экономических и политических отношений со странами ближнего и дальнего зарубежья с учетом взаимных интересов и обеспечения энергетической безопасности;
- укрепление государственной власти, повышение доверия к институтам, а также рационализацию механизмов выработки и формирования экономической политики.

Решение задач предусматривает разработку механизма их реализации. Механизм обеспечения энергетической безопасности страны — это система организационно-экономических и правовых мер по предотвращению экономических угроз. Он включает: объективный и всесторонний мониторинг экономики и общества в целях выявления и прогнозирования внутренних и внешних угроз энергетической безопасности; выработку пороговых, предельно допустимых значений социально-экономических показателей, несоблюдение которых приводит к нестабильности и социальным конфликтам; деятельность государства по выявлению и предупреждению внутренних и внешних угроз безопасности энергетического сектора [13].

Значимым элементом механизма обеспечения экономической безопасности, включая энергетическую безопасность, выступает деятельность государства по выявлению и предупреждению внутренних и внешних угроз безопасности экономики, особенно при современном социально-политическом положении государств [14]. Для повышения энергетической безопасности ЕС наряду с диверсификацией необходимо:

- строго соблюдать принятые для внутреннего энергетического рынка нормативные акты;

- стремиться к подлинной либерализации энергетических рынков;
- сосредоточить стратегию на проблемах не только внешней энергетической политики, но и обеспечения эффективного объединения энергетических рынков государств-членов ЕС. Это должно отразиться в развитии инфраструктуры таким образом, чтобы предотвратить изоляцию небольших и весьма зависимых, а тем самым извне легко «шантажируемых» рынков. Необходимо связать инфраструктуру в виде транспортных маршрутов с севера на юг и с востока на запад с целью создания условий для эффективной интеграции внутреннего энергетического рынка ЕС.

Данные цели взаимосвязаны с вопросами финансирования энергетических проектов и их реального осуществления. Важно укреплять рыночные аспекты в области энергетики (особенно для внутреннего рынка природного газа), создавать организации, способные обеспечить взаимосвязь рыночного и либерального измерения энергетической политики с ее стратегическими и политическими направлениями. Процессы формирования консолидированной, основанной на принятии всеми государствами энергетической политики Европейского союза отражаются на его отношениях с основными поставщиками нефти и газа.

Одним из приоритетных направлений диалога по энергетике ЕС и России становится энергетическая безопасность. В 2000 г. Комиссией по энергетике и транспорту ЕС (TREN) была подготовлена и в ноябре опубликована «Зеленая книга. Европейская стратегия безопасности энергоснабжения». Создание этого документа предусматривало задачу укрепления коммунитарных прав (перераспределение полномочий в пользу Европейской комиссии за счет государств-членов) в области энергетики. Через месяц после ее выхода историческим Саммитом Россия — ЕС было объявлено о начале энергетического диалога. «Зеленая книга» излагает предложения Европейской комиссии до 2020 г. о существенном увеличении зависимости получения энергетического сырья для стран ЕС-15 от внешних поставок. Согласно им зависимость внешних поставок от общего объема потребляемого сырья должна возрасти (нефти — на 90 %, природного газа — на 70 %, угля — на 100 %). В связи с расширением ЕС на восток эта зависимость должна увеличиться (нефть — до 94 %, газ — до 90 %). Основная цель «Зеленой книги» — стимулирование дискуссии, направленной на поддержку изменений в потреблении и использовании энергии в ЕС. То есть ставилась задача предотвратить тревожную ситуацию, где почти 3/4 общего объема потребления энергии ЕС являются импортом.

Выводы Европейского совета (Брюссель, декабрь 2005 г.) привели Европейскую комиссию к разработке новых форм энергетической политики ЕС. 8 марта 2006 г. Европейской комиссией была опубликована новая редакция «Зеленой книги» — «Европейская стратегия устойчивой, конкурентоспособной и безопасной энергетики», которая предполагала укрепление диалога со странами-производителями энергии, особенно с Россией. Первая консолидированная формулировка целей европейской энерге-

тической политики, в которой рассматривались внутреннее и внешнее измерения энергетической политики ЕС и содержались призывы к принятию мер законодательного характера, была предложена Европейской комиссией в январе 2007 г. в пакете документов «Энергетическая политика для Европы». На основании ряда предыдущих документов, инициатив Европейской комиссии и заключения Европейского совета Европейской Комиссией 19 сентября 2007 г. был опубликован «Третий либерализационный пакет» ключевых законодательных норм, а 23 января 2008 г. — «Климатическо-энергетический пакет».

Рассматривая ЕС как единый энергетический рынок, необходимо помнить специфический характер структуры ЕС, а именно отдельные рынки государств-членов ЕС и их характеристики (зависимость от внешних поставщиков, степень диверсификации, состав энергетической корзины, собственные ресурсы). Нормативные акты, регулирующие сферу энергетики и касающиеся функционирования внутреннего рынка, приняты всеми государствами-членами ЕС. Ключ к эффективному обеспечению энергетической безопасности заключается не только в образцовых требованиях к диверсификации — трасс и маршрутов поставок, в строительстве новых транспортных маршрутов и трубопроводов, но и в эффективном функционировании внутреннего рынка, ограничении монополии в этой области путем разделения собственности (разделение собственников производственных мощностей и распределение электроэнергии), эффективным внутреннем переплетении инфраструктуры с возможностью обеспечения обратного потока, который особо важен в экономике газовой сферы.

ЕС является единым правовым пространством с высокой степенью интеграции на внутреннем рынке, но, как отмечалось, не полностью либерализованным. Энергетическая политика осуществляется как при помощи коммуникативной (внутренней) политики, так и посредством межправительственной модели принятия решений в ЕС, причем государства-члены и после вступления в силу Лиссабонского договора сохраняют значительные полномочия (особенно при формировании приоритетов энергетической стратегии). В энергетическом секторе стран-членов ЕС доминирующую роль часто играют крупные компании с участием государства (так называемые «национальные чемпионы»). Россия, напротив, представляет собой правовую среду, в рамках которой энергетический рынок выступает объектом жесткого регулирования, а экспорт энергетического сырья — инструментом внешней политики, как было заявлено в Энергетической стратегии России до 2020 г.

Необходимо принимать во внимание долгосрочные законодательные и иные планы по энергетической политике ЕС и в области российско-европейского энергетического сотрудничества. Важным с точки зрения энергетической безопасности ЕС является вопрос окончания строительства полномасштабной внутренней инфраструктуры, которая касается соединения энергетических сетей внутри самого ЕС. Остаются нерешенными требования ЕС, предъявляемые органам власти отдельных государств, по стратегическим запасам, в том числе обязательства, предусмотренные в отношении нефти.



Список использованных источников

1. Макарычев, А. Безопасность как феномен публичной политики: общие закономерности и проекции на Балтийский регион / А. Макарычев // Публичная политика в сфере мягкой безопасности: Балтийское измерение. — СПб. : Норма, 2003. — 160 с.
2. Security Studies today / T. Terriff [and others]. — London : Polity Press, 1999. — P. 2.
3. Манилов, В.Л. Безопасность в эпоху партнерства / В.Л. Манилов. — М. : ТЕПРА, 1999. — 968 с.
4. Лебедева, М. Формирование новой политической структуры мира и место в ней России / М. Лебедева // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://gatchino.com/knogg/2001_010.htm. — Дата доступа: 09.02.2013.
5. Воскресенский, А. Восток/Запад: региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений / А. Воскресенский. — М. : РОССПЭН, 2002. — С. 234.
6. Nye, J.Jr. Soft Power. The Means to Success in World Politics / J.Jr. Nye. — New York : Public Affairs, 2004. — P. 8–9.
7. Урсул, А.Д. Концепция устойчивого развития и проблема безопасности, 2001 / А.Д. Урсул, А.Л. Романович // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000706/index.shtml>. — Дата доступа: 05.01.2013.
8. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. — 23-е изд., испр. — М. : Рус. яз., 1990. — С. 47.
9. Коротков, Э.М. Беляев А.А. Управление экономической безопасностью общества / Э.М. Коротков, А.А. Беляев // Менеджмент в России и за рубежом. — 2001. — № 6.
10. Энергетическая безопасность России / В.В. Бушуев [и др.]. — Новосибирск : Наука, 1998. — 302 с.
11. *Buzan, B. People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the post-cold war era.* — London : Harvester Wheatsheat, 1991. — P. 19.
12. Егорова, А.А. Экономическая безопасность: сущность, методы, оценки и механизм обеспечения / А.А. Егорова // [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.bibliofond.ru/>. — Дата доступа: 21.02.2013.
13. Коврижкин, С.А. Административно-правовые методы обеспечения энергетической безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Коврижкин. — Хабаровск, 2006. — 22 с.
14. Шевченко, М. Механизм обеспечения экономической безопасности в условиях глобализации / М. Шевченко // Российское предпринимательство. — 2010. — № 11. — Вып. 1 (170). — С. 4–9.

26.02.2013