

Е. В. Магда
Киев

ТРАНСФОРМАЦИЯ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ГОСУДАРСТВО КАК ИГРОК НА ЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ ПОЛЕ

Ключевые слова: энергетическая безопасность; защита; государство; регулирующая функция; либерализация; трансформация.

Аннотация. Анализируются тенденции изменения функции государства в обеспечении энергетической безопасности. Функции и методы такого обеспечения рассматриваются в контексте глобальной трансформации места и роли государства как ключевого игрока на международной арене.

Y. V. Magda
Kiev

TRANSFORMATION OF THE ROLE OF THE STATE IN THE CONTEMPORARY WORLD: STATE AS A PLAYER ON THE ENERGETIC FIELD

Key words: energy security; defense; state; guiding function; liberalization; transformation.

Abstract. The article deals with the main trends in evolution of states' function in protection of energy security. Methods and goals and results of such protection are analyzed in the context of global changing states' role and place at the international arena.

Тенденция к уменьшению и качественному изменению роли государства в международных отношениях общеизвестна. Хотя в некоторых сферах государство теряет свое традиционное влияние, в отдельных аспектах его роль не уменьшается, а приобретает новые оттенки. Международные энергетические отношения – сравнительно новое поле действий международных акторов. Значимость государства в этой сфере не подлежит сомнениям. Однако отношения взаимозависимости накладывают неизбежные ограничения на право государства обеспечивать свою энергетическую безопасность. В сфере энергетики необходима координация, регулирование и управление всех возможных уровней – от международных организаций до частных

компаний. И эта необходимость затрагивает все аспекты энергетики – от технологического до правового и морально-этического.

Одним из последствий необходимой координации и кооперации в обеспечении энергетической безопасности, конкуренции и доступности энергии стало создание общих рынков энергоресурсов – газа, нефти, нефтепродуктов, электроэнергии, угля. С этой же целью в некоторых странах были осуществлены масштабные реформы энергетического сектора. Ожидаемые положительные результаты от реформ – создание полноценных конкурентных условий для производителей и поставщиков энергоресурсов, приток инвестиций в отрасль, пополнение дефицита энергоресурсов и, как

© Магда Е. В., 2012

следствие, повышение уровня энергетической безопасности. Общий тренд проводимых реформ – уменьшение государственной регулирующей функции в энергетической отрасли. Некоторые рычаги управления, безусловно, остаются в руках государства, однако в мире во все большей степени полагаются на преимущества либерального рынка.

Конкуренция на энергетическом рынке – достаточно новое явление, но она способна «подстегнуть» компании в стратегических отраслях экономики уменьшить затраты, вкладывать в инновационные технологии, разведку месторождений, защиту окружающей среды и рекламу, повысить стандарты безопасности и качества в энергетической отрасли.

Следует отметить, что эти идеи все еще остаются на уровне задумки, а реформы находятся в процессе реализации. Образно говоря, нога занесена, но шаг еще не сделан. Более того, в разных странах степень готовности к восприятию даже идеи либерализации энергетического рынка существенно различается.

При употреблении словосочетания «либерализация энергетического рынка» приходят на ум ЕС и его шаги по формированию и обустройству общего свободного энергетического рынка. Действуя последовательно в этом направлении, Европейский Союз активно проводит политику унификации правового регулирования в энергетической сфере с целью создания национальных конкурентных рынков и их интеграции в единую европейскую энергосистему. В 2003 г. были приняты новые директивы ЕС в сфере энергоснабжения (2003/54/ЕС) и газоснабжения (2003/55/ЕС), создающие общий формат либерализации соответствующих рынков для 25 стран – членов ЕС. В 2007 г. был опубликован новый пакет поправок и изменений к директивам ЕС по электроэнергетике и газу. Об-

щий смысл поправок состоит в усилении требований к качеству конкуренции на европейских рынках электроэнергии и газа. В пресс-релизе Еврокомиссии отмечается, что проекты призваны гарантировать свободный доступ потребителей к рынкам газа и электроэнергии и содержат запрет одновременного контроля над производством и добычей газа (электроэнергии) и их транспортировкой [7].

Энергетическая политика ЕС призвана внести свой вклад в достижение основных целей Маастрихтского договора – создание единого рынка, поддержание устойчивого и стабильного энергетического роста, создание новых рабочих мест и процветание граждан. Во главу угла при этом ставятся такие цели, как конкурентоспособность, сближение законодательств государств-членов в целях обеспечения функционирования внутреннего энергетического рынка, развитие трансевропейских энергетических инфраструктур, уменьшение зависимости от импорта энергоносителей, географическая диверсификация зарубежных поставок, обеспечение их безопасности и стабильности, внедрение энергоэффективных технологий и снижение энергоемкости промышленного производства, развитие альтернативной энергетики. Предполагается, что политика ЕС должна строиться с учетом взаимодействия всех участников энергетических поставок – стран-поставщиков, стран-транзитёров, стран-потребителей.

Государства ЕС не стали полагаться исключительно на рыночные силы, но принимают адекватные меры по повышению эффективности государственного регулирования путем создания новой универсальной концепции для стран ЕС по созданию единого режима регулирования рынков электроэнергии и газа.

Один из основных принципов, используемых в ЕС, заключается в эффектив-

ной защите прав потребителей как главном условии функционирования рыночной экономики. В условиях свободного рынка защита потребителей должна происходить уже не за счет гарантированной государством цены, а за счет повышения качества институциональной среды рынка, воспроизводящей справедливую цену (конкуренция, информационная прозрачность и др.).

Несмотря на очевидные успехи на пути создания и либерализации общего рынка, страны ЕС предпочитают решать свои энергетические проблемы в одиночку и защищать национальные компании (например, так поступает Франция в отношении Gaz de France) [6].

Либерализация энергетического рынка коснулась не только Европы. Примером этому служит опыт регулирования и реформ в энергетической сфере Японии. Отметим, что энергетическая стратегия Японии предполагает баланс между тремя «Э» – экологией, экономическим ростом, энергетической безопасностью. Либерализация энергетики рассматривалась как раз в этом контексте. Однако, как отмечают исследователи данного вопроса, энергетическая отрасль страны застыла в стадии «неполной либерализации». В 1995 г., после внесения соответствующих поправок в Electricity Utilities Industry Law – основной закон, регламентирующий функционирование электроэнергетики Японии, был разрешен доступ независимых производителей электроэнергии на оптовый рынок. Однако первая волна либерализации приостановилась к началу 2000-х гг. [3].

В 2000 г. началась либерализация розничного рынка электроэнергии: потребители электроэнергии высокого напряжения (свыше 20 кВт) с законтрактованным объемом свыше 2 000 кВт в год получали право напрямую согласовывать условия и цены поставок электроэнергии с производителями, в том числе с независимыми произво-

дителями электроэнергии. К 2005 г. право выбора поставщика электроэнергии получили потребители электроэнергии высокого напряжения с законтрактованным объемом свыше 50 кВт. В 2008 г. было принято решение приостановить дальнейшую либерализацию рынка электроэнергии Японии на неопределенный срок [5].

В 1995 г. начался процесс либерализации газового рынка Японии. На первом этапе либерализация коснулась регулирования норм поставок газа для потребителей с ежегодным объемом спроса от 2 млн м³ газа и выше. Это позволило крупным потребителям свободно договариваться об условиях и объемах поставок газа с непосредственными импортерами СПГ. В 1999 г. либерализация распространилась на покупателей с ежегодным потреблением свыше 1 млн м³, в 2004 г. – свыше 500 тыс. м³. Кроме того, правительство обязало владельцев большей части газовой инфраструктуры Японии – четыре компании Tokyo Gas, Osaka Gas, Toho Gas и Saibu Gas предоставлять недискриминационный доступ к своим трубопроводам для всех участников рынка. Позже эта норма была распространена целиком на всю систему газопроводов Японии. Также реформа предполагает активное стимулирование развития газовой инфраструктуры страны. С этой целью правительство предоставляет компаниям, решившимся на строительство новых трубопроводов, налоговые льготы, ссуды под низкий процент (за счет Японского банка развития), а также обязательство согласовывать с компаниями любые проекты по строительству конкурирующих газопроводов в данном регионе.

В 1999 г. либерализация распространилась на покупателей с ежегодным потреблением свыше 1 млн м³, в 2004 г. – свыше 500 тыс. м³. Согласно текущей редакции «Закона о газоснабжении общего пользования», покупатели, потребляющие ежегодно

свыше 0,1 млн м³ природного газа, имеют право выбирать поставщика природного газа и обсуждать цену его поставки. Обеспечен беспрепятственный доступ к объектам газотранспортной инфраструктуры для поставщиков и потребителей природного газа. Доля либерализованного сектора на внутреннем рынке достигает 60% [5].

Интересное решение было найдено по вопросу нефтяного монополиста Японии – национальной компании Japan National Oil Corporation. До 2001 г. государственная компания занимала доминирующие позиции в нефтяном секторе Японии. Затем, в рамках государственной реформы по либерализации и созданию конкурентных условий, Japan National Oil Corporation была разделена на несколько компаний в зависимости от видов деятельности. В частности, из состава JNOC были выделены Japan Oil, Gas and Metals National Corporation, Inpex и Japex. Государственная компания Japan Oil, Gas and Metals National Corporation осуществляет управление стратегическим резервом нефти Японии, а также поддержку японских нефтяных компаний за рубежом. Inpex является крупнейшей нефтедобывающей компанией страны, а Japex специализируется на проведении геологоразведочных работ.

В настоящее время крупнейшими компаниями в нефтяной отрасли Японии являются: Inpex, Japex, Idemitsu Kosan, Tonen General и Cosmo Oil. Важную роль в отрасли также играет Petroleum Association of Japan, объединяющая 18 нефтеперерабатывающих и нефтетрейдерских компаний. В нефтеперерабатывающей промышленности Японии также представлены иностранные компании, в том числе американская ExxonMobil, англо-голландская Shell, бразильская Petrobras [5].

В 2002 г. принят Основной закон об энергетической политике, в котором среди трех ее основных принципов наряду с

обеспечением энергобезопасности и адаптацией к окружающим условиям, было отмечено использование рыночных механизмов, что предполагало продолжение курса на либерализацию. Авария на атомной станции Фукусима, несомненно, опять поставит вопрос об энергетической безопасности и либерализации энергетического рынка как ее составляющей.

Возвращаясь к вопросу о монополистах на энергетическом рынке или определенном его сегменте, отметим, что вся мировая практика показывает, что в развитых нефтедобывающих странах существует достаточно весомый сегмент независимых малых и средних нефтедобывающих компаний. Например, в Соединенных Штатах Америки на их долю приходится 40% добычи нефти, а в этой сфере работают больше 8 тыс. небольших недропользователей. В Канаде небольшие компании обеспечивают добычу 33% энергоресурсов страны. В России по итогам 2000 г. на небольшие предприятия приходится около 9% общероссийской добычи [1].

Это важное свидетельство проблем с конкурентной средой в российской энергетике. Административные барьеры для независимых поставщиков энергоресурсов, дискриминация и отсутствие свободного доступа к инфраструктуре (трубопроводный транспорт, энергетические сети), отсутствие разделения транспортной инфраструктуры от поставки энергоресурсов (в газовой отрасли), информационная непрозрачность издержек и затрат энергетических компаний, влекущая необоснованный рост цен, неэффективное антимонопольное регулирование и контроль – все это ставит под сомнение скорую либерализацию энергетического рынка в России.

Хотя влияние действий ЕС на пути к либерализации энергорынка не могут пройти бесследно. Так, исследователи обращают внимание на тенденцию сближе-

ния систем регулирования рынков ЕС и стран СНГ в сфере электроэнергетики. Сближение моделей регулирования наблюдается по таким параметрам, как создание независимых регулирующих органов; отделение сетевой деятельности от производства и продажи электроэнергии; появление оптовых рынков электроэнергии; делегирование части работ на рынке сервисным компаниям. Хотя правила рынков и законодательство стран ЕС и СНГ не являются сопоставимыми, в целом эксперты признают, что реформы сокращают разрыв между рынками ЕС и СНГ [2].

Значительная часть трудностей, обуславливающих торможение либерализации национальных и международного рынков энергетических ресурсов, связана с трудностями формирования государственной позиции в отношении регулирования / нерегулирования энергетического рынка. Снова возьмем за пример страны ЕС. Так, имеет место некий энергетический протекционизм, нежелание допускать на внутренний рынок нежелательные компании. Госкомпании Китая и Индии стремятся закрыть рынок от иностранной экспансии. Если страны нуждаются в инвестициях в нефтегазовый комплекс, то они вначале привлекают иностранцев, но затем резко ужесточают условия их работы на своем рынке. Впервые это произошло в странах Персидского залива, которые аннулировали концессии и национализировали нефтяные активы, расположенные на их территориях. Это привело к первым нефтяным кризисам в 70-х гг. XX в. В современных условиях такую политику проводят, например, Венесуэла и Боливия, в некотором смысле - Россия. Однако подобный курс энергетического протекционизма, замешанный на национальной идее, может привести к кризисным последствиям [4].

Тенденции международного регулирования энергетики демонстрируют неизбежность усложнения системы регулирования по мере продвижения в сторону создания конкурентных рынков. В ходе создания рынка происходит колоссальное усложнение экономической системы оборота товаров (услуг). Появляются новые технологии торговли, новые объекты торговли (например, мощности на рынке электроэнергии), новые услуги, новые рынки (рынок системных услуг и т.п.). Усложняется порядок взаимодействия субъектов рынка и меняется их состав. Сложная экономическая организация рынка предполагает управление множеством параметров деятельности, начиная от информационного обмена до регулирования технологических аспектов взаимодействия инфраструктурных организаций и поставщиков энергоресурсов. Соответственно требует адекватного усложнения и система регулирования, которая должна обеспечить управление процессами в этих условиях. Поэтому государству следует примерять на себя роль арбитра, регулятора, генератора правовых норм на внутреннем рынке, действуя одновременно уверенно и аккуратно. В то же время функция обеспечения национальной безопасности ни в коем случае не должна быть потеряна из виду. Потому главная проблема изменения роли государства в энергетическом сегменте международных отношений лежит в плоскости поиска разумного баланса между ролью арбитра и защитника национальных интересов. Сейчас же только намечается путь к поиску такого баланса, и страны, упомянутые в статье, являются примерами возможных крайностей в линии поведения Сциллы и Харибды в стратегическом планировании международной энергетической позиции.

Библиографический список

1. Бушуев В. В. Вызовы и тренды мировой энергетики – 2050 г. и Россия. URL: http://www.oilgz.ru/images/stories/Goroshkin/me_ru.pdf.
2. Отчет «Сравнение электроэнергетических рынков ЕС и СНГ», Union of the electricity Industry “Eurelectric”, Электроэнергетический Совет СНГ. Совместная рабочая группа ЭЭС СНГ – ЕВРЭЛЕКТРИК «Рынки», ноябрь 2005. 49 с.
3. Полищук А. В. Новая энергетическая политика Японии: баланс между тремя «Э» // Вестник Московского университета. Сер. 13: Востоковедение. М.: Изд-во МГУ, 2009. № 2. С. 38-50.
4. Симонов К. Энергетический протекционизм. URL: <http://www.energystate.ru/news/46.html>.
5. http://www.oilgz.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=199:2011-09-02-07-45-01&catid=42:2011-08-22-12-53-28&Itemid=83.
6. http://www.perspektivy.info/oikumena/ekdom/nekotoryje_itogi_liberalizacii_energeticheskikh_rynkov_jevropejskogo_sojuza_2011-10-20.htm.
7. http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm

Статью рекомендует, канд. пед. наук, проф. В. А. Дегтерев