

УДК 339.98

ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Местоев Р.А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, г. Москва, пр. Вернадского, д.82), e-mail: mestoev1984@mail.ru

В статье рассмотрен опыт стран Европейского союза в области обеспечения экономической безопасности топливно-энергетического комплекса. Обеспечение энергетической безопасности европейскими странами осуществляется посредством реализации основных целей энергетической политики, которые сформулированы в Зеленой книге: развитие политического диалога и внешнеэкономического сотрудничества со странами-экспортерами и транзитерами; экспорт правил единого энергетического рынка в соседние страны; диверсификация экспортеров и маршрутов экспорта энергоносителей для обеспечения эффективности и стабильности поставок; сокращение выбросов углекислого газа как важнейшее направление обеспечения экологической устойчивости. Задачей-максимум для Евросоюза является создание «единого чрезвычайного кольца», которое должно связать все нефтяные и газовые трубопроводы Европы. Такое кольцо должно обеспечить Европе минимальный приток энергоносителей в чрезвычайном случае прекращения поставок нефти и газа из России.

Ключевые слова: экономическая безопасность, энергетическая безопасность, энергетическая эффективность, бюджетная эффективность энергетики.

EUROPEAN UNION EXPERIENCE IN PROVIDING ENERGY SAFETY

Mestoev R.A.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (119571, Moscow Vernadskogoav, 82), e-mail: mestoev1984@mail.ru

The article contains description of experience of the countries of the European Union in providing economic safety of fuel and energy complex. Providing energy safety of European countries was realized by means of realizing main goals of energy policy, which are formulated in the Green book: development of political dialog and economic collaboration with countries which export and transit oil, export of rules of common energy market to neighbor countries, diversification of exporters and routes of export to provide efficiency and stability of supply, shortening of carbonic acid throw out as the most important way to provide ecologic sustainability. The maximum task for the European Union is building a “unique emergency circle” which should include all oil and gas pipe lines of Europe. Such a circle should provide a minimum supply of energy in case Russia stops delivering oil and gas.

Keywords: economic safety, energy safety, energy efficiency, budget efficiency of energy.

За прошедшие несколько десятилетий произошло несколько событий, которые оказали очень серьезное влияние на мировую энергетическую политику. Произошел обвал цен на нефть в 1986 и 2014 годах, все больше проявляются проблемы экологии, в связи с которыми было подписано Киотское соглашение, ужесточившее требования для стран с развитой индустрией, произошла авария на чернобыльской атомной станции, научно-технический прогресс позволил достигнуть новых положительных результатов в развитии технологий по разработке новых месторождений и добыче ресурсов, удалось несколько снизить затраты на добычу и производство и повысить эффективность производства энергии и сырья.

Целью исследования является изучение позитивного опыта обеспечения энергетической безопасности государства Евросоюза.

Информационную и статистическую основу исследования составили научные публикации по вопросам экономической безопасности, а также приведенные в зарубежной и отечественной научной литературе статистические данные, материалы, используемые финансово-кредитными институтами и органами государственного управления, электронные ресурсы сети Интернет. Методологической основой исследования стали диалектический, системный и исторический подходы.

Результаты исследования и их обсуждение. На сегодняшний день ситуация, связанная с обеспечением энергией, остается неизменной, а процесс развития мировых рынков и техники приобретает новые очертания. По-прежнему, самым предпочитаемым и востребованным сырьем является нефть. Европейские страны постепенно уменьшают долю использования атомной энергии, а к использованию источников возобновляемой энергии их интерес заметно возрос.

Для современной экономики Европы характерным является постоянный рост потребления энергии, которую производят из невозобновляемых ресурсов, таких как природный газ, нефть и уголь. Ими обеспечивается почти 80 % энергопотребления Европейского союза, при этом больше половины их на сегодняшний день импортируются. Российский природный газ, поставляемый в страны Европейского союза, обеспечивает около 20 % потребления ими энергии. Если меры радикального характера по изменению курса развития не будут предприняты, то доля ископаемых видов топлива в потреблении энергии европейскими странами возрастет еще больше.

В 2000 г. 15 стран ЕС импортировали 49 % потребляемой энергии. Предполагается, что к 2020 г. эта доля увеличится до 62 %. Если бы ЕС расширился до 30 членов, зависимость от такого рода импорта была бы меньше, на уровне 36 %. Зеленая книга ЕС по энергетике за 2000 г. прогнозирует увеличение этой цифры к 2020 г. до 51 %. Возможные альтернативные источники расширения импорта включают страны Персидского залива, Центральной Азии и в особенности Россию [5].

И все-таки было бы неправильно предполагать, что решение проблемы устойчивого энергообеспечения потребителей Европы основывается только на сокращении зависимости от импорта и росте объемов добываемых энергоресурсов в пределах Европейского союза.

Для повышения надежности энергоснабжения необходимо разработать и реализовать политические инициативы наиболее широкого спектра, которые направлены на изменение источников поставок энергии и производственных технологий, не оставляя без внимания аспект геополитики и проблемы, связанные с ним.

«Зеленая книга» – Европейская стратегия безопасности обеспечения энергией», на сегодняшний день является наиболее комплексным документом, показывающим

современное положение в европейской энергетике и ставящим цели дипломатии ЕС вплоть до 2020–2030 гг. [1].

Главными направлениями энергетической стратегии Евросоюза являются:

- диверсификация источников и путей доставки энергоресурсов;
- создание единого конкурентного рынка электроэнергии и газа на территории Европейского союза;
- сбережение энергии и повышение эффективности ее использования;
- увеличение производства возобновляемой энергии [2].

В Зеленой Книге проанализированы основные методы получения электроэнергии с использованием в качестве энергоисточников угля, природного газа, нефти, ядерного топлива и возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Показано, что поддержку должно получить развитие альтернативной энергетики на базе ВИЭ (до 20 % от общего энергобаланса) и применение природного газа для генерации электроэнергии. Доли угольных и атомных электростанций должны снизиться [5]. Также отмечаются успехи ядерной энергетики, которая сумела обеспечить благоприятное состояние Европейской энергетики во время нефтяных кризисов. И все же развитие атомной энергетики для обеспечения безопасности энергоснабжения является не самым лучшим выбором, на котором можно построить долгосрочную стратегию развития.

Из большого разнообразия подходов формирования и реализации энергетической политики пристальное внимание экспертов притягивают вопросы государственной казны, особенно проблемы преобразования дополнительных издержек, которые вызваны внешними причинами, во внутренние затраты на производства для образования равных условий для развития и использования различных источников энергии, проблемы рынка, которые характеризуются призывами к основательному мониторингу рыночных процессов, к обширному разворачиванию практики долгосрочного планирования в частном секторе экономики и к разработке механизмов, которые корректировали бы стихийность рынка.

Одним из вариантов достижения энергетической безопасности Зеленая книга представляет либерализацию государственных энергетических рынков. Необходимо обеспечить гарантии сохранения открытости рынка распределения топлива для новых операторов.

Объединение рынков энергии помогает обеспечить надежность энергоснабжения, однако при всех положительных результатах нуждается в дополнительных мерах по стабилизации. По оценкам некоторых экспертов, вследствие либерализации внутреннего рынка потребление может возрасти приблизительно на 20 %. Еще одной угрозой может оказаться отвлечение инвестиций в отрасли, которые являются капиталоемкими или не

могут обеспечить скорый возврат инвестиций, в связи с предпочтением одного источника энергии, к примеру, природного газа.

Говоря формально, мероприятия по либерализации национальных рынков и созданию единого европейского рынка электроэнергии и газа были осуществлены до 1 июля 2007 г. Однако задачи, поставленные Европейской комиссией на момент планирования создания единого рынка, были реализованы не полностью. Реализации этих задач препятствовал целый ряд обстоятельств, в частности;

- трансграничный обмен энергоресурсами фактически не был налажен. По сути, либерализация национальных рынков привела к созданию нескольких – национальных – пространств, которые до сих пор, объективно, остаются разделенными государственными границами. Кроме естественной неразвитости транспортной инфраструктуры, трансграничному обмену препятствует политика крупнейших европейских энергетических компаний, не заинтересованных в проникновении на свой рынок иностранных конкурентов;

- либерализация национальных рынков не привела к созданию зон свободной конкуренции. Крупнейшие национальные компании сохранили лидирующие, по сути, монополистские позиции внутри государств: такое положение до сих пор занимает EDF на французском рынке электроэнергии, GDF – на газовом рынке Франции, E.ON остается лидером немецкого газового рынка, GasTerra определяет ситуацию на газовом рынке Нидерландов, а Suez продолжает оставаться монополистом на энергетическом рынке Бельгии;

- правительства европейских стран открыто лоббируют национальные компании, осуществляя по отношению к ним протекционистскую политику. В результате единый европейский рынок электроэнергии и газа функционирует и развивается на основе не свободной, а олигополистической конкуренции;

- не произошло выравнивания тарифов на газ и электроэнергию: в различных странах-участницах рынка они по-прежнему различаются в два, а иногда более чем в два раза;

- прогнозировалось, что либерализация станет фактором повышения инвестиционного доверия, которое является условием осуществления инвестиций в развитие энергетических предприятий, сетевой и транспортной инфраструктуры единого рынка и отрасли в целом. Однако либерализация рынков пока не привела к росту инвестиций в европейскую энергетику.

В течение нескольких лет усилия Европейских комиссий были нацелены на поиск оптимального решения всех накопившихся проблем. Сложность состояла в том, что разработанная стратегия должна была получить одобрение Европарламента и представителей всех заинтересованных сторон. Итогом длительных дискуссий стало

утверждение Европарламентом (абсолютным большинством) 22 апреля 2009 года так называемого «третьего пакета» предложений по оптимизации реформы в сфере развития единого европейского рынка энергии и газа.

В основе нового этапа реформы лежат следующие идеи:

1. Разделение транспортных сетей. Каждой из стран предлагается выбрать один из следующих «способов»:

– «принудительное» отторжение транспортных сетей от крупных энергетических компаний: их вынуждают продать сети независимому оператору без сохранения в них контрольного пакета. Такой вариант уже осуществляется в 11 странах-членах по электроэнергии и в 7 – по газу (например, в Великобритании, Испании, Дании и Нидерландах);

– энергетические компании могут сохранить за собой право собственности транспортными сетями, но управление ими должно быть передано «независимому оператору системы», действующему в пределах одного – «своего» – национального рынка;

– компании сохраняют и право собственности, и право управления транспортными сетями, но за их деятельностью в этой сфере устанавливается строгий контроль со стороны «наблюдательного органа», который будет отслеживать соблюдение компанией правил независимого бизнес-управления.

2. Расширение функций и полномочий и изменение статуса регуляторов рынка внутри стран для обеспечения их независимости от коммерческих компаний и правительств.

3. Формализация, институционализация и создание баз информационного обеспечения сотрудничества национальных сетевых операторов. Создание общеевропейского Агентства сотрудничества энергетических регуляторов, руководство которого будет состоять из представителей национальных регуляторов и Европейской комиссии, но его деятельность будет нацелена на либерализацию общеевропейского рынка, развитие свободной трансграничной торговли в ЕС и снижение влияния национальных регуляторов.

4. Разработка и реализация комплекса мероприятий, нацеленных на защиту национальных транспортных сетей от монополизации и поглощения зарубежными компаниями: как и европейские добывающие компании, они лишаются права на приобретение контроля над транспортными сетями.

Таким образом, реализуемый сегодня в Евросоюзе комплекс мер (на внедрение решений «третьего пакета» государством отводится три с половиной года) нацелен на либерализацию европейского энергетического рынка путем ослабления вертикально интегрированных компаний-монополистов. Вместе с тем эта парадигма реформирования является, с одной стороны, следствием политизации энергетики, с другой стороны, фактором

дальнейшего усиления взаимовлияния политической и энергетической сфер, поскольку реформа приведет к усилению влияния государств на европейскую энергетику.

Так, согласно нормам «третьего пакета», политическое руководство страны-участницы может отказать компании в праве работы на внутреннем государственном рынке в двух случаях: если эта компания не выполняет требования отделения транспортной сети от добытчика или если ее вхождение на рынок может угрожать энергобезопасности данного государства или других членов Евросоюза. Руководство Евросоюза и страны-участники в лице их политических представителей открыто заявляют, что второе требование является своего рода политической гарантией защиты от эскалации в Европе российской энергетической политики и экспансии Газпрома в европейскую энергетику, поскольку, даже выполнив первое условие, в его нынешней форме «Газпром» не может удовлетворить второму – политическому.

Газета «Коммерсант», ссылаясь на мнение эксперта М. Корчемкина, констатировала, что Евросоюз принятием третьего пакета продвинулся в абсолютно противоположном предложенному Россией концептуальному подходу направлению. Эксперт справедливо отметил, что «газовый рынок без конкуренции между производителями, с регулируемыми ценами, прогнозируемым сбытом и газпромовской вертикалью от скважины до потребителя в ЕС не актуален». Таким образом, «третий пакет» делает практически нереализуемой для России перспективу «обменять российский газ на политическое влияние в Европе».

Поставки природного газа в Европейский союз сегодня являются достаточно сбалансированными. Ни одна из стран-экспортеров не охватывает более 1/3 рынка. Однако, если рассмотреть вариант расширения Евросоюза до 25, а далее и до 30 участников, ситуация меняется. В этом случае доля России увеличивается на 10 % и составляет чуть меньше половины энергетического рынка. Такое развитие событий не устроит руководство Европейского союза, они будут пытаться любым способом уменьшить долю присутствия России на рынке. Но другие основные поставщики природного газа не обладают столь обширными запасами [3].

Настоящие потребности в энергоресурсах Европейского союза обеспечиваются на 41 % за счет нефти, 22 % – газа, 16 % – угля, 15 % – атомной энергетики и 6 % за счет возобновляемых источников энергии. При сохранении нынешних тенденций, в 2030 году ископаемые виды топлива по-прежнему будут доминировать на энергетическом рынке: 38 % – нефть, 29 % – газ, 19 % – твердое топливо, 8 % – ВИЭ и 6 % – атомная энергетика [5].

Для обеспечения энергетической безопасности недостаточно гарантировать устойчивую покупку энергоносителей по разумным ценам и на долгосрочной основе. Необходимо еще иметь транспортную сеть для доставки энергии с соответствующими

гарантиями безопасности. Путь, по которому поступает энергия, имеет фундаментальное значение для надежного энергоснабжения. Например, Европейский Союз импортирует 90 % нефти морским путем [4]. Следовательно, помимо совершенствования правил и инструкций, касающихся морских перевозок, следует пересмотреть баланс транспорта энергии, смещая акцент на нефтепроводы.

Одной из первоочередных целей ЕС в вопросах энергетической безопасности должно стать продолжение установившегося диалога со странами-производителями. Такой диалог должен облегчить заключение соглашений и использовать резервные запасы энергоносителей для взаимной выгоды. Это должно привести к большей прозрачности рынка и обеспечить устойчивые цены. Данный диалог должен также учитывать все наиболее значимые для сторон вопросы и, в особенности, защиту окружающей среды.

Также альтернативные источники энергии рассматриваются в большинстве стран Европы как основное направление «освобождения» от той зависимости, которая сегодня характеризует состояние энергетической безопасности Европы по отношению к странам-экспортерам, в частности, России.

В сфере развития альтернативной энергетики приоритетным проектом в Евросоюзе на сегодня является Пакет мер по климату и энергетике, получивший неофициальное название «Проект 20/20/20». Реализация принятого в 2007 году пакета должна привести к повышению производства и потребления энергии, получаемой из возобновляемых источников, до 20 %, и повысить энергоэффективность европейской экономики на 20 % к 2020 году. Развитие альтернативной энергетики находится в контексте идеологии устойчивого развития и призвано соответствовать задачам обеспечения экологичности энергетики: прогнозируется, что выбросы вредных газов в атмосферу должны снизиться также на 20 %.

В целом, будущее энергетики ЕС, по мнению экспертов, основывается на широком видении проблем соотношения спроса и предложения энергии, усилении роли органов государственного управления, в том числе и на уровне Европейского Союза, а также на сотрудничестве, кооперации и координации усилий стран-членов ЕС в деле повышения эффективности реализации энергетической политики и программ развития энергетики. Такое будущее предполагает взаимодействие в области энергетики, охраны окружающей среды, транспорта, сельского хозяйства стран-членов расширенного Евросоюза и его партнеров, как потребителей, так и производителей энергии, в глобальном масштабе. По мнению всех экспертов, сценарии будущего развития, коммерческие договоренности, дипломатические отношения, экологическое просвещение населения – все это должно быть нацелено на обеспечение долгосрочного, эффективного, надежного и устойчивого энергоснабжения Европы.

Таким образом, обеспечение энергетической безопасности европейскими странами осуществляется посредством реализации следующих основных целей энергетической политики, сформулированных в Зеленой книге:

1. Развитие политического диалога и внешнеэкономического сотрудничества со странами-экспортерами и транзитерами. Такой диалог между Россией и Евросоюзом является основной формой определения направлений сотрудничества в сфере энергетики. Предметом диалога могут выступать обеспечение стабильности поставок, распространение идеологии и технологий энергосбережения, развитие энергетики возобновляемых источников и др.

2. Экспорт правил единого энергетического рынка в соседние страны. Эта задача реализуется посредством взаимодействия государств в рамках Энергетического сообщества, членами которого являются не только страны-члены ЕС, но и Албания, Босния, Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия, Черногория. Статус наблюдателей в Сообществе имеют Молдавия, Норвегия, Турция и Украина.

3. Диверсификация экспортеров и маршрутов экспорта энергоносителей для обеспечения эффективности и стабильности поставок. В настоящее время страны Евросоюза нацелены на демонополизацию положения «тройственного союза» поставщиков энергоносителей: России, Норвегии и Алжира. Самым масштабным проектом, который должен был разрешить задачу поставок газа из Туркменистана и Казахстана в Европу, проект газопровода Набукко, который рассматривался в Европе как «страховой полис», защищающий Европу от последствий российско-украинских и российско-белорусских газовых конфликтов. Политические и экономические события в Европе сделали перспективу строительства Набукко почти нереализуемой. Евросоюз проявляет заинтересованность в строительстве Иранского газопровода и активно участвует в проекте газопровода Египет-Иордания-Сирия. Вся эта деятельность нацелена на создание энергетических магистралей для снятия зависимости Европы от импорта нефти и газа из России. Задачей-максимум для Евросоюза является создание «единого чрезвычайного кольца», которое должно связать все нефтяные и газовые трубопроводы Европы. Кольцо должно обеспечить Европе минимальный приток энергоносителей в чрезвычайном случае прекращения поставок нефти и газа из России.

4. Сокращение выбросов углекислого газа как важнейшее направление обеспечения экологической устойчивости. Проект 20/20/20 фиксирует намерение европейских стран уменьшить выбросы углекислого газа в атмосферу на 20 % к 2020 году. Кроме того, Комиссия определила широкие перспективы развития альтернативной энергетики в Евросоюзе.

Выводы. Таким образом, основная стратегическая цель энергетической политики Европы состоит в преодолении фрагментации и обеспечении независимости от России поставок энергоносителей. Сторонники расширения полномочий Комиссии активно используют особенности политического имиджа России в Европе как «страшилку», перед лицом которой страны Европы должны объединиться.

Список литературы

1. Боровский Ю.В. Мировая система энергоснабжения. Москва: МГИМО, 2008.
2. Европейская интеграция: учебник/ под ред. О.В. Буториной. – М.: Издат. Дом «Деловая литература», 2011.
3. Нефть и капитал. 2003. № 12.
4. Мировая энергетическая политика. 2003. № 5.
5. Green Paper “Towards a European strategy for the security of energy supply”, Европейская комиссия, 2000, Брюссель.

Рецензенты:

Дигилина О.Б., д.э.н., профессор, зав кафедрой экономики Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Владимир;

Хартанович К.В., д.э.н., профессор кафедры экономики Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Владимир.