УДК 620.9(477+73)

Шамраева В.М.,

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доцент кафедры права и европейской интеграции, кандидат исторических наук, доцент (Украина, г. Харьков)

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ И США: ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ И ВОЗМОЖНОСТИ ВЗАИМОВЫГОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В статье проанализированы основные подходы к реализации энергетической политики в Украине и Соединенных Штатах Америки. Рассмотрены основные положения концепции и стратегии энергетической безопасности стран-партнеров и опыт ведущих европейских государств в данной сфере. Определены основные направления сотрудничества в энергетической сфере и перспективы его активизации.

Ключевые слова: Украина, США, стратегическое партнерство, энергетическая политика, энергетическая безопасность.

Постановка проблемы в общем виде. Энергетическая политика является важной составляющей государственной политики, а ее эффективная реализация влияет на развитие государства. Украина сегодня находится в процессе поиска действенных механизмов разработки и реализации собственной энергетической политики. С одной стороны, она должна быть согласованной и непротиворечивой, а с другой — диверсифицированной и гибкой, чтобы соответствовать национальной специфике и особенностям регионального и функционального характера. Поскольку наше государство не является активным игроком энергетического поля на международном уровне, ее энергетическая политика в значительной степени зависит от состояния отношений с влиятельными на энергетическом рынке Евразийского региона странами в этой сфере. Однако в ситуации, когда как Россия, так и Европейское сообщество продолжают формировать энергетическую политику, пытаясь определить свои позиции и модели поведения, Украина

имеет возможность повлиять на общий геополитический баланс в евразийском пространстве [8, 128 – 149].

Свою энергетическую политику Украина должна координировать и согласовывать не только с ближайшим окружением, но и с региональными лидерами, союзами, наднациональными структурами. Итак, для государственной политики эта тема имеет особую актуальность, поскольку на современном этапе, с растущим в мире спросом на энергоносители, Украина оказалась одним из связующих звеньев между поставщиком и потребителем на Евразийском континенте.

На этом пути важно и сотрудничество с США, как мировым лидером, поддержка которого стала бы важной составляющей формирования позиции Украины в международном энергетическом сотрудничестве. Концепция энергетической безопасности США является одним из тех документов, которые положены в основу внутренней и внешней политики этой страны. Изучение опыта мирового лидера в вопросе стабилизации обеспечения энергетическими ресурсами поможет Украине в решении таких важных вопросов, как диверсификация источников энергоносителей, внедрение новейших энергосберегающих технологий, разработка и усовершенствование концепции и стратегии энергетической безопасности государства.

При разработке Европейским союзом новых концептуальных подходов к отношениям с государствами Восточной Европы в контексте новой инициативы «Восточное партнерство» особое внимание уделено проблемам энергетической безопасности и сотрудничества именно в этой стратегической отрасли. В свою очередь, сегодня важно понимание энергетической политики ЕС, основ ее разработки и внедрения.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы. Вопросами формирования и реализации государственной политики, развития теории и практики государственного управления, механизмов государственного управления в различных сферах, а также в энергетической сфере занимались известные украинские и зарубежные ученые, в частности: Г. Атаманчук, В. Баранник, А. Богданов, Е. Енько, Б. Литвак, П. Каныгин, М. Корецкий, В. Никитенко, А. Ставицкая, С. Седьмой, И. Франчукта и др.

Источниковую базу определенной автором проблематики составляют официальные документы американских администраций, украинская стратегия в сфере энергетической политики и документы, определяющие основы общей энергетической политики ЕС, отчеты профильных департаментов и т.д. [9 – 10]. К сожалению, данный аспект еще ждет анализа со стороны отечественных исследователей. Мировой опыт разработки и реализации стратегии энергетической политики в целом рассматривается в работах Корсунского С. [5 – 7], где раскрываются и отдельные аспекты исследуемой автором проблематики.

Выделение не решенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается публикация. Исходя из проведенного анализа источниковой и историографической базы, автор приходит к выводу, что проблемы концепции и стратегии энергетической политики США, Европейского союза и Украины до сих пор еще не стали отдельным предметом исследований отечественных ученых. В то же время изучение европейского и американского опыта может помочь при поиске решений по диверсификации источников энергоснабжения отечественной экономики и в целом выработке и практической реализации государственной энергетической политики Украины.

Формулировка целей. Главной целью автора является попытка начать дискуссию о возможностях использования опыта ведущих стран мира в области формирования национальной энергетической стратегии.

Изложение основного материала исследования с обоснованием полученных результатов. Украина при разработке энергетической политики должна опираться на мировые и европейские стандарты реализации государственной политики в этой сфере, особого внимания заслуживают и принципы общей энергетической политики государств – членов ЕС. В документе Европейской Комиссии «Энергетическая политика для Европы», обнародованном в янва-

ре 2007 г., отмечается: «Энергетика должна занять центральное место во внешних отношениях ЕС, она является критическим элементом геополитической безопасности... ЕС необходимо развивать эффективные отношения в области энергетики со всеми своими международными партнерами. Это означает углубленные отношения на основе соглашений со значительной энергетической составляющей» [3].

Одним из побуждающих факторов, которые значительно активизировали усилия Европейской Комиссии по координации энергетической политики стран ЕС, стали события зимы 2005/2006, 2008/2009 гг. («газовый» конфликт между Украиной и Россией). По общей оценке специалистов Европейской Комиссии, попытки России добиться политических целей путем энергетического давления неприемлемы в международной практике и должны найти адекватный ответ в форме выработки общей позиции ЕС в отношении стран — поставщиков энергоресурсов.

«Европейская энергетическая политика» была разработана по результатам Просмотра энергетической стратегии — процесса, длившегося в течение 2006 г., с учетом предложений, предоставленных к подготовленному в марте 2006 г. документу Европейской Комиссии «Зеленая книга: стабильная, конкурентоспособная и безопасная европейская энергетическая стратегия».

Реализация определенных задач должна способствовать достижению главной стратегической цели ЕС — переводу Европы на принципы высокоэффективного энергетического сообщества и низкоуглеродной экономики, по словам Президента Европейской Комиссии Ж. Баррозу, это станет катализатором осуществления «новой промышленной революции». Прямым следствием этой революции, в частности результатом перехода к широкому использованию энергоносителей с низким содержанием углерода, станет рост спроса на использование местных источников энергии, неоходимость стимулировать конкуренцию и потенциально ограничивать расходы. В этой связи ЕС сосредоточит свои усилия и технический потенциал на производстве электроэнергии из возобновляемых источников энергии, биотопливе, энергоэффективности и создании единого внутреннего энергетического рынка.

Украина вынуждена реформировать свою энергетическую политику с использованием основных европейских стандартов в этой области, но в то же время, входя в единое европейское энергетическое пространство, она активно развивает и сотрудничество в этой области с другими международными акторами, в том числе и с США.

На сегодня США потребляют около четверти мировых ресурсов нефти и газа, и поэтому им принадлежит ведущая роль в формировании мировых рынков и выработке международной энергетической политики.

Ключевым принципом при формировании политики в сфере энергообеспечения является диверсификация источников энергоресурсов, а основным средством достижения политических целей — максимальное привлечение частного бизнеса и рыночных механизмов в производство нефти и газа. США также придерживаются принципа «прозрачности» и «ответственного корпоративного поведения» во взаимоотношениях участников мирового энергетического рынка. Они добиваются, чтобы правительства нефтедобывающих стран направляли «нефтедоллары» на демократическое развитие.

Американские эксперты считают, что в рамках многостороннего энергетического диалога усилия международных акторов должны быть направлены на создание среды, построенной на принципах равного доступа к достоверной информации, прозрачных механизмах принятия решений и ответственного корпоративного поведения.

Анализируя современные международные отношения, можно утверждать, что национальные концепции и стратегии энергетической безопасности становятся основой для взаимодействия международных акторов, и именно поэтому крайне важно знать и понимать их содержание, порядок разработки и реализации.

Цели и приоритеты внешней энергетической политики США определены в Национальной энергетической стратегии

1991 г., которая была обновлена в 1998 г., а в 2001 г. пересмотрена и дополнена.

Основной целью внешней энергетической политики было провозглашено повышение энергетической безопасности США наряду с укреплением и развитием системы глобальной энергетической безопасности.

В основу энергетической политики США положены четыре ключевых направления:

— Экономическая эффективность на основе рыночных подходов и механизмов регулирования рынка спроса и предложений.

— Энергетическая безопасность, залогом которой является диверсификация поставок энергии из всех источников — как национальных, так и международных.

— Энергоэффективные технологии, которые способны существенно повысить уровень конкурентоспособности экономики и обеспечить экологические требования.

— Регуляторы и стимулы, которые бы на правительственном уровне поощряли развитие инфраструктуры, обеспечение баланса между правами потребителей, безопасностью и сохранением окружающей среды.

При этом как правительственные, так и промышленные круги учитывают долгосрочные, как минимум до 2050 г., прогнозы последствий своих решений.

США являются единственной развитой страной мира, которая существенно ограничивает доступ к ее собственным энергоресурсам, их зависимость от внешних поставщиков растет, что негативно влияет на уровень уязвимости национальной экономики. В связи с этим Администрация Президента США Б. Обамы пытается пересмотреть политику ограничения добычи и использования таких видов собственных энергоресурсов, как уголь, нефть, газ, уран, и стимулировать внутренние инвестиции в эту отрасль. Одновременно на международной арене принимаются меры по минимизации влияния терроризма, вооруженных конфликтов, природных катаклизмов на поставку энергоресурсов в США. Сегодня Администрация и Конгресс США вводят ряд мер с целью:

— включить вопросы энергетики в переговорный процесс по зоне свободной торговли в Западном полушарии;

— добиться разрешения компаниям США участвовать в добыче энергоресурсов в Мексике;

— совместно с Канадой и Мексикой разработать энергетическую стратегию Северной Америки;

— добиваться открытия тех энергорынков мира, которые которые пока закрыты для компаний США;

— в полной мере использовать влияние США на невозможность невыгодных для США решений ОПЕК.

С приходом Администрации Б. Обамы были обнародованы рекомендации, которыми чиновники должны руководствоваться в национальной энергетической политике:

— Президент США примет меры для создания межведомственного органа во главе с министром энергетики для выработки основ энергетической политики государства;

— политика в области энергетики должна учитывать ориентированность на довольно значительные временные сроки как в создании новой инфраструктуры, так и ее эксплуатации;

— целью реструктуризации электроэнергетической отрасли должно быть усовершенствование электрических систем;

— Конгресс и Правительство США должны формировать политику, поощрять инвестиции в новые генерирующие мощности и линии электропередачи, создание региональных энергораспределительных компаний и локальных энергорынков.

Что касается Украины, то в своей энергетической политике она последовательно отстаивает свои национальные интересы, при этом стараясь избегать осложнений в отношениях с конкурирующими между собой основными центрами силы (РФ, США, ЕС) и стремиться к максимально возможному уровню сотрудничества с ними.

Стратегические интересы Украины заключаются в реализации выгодного геополитического положения страны как одного из мощных транзитеров топливно-энергетических ресурсов. Для их осуществления необходимо сформировать единые подходы по конкретным проектам и механизмам их реализации, которые бы обеспечили

развитие энергетической отрасли и способствовали реализации Энергетической стратегии страны [1].

Не последнюю роль в этом процессе должно играть и сотрудничество с США. Сотрудничество в области энергетической политики в украинско-американских отношениях получило свое интенсивное развитие после подписания Хартии о стратегическом партнерстве между этими государствами 2008 г. и Дорожной карты к ней.

Заинтересованность украинской стороны в интенсификации взаимоотношений в энергетической сфере объясняется потребностью государства в ближайшей перспективе избавиться от критической зависимости от поставок российских энергоносителей путем увеличения собственной добычи газа из нетрадиционных источников. Соединенные Штаты всегда проявляли готовность помочь украинской стороне в решении проблемы энергетической безопасности, в частности Вашингтон неоднократно подтверждал это уже при Президенте Б. Обаме.

В начале 2011 г. состоялся официальный визит украинской государственной делегации в США, в ходе которого обсуждались вопросы реформирования энергетического сектора Украины, модернизации украинской газотранспортной системы и сотрудничества в освоении нетрадиционных ресурсов. Одним из результатов стало подписание 15 февраля 2011 г., во время третьего заседания украинско-американской Комиссии по стратегическому партнерству в Вашингтоне, министром энергетики и угольной промышленности Украины Ю. Бойко и специальным посланником Государственного секретаря США по энергетическим вопросам в Евразии Р. Морнингстарном в присутствии сопредседателей Комиссии по стратегическому партнерству — министра иностранных дел Украины К. Грищенко и государственного секретаря США Х. Клинтон — межправительственного меморандума о взаимопонимании относительно ресурсов газа из нетрадиционных источников.

Главной целью, заявленной в меморандуме, является создание условий для обмена знаниями и экспертными наработками между правительствами двух стран в сферах, касающихся оценки и квалификации ресурсов сланцевого газа в Украине. Реализация положений документа должна улучшить топливно-энергетический баланс Украины путем диверсификации источников поставок газа, привлечения инвестиций и новейших технологий в геологоразведку и добычу сланцевого газа в Украине, создания на государственном уровне системы стимулов и гарантий для содействия проектам в области разведки и добычи сланцевого газа.

Перспективность добычи сланцевого газа как альтернативы поставкам российского природного газа подтверждают достижения США в этом направлении последних двух-трех лет. Сланцевый газ существенно изменил энергетический рынок США и составил на конец 2011 г. 15—20% общей добычи газа. К этому следует добавить более 200 млрд. м в год угольного метана и газа, добываемого из твердых пластов, что в совокупности составляет уже около половины всей американской газодобычи.

Сланцевый газ превратил американский рынок с дефицитного в самодостаточный, а избыток африканского сжиженного газа подрывает конкурентоспособность российского газа в странах ЕС. Уже начались поиски сланцевых залежей и в Европе. Перспективными считаются залежи «Shale» в Швеции, «Silurian Shale» в Польше и «Mikulov Shale» в Австрии. Значительный потенциал сланцевых месторождений есть, по предварительным оценкам, в Австралии, Индии, Китае, Южной Африке, Канаде. Общемировые ресурсы оцениваются более чем в 450 трлн. т. При этом, по данным НАК «Надра Украины», Украина имеет крупнейшие в Европе запасы сланцевого газа. США выразили готовность участвовать в их освоении.

Следующим шагом в развитии двусторонних отношений в энергетической сфере стало подписание 1 сентября 2011 г. ГК «Укргаздобыча» и компанией «Shell» обновленного договора о совместной деятельности по поиску и добыче углеводородов в Днепровско-Донецком бассейне. Особо следует подчеркнуть, что подписание этого договора позволит применить в Украине новейшие

технологии поиска углеводородов и привлечь к добыче ранее не задействованные ресурсы газа, в частности нетрадиционные. Согласно условиям договора, работы будут осуществляться на шести лицензионных участках, а именно: Шебелинском, Западно-Шебелинском, Павловско-Светливском, Мелехивском, Герсевановском и Ново-Мечебиловском.

В случае успеха сотрудничества это будет первый проект такого масштаба по разработке нетрадиционного газа в Европе. Была также достигнута договоренность, что на первом этапе компания «Shell» инвестирует 200 млн. долл. США, а на следующем — еще 600 млн. долл. США.

Следующим шагом украинско-американского сотрудничества в энергетической сфере стал третий визит американской делегации в Украину, который состоялся 26 — 30 сентября 2011 г. в рамках Программы партнерства в сфере регулирования между Национальной комиссией регулирования электроэнергетики Украины, Национальной ассоциацией членов комиссий по регулированию коммунальных предприятий и Комиссией регулирования общественных услуг штата Нью-Йорк (в рамках Черноморской инициативы партнерства).

14 октября 2011 в Министерстве энергетики и угольной промышленности Украины состоялось третье заседание украинско-американской Рабочей группы по вопросам энергетической безопасности под председательством министра энергетики и угольной промышленности Украины Ю. Бойко и специального посланника по энергетическим вопросам в Евразии Госдепартамента США Р. Морнингстара. Стороны обсудили вопросы инвестиционного климата, субсидий и тарифов в энергетическом секторе Украины, модернизацию инфраструктуры, в частности газотранспортной системы Украины, а также структуры регулятивных органов. Кроме того, участники заседания уделили внимание вопросам реформирования НАК «Нафтогаз Украины», отношениям с партнерами в контексте заключения Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, включая создание зоны свободной торговли, состояние и перспективы сотрудничества с американскими компаниями в энергетической сфере.

Следует отметить, что реализация украинско-американских договоренностей в энергетике требует последовательных энергичных шагов украинской стороны, которые тормозятся неопределенностью и непрозрачностью действий Украины в этой сфере.

Выводы и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. В общем плане стратегические цели почти всех участников глобального энергетического рынка (производителей, потребителей и транзитеров энергетических ресурсов) совпадают и сконцентрированы на обеспечении надежности энергообеспечения по экономически обоснованным ценам, повышении эффективности энергопотребления и уменьшении вредного воздействия на окружающую среду. В то же время приоритетность и особенно конкретные механизмы реализации определенных целей значительно различаются.

Как показывает опыт многих стран мира, в любых условиях самостоятельное устойчивое и надежное развитие энергетики и энергетической безопасности, особенно в долгосрочной перспективе, невозможно. В современных условиях реализация большинства стратегических энергетических проектов связана с объединением усилий многих стран и регионов мира. В этом плане Украина значительно ограничивает свои возможности, имея ряд препятствий и несогласованность в выборе соисполнителей таких проектов. Необходимым шагом в этом процессе является присоединение к соглашениям о энергетической ассоциации [4].

На сегодня Украина решительно настроена сделать свой вклад в усиление энергетической безопасности в Европе на основе внедрения прозрачных рыночных правил, норм и стандартов ЕС. Правительство и парламент Украины в последнее время значительно продвинулись на этом пути, что делает энергорынок государства привлекательным не только для национальных, но и для иностранных компаний и инвесторов. Украина принадлежит к числу инициаторов выработки общеевропейской

энергетической политики, которая в равной мере удовлетворит права и интересы стран, добывающих и производящих энергетические ресурсы, стран-транзитеров и стран-потребителей. Правила должны быть едины и справедливы. Тогда они станут приемлемыми и незыблемыми для всех участников процесса. Прозрачные и взаимовыгодные отношения между всеми партнерами в энергетической сфере — это основа будущей глобальной системы энергетической безопасности. Ни одна страна мира сегодня не способна обеспечить ее самостоятельно. Важным ее элементом считается европейская Энергетическая хартия, цели и принципы которой Украина полностью разделяет [2].

Важнейшими текущими задачами в сфере обеспечения энергетической безопасности страны является практическая и эффективная реализация ранее определенных стратегических целей и механизмов их реализации. Для этого необходимы совместные взаимосогласованные действия всех ветвей власти, установление ответственности и надлежащего контроля.

Перспективными направлениями исследования в данной сфере является рассмотрение теоретических основ и исторических этапов формирования энергетической политики государства, анализ современного состояния государственной политики в сфере реализации энергетической стратегии, разработка предложений по совершенствованию теоретических подходов и практических механизмов разработки и реализации Энергетической стратегии Украины.

Учет американского опыта формирования энергетической политики позволил бы Украине разработать такую энергетическую стратегию, реализация которой обеспечила бы поступательное развитие отечественной экономики, способствовала укреплению национальной безопасности. Особенно заслуживают внимания меры экономического характера, предусматривающие, в частности, налоговые льготы и льготное кредитование в случае внедрения в производство энергосберегающих технологий, инвестирования в разработку новых технологий производства и транспортировки электроэнергии и т.п.

Библиографический список

1. Бараннік В.О. Стратегічні пріоритети головних учасників енергетичних ринків Європейського регіону в контексті завдань забезпечення енергетичної безпеки України / В.О. Бараннік [Едектронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.db.niss.gov.ua/docs/en-ergy/EnStrPriorMarket.pdf

2. Виступ Голови Верховної Ради України В.М.Литвина під час засідання Міжпарламентської Асамблеї Верховної Ради України, Сейму Литовської Республіки, Сейму та Сенату Республіки Польща (м. Вільнюс, 8 жовтня2030 р.) [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Голови Верховної Ради України. — Режим доступу: http://www.lytvyn-v.ore.ua/news/ index.php?id_art=426

3. Европейская стратегия безопасности энергоснабжения. (Зеленая книга) / Европейская комиссия. — М., 2002. — 153 с.

4. Єнько Є. Енергетичний фактор в інтеп^аційних процесах Європи / Є. Єнько // Актуальні проблеми міжнародних відносин. — 2008. — № 73, 4.2. — С. 216—219.

5. Корсунський С.В. Геополітика нафти і газу в контексті трансформації світових ринків енергоносіїв // Стратегічна панорама. — 2004. — № 3. — С. 48—58.

6. Корсунський С.В. Енергетична дипломатія: Навч. посіб. — К.: Вища школа, 2008. — 159 с.

7. Корсунський С.В. Фактор енергетичної безпеки в політиці США стосовно Латинської Америки та Західної Африки // Політика і час. — 2004. — № 5. — С. 81—86.

8. Ставицька О. Енергетична стратегія України в контексті європейської інтеграції / О. Ставицька // Корпоративне управління в Україні в сучасних умовах: монографія / За заг. ред. І. Розпутенка, Б. Лессера. — К., 2004. — С. 128—149.

9. International Energy Outlook 2006 Report. — Washington: Energy Information Administration, 2006.

10. National Energy Polycy // Report of the National Energy Policy Development Group (USA). — Washington, 2001. — May.

Bibliography

1. Barannik V.A. Strategic Priorities major players in the energy markets of the European region in the context of the challenges of

energy security of Ukraine / VA Barannik [electronic resource]: http://www.db.niss.gov.ua/docs/en-ergy/EnStrPriorMarket.pdf

2. Speech by President of the Parliament of Ukraine V. Lytvyn, during the session of the Interparliamentary Assembly of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Seimas of the Republic of Lithuania, the Sejm and Senate of Poland (Vilnius, 8 zhovtnya2030 City) [electronic resource]: http://www.lytvyn-v.ore.ua/news/ index.php?id_art=426

3. European strategy for security of energy supply. (Green Book) / European Commission. — M., 2002. — 153 c.

4. Yenko E. The energy factor in the integration processes in Europe / E. Yenko // Actual problems of international relations. -2008. — № 73, — P. 216—219.

5. Korsunskiy S. Geopolitics of Oil and Gas in the context of the transformation of the world energy markets // Strategic view. — 2004. — № 3. — P. 48—58.

6. Korsunskiy S. Energy Diplomacy. — K.: High School, 2008. — 159 p.

7. Korsunskiy S. Factor of energy security policy USA about Latin America and West Africa // politics and time. — 2004. — № 5. — S. 81—86.

8. Staviska A. Energy Strategy of Ukraine in context of European integration / A. Staviska // Corporate governance in Ukraine in modern terms: monograph / under total. yet. I. Rozputenko, B. Lesser. — K., 2004. — S. 128—149.

9. International Energy Outlook 2006 Report. — Washington: Energy Information Administration, 2006.

10. National Energy Polycy // Report of the National Energy Policy Development Group (USA). — Washington, 2001. — May.

Shamraeva V.M., e-mail: shamraeva@list.ru
Kharkov regional public administration Institute of the National Academy of public administration under the President of Ukraine, associate Professor of law and European integration, the candidate of historical Sciences, associate Professor (Ukraine, Kharkov).

ENERGY POLICY OF UKRAINE AND THE US: THE MAIN APPROACHES AND OPPORTUNITIES FOR MUTUALLY BENEFICIAL COOPERATION

The paper analyzes the main approaches to the implementation of the energy policy in Ukraine and the United States of America. The main provisions of the concept and strategy for energy security of the partners and the experience of leading European countries in this field. The main areas of cooperation in the energy sector and the prospects for its revitalization.

Key words: Ukraine, United States, strategic partnerships, energy policy, energy security.