ЭКОНОМИКА

В условиях мирового финансово-экономического кризиса существенно повышается значение анализа проблем энергетической безопасности, антикризисной политики, инвестиционного, торгово-экономического и экологического сотрудничества в СНГ и ЕврАзЭС, региональной конкурентоспособности, а также опыта развития национальных хозяйств в системе интеграции

В данном разделе журнала представлены статьи по актуальным вопросам развития международной и национальной энергетики, инвестиционным и экологическим аспектам евразийской интеграции, теории региональной конкурентоспособности, развития национальной экономики в системе ЕврАзЭС (на опыте Кыргызской Республики), по вопросам налоговой реформы в рамках Таможенного союза Беларуси, Казахстана, России и развития жилищно-коммунального хозяйства.

П.Б. Зверев,
Ответственный секретарь
Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭНЕРГЕТИКИ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ АСПЕКТ

Мировой финансовый кризис 2008–2009 гг. показал, что сложившаяся к началу XXI века система организации и управления развитием как народных хозяйств, так и мировой экономики не соответствует многим требованиям и тенденциям современного этапа экономической глобализации, в том числе (и не в последнюю очередь) в энергетике.

Ориентация либо на исключительно рыночные, либо исключительно директивные регуляторы экономического роста и использования энергетических ресурсов имела своим следствием медленные темпы обновления энергетического потенциала национальной и мировой экономики, истощение невозобновляемых (природных) энергетических ресурсов планеты, усиление конфронтации при их использовании, обострение проблемы энергетической безопасности. Современная экономика, вступившая в процесс инновационной ее модернизации, обусловленный новой научно-технической революцией, нуждается в организации новой, более эффективной системы международного энергетического партнерства и перестройке управления национальной энергетикой – в соответствии с требованиями энергосбережения, энергоэффективности, уменьшения энергетической бедности отдельных стран.

Необходимо учитывать и тот факт, что мировая экономика с вступлением в XXI век изменилась кардинально и продолжает изменяться.

Эти изменения – во-первых, результат распада мировой социалистической системы и Советского Союза, превращения мирового хозяйства, ранее (в XX веке) расколотого на две противоположные и противостоящие друг другу системы, в единое мировое капиталистическое хозяйство. Буржуазно-демократические революции в социалистических странах изменили не только политическую (в том числе партийную) систему в более чем полутора десятках стран мира, но и сложившиеся в них за годы социалистического строительства отношения собственности и управления экономикой.

При изменении размерности мирового капиталистического хозяйства (за счет включения в него новых национальных хозяйств с формирующимися рыночными отношениями и стимулами развития) усложнились, приобретя иной масштаб, условия международной рыночной конкуренции, в том числе конкуренции за энергетические ресурсы и иностранные инвестиции.

Во-вторых, новые самостоятельные государства, возникшие при распаде СССР и мировой социалистической системы и приступившие к рыночным преобразованиям, оказались не готовы к решению проблем формирования инновационной экономики. Они столкнулись даже с большими трудностями, чем многие из развивающихся государств, возникших в результате антиимпериалистических революций и уже многие десятилетия развивавшихся в условиях, создаваемых рынком.

Кризис в национальной экономике, вызванный высокими (в большинстве бывших социалистических стран неоправданно высокими) и недостаточно обоснованными темпами перестройки экономической и политической системы, заставил эти страны искать наименее сложные пути выхода из сложившейся ситуации, в том числе для выхода на мировые капиталистические рынки. Самым простым оказалось сохранение сырьевой ориентации в развитии экономики в странах с богатыми сырьевыми и энергетическими ресурсами и сокращение расходов на технико-технологическую модернизацию промышленности и сельского хозяйства и даже на науку и подготовку новых специалистов.

Одной из причин такого выбора стало резкое уменьшение возможностей финансирования за счет внутренних источников и высокие мировые цены на нефть, другой причиной – сохранение нерыночных методов управления экономическим развитием, унаследованных от директивно управляемого социалистического хозяйства и имеющих высокий уровень инерционности (в силу сложившихся за десятилетия представлений и привычек).

В результате по качественным показателям хозяйственной деятельности и особенно по уровню производительности труда страны с еще не ставшей вполне рыночной экономикой оказались неконкурентоспособными – по состоянию рыночной инфраструктуры (в том числе в сырьевых и энергетических секторах их экономики), по качеству продукции, по уровню подготовки специалистов, по темпам внедрения инноваций. Конкурировать на мировых рынках с продукцией других стран смогли в основном только сырье и энергоресурсы.

В-третьих, распад прежних плановых международных связей, налаженных в Совете Экономической Взаимопомощи социалистических стран, да и связей, существовавших в рамках Советского Союза, крайне усложнил управление межстрановыми потоками энергоресурсов. Система управления трансъевропейскими трубопроводами «Дружба» и «Братство», международным комплексом по передаче электроэнергии «Мир», имевшая единые диспетчерские центры в Праге, ушла в прошлое.

К тому же трубопроводный транспорт и Единая энергетическая система «Мир» нуждались в обновлении. Потребовались новые иностранные инвестиции, для получения которых пришлось наращивать экспорт энергетических ресурсов и сырья.

Одновременно при довольно высоких темпах роста промышленного производства в странах с развитой рыночной экономикой росла и их потребность в импорте энергоресурсов. Эту потребность бывшие социалистические страны при разрушенной СЭВ'овской международной системе управления межстрановым перемещением энергии стали удовлетворять уже на новых, непривычных рыночных условиях и на двусторонней договорной основе.

Несовершенство правовой базы договоров, диктат международных финансовых организаций (МВФ, Всемирного банка) существенно усложняли и без того непростую ситуацию в государствах – участниках СНГ

и членах ЕврАзЭС, создававшую опасность нарушения обязательств по энергопоставкам. Опасность создавала и нестабильность экономики нефте- и газодобывающих стран СНГ.

Начавшийся в таких странах (прежде всего в Азербайджане, Казахстане, России) экономический подъем был в определенной мере остановлен мировым финансовым кризисом, возникшим в США.[1] Высокие мировые цены на нефть и газ стали быстро снижаться, что серьезно ударило по экономике новых независимых государств – экспортеров энергоресурсов. В национальной энергетике возникли новые риски, обусловленные не только медленными темпами ее либерализации, но и финансовыми проблемами этих стран, усложнившимися в связи с развитием глобального финансового кризиса, переросшего в общеэкономический.

Кризис показал вместе с тем, что взаимозависимость национальной энергетики разных стран существенно увеличилась, что мировая экономика действительно становится все более единой, что политическое противостояние при такой взаимозависимости бесперспективно. Политика давления на развивающиеся страны и особенно на Россию, на территории которой сосредоточены основные мировые запасы природного газа, приводит все государства, в том числе и государства, пытающиеся осуществлять такую политику (прежде всего США), в конечном счете к осознанию опасности ее для решения проблем международной и национальной энергетической безопасности.

Об этом свидетельствует и мировой опыт 70-х XX века, когда со стороны США предпринимались попытки эмбарго на соглашение между Германией и Россией «газ на трубы», на строительство магистрального газопровода «Западная Сибирь – Европа». Эмбарго вызвало протест и в Германии. Газопровод построен и обеспечивает основные потребности в газе многих европейских стран. Об этом говорит и опыт недавнего времени, когда безответственное блокирование Украиной газопровода «Западная Сибирь – Европа» поставило многие европейские страны на грань топливно-энергетического кризиса.

Начинает изменяться и характер конкуренции в мировой энергетике. Необходимость при растущем спросе осваивать новые труднодоступные месторождения нефти и газа, основная часть которых сосредоточена на шельфе Северного Ледовитого океана и прежде всего в российской зоне Арктики, заставляет отказываться от прежней практики конкурентного давления на Россию (отказывая ей в инвестициях и поставках нефтяного и газового оборудования).

Освоение месторождений в Арктике требует огромных капиталовложений, совместных инвестиций. Затраты на освоение резко возрастают, так как предусматривают создание дорогостоящих морских платформ, работу в экстремальных климатических условиях Арктики, добычу и транспортировку ресурсов в самых отдаленных от основных индустриальных центров районах, не имеющих никакой экономической инфраструктуры. Соответственно, уходит в прошлое и время относительно дешевой по условиям добычи нефти и дешевого газа.

В данной ситуации объективно необходима не система конкурентных отношений «газ на трубы», а система «инвестиции на инвестиции». Требованием времени является совместное освоение месторождений, совместное решение проблем транспортировки и создания распределительных сетей. Это предполагает организацию совместных акционерных компаний, участие в акционерном капитале энергетических компаний других стран. Все более глобализующаяся энергетика способна обеспечивать энергетическую безопасность лишь при условии постепенной глобализации энергетических

[1] В связи с мировым финансовым кризисом, по предварительной оценке, в России, например, в 2009 г. снизятся: ВВП на 0,2%, промышленное производство на 5,7%, экспорт на 43, импорт на 16%, инвестиции на 1,7%. Бюджетный дефицит составит 170 млрд долл. (См., в частности, «Известия» от 27.01.09).

секторов национальных (народных) хозяйств и изменения системы управления энергетическими потоками в мире.

О том, что такие изменения – действительно требование времени, свидетельствует, в частности, изменение характера конкуренции между норвежскими и российскими нефте- и газодобывающими компаниями. От прежней жесткой конфронтации компании Норвегии (основной нефте- и газодобывающей страны Западной Европы) переходят к договоренностям и соглашениям по совместному инвестиционному освоению месторождений нефти и газа (первоначально в Баренцевом море Арктики).

Взаимозависимость в энергетике взламывает и систему политического противостояния.

Нужно отказываться в этой связи и от чрезмерно политизированного подхода к созданию альтернативных проектов снабжения Европы энергетическими ресурсами. Существующие трубопроводы могут и должны при растущем спросе дополняться и «Северным потоком» (по дну Балтийского моря), и «Южным потоком» (по дну Черного моря), и «Набукко» (газопроводом для поставки газа из Центральной Азии в Южную и Центральную Европу). Решающее значение при этом приобретает экономическая сторона дела: стоимость, возможности инвестирования, взаимная заинтересованность поставщиков и потребителей энергоносителей в реализации того или иного проекта, состояние режима энергобезопасности.

Выступая на Московской международной конференции по проблемам обеспечения газом европейских его потребителей 17 января 2009 г., Президент России Д.А. Медведев отметил, что режим энергобезопасности, сложившийся в Европе, оптимальным не является, в том числе из-за проблем транзита газа из России через территорию других государств.

Новые транспортные комплексы необходимы, как и дальнейшее развитие единой энергосистемы Европейского союза путем объединения энергосистем Германии, Польши, Литвы.

Но, как всегда, главные вопросы – это инвестиции, согласие сторон соглашения о строительстве международного нефте- или газопровода, соображения безопасности при его функционировании. Так, по проекту «Набукко» (в обход России), оценочная стоимость которого в последнее время увеличилась до 12 млрд долл., до сих пор нет договоренности ни об источниках финансирования, ни о поставщиках газа (в качестве которых рассматривались и Туркменистан, и Узбекистан, и Казахстан, и Азербайджан, и даже Иран). Кроме того, газопровод должен обязательно пройти по территории турецкого Курдистана, население которого отстаивает свою независимость от Турции с помощью вооруженной борьбы.

Управление процессом обеспечения национальной энергетической безопасности в условиях глобализующейся экономики требует в каждой стране новой стратегии для устойчивого развития народных хозяйств, исключающей контрпродуктивное соперничество, конфронтацию и предусматривающей развитие энергетического партнерства и сотрудничества на основе единого подхода к проблеме энергоснабжения и взаимной ответственности поставщиков и потребителей энергоресурсов.

Однако инерция прежних унаследованных от периода холодной войны с СССР представлений о том, какими должны быть отношения с социалистическими странами (даже переставшими быть таковыми), крайне осложняет переход к новой системе управления развитием энергетики.

Политическая конфронтация сохраняется, хотя и становится менее острой. Сохраняется и стремление США к контролю за всей мировой энергетикой, исходящее из представлений об особой их роли в развитии современного мира и, соответственно, об особом значении национальной, в том числе энергетической, безопасности этой страны. Такими представлениями оправдывается и

формирование «проамериканских» режимов в других странах, и вооруженные способы решения энергетических проблем (но только в интересах США), и попытки давления на своих союзников по НАТО, и навязывание собственной позиции в международных спорах и решениях в области энергетической безопасности. Отсюда и попытки влияния на политику новых независимых государств, выражающиеся и в поддержке оппозиции проамериканского характера в этих странах, и в поощрении военных провокаций, подобных той, что была осуществлена нынешним руководством Грузии. При этом объектами такого «влияния» становятся прежде всего страны с большим природным энергетическим потенциалом или страны (такие, как Грузия или Украина), занимающие стратегически значимые позиции в транзите энергоресурсов.

Хотя это стремление к «однополярно» управляемой мировой энергетике ослабевает по мере ослабления американской экономики и усиления экономики таких государств, как Китай, Россия, Индия, его рецидивы существенно трансформируют всю систему международной энергетической безопасности и заставляют интенсифицировать поиск новых путей дальнейшего обеспечения безопасного развития национальной энергетики.

К важнейшим из таких путей относится углубление региональной экономической интеграции.

Опыт западноевропейской интеграции свидетельствует, что на ее основе возможности решения проблемы энергетической безопасности возрастают уже в силу согласования стратегии ряда государств в отношениях с экспортерами энергоресурсов. Важно и согласование политики энергосбережения, позволяющее не только стимулировать экономное расходование энергии, но и иметь собственную обоснованную позицию по вопросам развития мировой энергетики.

Принятый в Европейском союзе и вступивший в юридическую силу в 1998 г. договор об Европейской энергетической хартии предусматривает наряду с сохранением государственного суверенитета в использовании источников энергии свободный доступ к национальным энергетическим рынкам и свободный транзит энергоресурсов, свободный перелив капитала между странами и поощрение совместных инвестиций в энергетике.

Еврокомиссией в 1996 году была разработана директива по обеспечению стран – членов ЕС природным газом, которая предусматривала снятие связанных с этим ограничений на доступ третьих стран к транспортной инфраструктуре Союза. В 1998 году Европейский парламент ратифицировал «газовую» директиву «Об установлении общих правил функционирования рынка газа в странах – членах ЕС», направленную против монопольного использования национальных газораспределительных сетей, на достижение «прозрачности» решений по обязательствам по прокачке газа по этим сетям и определение согласованной доли третьих стран и их компаний в общем объеме поставок газа для удовлетворения потребностей в нем в странах ЕС (первоначально такая доля была определена как 20% от общего объема газа на европейских национальных рынках).

Был предусмотрен пересмотр тех контрактов на импорт газа из России, Норвегии и Алжира, которые содержали пункты о запрете перепродажи газа другим странам – членам ЕС. Основной целью было признано обеспечение именно свободного доступа производителей газа к его потребителям, а также снижение цен на газ на европейском рынке. Стимулировались развитие прогрессивной практики продажи газа на основе краткосрочных спотовых сделок и разработка планов развития и внедрения новых, особенно низкоуглеродных и безуглеродных, энергетических технологий на основе *«Европейской стратегии, конкурентоспособной и устойчивой энергетики»* и принятого в 2007 г. документа «Энергетическая политика для Европы».[2]

[2] Зеленая книга. 1996. Европейская стратегия устойчивой, конкурентоспособной и безопасной энергетики; Миронов Н. Реформы энергетической политики Евросоюза: что они подразумевают? // Нефтегазовая вертикаль. 2007, № 15, с. 103.

В 1968 и 1972 гг. Европейской комиссией были приняты аналогичные директивы по «нефтяной» безопасности, в соответствии с которыми страны Евросоюза должны поддерживать запасы нефтепродуктов на уровне не менее 90 дней среднего ежедневного их потребления (по опыту предыдущего года).

На основе единой согласованной позиции страны европейской интеграции стремятся к развитию энергетического диалога и партнерства с производителями, транзитерами и потребителями энергоресурсов, в том числе с крупнейшим их производителем – Россией и крупнейшими их потребителями – США, Китаем, Индией, к созданию новых международных трубопроводных систем и терминалов для сжиженного газа, в том числе для поставок энергоносителей из Северной Африки и с Ближнего Востока, к формированию системы мониторинга и раннего предупреждения кризисных ситуаций, к дальнейшей либерализации рынка газа и электроэнергии, к совершенствованию сотрудничества операторов национальных сетей.

Подобное региональное интеграционное взаимодействие – *стратегический ориентир* и для Евразийского экономического сообщества, для государств АТЭС (организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества), для латиноамериканской и африканской интеграции.

Конечно, как свидетельствует и опыт ЕС, при этом возникают и противоречия между странами с сильным и слабым энергетическим потенциалом, конфликты между производителями, транзитерами и потребителями энергоресурсов, опасения за свой государственный суверенитет. Соответственно, нужен поиск способов предупреждения и разрешения противоречий. В связи с этим генеральный секретарь Европейского союза газовой промышленности Ж.М. Дево признал, в частности, необходимым создать в ЕС, постоянный орган по разрешению таких противоречий и конфликтов.[3]

Для стран – членов ЕврАзЭС опыт Европейского союза в области обеспечения энергетической безопасности имеет неоценимое (но, к сожалению, до конца неоцененное) значение.

Евразийское экономическое сообщество занимает особое место в процессе развития региональной экономической интеграции в Евразии. Во-первых, потому что, как и Европейский союз, создана для принятия решений, обязательных для исполнения, в том числе и в правовой области – в виде Основ законодательства ЕврАзЭС. Во-вторых, это первая в истории международных экономических отношений *евразийская* интеграционная структура, объединяющая несколько европейских и азиатских стран. В-третьих, Сообщество через Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), участниками которой являются страны ЕврАзЭС и Китай, создает возможности для решения многих проблем глобализации в Евразии на основе эффективного многостороннего сотрудничества стран ЕврАзЭС со странами организации АТЭС, в которую входят и Россия и Китай. К тому же наблюдателями в ШОС являются Индия, Пакистан, Иран, Монголия. Это создает широкие перспективы для развития энергетического партнерства в азиатской части евразийского континента.

К тому же следует учитывать еще по крайней мере три обстоятельства: быстрое смещение центра мировой экономики из Атлантического в Тихоокеанский регион; необходимость ускорения экономического развития в Дальневосточном регионе России, в том числе за счет программируемого использования иностранной рабочей силы, прежде всего из Китая; значение по соображениям военной безопасности быстрейшего освоения сырьевых и энергетических ресурсов Сибири и российского Дальнего Востока, в частности, путем широкого привлечения иностранного капитала в сооружение энергетических объектов и создания современной системы трубопроводного транспорта (включая газо- и нефтепроводы в Китай, Японию и другие азиатские страны).

[3] См. Газовый бизнес. 2007, май – июнь. С. 9.

Опыт Европейского союза важен для формирования на базе ЕврАзЭС, с одной стороны, системы международной кооперации и разделения труда в производстве продукции, избранной для совместного решения проблем глобализации – в машино- и приборостроении, наноиндустрии, в разработке и использовании информационных технологий, с другой – общего и единого евразийского энергетического пространства (с участием Китая, а в перспективе и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона).

Соответственно, объективно необходимы *Евразийская энергетическая хартия* для создания системы «сдержек и противовесов» в использовании энергетических ресурсов и осуществления совместных капиталовложений в энергетику стран – членов ЕврАзЭС и участников ШОС и АТЭС, а также международные программы (прежде всего в рамках ШОС) по развитию энергетической и транспортной инфраструктуры в азиатском регионе мирового хозяйства.

Все названные обстоятельства должны всесторонне оцениваться при разработке национальных планов и программ развития в энергетическом и других секторах народного хозяйства стран ЕврАзЭС, и в первую очередь в России (принимая во внимание ее роль в ЕврАзЭС как партнера с самым большим экономическим потенциалом).

Ключевые слова: управление энергетикой и обеспечением энергетической безопасности, международное энергетическое партнерство, финансовый кризис, новая система международной конкуренции, региональная интеграция, энергетическая хартия.